

epd Dokumentation online

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

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener.

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Dr. Thomas Schiller.

epd Dokumentation: Uwe Gepp (verantw.)

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 25,75 Euro, jährlich 309 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt den Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-191,

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: verkauf@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 22. Juli 2014

www.epd.de

Nr. 29

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa

14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.-1.7.2014

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

Geschäftsführer:
Direktor Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Bert Wegener
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Dr. Thomas Schiller

epd-Dokumentation:
Verantwortlicher Redakteur
Uwe Gepp
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
Friedrichstr. 11/12
06366 Köthen (Anhalt)

■ »Tun wir alles, was wir tun können?«

Das Ringen um die Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Deutschland und Europa hat grundsätzliche Fragen des internationalen Flüchtlingsschutzes aufgeworfen: Wenn Millionen von Menschen auf der Flucht sind, wie kann Schutz auch außerhalb der Herkunftsregion gewährleistet werden? Das prominent besetzte 14. Berliner Symposium beschäftigte sich Ende Juni/Anfang Juli mit der Verantwortung Europas für den internationalen Flüchtlingsschutz. Welche legalen Einreisemöglichkeiten verbleiben für spontan fliehende Asylsuchende?

Wie kann verhindert werden, dass Jahr für Jahr Tausende Flüchtlinge im Mittelmeer sterben, weil ihnen gefahrenfreie Einreisewege verweigert werden? »Tun wir wirklich schon alles, was wir tun könnten?« fragte Bundespräsident Gauck in seiner Weihnachtsansprache 2013. Auf dem Symposium sagte er, Deutschland und Europa täten nicht so viel, »wie es uns selbst manchmal scheint«, und mahnte: »Blicken wir nur auf uns selbst, neigen wir nicht selten zur Selbstgerechtigkeit.« Auf der von der Evangelischen Akademie zu Berlin mit mehreren Kooperationspartnern organisierten Veranstaltung waren verschiedene Stimmen zur europä-

ischen Flüchtlingspolitik zu hören – UNHCR, EU-Kommission, Bundesregierung, Europäischer Flüchtlingsrat (ECRE) sowie per Videobotschaft der Menschenrechtsbeauftragte des Europarates. Staatsministerin Özoguz forderte mehr Solidarität mit Flüchtlingen und stellte fest, dass die rechtliche Situation für Schutz suchende Flüchtlinge in Ländern wie Griechenland, Ungarn, Bulgarien, Malta, Zypern und Italien sich nicht entscheidend verbessert habe. Die meisten Beiträge des zweitägigen Symposiums sind in der vorliegenden epd Dokumentation zusammengefasst.

Quellen:

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa

14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014, Französische Friedrichstadtkirche und Haus der EKD

Veranstaltung der Evangelischen Akademie zu Berlin in Kooperation mit: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (AWO), Amnesty International, Caritas, Der Paritätische Gesamtverband, Deutscher Anwaltverein, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Ev. Kirchengemeinde St.Petri-St.Marien Berlin, Neue Richtervereinigung, Pro Asyl, Stiftung Menschenrechte, UNHCR, UNO-Flüchtlingshilfe, von Loeper Literaturverlag

Aus dem Inhalt:**Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa**

▶ Dr. Rüdiger Sachau: Eröffnung	4
▶ Joachim Gauck: »Nicht nur Grenzen, sondern Menschenleben schützen«	6
▶ Hans ten Feld: Asyl in Europa und Deutschland – drängende Probleme aus Sicht des UNHCR	11
▶ Selmin Çalışkan: Asyl in Europa und Deutschland – drängende Probleme aus der Sicht von Amnesty International	16
▶ Dr. Michael Diedring: Access to Europe	19
▶ Dr. Reinhard Marx: Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts	25
▶ Aydan Özoğuz: Zur Integration von Flüchtlingen: Eine gerechte europäische Flüchtlingspolitik braucht Solidarität	29
Aus der epd-Berichterstattung <hr/>	
▶ »Gauck: Bundespräsident fordert mehr Engagement für Asylsuchende«	34
▶ »Özoğuz sieht Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsstaaten skeptisch«	35

Eröffnung

Dr. Rüdiger Sachau, Direktor der Evangelischen Akademie zu Berlin

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

herzlich willkommen zum 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz. Herzlich willkommen im Namen der Evangelischen Akademie, des UNHCR und aller fünfzehn Kooperationspartner, deren Logos Sie auf der Leinwand sehen. Es ist uns eine große Ehre, dass Sie, Herr Bundespräsident Gauck, heute zu uns gekommen sind und wir danken Ihnen, dass Sie unsere Tagung mit Ihrer Rede eröffnen werden.

Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte Sie alle herzlich begrüßen und freue mich auf zwei intensive und sicherlich anstrengende Arbeitstage. Gespräche und Diskussionen, Streit und Klärung, Begegnungen und gemeinsame Suche nach Lösungen – dieses alles geschieht, um Millionen Flüchtlinge besser zu schützen.

Besonders begrüßen möchte ich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und aus den Länderparlamenten. Als Vertreter der Evangelischen Kirche in Deutschland begrüße ich Herrn Prälat Dr. Dutzmann. Als Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen Herrn ten Feld und die Generalsekretärin von Amnesty International Berlin, Frau Çalışkan, beide werden heute nach dem Bundespräsidenten zu Ihnen sprechen.

Ich begrüße als Vertreter der Europäischen Kommission Herrn Oel, als Vertreter der Europäischen Flüchtlingsorganisationen den Präsidenten von ECRE, Herrn Dr. Diedring, und als Vertreter des Bundesministeriums des Innern Herrn Tetzlaff.

»Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise?« Im 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz diskutieren wir Fragen des Zugangs von Schutzsuchenden nach Europa, ihre Verteilung in der Europäischen Union und Fragen des Umgangs mit Flüchtlingen in Deutschland.

Französische Flüchtlinge haben einst dieses Gotteshaus errichtet. Der preußische König hat damals auf ihre Bitte reagiert und sie hier in Berlin

aufgenommen. Darum möchte ich Sie heute mit einem kurzen biblischen Gleichnis begrüßen, in dem Jesus erzählt, was intensive Bitten auslösen können. Nachzulesen im Lukasevangelium im 11. Kapitel.

Jesus erzählt von einem Ruhestörer, der mitten in der Nacht laut an der Haustür klopft. Der Hausherr fragt durch ein kleines Fenster, wer denn da sei. Es ist der Nachbar, ein Freund. Dringend braucht er Hilfe, denn er hat überraschenden Besuch bekommen und es fehlt ihm an Brot, um seinen Gast zu bewirten.

»Mach keine Unruhe, meine Familie schläft, es ist spät, kannst Du nicht morgen kommen?«, versucht sich der Hausherr aus der Lage zu winden. Wir können uns das leicht vorstellen, so wichtig scheint die Sache nicht zu sein.

Jesus aber schließt die Erzählung mit einer ganz anderen Feststellung: Der Hausherr wird dem Bittsteller das Brot geben. Einmal, weil er ein Freund und Nachbar ist, zum anderen, weil er so unverschämt drängt.

»Klopfet an, so wird euch aufgetan« – mit diesem großen Wort schließt diese Erzählung. Gemeint ist damit nicht allein Gott, an den wir uns wenden können, sondern gemeint sind auch wir als seine Ebenbilder. Und damit sind wir bei uns und bei unserem Thema: den Flüchtlingen, die an die Türen des Hauses Europa und auch an unsere eigene Tür klopfen.

Man kann aus einer biblischen Geschichte nicht einfach eine ganze Flüchtlingspolitik ableiten. Aber man kann darüber nachdenken, welche Werte uns tragen, wenn wir über Flüchtlinge reden, in welcher Haltung wir ihnen begegnen und welche Ziele uns leiten, wenn wir Gesetze machen oder Gesetze umsetzen.

Die Geschichte der Bibel lehrt mich zwei Dinge: Die Frage der guten Ordnung tritt zurück hinter die gute Beziehung. Beide müssen miteinander ausbalanciert werden. Wenn ein Mensch, ein Nachbar anklopft, im Gleichnis die lästige nächtliche Störung, dann ist das zu akzeptieren. Wert und Würde jedes Menschen sind gewichtiger als Ordnungen und Regeln. Das ist schon eine erste Orientierung für unsere Haltung gegenüber denjenigen, die bei uns Hilfe suchen. Wenn wir in

diesem Jahr daran erinnern, dass es seit 30 Jahren Asyl in der Kirche gibt, dann gehört das in diesen Zusammenhang. Manchmal muss man seinem Gewissen folgen, auch gegen die Ordnungen, sonst verliert man seine eigene Würde.

Die zweite Erkenntnis, die mich diese Geschichte lehrt, ist, dass die Hartnäckigkeit der Bitte nicht nur akzeptabel ist, sondern dass ihr sogar Erfolg versprochen wird. Auch das ist eine durchaus übertragbare Einsicht auf unsere heutige Situation und die zunehmende Dynamik, mit der das Thema Flüchtlingsschutz durch Proteste in unsere Gesellschaft drängt. Hartnäckig und nachhaltig muss gebeten werden, auch von denen, die stellvertretend ihre Stimme den Hilflosen leihen.

Der Hausherr fürchtet um das Wohlbefinden seiner Familie, aber – so erzählt Jesus – er hilft. Vielleicht gegen seine erste Neigung, doch am Ende zählt, was herauskommt. Der unverschämte Bitter bekommt sein Brot in der Nacht. Wenn eine Bitte um Brot schon so ernst genommen wird, wie viel mehr bedeutet dann eine Bitte um Schutz und Freiheit? Bekommen diejenigen, die bei uns anklopfen den Schutz und die Hilfe, bekommen sie die Chancen, um die sie bitten?

Die biblische Geschichte erzählt nichts davon, was wäre, wenn eine Mauer um das Grundstück gezogen wäre und derjenige, der um Brot bitten will, gar nicht die Tür erreichen könnte. Ich stelle mir vor, wie sein Rufen im Dunkel der Nacht ungehört verhallt.

Ich kann nicht anders, als festzuhalten, dass die christliche Tradition meinen Blick zuerst auf den Menschen und seine Bedürfnisse lenkt und die Frage der Ordnung dem nachgeordnet ist. Das sollte und muss unsere politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesse in eine andere Richtung lenken als bisher.

Denn die Bibel fragt nicht, ob meine Möglichkeiten ausgeschöpft waren, sondern ob ich etwas getan habe.

Was wir an diesem Tag tun können, ist dieses 14. Symposium zum Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa gemeinsam auszurichten und klare Worte zu finden. Und nächstes Jahr werden wir es wieder tun, solange Flüchtlinge unser Nachdenken und unser Engagement brauchen.

Und das gelingt in einer wirklich großartigen Kooperation ganz unterschiedlicher Partner. Einige sind seit Anbeginn dabei und alle setzen sich unkompliziert mit Geld und Personal, mit Werbung und Engagement für eine gemeinsame Sache ein. Ihnen danke ich sehr herzlich, gemeinsam sind wir über die Jahre stark geworden. Einige Teilnehmer kommen zum 14. Mal, das ist Beharrlichkeit.

Ich danke den 38 Referentinnen und Referenten, die mit Fachkenntnis und Liebe zum Flüchtlingsschutz zu diesem Symposium beitragen. Und ich danke den Mitarbeiterinnen, die diese Veranstaltung seit Monaten vorbereitet haben und uns heute zur Seite stehen.

Noch nie hatten wir so viele Anmeldungen, noch nie war die Warteliste derjenigen, die auch noch gerne gekommen wären, so lang wie in diesem Jahr. Ich kann mich darüber nur begrenzt freuen, denn dieser Andrang spiegelt die Not und die Dringlichkeit des Symposiums:

Wir müssen und wir werden die gesellschaftliche Debatte zum Flüchtlingsschutz weiter führen und neue Lösungen finden, damit das Klopfen der Schutzsuchenden an unseren Türen nicht unerhört verhallt!

Meine Damen und Herren, das 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz wird durch Bundespräsidenten Gauck mit einer Rede eröffnet. Sehr geehrter Herr Bundespräsident, durch Ihr Kommen ermutigen Sie uns und stärken uns in der stellvertretenden Hartnäckigkeit, die die Sache des Flüchtlingsschutzes braucht. Wir wissen uns durch Ihr Kommen heute sehr geehrt und ermutigt. Wir freuen uns auf Ihre Rede.

D

»Nicht nur Grenzen, sondern Menschenleben schützen«

Joachim Gauck, Bundespräsident

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

Vor ziemlich genau zwei Monaten saß ich in einem Flüchtlingslager, in einem Zelt, es war in Kahramanmaraş, an der türkisch-syrischen Grenze. Ich saß mit Vater, Mutter, Großvater zusammen, und die erzählten von dem Krieg, der sie vertrieben und zu Opfern von Terror gemacht hatte. Sie waren ängstlich, aber sie waren geboren. Sie hatten vier Kinder. Das jüngste war dort im Lager geboren. Und jetzt warteten sie.

Ich frage mich manchmal, ob die Menschen, die ich dort getroffen habe, überlebt hätten, wenn sie über das Mittelmeer geflüchtet wären? Hätten die Kleinen es geschafft, wäre das Jüngste geboren worden, wer hätte überlebt, wären alle gestorben?

In Situationen wie diesen merkt jeder: Menschen zu begegnen, das ist etwas anderes, als nur Zahlen zu begegnen oder Statistiken. Man blickt in Gesichter – verstörte, verängstigte –, hört die dramatischen Geschichten, spürt die Hoffnung auf Hilfe aus der Ferne, aus der Fremde. Irgendwoher muss sie doch kommen.

Aber natürlich müssen sich Fachleute, die sich mit dem Thema Flüchtlinge befassen, auch über Statistiken beugen, müssen Zahlen kennen, sie verfolgen. Müssen erkennen, wie groß der Druck ist, der von diesem Teil der Weltbevölkerung ausgeht, die nicht beheimatet ist. Wenn wir Zahlen und Statistiken sehen, erkennen wir, was wir tun können, wo wir stehen. Also muss man auch ein paar Zahlen nennen.

Sie alle hier im Raum wissen: Bund und Länder haben beschlossen, weitere 10.000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen. Das empfinde ich als richtig, wichtig und wertvoll. 5.400 Syrer haben dank der ersten beiden Kontingente auf gefahrlosem Wege Schutz in Deutschland gefunden.

Aber der Bürgerkrieg dauert nun schon seit 2011. Die Toten, kann keiner mehr zählen, von mehr als 150.000 ist die Rede. Und auch wenn kein anderer europäischer Staat mit vergleichbaren humanitären Programmen auf den dramatischen Konflikt reagiert hat, auch wenn die, die in

Deutschland aufgenommen werden, bessere Bedingungen vorfinden als in den meisten anderen Ländern der Welt: Der überwiegende Teil der rund 32.000 Syrer, die seit Beginn der Gewalt nach Deutschland kamen, hat sich auf anderen Wegen durchschlagen müssen, auch auf dem illegalen und lebensgefährlichen Weg über das Mittelmeer.

Millionen sitzen in der Krisenregion fest, als Flüchtlinge im eigenen Land oder in Lagern in der Türkei und in Jordanien. Was dort geleistet wird, haben Daniela Schadt und ich mit eigenen Augen gesehen. Im Libanon leben derzeit mehr als eine Million Flüchtlinge. Das ist, gerechnet auf die Bevölkerung, als wären unter uns in Deutschland 20 Millionen Flüchtlinge anwesend.

»Tun wir wirklich alles, was wir tun könnten?« Das habe ich immer wieder gefragt, auch in der Weihnachtsansprache habe ich das getan. Sie, liebe Gastgeber, zitieren es in der Ankündigung zu diesem Symposium. Zahlen und Statistiken geben auch hier einen Eindruck.

In den ersten fünf Monaten dieses Jahres wurden in Deutschland insgesamt 54.956 Erstanträge auf Asyl gestellt – mehr als doppelt so viele wie im selben Zeitraum im vergangenen Jahr. In absoluten Zahlen kommen in kein anderes Land Europas mehr Asylbewerber. Gemessen an der Bevölkerungszahl aber liegt Deutschland in Europa längst nicht an der Spitze, sondern auf Platz 9, deutlich hinter Schweden, auch hinter Österreich, hinter Ungarn und Belgien.

Blicken wir nur auf uns selbst, dann neigen wir nicht selten zur Selbstgerechtigkeit. Ziehen wir aber auch in Betracht, wie viele andere dieselben oder ähnliche Probleme lösen, dann werden wir wohl zwangsläufig demütiger.

Wer macht sich bewusst, dass sogenannte Binnenflüchtlinge den absolut größten Teil der Flüchtlinge in der Welt ausmachen? Wer weiß schon, dass insgesamt nur ein kleiner Teil der weltweit mehr als 51 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen Schutz in Europa sucht – und ein noch kleinerer tatsächlich findet? Dass meistens die ärmsten Länder für die Armen aus ihrer Nachbarschaft aufkommen? Setzt man die Zahl der Flüchtlinge ins Verhältnis zur Wirtschaftskraft der Länder, so sind nach der aktuellen Statistik

des UNHCR die drei größten Aufnahmeländer Pakistan, Äthiopien und Kenia.

»Tun wir alles, was wir tun könnten?« Eine Antwort liegt – nach den genannten Zahlen – nahe: Wir, das heißt Deutschland und auch Europa, tun viel. Aber nicht so viel, wie es selbst manchmal scheint.

Nun hat sich Politik leider nie allein am humanitär Gebotenen zu messen, sondern immer auch am politisch Machbaren.

Das ist ein Satz, der mir schwer über die Lippen geht. Ich möchte es eigentlich anders. Aber wir leben in einem Land, in dem wir es mit Menschen zu tun haben, die ihrerseits begrenzt sind. Und deshalb richtet Politik ihr Augenmerk eben immer auch auf das Machbare. In diesem Satz steckt so etwas wie eine doppelte Abgrenzung: Abgrenzung gegenüber denen, die wünschen, wir sollten unsere Tore weit aufmachen für alle Mühseligen und Beladenen. Aber auch gegenüber denen, die meinen, die Grenze des Machbaren sei doch längst erreicht und wir müssten uns noch viel besser abschotten als wir es bisher getan haben.

Flüchtlingspolitik wird immer eine schwierige Politik bleiben. Und ich sehe nirgendwo eine Patentlösung. Wir werden nie allen Bedrohten und Verfolgten Zuflucht und Zukunft bieten können.

Der Asylkompromiss von 1993 hat den dramatisch gestiegenen Antragszahlen damals nach dem Ende der Teilung Europas Rechnung getragen, allerdings auf eine bis heute umstrittene Weise. Und ich will nicht verhehlen, in mir klingt eine Feststellung von Burkhard Hirsch aus dem Jahr 2002 nach, die ich als Warnung empfinde: »Die Geschichte des Asylrechts ist auch eine Geschichte der Abwehr von Zuwanderung.«

Vielleicht ist es diese Befürchtung, die mich vor einiger Zeit veranlasst hat zu sagen: Wir könnten mehr tun. Wir könnten manches besser tun. Wir müssten es tun in Achtung der Rechte, zu denen wir uns doch verpflichtet haben. Vor allem sollten wir es gemeinsam tun, als Europäer.

Viele Ältere von uns haben selbst noch erlebt, wie Europa ein Kontinent der Flüchtlinge und Vertriebenen war. Dieser Kontinent hat durch eine Geschichte von Gewalt und Kriegen zu den Werten gefunden, auf die wir heute unsere Gemeinschaft in Europa gründen: Menschenrechte

und Demokratie, Solidarität und Offenheit – nicht Ängstlichkeit und Abwehr.

In der Flüchtlingspolitik stellt uns das vor ein Dilemma: Einerseits hat die Europäische Union ein legitimes Interesse daran, ihre Außengrenzen zu überwachen und sich vor unkontrollierter Zuwanderung zu schützen. Andererseits muss sie sich fragen lassen, inwieweit sie dadurch die Rechte oder sogar das Leben derer gefährdet, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung Schutz suchen.

Das Jahr ist nun gerade zur Hälfte herum – und schon jetzt sind mehr als 50.000 Flüchtlinge und Migranten im Mittelmeerraum angekommen, mehr als im gesamten vergangenen Jahr. Darin spiegelt sich auch der bewaffnete Konflikt in Syrien, der zu den anderen, weiter bestehenden Krisenregionen hinzugekommen ist. Ein neuer Konflikt im Irak existiert, wir alle wissen es.

Die wachsende Zahl der Bootsflüchtlinge ist aber auch eine Reaktion auf die zunehmende Abschottung der südöstlichen Landgrenzen der Europäischen Union. Mehr und mehr Fluchtwillige suchen also den Weg, der lebensgefährlich ist, über das Mittelmeer. In den vergangenen anderthalb Jahrzehnten sind vermutlich rund 23.000 Menschen beim Fluchtversuch übers Meer umgekommen. Sie sind verdurstet, ertrunken oder gelten als vermisst.

Und kaum ein Tag vergeht, ohne dass von neuen Flüchtlingen die Rede ist. Auch der heutige nicht. Wie die meisten von Ihnen wahrscheinlich wissen, ist heute Morgen eine Nachricht herumgegangen, die uns erschüttert hat: Wieder ist ein Boot mit 30 Toten vor der Küste Siziliens entdeckt worden.

Ich kann mich an solche Nachrichten nicht gewöhnen. Niemand in Europa sollte sich daran gewöhnen. Wir sind doch stolz darauf, dass zwei Dutzend Staaten – darunter solche, die über Jahrhunderte hinweg miteinander im Krieg lagen – ihre Grenzkontrollen untereinander abgeschafft und einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« geschaffen haben. Der europäische Gipfel von Tampere, auf dem 1999 über ein gemeinsames Asylsystem verhandelt wurde, war sich übrigens einig: »Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen.« So heißt es dort.

Und nun die Bilder der Särge im Hangar des Flughafens von Lampedusa, die Bilder der kletternden Menschen am Stacheldrahtzaun der Exklaven Ceuta oder Melilla – sie passen doch nicht zu dem Bild, das wir Europäer von uns selber haben.

Was können, was müssen wir also tun?

Die Bundesrepublik hat bei ihrer Gründung einen fundamentalen Satz in ihre Verfassung geschrieben: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« – ein damals noch ganz nahes und ganz uneingeschränktes Echo auf die Leidensgeschichten ungezählter Deutscher, die vor der nationalsozialistischen Diktatur fliehen mussten. Wir sollten uns an Hannah Arendt erinnern, die nach dem Zweiten Weltkrieg angesichts von Staaten- und Schutzlosigkeit von Menschen das Recht, Rechte zu haben, einforderte.

Sowohl unsere Verfassung als auch die Genfer Flüchtlingskonvention halten uns dazu an, Menschen Zuflucht zu gewähren, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe verfolgt werden. Mögen sich die Gründe für die Flucht in den vergangenen Jahrzehnten auch verändert haben, so bleiben die Kernpunkte der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bis heute gültig.

Für mich gilt daher: Eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik hat sicherzustellen, dass jeder Flüchtling von seinen Rechten auch Gebrauch machen kann – nicht zurückgewiesen zu werden ohne Anhörung der Fluchtgründe, gegebenenfalls auch Schutz vor Verfolgung zu erhalten. Auch die Hohe See ist kein rechtsfreier Raum, auch dort gelten die Menschenrechte. Dabei beziehe ich mich nicht zuletzt auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik hat also nicht nur die europäischen Grenzen zu schützen, sondern auch Menschenleben an den Grenzen Europas. Solange Asylsuchende nur in Deklarationen, nicht aber in der Realität in allen Mitgliedsländern die gleichen Bedingungen von Schutz und Hilfe erleben, werden sich alle europäischen Regierungen fragen lassen müssen, was sie tun, um die Aufnahme-, Verfahrens- und Anerkennungstandards auch tatsächlich in allen Ländern anzugleichen.

Und schließlich haben wir unter Europäern die entstehenden Lasten der Solidarität gerechter, transparenter und solidarischer zu teilen. Ich höre mit Interesse, dass Sie hier beim Symposium auch darüber debattieren werden, wie Lösungen aussehen könnten, die etwa Druck von den Grenzländern nehmen könnten und auch darüber, wie wir als Deutsche Teil einer fairen Lastenteilung sein können.

Eines sollten wir nicht tun: einander vorrechnen, was erst der andere tun muss, bevor wir uns selbst bewegen. Denn die Flüchtlinge, die an Italiens oder Maltas Küsten landen, sind nicht allein die Flüchtlinge Maltas oder Italiens. Es sind nicht allein die Flüchtlinge von Lampedusa. Es sind Flüchtlinge, die in unserem Europa Schutz suchen. Sie haben Rechte, die zu achten wir uns als Europäer gemeinsam verpflichtet haben. Es ist unsere gemeinsame Verantwortung als Europäer, sie menschenwürdig zu behandeln.

Unser Land hat angefangen – etwa mit den Kontingenten für syrische Flüchtlinge –, auch auf die neuen Herausforderungen zu reagieren, als Teil unserer Verantwortung in der Welt. Die Bürgerkriegsflüchtlinge brauchen vor allem vorübergehenden Schutz, den wir ihnen mit humanitären Aufnahmeprogrammen bieten können. Die meisten von ihnen wollen doch zurück, wenn es nur irgend geht.

Jene Flüchtlinge aber, die nicht zurückkehren können, weil sie sonst verfolgt oder gar getötet würden, oder weil die Gewalt in ihrem Heimatland einfach nicht beendet ist, sie brauchen eine dauerhafte Lebensperspektive im Exil. Gut, dass Deutschland seit zwei Jahren in einem Resettlement-Programm besonders Schutzbedürftige aufnimmt. Wer mit Menschen spricht, die – oft nach quälenden Jahren der Ungewissheit – endlich ankommen können, der weiß, wie sehr man sich wünschen muss, noch mehr von ihnen würden diese Chance erhalten. Es ist gut, dass die Große Koalition bereit ist, das Resettlement-Programm auszubauen. Die Zahlen sprechen für sich: gesucht werden aktuell Plätze für 170.000 Flüchtlinge. Deutschland nimmt derzeit 300 pro Jahr auf, die gesamte EU ungefähr 5.000, die USA alleine hingegen mehr als 50.000.

Insgesamt geht es meines Erachtens darum, die Verfahren für die Flüchtlinge gerechter und effektiver zu gestalten. Schnellere Prüfungen, wie sie im Koalitionsvertrag verabredet wurden, bringen, wenn sie fair bleiben, allen Seiten schneller Klarheit. Zu einer effektiveren Flüchtlingspolitik ge-

hört aber auch, dass wir diejenigen auf humane Weise zurückweisen, die nach den gültigen Kriterien keine Fluchtgründe haben, die zur Aufnahme, jedenfalls bei uns in der Bundesrepublik, berechtigen würden. Ich wünsche mir eine Solidarität, die wir auch leben können.

Es ist gut, dass sich in Bereichen, die lange umstritten waren, inzwischen etwas bewegt: bei der Lockerung der Residenzpflicht etwa oder beim Arbeitsverbot für Asylbewerber. Ich habe vor etlicher Zeit das Übergangswohnheim in Bad Belzig besucht. Und dort habe ich gesehen, dass viele, die dort untätig bleiben müssen, darunter leiden, sich nicht selbst ein besseres Leben erarbeiten zu können. Sie müssen einfach sitzen und warten. Das legt sich schwer auf ihr Gemüt. Die allermeisten von ihnen wollen doch keine Almosenempfänger sein. Gut also, wenn die Zeit des Arbeitsverbots gekürzt wird. Schwierig, wenn die bleibenden Beschränkungen weiterhin die Chance auf einen Arbeitsplatz erschweren.

Grundsätzlich sollten wir überlegen, wie mehr Durchlässigkeit zwischen den Zugangswegen »Asyl« und »Arbeitsmigration« geschaffen werden kann. Denn wer einmal vergeblich um Asyl gebeten hat, wird kaum noch durch ein anderes Tor Einlass finden, auch wenn er oder sie Qualifikationen hat, die hierzulande durchaus gebraucht werden. Viele der Flüchtlinge, die es bis nach Deutschland geschafft haben, sind hochmobil, flexibel, mehrsprachig, leistungs- und risikobereit.

Wir wissen: Die Grenzen sind oft fließend zwischen politisch erzwungener, wirtschaftlich erzwungener oder tatsächlich freiwilliger Migration. Zwar können und wollen wir die Unterscheidung nicht aufgeben, wer schutzbedürftig ist und wer nicht. Das Recht auf Asyl ist nicht verhandelbar. Wohl aber sollten wir – im nationalen wie im europäischen Rahmen – versuchen, unterschiedliche Zuzugsmöglichkeiten vom Studium bis zum Familiennachzug zu gewährleisten.

Erlauben Sie mir eine kleine Abschweifung: Wir sind hier in der Französischen Friedrichstadtkirche, an einem Ort, der – wie auch viele Familiennamen in unserem Land – an eine der berühmtesten Flüchtlingsgruppen der Vergangenheit erinnert: an die Hugenotten. Unser Bundesminister des Inneren hat also einen – ich gebe zu: sehr weit zurückreichenden – Migrationshintergrund. Als seine Vorfahren in diese Gegend kamen, hatten sie eine lange Geschichte von Verfolgung, Bürgerkrieg und Duldungen hinter sich. Damals

gab man den Neuankömmlingen die Möglichkeit, sich durch eigene Arbeit einen Platz in der neuen Heimat zu erarbeiten – durchaus zum Vorteil des Aufnahmelandes. Auch daran sollten wir denken in einer Gesellschaft, in der viel über den demografischen Wandel, Bevölkerungsrückgang und drohenden Fachkräftemangel diskutiert wird.

Migration, das haben Studien längst erwiesen, kann ein starker Entwicklungsmotor sein, übrigens auch für die Herkunftsländer. Oder, wie es der berühmte Ökonom John Kenneth Galbraith formulierte: »Migration ist die älteste Maßnahme gegen Armut«. Darauf sollten wir bauen, im besten Fall zum allseitigen Nutzen: mit Programmen, die so gestaltet sind, dass sie sowohl den Migranten selbst helfen als auch den Gesellschaften, von denen sie aufgenommen werden – und auf längere Sicht auch den Gemeinschaften und Gesellschaften, die sie verlassen haben. Wir wissen inzwischen zum Beispiel, dass Migranten dreimal so viel Ersparnis in ihre Herkunftsländer überweisen wie öffentliche Entwicklungsgelder fließen. Schwerer zu berechnen, aber nicht minder wichtig sind die Kenntnisse und nicht zuletzt die Werte, die sie in ihre Heimat bringen, wenn sie zurückkehren.

»Tun wir wirklich schon alles, was wir tun sollten?« Die Antwort auf diese Frage hängt nicht allein von finanziellen Ressourcen ab oder von politischen Programmen, sondern mindestens ebenso von der Art und Weise, wie ehrlich, pragmatisch und nüchtern die Politik und die Gesellschaft die Herausforderungen der Flüchtlingspolitik diskutiert. Dabei würde deutlich, dass die Zahlen und Proportionen, die ich eingangs nannte, keineswegs so erschreckend sind, dass unsere Hilfsbereitschaft schon überfordert wäre. Solidarität ist zuerst und vor allem eine Grundlage unseres menschlichen Miteinanders und im Übrigen ist sie Kennzeichen unserer Demokratie.

Diejenigen, die kommen, sind Menschen, die oft Schlimmes erlebt und Unterstützung nötig haben. Ich bin den zivilgesellschaftlichen Organisationen dankbar, auch den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden, den Anwälten, all den Ehrenamtlichen, die sich seit vielen Jahren für humane Verbesserungen in der Asylpolitik einsetzen und sich immer wieder gegen diejenigen wenden, die gegen Zuwanderer hetzen oder gar Brandsätze auf Asylbewerberheime werfen. Bewundernswert ist auch das Engagement vieler Kommunen, der Bürgerinnen und Bürger für die ganz konkreten Bedürfnisse von Flüchtlingen. Viele Gemeinden begreifen diese nicht länger als lästige Gäste auf

Zeit, sondern als Menschen, denen – egal, wie lange sie bleiben wollen – Brücken in unsere Gesellschaft gebaut werden müssen, weil das auch im Sinne unserer Gesellschaft ist. Es gibt ungezählte Initiativen, die auf die unterschiedlichste Weise Begegnungen fördern und damit auch das Verständnis für die Situation von Asylsuchenden.

Das macht Mut. Wir wollen doch offen sein und offen bleiben für den Wunsch von Menschen, frei zu sein so wie wir das wollen: frei zu sein von Verfolgung, von Gewalt, von Tod. Wir wollen doch dieser ihrer Sehnsucht folgen und wir können dennoch in unserer Politik geerdet bleiben.

Mit Verständnis für die Gründe, die Menschen haben, ihre Heimat zu verlassen. Mit Rücksicht, auch auf die Grenzen der Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft. Aber vor allem mit Weitsicht bezüglich der Chancen von Zuwanderung. Wir müssen es sehen wollen. Und wir sehen all dies im Bewusstsein unserer gemeinsamen Verantwortung als Europäer.

Wir wissen: Es wird nie möglich sein, genug zu tun. Aber wenn wir das uns Mögliche nicht tun, versagen wir nicht nur vor unserem Nächsten, sondern wir verlieren auch die Neigung zu uns selbst, unsere Selbstachtung.



Asyl in Europa und Deutschland – drängende Probleme aus Sicht des UNHCR

Hans ten Feld, Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, meine sehr geehrten Damen und Herren,

zum ersten Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wurde im Jahre 1951 mein Landsmann, der Journalist und Rechtsanwalt Gerrit Jan van Heuven Goedhart ernannt. Von ihm ist bekannt, dass in seinem Büro an der Wand stets ein kleiner Zettel hing. Darauf stand in deutscher Sprache in ungelinker Handschrift geschrieben:

Der Mensch braucht ein Plätzchen
Und wär's noch so klein
Von dem er kann sagen
Sieh' hier, das ist mein
Hier lebe ich, hier liebe ich
Hier ruhe ich aus
Hier ist meine Heimat
Hier bin ich zu Haus.

Naive Zeilen, gewiss. Auf den ersten Blick jedenfalls nicht mehr als ein simpler Kalenderspruch. Nicht jedoch für jenen Menschen, der ihn geschrieben hat. Goedharts Vater fand den Zettel beim Besuch eines Roma in dessen Planwagen, als dieser durch seinen Heimatort, ein kleines Dorf in Holland, zog. Der Vater gab ihn an seinen Sohn weiter, der viele Jahre später mit Hinweis auf diese Verse die an ihn immer wieder gerichtete Frage beantwortete, warum es ihm im Kern beim Flüchtlingsschutz geht.

Das »Plätzchen« wurde Goedhart zum Synonym dessen, was man gemeinhin bis heute als internationalen Flüchtlingsschutz bezeichnet.

Goedhart trat sein Amt an in der allgemeinen Hoffnung, das damalige sogenannte Flüchtlingsproblem – Folge und Auswirkung des Zweiten Weltkrieges – ließe sich innerhalb von drei Jahren lösen. Sein mittlerweile achter Nachfolger, UN-Flüchtlingskommissar António Guterres, musste hingegen vor wenigen Tagen zum Weltflüchtlingstag die traurige Nachricht verkünden, dass zum ersten Mal seit dem zweiten Weltkrieg weltweit über 50 Millionen Menschen auf der

Flucht sind. Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und blutige Konflikte zwangen sie, ihre angestammte Heimat aufzugeben.

Mit Blick auf die Notlage dieser Menschen sprach der UN-Flüchtlingskommissar von den »enormen Kosten nicht enden wollender Kriege sowie fehlgeschlagener Bemühungen, Konflikte zu lösen oder zu verhindern«. Die Mehrzahl dieser Menschen flieht zwar aus ihren Heimatregionen, bleibt jedoch innerhalb ihres Heimatlandes. Dies gilt auch für 8,2 Millionen von insgesamt 10,7 Millionen Menschen, die allein im letzten Jahr vor den Konflikten in ihrer Heimatregion anderswo Zuflucht suchen mussten. Und nicht mitgezählt sind Hunderttausende von Irakern, die in den letzten Wochen von einem Tag auf den anderen zu Binnenvertriebenen geworden sind. Und Tatsache ist: Neun von zehn Flüchtlingen weltweit leben in Entwicklungsländern. Die allermeisten Zuflucht Suchenden bleiben in der Region, aus der sie stammen, die interkontinentale Flucht ist weiterhin eher die Ausnahme.

Ich erwähne dies einleitend, um deutlich werden zu lassen, dass in der Diskussion um Asylpolitik und Asylrecht im nationalen wie europäischen Rahmen Wahrnehmungen und Perspektiven in eine realistische Relation zum Weltgeschehen gebracht werden müssen. Was die Nachbarländer Syriens derzeit an Aufnahme von Flüchtlingen leisten, gemahnt zu großem Respekt und verlangt nach intensiver Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft. Während ein kleines, stets von innerer Instabilität bedrohtes Land wie der Libanon mit seinen wenig mehr als vier Millionen Einwohnern eine Million Syrern Zuflucht gewährt hat, sind seit dem Beginn des Konfliktes vor mehr als drei Jahren in ganz Europa knapp 100.000 Asylgesuche syrischer Staatsbürger gestellt worden.

Angesichts der Tragödie des syrischen Volkes, die sich vor den Toren Europas abspielt – 40 Prozent der 22 Millionen Einwohner des kriegsgeschüttelten Landes sind mittlerweile auf der Flucht -, ist dies für den Kontinent eine eher geringe Zahl. Zumal wenn man auch noch bedenkt, dass über zwei Drittel der Asylanträge in lediglich zwei

Staaten gestellt wurden: Schweden und Deutschland.

Klar ist aber auch – und die Nachrichten verkünden es Tag für Tag: die Zahl jener, die mit seeuntüchtigen Booten über das Mittelmeer Europa und hier vor allem Italien zu erreichen suchen, ist in diesem Jahr erheblich angestiegen. Fast 60.000 sogenannter Seeankünfte wurden in diesem Jahr in Italien registriert, im gesamten letzten Jahr waren es 42.000. Und es sind in diesem Jahr vor allem Syrer und Eritreer, die auf dieser höchst gefährlichen Weise ihren Fluchtweg nach Europa suchen. Durch den unter dem Titel »Mare Nostrom« bekannten Hilfseinsatz Italiens sind weit über 30.000 Menschen auf hoher See gerettet worden. Diese Mission muss ausdrücklich gewürdigt werden. Doch trotz dieser Anstrengungen hat es auf dem Mittelmeer weiterhin tödliche Unfälle gegeben. Wir schätzen, dass in diesem Jahr dabei 200 Menschen starben.

Vor diesem Hintergrund stellen sich grundsätzliche Fragen. Vor drei Tagen haben die EU-Regierungs- und Staatschefs strategische Leitlinien verabschiedet, die für die Unions-Politik der kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handlungsleitend sein sollen. Dort heißt es – und diese hervorgehobenen Sätze sind aus unserer Sicht natürlich ausdrücklich zu begrüßen: »Das Bekenntnis der EU zum internationalen Schutz setzt eine starke europäische Asylpolitik auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung voraus. Die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hat daher absolute Priorität. Dies sollte zu hohen gemeinsamen Standards und stärkerer Zusammenarbeit führen, so dass gleiche Rahmenbedingungen geschaffen werden, d.h. dass Asylbewerbern innerhalb der gesamten Union die gleichen Verfahrensgarantien und der gleiche Schutz gewährt werden.«

Ein in diesem Sinne funktionierendes gemeinsames europäisches Asylsystem setzt voraus, dass Schutzsuchende an den EU-Außengrenzen tatsächlich Zugang zum Territorium und dort zu einem effektiven und fairen Asylverfahren haben.

25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer werden aber an den EU-Außengrenzen auch neue Zäune und Mauern errichtet. Wer in Europa Schutz sucht, muss dazu noch damit rechnen, zurückgewiesen zu werden. Der Ausdruck ‚Push-Backs‘ gehört mittlerweile zum europaweit geläufigen Sprachkanon in der asylpolitischen Diskus-

sion. Für den Flüchtlingsschutz überall in der Welt ist dies ein fatales Zeichen, dessen negative Auswirkungen unübersehbar sind.

Mit Blick auf die besonders dramatische Situation im Mittelmeerraum hat UNHCR im letzten November einen Zwölf-Punkte-Plan vorgelegt, um Menschenleben zu retten und den Zugang zu effektivem Schutz der potentiell Betroffenen zu sichern. Sie zielen darauf ab, ein stärkeres gemeinsames Vorgehen der EU zu bewirken.

Grundlegend geht es darum, durch entsprechende Vereinbarungen sicherzustellen, dass jener EU-Mitgliedstaat, in dem die »Ausschiffung« der Betroffenen erfolgt, (zumindest jener, die in internationalen Gewässern gerettet werden) nicht notwendigerweise die alleinige Verantwortung für das weitere Vorgehen obliegt – also Prüfung des Schutzgesuchs sowie Sicherstellung der Versorgung und des Aufenthalts während des Asylverfahrens und Gewährung der Rechtsstellung nach den europäischen Vorschriften im Falle eines Schutzanspruchs.

UNHCR schlägt deshalb ein entsprechendes EU-Pilotprojekt vor, in dem Teams von dem EU-Büro für Asylangelegenheiten (EASO) zusammengestellt werden, die im Sinne einer Verantwortungsteilung die entsprechende Umverteilung für Personen mit Schutzbedarf organisieren.

Dies wäre auch ein sichtbares Zeichen innereuropäischer Solidarität in Asylangelegenheiten für jene Mitgliedstaaten, die derzeit augenscheinlich überfordert sind mit der Rolle und den Aufgaben, die ihnen das europäische Asylsystem zuweist.

Dass sich darüber hinaus Solidarität in der Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel für den Aufbau von Kapazitäten und Ausbildungsmöglichkeiten zeigen muss, ist eine Selbstverständlichkeit, wobei wir uns nachdrücklich dafür einsetzen, dass neben der Arbeit der jeweiligen Behörden auch das unverzichtbare Engagement der Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang entsprechend gefördert und gesichert wird.

Vor diesem Hintergrund muss es aus Sicht von UNHCR auch ein Ziel des gemeinsamen europäischen Asylsystems sein, Mechanismen zu entwickeln, die einen Transfer der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten für jene Personen ermöglichen, die einen internationalen Schutzstatus erhalten haben. Sie sollten ihre Rechte, auch das Aufenthaltsrecht, in allen Mitgliedstaaten wahrnehmen können.

Im nächsten Jahr wird es eine formale Überprüfung geben, wie die im letzten Jahr erneut veränderte Dublin-Verordnung in der Praxis umgesetzt wird. Grundsätzlich gilt festzustellen: Vom Gedanken des Flüchtlingsschutzes ausgehend, kann von einem gemeinsamen europäischen Asylsystem auf Grundlage von Dublin III nur dann effektiv die Rede sein, wenn die jeweiligen Mitgliedstaaten auch tatsächlich die Verantwortung zur Überprüfung des Schutzgesuchs übernehmen können und entsprechend wahrnehmen.

Wir waren deshalb immer der Auffassung, dass das Dublin-System auch Vorkehrungen für eine Situation enthalten muss, in der in einem Mitgliedstaat die faire und effiziente Prüfung von Schutzgesuchen nicht gewährleistet ist.

Und das heißt mit Blick auf die europäische Rechtsprechung auch: Schutzsuchenden muss es ausdrücklich ermöglicht werden, gegen eine Rücküberstellung im Dublin-Verfahren ein Rechtsmittel einzulegen, das einen effektiven Rechtsschutz garantiert. Es gehört zu den Erfolgen der letzten Zeit, dass auch in Deutschland eine entsprechende gesetzliche Klarstellung erfolgt ist.

Es wird aber im EU-Kontext zu überprüfen sein, ob die im letzten Jahr revidierten Verantwortungskriterien von Dublin III tatsächlich umgesetzt werden.

Dublin III ermöglicht den Mitgliedstaaten durchaus, flexibel auf humanitäre Härtefälle und außergewöhnliche Situationen zu reagieren. Verbesserungen zur Wahrung der Einheit der Familie und des Kindeswohls wurden eingeführt, einschließlich der Verpflichtung, Familienangehörige und Verwandte ausfindig zu machen.

Die Zusammenführung von Familienangehörigen, die sich in verschiedenen am Dublin-System beteiligten Staaten befinden, ist eine vorrangige Verpflichtung. Es können sich auch Konstellationen ergeben, in denen die familiären Bindungen außerhalb der Kernfamilie Berücksichtigung finden sollten. Ob dieser Spielraum tatsächlich genutzt wird, bleibt aus unserer Sicht der Lackmustest für die Beurteilung der Wirksamkeit der Dublin-III-Verordnung mit Blick auf den Flüchtlingsschutz.

Die teilweise gravierenden Probleme in einzelnen EU-Mitgliedstaaten, Schutzsuchenden menschenwürdige Aufnahmebedingungen und ein faires wie effizientes Asylverfahren zu gewähr-

leisten, machen jedoch eine Klarstellung zwingend erforderlich:

Die Überstellung in einen anderen Staat im Rahmen des Dublin-Systems ist aus menschenrechts- und flüchtlingsrechtlichen Gesichtspunkten unzulässig, wenn den Schutzsuchenden dort unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Weiterschlebung in eine solche Gefahr oder in eine Gefahr im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention droht. Dies gilt sowohl dann, wenn das Schutzsystem im primär zuständigen Staat insgesamt nicht funktioniert oder an einzelnen Systemstellen schwerwiegende Mängel aufweist (»systemische Mängel«), als auch, wenn im Einzelfall eine solche Gefahr droht.

Wer angesichts der verzweifelten Flucht übers Mittelmeer die Ziele, Maßstäbe, Standards und Instrumente einer europäischen Asylpolitik auf hohem Schutzniveau benennt, muss sich auch mit der Frage beschäftigen, wie Flüchtlinge auf sicherem, legalen Weg nach Europa gelangen können.

Die monströsen Ausmaße des Konfliktes in Syrien, die Belastungen der Nachbarländer in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht durch die Aufnahme von Hunderttausenden von Flüchtlingen lassen unweigerlich auch die Frage aufkommen, was kann, was muss Europa mehr tun, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, im Flüchtlingsschutz globale Verantwortung zu übernehmen.

Zunächst ist dabei auf das flüchtlingspolitische Instrument des ‚Resettlement‘ zu verweisen, das in Europa zwar auch eine gewisse Tradition, aber niemals jenen Umfang und jene Kontinuität angenommen hat, wie wir es von einigen wenigen Überseestaaten, allen voran der USA, kennen. Konkret im Fall Syrien rechnen wir damit, in den nächsten beiden Jahren Aufnahmeplätze für 100.000 Syrer finden zu müssen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die EU-Regierungs- und Staatsoberhäupter letzten Freitag vor allem auch mit Blick auf das syrische Drama als Zielvorgabe beschlossen haben, den europäischen Beitrag für das globale ‚Resettlement‘-Programm zu erhöhen.

Mit seinem nunmehr auf 20.000 Plätze erweiterten Humanitären Aufnahmeprogramm – einer bislang unbekanntem Kreuzung aus erweitertem Familien- bzw. Verwandtennachzug und der Aufnahme von Flüchtlingen nach humanitären Kategorien – sowie den jeweils eigenen Programmen der Bundesländer trägt Deutschland seit dem

letzten Jahr fast im Alleingang dazu bei, unser Ziel zu erreichen, bis Ende 2014 insgesamt 30.000 syrischen Flüchtlingen eine geordnete, legale Ausreise entweder im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen oder ‚Resettlement‘ aus der betroffenen Region zu ermöglichen.

Wir sehen deshalb Deutschlands Handeln als beispielgebend an, dem sich hoffentlich andere Staaten anschließen werden. Es bleibt festzustellen, dass nirgendwo sonst auf der Welt so frühzeitig eine intensive, öffentliche und von der Politik aufgenommene Diskussion um die Aufnahme syrischer Flüchtlinge stattgefunden hat. Ich sehe dies auch als Verdienst der deutschen Zivilgesellschaft an, als persönlichen Verdienst vieler, die sich heute hier in der Friedrichstadtkirche versammelt haben. Dafür auch im Namen von UNHCR meinen Dank und meinen Respekt.

Deutschland ist in allen Aspekten des Flüchtlings-schutzes wie der Humanitären Hilfe eines der wichtigsten Länder, nicht nur in und für Europa. Es braucht Deutschland, um der Institution des Asyls in der Wertegemeinschaft der Europäischen Union eine positive Zukunft zu geben.

Umso bedeutender ist es natürlich, wie Deutschland auf dem Gebiet des Asylrechts und des Flüchtlingsschutzes agiert, Gesetze und EU-Richtlinien umsetzt. Wir verkennen dabei nicht, dass Deutschland als das Land, in dem weltweit derzeit die höchste Zahl von Asylanträgen gestellt wird, vor besonderen Herausforderungen steht.

Das gilt vor allem auch für die Behörden und Menschen in den Städten und Gemeinden, die konkret und sehr praktisch gefordert sind, Unterstützung für eine Zahl von Schutzsuchenden, Migranten und Flüchtlingen zu leisten, auf die man so nicht vorbereitet war. Das alarmierende Ausmaß an Konflikten, von denen die Welt heimgesucht wird, hinterlässt seine Spuren in Gestalt der Hilfe- und Schutzsuchenden auch in Deutschland.

Ich hoffe, dass die Städte und Gemeinden, wie auch die Tausenden von deutschen Bürgerinnen und Bürgern, die sich vor ihrer Haustüre für diese heimatlos gewordenen Menschen einsetzen, jene Unterstützung erhalten, die notwendig ist, um dem Anspruch und der internationalen Geltung des deutschen Asylsystems gerecht zu werden.

Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang gewiss auch die Gesetzgebungsverfahren, die in dieser Legislaturperiode in Deutschland auf den

Weg gebracht werden sollen bzw. bereits gebracht worden sind. Die Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylbewerber auf drei Monate wird von UNHCR ausdrücklich begrüßt. Hingegen sehen wir bei dem ebenfalls bereits im Parlament verhandelten Gesetzentwurf zur Erweiterung der sicheren Herkunftsländer Änderungsbedarf, da wir in ihm u.a., mit Blick auf die EU-Asylverfahrensrichtlinie, europarechtliche Vorgaben nicht genügend berücksichtigt sehen.

Positiv wiederum ist aus unserer Sicht, dass der vorliegende Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums »zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung« einige Verbesserungen für die Flüchtlinge vorsieht, die im Zuge des ‚Resettlement‘-Verfahrens nach Deutschland kommen. So wird für sie eine neue gesetzliche Lösung gefunden, aus der sich Verbesserungen, vor allem mit Blick auf die Familienzusammenführung ergeben. Nachbesserungsbedarf sehen wir allerdings auch hier: Denn nach dem vorliegenden Entwurf bleibt die Rechtsstellung eines ‚Resettlement‘-Flüchtlings in Deutschland hinter dem zurück, was die Genfer Flüchtlingskonvention an Rechten garantiert. Dies gilt für die Wohnsitzbindung wie für die Ausstellung eines Reiseausweises und auch für die Aufenthaltsverfestigung.

Ich will nicht verhehlen, dass uns ein weiterer Punkt in dem Referentenentwurf Sorgen bereitet. Er sieht bekanntlich weitreichende Änderungen im Bereich des Haftrechts für Asylsuchende im Dublin-Verfahren vor. Wir haben stets betont, dass Haft nur in Ausnahmefällen und unter strenger Beachtung der Verhältnismäßigkeit gegenüber Schutzsuchenden angewandt werden soll.

Wendet man aber die Kriterien des Referentenentwurfs unter dem Stichwort »Fluchtgefahr« an, muss man besorgt darüber sein, dass es zu einer weitreichenden und systematischen Inhaftierung von Asylsuchenden in Deutschland kommen könnte. Ich persönlich kann mir nicht vorstellen, dass dies tatsächlich intendiert ist, zumal wir ja aus anderen Staaten wissen, welche verheerende Wirkung die Gleichsetzung von Asylbewerber und Inhaftierung auf die Betroffenen, den Flüchtlingsschutz und seinem Ansehen in der Bevölkerung haben kann. Ich hoffe deshalb, dass im weiteren Gesetzgebungsprozess gerade auch in diesem kritischen Punkt noch substanzielle Änderungen erfolgen können.

Erlauben Sie mir abschließend, persönlich aber auch im Namen von UNHCR ein Wort des herzli-

chen Dankes an den Bundespräsidenten, der mit seinem Erscheinen und Beitrag hier, aber auch in der Vergangenheit immer wieder gezeigt hat, welche hohe Bedeutung er dem Thema beimisst, dem sich dieses Symposium seit nunmehr 13 Jahren widmet. Ihre Teilnahme, Herr Bundespräsident, ist für mich auch Ausdruck dessen, dass der Flüchtlingsschutz hierzulande im Wertekanon bürgerlichen Engagements ganz weit oben steht.

Jeden Tag erreichen uns herzerreißende Appelle von syrischen Flüchtlingen, die um Aufnahme in Deutschland bitten. Das Ansehen Deutschlands wird in einem Satz eines syrischen Familienvaters deutlich, der wie das »Plätzchen« Goedharts so

simpel wie hoffnungsvoll ist: »Germany is a country of peace and protection«.

Ich persönlich sehe dies genauso, jetzt wo ich nach 20 Jahren wieder in Deutschland lebe und arbeite. Ich weiß auch, dass dafür hart gearbeitet worden ist und nach wie vor gearbeitet werden muss, da diese Situation in keiner Gesellschaft selbstverständlich ist.

Ich versichere Ihnen daher, dass UNHCR Sie weiterhin bei dieser Arbeit unterstützen wird.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!



Asyl in Europa und Deutschland – drängende Probleme aus der Sicht von Amnesty International

Selmin Çalışkan, Generalsekretärin von Amnesty International in Deutschland

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Bundespräsident,

Herr Bundespräsident, in Ihrer Weihnachtsansprache fragten Sie im Hinblick auf den Schutz von Flüchtlingen: »Tun wir wirklich schon alles, was wir tun könnten?«

Ich möchte die Frage sehr deutlich mit einem klaren NEIN beantworten. Und ich bin mir sicher, dass dieses NEIN von der Mehrheit der hier Anwesenden mit all meiner Empörung und Enttäuschung geteilt wird. Denn natürlich könnten wir mehr tun, viel mehr sogar. Und das gilt für unseren Beitrag innerhalb von Deutschland genauso wie für unseren deutschen Beitrag innerhalb der Europäischen Union.

Das Drama, das sich an den europäischen Außengrenzen abspielt, ist noch viel schlimmer, als Herr Sachau es eingangs skizziert hat. Es geht nicht nur um ein Wegheeren, sondern um eine aggressive menschenverachtende Politik der Abschottung, von der die ganze Europäische Union - also auch Deutschland - profitiert.

Ein Beispiel ist Griechenland: Für den aktuellen Amnesty-Bericht zur Situation an der griechisch-türkischen Grenze haben unsere Mitarbeiter u.a. mit fünf syrischen Flüchtlingen gesprochen, die im März versucht hatten, von der Türkei aus mit dem Boot Griechenland zu erreichen. Die griechische Küstenwache beschoss das Boot mehrmals.

Einer sagte: »Zuerst dachte ich, es wären keine echten Kugeln. Aber dann hörte ich, wie jemand schrie, dass eines der Mädchen blutüberströmt sei. Da verstand ich, dass man uns mit richtigen Waffen beschossen hatte. Wir hatten alle Todesangst. Es war, als hätten wir den Krieg in Syrien nie verlassen.«

Fast 100.000 Menschen haben sich europaweit mit einer Petition gegen das Vorgehen Griechenlands eingesetzt. Doch die griechische Regierung

negiert die systematischen Pushbacks ihrer Küstenwache oder spricht von wenigen Einzelfällen.

Auch in anderen Mitgliedstaaten wird auf Flüchtlinge an der Grenze geschossen. Spanien setzte im Februar Gummigeschosse gegen ein Flüchtlingsboot in Melilla ein. 14 Menschen ertranken bei dem Vorfall.

Ich sage: Wir müssen in Europa endlich zuerst Menschen und dann Grenzen schützen!

In Italien stand die europäische Öffentlichkeit für einen Augenblick vor weißen Kindersärgen und war angesichts des Ausmaßes der Katastrophe von Lampedusa für einen Moment aufrichtig betroffen. Ein Ergebnis war die Auflage des Mare Nostrum Projekts der Italiener, mit dem die italienische Marine seither Tausende von Menschen aus Seenot retten konnte.

Aber wo ist die große und notwendige Kehrtwende in der europäischen Flüchtlingspolitik, die ein paar Tage und Wochen nach Lampedusa für viele von uns möglich erschien?

Die strategischen Leitlinien der europäischen Innenpolitik, die die Staats- und Regierungschefs beim EU-Gipfel letzte Woche beschlossen haben, halten an dem Status Quo fest und leiten keinen Richtungswechsel ein – der politische Wille fehlt, Lampedusa scheint schon vergessen. Auch aus Deutschland vernimmt man keine Vorschläge für ein Ende der Abschottung. Dabei haben Amnesty International, Proasyl, Kirchen und Wohlfahrtsverbände unermüdlich wiederholt, was zu tun ist:

- Die EU muss die Seenotrettung von Flüchtlingen und Migranten im Mittelmeer als Gemeinschaftsaufgabe begreifen, die gemeinsam finanziert und durchgeführt wird.
- Wir brauchen endlich sichere Zugangswege für Flüchtlinge nach Europa. Angesichts der weltweit dramatisch gestiegenen Flüchtlingszahlen auf ein trauriges Hoch von über 50 Millionen müssen wir Resettlement- und Humanitäre Aufnahmeprogramme noch viel stärker ausbauen und Flüchtlingen auch über einen großzügigen Familiennachzug die geschützte Einreise nach Europa ermöglichen.

- Menschen, die in einem europäischen Mitgliedstaat internationalen Schutz erhalten haben, sollten außerdem sehr viel einfacher und schneller Freizügigkeit in der Europäischen Union genießen. Das würde auch den Druck auf das innereuropäische Verteilungssystem Dublin III deutlich nehmen.

- Kein EU-Mitgliedstaat darf bei der Einwanderungskontrolle mit Drittstaaten wie Libyen oder Marokko kooperieren, die eine fragwürdige Menschenrechtsbilanz haben, und die sich u.a. dazu verpflichten, Flüchtlinge bereits an der Ausreise nach Europa zu hindern.

Kurzum: Deutschland muss seine Stimme erheben, wenn es von solchen Kooperationen oder illegalen Zurückweisungspraktiken anderer Mitgliedstaaten hört. Es muss als Menschenrechtsverteidiger genauso lautstark in der EU auftreten, als ginge es um Wettbewerbsverletzungen oder Wirtschaftsfragen. Denn die Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen sind auch eine deutsche Angelegenheit. Hier erwarten wir von der Bundesregierung deutlich mehr Engagement!

Gerade hat die Innenministerkonferenz die Aufnahme weiterer 10.000 syrischer Flüchtlinge in Deutschland beschlossen, was wir ausdrücklich begrüßt haben. Trotz aller Passivität der anderen europäischen Mitgliedsstaaten ist dies angesichts des Ausmaßes der syrischen Flüchtlingskrise gleichsam nur ein kleiner Beitrag.

Im Schatten solcher Aufnahmezusagen erleben wir leider eine allzu restriktive deutsche Flüchtlingspolitik, die ich nur anhand von vier kurzen Beispielen verdeutlichen will:

1. Deutschland stellt Asylsuchende nach Bulgarien zurück, obwohl diese nach unseren jüngsten Recherchen dort noch immer in menschenunwürdigen Zuständen leben müssen. Wenn sich 100 Asylsuchende eine Dusche und 50 eine Toilette teilen, dann leuchtet jedem ein: mit adäquaten Aufnahmebedingungen hat das nichts zu tun. Die anlässlich der Syrien-Krise Ende letzten Jahres gestiegenen Flüchtlingszahlen in Bulgarien hatten aber nicht allein erhebliche Defizite bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen oder beim Zugang zum Asylverfahren zur Folge: auch die Grenzen wurden abgeriegelt. Und so gelangten in diesem Jahr nur noch wenige hundert Schutzsuchende in das Land.

Es wäre es ein gutes Zeichen europäischer Solidarität, Bulgarien zu entlasten und das Asylverfah-

ren von ein paar hundert weitergereisten Asylsuchenden hier durchzuführen.

2. Die Bundesregierung erklärt Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien zu sicheren Herkunftsländern. Dieses Konzept lehnen wir grundsätzlich ab, denn jeder Einzelfall muss sorgfältig geprüft werden, ohne dass Asylsuchende in der Anhörung gegen die gesetzliche Vermutung, ihr Herkunftsstaat sei für alle sicher, ankämpfen müssen. Roma werden in diesen Ländern immer noch in zahlreichen Lebensbereichen diskriminiert. Deshalb muss gründlich geprüft werden, ob diese verschiedenen diskriminierenden Maßnahmen in ihrer Summe nicht doch einer Verfolgung gleichkommen. Die Bundesregierung darf Verfolgung nicht per Gesetz wegdefinieren. Wir fordern den Bundesrat deshalb auf, seine Zustimmung zu dem Gesetzesvorhaben zu verweigern.

3. Schließlich hat die Bundesregierung Vorschläge zum Bleiberecht und zur Ausweisung vorgelegt, deren restriktive Regelungen Ihnen vermutlich im Einzelnen bekannt sind:

- Die Bundesregierung schafft die Grundlage dafür, dass die soeben vorgeschlagene Bleiberechtsregelung leerlaufen könnte.
- Sie schreibt die gesetzliche Vermutung fest, dass bei einem Großteil der abgelehnten Asylanträge der Antrag nur gestellt wurde, um in Deutschland Sozialleistungen zu beziehen.
- Sie weitet die Erteilung von Aufenthalts- und Wiedereinreiseverboten unverhältnismäßig aus.
- Und über die diversen Fallkonstellationen, in denen eine »erhebliche Fluchtgefahr« nun vermutet wird, droht die Ausweitung der Abschiebungshaft.

Wir fordern, dass diese Regelungen auf keinen Fall Gesetz werden.

4. Zu guter Letzt liegt jetzt der Referentenentwurf zum Asylbewerberleistungsgesetz vor, der zwar im Vergleich zum vorhergehenden Entwurf kleine Verbesserungen enthält. Doch schon beim letzten Symposium habe ich gesagt: Dieses Gesetz diskriminiert und muss abgeschafft werden!

Ich appelliere an die politisch Verantwortlichen in Deutschland, bei steigenden Asylantragszahlen nicht kleinlich zu sein, sondern mutig Verantwortung für Flüchtlinge in Deutschland und Europa zu übernehmen.

Denn SIE sind die Verantwortlichen dafür, dass Flüchtlinge menschenwürdig behandelt werden und Schutz finden. Momentan ist es so, dass wenn es die starke Zivilgesellschaft, die hier gerade versammelt ist, nicht gäbe, Flüchtlinge kein Willkommen und keinen Schutz in Deutschland hätten. Aber es kann doch nicht sein, dass für die Wahrung der Menschenrechte von Flüchtlingen, die der verfassungsmäßige Auftrag der Bundesre-

gierung sind, einzig und alleine die Zivilgesellschaft verantwortlich ist. Deswegen danke ich Ihnen und euch heute, dass Sie sich mit Klugheit, Menschlichkeit und zähem Engagement für Flüchtlinge einsetzen.

Herzlichen Dank!



Access to Europe

Dr. Michael Diedring, Generalsekretär des Europäischen Flüchtlingsrates (ECRE), Brüssel

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Gauck, sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst ist es mir eine große Freude, heute in der Heimat meiner Eltern und Familie, das Wort ergreifen zu dürfen. Als frischgebackener deutscher Staatsbürger bin ich froh über mein deutsches Erbe, aber es ist mir auch bewusst, dass wir in der heutigen Zeit auf europäischer Ebene denken und handeln müssen. Dies gilt insbesondere für den Schutz der Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migranten. Ich möchte mich noch sehr herzlich dafür bedanken, dass ich heute die Ehre habe, vor Ihnen sprechen zu dürfen.

Ich möchte jetzt meine Rede weiter auf Englisch halten.

President Gauck, Ladies and Gentleman,

I'm deeply honoured to have been invited to address you at this 14th Berlin Symposium on Refugee Rights. As many of you know, ECRE is an Alliance of 84 refugee-assisting NGOs from 37 countries across Europe – including 6 member organisations from Germany. ECRE has now been active for 40 years protecting the rights of refugees, asylum seekers and displaced persons. It is truly disheartening to hear that over 50 million people around the globe are now categorised as such, the highest number since the end of WWII (a time, you will all recall, of enormous displacement throughout Europe). The biggest increase in refugees today comes from those people fleeing the violent conflict in Syria; over 2.8 million have fled and been registered by UNHCR, the true number is surely significantly higher.

We need to be reminded that »one of the greatest humanitarian tragedies of our time» is not happening on the other side of the planet. While it is 2,800 km as the crow flies from Damascus to Berlin – roughly the same distance as from Tallinn, Estonia to Madrid – it is less than 300 km from Damascus to Cyprus (that's a trip from Berlin to Hannover) and 1200 km to the Evros river

on the Greek-Turkish border (the same distance as Berlin to Tampere, Finland).

I mention Tampere because, 14 years ago at the Tampere Summit, Member States set out the goal of achieving a common European asylum system, and stated »The European Council reaffirms the importance the Union and Member States attach to **absolute respect of the right to seek asylum**...and offers...**guarantees** to those who seek **protection in or access to** the European Union». This position is fully consistent with Article 18 of the European Charter of Fundamental Rights, which guarantees the right to asylum. On 1 December 2009, with the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Charter of Fundamental Rights became legally binding on all Member States as well as the EU institutions, when implementing EU law.

So why provide a quick review of the Tampere statement and the Charter of Fundamental Rights? Because the EU's current policy and practice with respect to access to Europe is not in line with European values and fundamental rights, nor defensible on moral grounds.

Let's examine what is meant by »fundamental European values» because we often throw terms around without having given sufficient contemplation to their meaning. Article 2 of the Treaty on the European Union reminds us that »the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and the respect for human rights.» Let's compare these fundamental European values with the motivation of those people forced to flee their homes due to war or persecution.

These men, women and children are fleeing for:

- Their lives and dignity as human beings;
- For freedom;
- For safety;
- Most for democracy and equality;
- And to have their human rights respected;
- Due to a breakdown in or lack of the rule of law and security in their home countries.

This list sounds familiar because these people who are trying to get to Europe are doing so for

the same fundamental reasons upon which the European Union was created.

No person in Syria thought »I hope my child's school will be bombed today so that I can travel to Europe.« No doctor, lawyer, teacher or business owner in Syria thought, »Oh good, the war has destroyed my livelihood and is threatening the lives of my family and loved ones, NOW I can give up everything I've built during my life to relocate to Europe.« People are fleeing Syria, as well as other countries such as Eritrea and Sudan, to save their lives. Period.

There is one other fundamental European value we must add to the list; the essential principle of solidarity, which has been defined in the bureaucratic European Union context as sharing both advantages and burdens equally and justly among EU Member States.

Now, the Oxford Dictionary defines the word solidarity simply as »unity or agreement of feeling or action, especially among individuals with a common interest.« We see simple examples of solidarity around us every day. As I travel around Europe I see, as we all do, the rituals of boarding an airplane or train. On every trip I see someone who needs assistance, for whatever reason, to put their bag into overhead storage. I have never, in my entire life, overhead anyone say, »well, what's in it for me?« or »sure, but times are tough, you'll need to give me 5 Euros for such help.« We provide this assistance, this solidarity, not because we are »sharing both advantages and burdens equally,« but because it is simply the right, decent and human thing to do to provide help where it is needed.

We should also keep these basic concepts of humanity in mind when we look at how our governments fulfill our wishes.

But let's get back to European Union asylum policy and practice, especially with respect to access to Europe, because given our shared fundamental values, the Charter of Fundamental Rights and the recently enacted legislation making up the Common European Asylum System, we must be treating refugees and asylum seekers with the dignity and respect they so deserve, no?

Well, NO we aren't.

Let's look at the Syrian situation, although we must not forget people from other lands who are fleeing war and persecution and also deserve our

respect and support. In just over 3 years of violent conflict, over 9 million people have been forced to flee their homes (that's the current population of Denmark, Estonia and Latvia COMBINED). While two thirds are displaced within the fractured state, 2.8 million people have fled the country. Half of the refugees are children. 97% of the refugees are hosted in the surrounding countries – over 1.2 million in Lebanon (a country with an estimated population of just over 4 million), over 1 million in Turkey and over 600,000 in Jordan (a country where 90% of its land is classified as desert, and where its total refugee population is also over 1 million).

By contrast, less than 100,000 people, or 3% of the refugees from Syria have sought protection in Europe.

To put that in full perspective, in 2013, there have been 433,000 **applications** for asylum, **IN TOTAL**, in all 28 Member States of the European Union. Five EU Member States, Germany, Sweden, France, the UK and Italy, receive 70% of the total number of applicants. Only 113,000 persons **IN TOTAL** in 2013 received some form of protection across the entire EU. The entire population of the EU equals 506 million people. As President Gauck asked, are we doing enough?

To the credit of Member States, the blended EU recognition rate for Syrian asylum seekers is over 90% and almost no Syrians are returned. The 28 EU Member States, however, cannot even agree to take a unified position with respect to the disposition and status of refugees from Syria. Just one of the many challenges for a truly common European asylum system.

Like President Gauck, I would also like to look for a moment at the experiences of these refugees. Less than two months ago, British writer Neil Gaiman made his first visit to a refugee camp, visiting two separate camps in Jordan. I'd like to paraphrase and share some of his poignant and powerful observations:

We are in a metal shed in Azraq refugee camp, Jordan, sitting on a low mattress, talking to a couple who have been here since the camp opened two weeks ago. Abu Hani is a good-looking man in his late 40s who looks beaten, like an abused dog. He hangs back. His wife Yalda talks more than he does.

There is a water jug on the floor. It is the only water they have. We have managed to knock it

over twice, and each time we apologise and feel awful, as in order to refill it there is a five-minute walk to the four taps embedded in concrete at the corner of the block. The desert air dries out the thin carpet in moments.

The couple are telling us why they left Syria. Abu Hani once owned a small supermarket, but the »officials« who ran his town trashed it, mixed detergent into the grains and pulses, and took his stock. He spent his savings restocking the shop, but when he opened again they closed him down permanently. People were killed. On the local news they would show bodies that had been found, so people could identify their relatives: one time he saw a cousin's severed head on there.

Mostly their relatives just vanished. Yalda's brothers and cousin were on their way to deliver blood for a transfusion to their infant nephew who was having an open-heart operation when they were stopped at a roadblock, and interrogated about the blood. The three men did not arrive at the hospital and were never seen again. I did not want to ask what happened to the nephew.

....

Abu Hani and Yalda tell us about the border crossing into Jordan, how they tried to leave their town without bribing a checkpoint officer, and how Abu Hani was taken into the office by the official and punched, kicked and jumped on in front of his wife and children for an hour and a half. All their money was taken from them. They left that checkpoint with him covered in blood, concussed, barely able to move and penniless.

»We woke up every morning glad we were alive, and went to sleep every night knowing we might not wake in the morning. There are so many ways to die in Syria now,« says Yalda. Their relatives have been imprisoned, gone missing, been murdered and killed in explosions.

....

Abu Hani and Yalda now both have jobs in the camp. She greets new arrivals and he works as a porter for them (although people know he has back injuries and they give him light work). They want to save enough in the camp to replace broken hearing aids for two of their four children, both of whom are deaf. They worry that if she does not hear anything, their five-year-old daugh-

ter will forget the words she already knows how to speak.

....

Everyone I talk to in the camps has a nightmare story: they stayed in Syria, going through hell, until they could take no more, and then the journey to the border, with whatever they could carry, normally just a change of clothes for the children, would be a journey across hell. They put their lives at risk, and if they arrived at the border alive, it was worth it.

....

I realise I have stopped thinking about political divides, about freedom fighters or terrorists, about dictators and armies. I am thinking only of the fragility of civilisation. The lives the refugees had were our lives: they owned corner shops and sold cars, they farmed or worked in factories or owned factories or sold insurance. None of them expected to be running for their lives, leaving everything they had because they had nothing to come back to, making smuggled border crossings, walking past the dismembered corpses of other people who had tried to make the crossing but had been caught or been betrayed.

I keep going, talking to the refugees, to the people who run the camps and care for the refugees, and then, after accompanying Ayman, a Syrian volunteer nurse on his rounds, as he changes the dressings on a youth whose foot was blown off by a landmine and an 11-year-old girl who lost half her jaw in a mortar attack that killed her father, I realise I can't think straight. All I want to do is cry. I think it is just me, but Sam, the cameraman, is crying too.

I imagine the world dividing into the people who want to feed their children, and the ones shooting at them.... [I]t is rare that you know you have picked the right side. You are on the side of people.

This is the current reality for the people fleeing Syria. And remember, this does not include the challenges and trauma they will face if they attempt a journey to Europe.

There are positive developments in Europe with respect to access by refugees and asylum seekers. Germany, for example, is showing leadership and responsibility. Not only are Germany and Sweden registering by far the highest number of asylum

claims from Syrians across the EU, Germany recently announced an additional 10,000 places for refugees from Syria under a temporary Humanitarian Admissions Programme. This brings the total to be granted protection under this programme to 20,000. It is a sizeable number, but balanced against the enormous needs it is not even a drop in the ocean but rather a few grains of sand from the beach. And at the same time, there is a backlog of 80,000 family reunification applications across Germany. And Germany is not alone, family reunification backlogs occur across the EU. Since when has it become EU policy to discourage unity within the family? Respect for family, in all its forms, has been the bedrock, and I would say, a long held core value of European society.

The Italian navy, through its humanitarian Mare Nostrum operation, is saving tens of thousands of people by providing search and rescue in the dangerous and deadly Mediterranean (as President Gauck mentioned, tragically, it is estimated that 23,000 refugees and migrants have drowned attempting to cross since 2000). The EU has only provided limited assistance to the Italian government, which is shouldering the full cost of the operation, estimated to be 9 million Euros per month. Frontex, the EU Border agency, while recently having its mandate extended to include search & rescue, has not yet joined or directly supported the Mare Nostrum operation. This seems to be a strong case for more EU solidarity, as the proper response to those risking their lives to cross the Mediterranean to seek protection should be European, and not just the sole responsibility of the southern Member States.

The Mediterranean Sea is particularly important not only because it is a dangerous and deadly route, but because under an EU policy on access that would probably even shock Franz Kafka, persons wishing to apply for asylum within the EU, almost without exception, must first physically reach EU soil. A quick glance at a map shows land routes to Europe through Turkey at the Greek and Bulgarian borders, and sea routes across the Mediterranean and Aegean seas from Turkey to Greece and from Libya and Egypt to Italy and Malta.

The lack of legal paths to access asylum in Europe directly results in the economic enrichment of smugglers, life threatening journeys, and the criminalisation of those seeking to exercise a fundamental right recognised across the entire EU – the right to asylum – instead of an EU appa-

ratus providing a safe and dignified path to protection.

And even worse, there have been many credible and consistent allegations – too many to ignore – that states have been involved in illegal push-back operations where refugees are physically prevented from reaching EU soil. In these instances, it is credibly and consistently alleged that boats are turned around on the sea in dangerous operations or people are physically prevented from accessing EU soil to file an asylum claim, or even expelled after having reached EU soil without being given the opportunity to file an asylum claim. Push backs are illegal under international and EU law, yet credible and consistent allegations of illegal push backs continue to be raised. And although no facts link Frontex to such allegations of push backs, and I raise no such allegations today, with its annual budget of almost 90 million Euros, its sophisticated surveillance and intelligence-gathering activities, and with its specific mandate to prevent non-refoulement and protect fundamental rights, it is not unfair to ask:

- »If Frontex is not aware of such push back activities, why not?« and
- »If Frontex is in any way aware, why haven't they taken any action?«

The particular situation in Bulgaria is deeply troubling. During a short period between 2013 – 2014, thousands of asylum seekers crossed the Turkish-Bulgarian border, many Syrians. Bulgaria and the EU were not prepared for such numbers. UNHCR even found it necessary to provide food and shelter for these people hosted on EU soil. Efforts were made to improve reception conditions in Bulgaria and progress did occur, conditions were improved from »degrading and inhumane« to minimally acceptable. But rather than create a well-functioning asylum system in Bulgaria and keep the land border open (as the EU has loudly and consistently urged the countries neighbouring Syria to do), Bulgaria spent millions of Euros building a fence on its Turkish border and increasing the sophistication of its border control. In apparent cooperation with Turkish border authorities, the flow of refugees now entering Bulgaria is down to less than 100 per month. The EU border in Bulgaria has effectively been sealed.

The Spanish exclaves of Ceuta and Melilla, politically part of Europe but geographically in Africa, are also borders protected by high fences and advanced technology.

So how should we better address the rights of those seeking protection in Europe? In many ways, it is very straightforward if there is the necessary political will.

One option that could balance border protection with refugee protection would be the introduction of a broad resettlement programme for the most vulnerable. At present, while Germany has agreed to accept 20,000 under its Humanitarian Admissions Programme, the total resettlement places offered by the remaining 27 EU Member States is just over 5,000. This cannot be seen as a serious response to such a humanitarian crisis, particularly when resettlement is one of the few ways in which people can legally, safely, and in an organized manner, reach Europe and be offered a durable solution.

It may make sense to explore the feasibility of private initiatives to complement on-going Member State resettlement programmes. Under such »private sponsorship programs» – utilized, for example, here in Germany or in North America – associations, organisations and groups of individuals, working with their government authorities, could agree to provide financial sponsorship to help resettle specific individuals or families. This would allow European citizens to directly show their support for resettlement, and would offer diaspora communities and others the chance to support a solution that is, as well, structured, safe and legal.

Another way of facilitating legal access is through the reform of EU visa policies. Visa requirements continue to be imposed on most of the countries that produce refugees and constitute a major obstacle preventing persons fleeing persecution to enter the EU in a safe and regular way. The EU should explore the possibility of suspending visa restrictions or exempting transit visa obligations for nationals and residents of countries experiencing a significant upheaval or humanitarian crisis.

The EU visa code **today** provides an opportunity for Member States to issue visas on humanitarian grounds. Some Member States are currently using this procedure in very limited cases. It has also been used before; for example, Malta used such a procedure in 2011 to evacuate people from Libya during the turmoil. Common EU Guidelines on this provision could further promote its use as a protection tool and encourage its increased use by Member States.

Another option is the use of existing family reunification rules. More flexible family reunification could contribute to facilitating access for family members of refugees. Such a change could be put into place quickly and would confirm Europe's fundamental support for the family unit as a matter of policy.

It is clear that humanitarian visas, more flexible family reunification rules and increased resettlement will always have its limitations in terms of the number of persons who benefit. Refugees who are not accepted under such procedures will continue to try to find other ways to reach Europe. In addition, such channels will not solve the challenge of those who do not come to the EU for international protection but for other reasons. These options, however, can be put into place if the political will to do so exists.

It is also critical to remember that organising legal channels to access asylum does not absolve us of our duty to implement protection-sensitive border control policies. The fact that today access to an asylum procedure is not guaranteed at the EU's external borders and that people are being refouled is unacceptable and not in line with fundamental European rights and values. Such a situation undermines the credibility of the EU as a whole. Current policies must be changed to bring them in line with Europe's fundamental rights, values and guiding principles.

I'd like to conclude with a personal story. There is a young Syrian man I know, who I'll call Adnan. I've gotten to know Adnan because he works as a specialist for our IT service provider. You see, he was an IT specialist in Syria, and needed to leave the country almost 3 years ago because he was politically active. He has refugee status in Belgium, a good job, has become fluent in Dutch and pays his taxes as a fully functioning member of Belgian society. He has used the money he earns to bring his two brothers to safely and to support his parents who were still in Syria. His two brothers were able to join him, although they were pushed back several times before successfully reaching the EU. One of his brothers was beaten in Italy by the authorities until he lost consciousness and they were able to take his fingerprints.

When I saw Adnan working in our office, he always struck me as a rather serious person, although always approachable and polite. I met Adnan last week and he looked like he would explode from happiness; he was a completely

different person, as if the weight of the world had been lifted from his shoulders. He told me he literally had too much energy to sleep or stand still. The reason he was so overjoyed was because he and his brothers were finally able to bring their parents, their wives and children to Brussels.

This decent man, who had quickly rebuilt his life and is a productive member of society, had tried for almost 2 years to find a legal way to reunite his family in safety. In the end, he was not successful and had to resort to irregular means, thereby putting the lives of his parents and loved ones at risk, so they could be reunited and rebuild their lives outside Syria. How can I explain Europe's policies to Adnan and his parents? To

his young nieces and nephews who had to risk their lives to reach Europe? Ironically, Adnan is EXACTLY the type of educated, resourceful and resilient individual that Europe needs; in fact, the EU has built up a »Blue Card» system to attract just such qualified people.

The true measure of a country, as well as a person, is how it deals with the most vulnerable. Our children may not consider this one of Europe's finest hours. Fundamental rights and fundamental values are just that, and should not be modified or curtailed based upon the strength of economic indicators. For if that is the case, they were not fundamental rights or values at all.

D

Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten im Lichte des Unions- und Verfassungsrechts

Dr. Reinhard Marx, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M.

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

In allen Westbalkanstaaten sind *Übergriffe auf ethnische und religiöse Minderheiten*, insbesondere auf *Roma* und *Homo- und Transsexuelle*, auf Journalisten und Rückkehrer Ausdruck seit langem bestehender struktureller Probleme. Der Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsstaaten schreibt gewalttätige Ausschreitungen in dieser Region als vorübergehende Einzelercheinungen schön, die ihre Ursache im allgemeinen Unmut der Bevölkerung über die wirtschaftliche und soziale Lage, jedoch keinen ethnischen Hintergrund hätten. Dem widersprechen jedoch Berichte des Europarates, die Fortschrittsberichte der Kommission, Berichte der OSZE, die unionsrechtlichen Verpflichtungen zuwider nicht berücksichtigt werden. Danach ist Gewalt gegen Minderheiten oft das Ergebnis ethnisch oder religiös bedingten Hasses, der in den jeweiligen Gesellschaften traditionell stark verbreitet ist. Verantwortliche Politiker schüren Hass und Intoleranz. Hass wird insbesondere auch im Internet verbreitet. Es wird über Angriffe auf ethnische Minderheiten, die Schändung von Grabstätten mit Graffitis, Brandanschläge und Zerstörungen religiöser Einrichtungen berichtet. Zusätzlich zum Problem offener Gewalt gegen Minderheiten wird auch über institutionelle Diskriminierung gegen Minderheiten, insbesondere gegenüber Angehörigen der Roma berichtet.

In *Mazedonien* etwa sind Roma nach wie vor bevorzugte Opfer polizeilicher Misshandlungen. Diese richten sich insbesondere gegen männliche *Roma*, die aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit von der Polizei kontrolliert und misshandelt werden. Bezogen auf *Serbien* beschreiben eine Vielzahl internationaler und nationaler Berichte die Situation der *Roma* als besonders kritisch. Diese sind häufig einerseits Opfer von Gewaltverbrechen und andererseits von institutioneller Diskriminierung insbesondere im sozialen Bereich. Rassistische Hetze und Gewalt gegen Roma stellen in Serbien nach wie vor ein landesweites Problem dar. In den Berichten für 2013 werden mehrere Angriffe auf individuelle Roma wie auch

auf Siedlungen von Roma genannt und Beschwerden von Opfern erwähnt, die sich darüber beklagen, dass die Polizei nicht oder nur unzulänglich und zögerlich einschreitet und teilweise sogar offen mit den Angreifern sympathisiert. Exemplarisch waren mehrtägige Demonstrationen im Belgrader Stadtteil Zemun im November 2013, bei denen etwa 200 Personen mit Schlachtrufen, wie »*Bringt sie um, schlachtet sie, damit kein Zigeuner übrig bleibt*« durch die Straßen zogen.

Eingebettet sind Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende institutionelle Diskriminierungen gegen Roma in ein in dieser Region vorherrschendes Klima der Intoleranz und des Hasses gegen Minderheiten, von dem neben Roma und anderen ethnischen Minderheiten insbesondere auch Homo- und Transsexuelle betroffen sind. Gewalt und Diskriminierung gegen diese Personengruppen sind nach wie vor ein ernsthaftes Problem. Angriffe werden häufig aus Furcht vor weiteren Repressalien nicht gemeldet.

Prüfmaßstab

Soll ein bestimmter Herkunftsstaat vom Parlament als »sicher« eingestuft werden, muss Klarheit über den rechtlichen Prüfmaßstab bestehen. Prüfmaßstab nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG ist, dass in diesem Staat weder »politische Verfolgung« noch »unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung«¹ stattfindet. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt der Herkunftsstaatenregelung ist der *staatsfixierte Begriff der Verfolgung* und der nach der verfassungsgerechten Rechtsprechung ebenso staatsfixierte Begriff der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung nach Art. 3 EMRK. Nach dieser Rechtsprechung ist politische grundsätzlich staatliche Verfolgung.² Dementsprechend befasst sich die Begründung des Gesetzentwurfs lediglich mit staatlichen Verfolgungen.

Damit wird der Maßstab des Unionsrechts verfehlt, der gerade für die Situation von Minderheiten von besonderer Bedeutung ist. Der Gesetzentwurf wie auch bereits zuvor die Referententwürfe missachten damit den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang, dem sich auch die Verfassung unterzuordnen hat. Für das unionsrechtliche

Konzept sicherer Herkunftsländer ist der *Begriff der Verfolgungshandlung* und der *konventionsrechtliche Begriff* der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder maßgebend. Gegenüber den 1993 maßgebenden Rechtsmaßstäben haben sich damit aufgrund der unionsrechtlich veranlassten Einfügung des Asylrechts in das Völkerrecht die für den Gesetzgeber maßgebenden Rechtsmaßstäbe bei der Listung »sicherer Herkunftstaaten« entscheidend verändert. Da dem Unionsrecht die *Schutzlehre* zugrundeliegt, dürfen bei der Analyse der allgemeinen Situation des Drittstaats, der zum sicheren Herkunftstaat bestimmt werden soll, nicht nur vom Staat ausgehende Verfolgungen in den Blick genommen werden, sondern umfasst der rechtliche Maßstab auch Verfolgungshandlungen, die von privaten Akteuren begangen werden, und ist besonders sorgfältig zu prüfen, ob der Staat gegen diese wirksamen Schutz gewährt und Zugang zum nationalen Schutzsystem besteht (Art. 7 Abs. 2 letzter Hs. RL 2011/95/EU, § 3d Abs. 2 letzter Hs. AsylVfG n.F.).

Dabei hat der Gesetzgeber auch *schwerwiegende Diskriminierungen* in seine Bewertung einzubeziehen: Ausgangspunkt der Verfolgungshandlung sind »*schwerwiegende Verletzungen grundlegender Menschenrechte*« (Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) RL 2011/95/EU, § 3a Abs. 1 Nr. 1 AsylVfG n.F.). Dieser auf den flüchtigen Blick eher enge Ansatz wird insbesondere durch den *Kumulationsansatz* in Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) RL 2011/95/EU (§ 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG n.F.) sowie die *Regelbeispiele* in Art. 9 Abs. 2 RL 2011/95/EU (§ 3a Abs. 2 AsylVfG n.F.) gelockert.³ Danach müssen die einzelnen Rechtsverletzungen nicht notwendigerweise schwerwiegend sein (Art. 9 Abs. 1 Buchst. b) RL 2011/95/EU). Vielmehr reicht eine »Verletzung der Menschenrechte« aus. Es müssen auch keine grundlegenden Menschenrechte betroffen sein. Buchstabe b) unterscheidet sich von Buchstabe a) des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) RL 2011/95/EU dadurch, dass die Verfolgung nicht eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte voraussetzt. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Konzeption mit § 3a AsylVfG n.F. anerkannt. Der Kumulationsansatz ist demnach weiter gefasst als der enge Ausgangspunkt des Verfolgungsbegriffs. Es ist der Kumulationsansatz, der Diskriminierungen erst juristisch handhabbar macht. Diese dürfen daher bei der Prüfung der Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge »nicht vorschnell« ausgeschlossen werden.⁴

Besonders wichtig für die Listung von Herkunftstaaten ist jedoch das *unionsrechtliche* Erfordernis, wonach es weniger wie nach der Verfassung auf eine Auflistung von Verfolgungen und Übergriffen und deren rechtliche Bewertung, sondern vorrangig darauf ankommt, dass *wirksamer Schutz* gegen Übergriffe, Hasskampagnen und schwerwiegende Diskriminierungen gewährt wird. Es ist insbesondere erforderlich, dass die verantwortlichen Täter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen und wirksam gegen Korruption vorgegangen und rechtsstaatliche Strukturen hergestellt werden. Denn Strukturen von Korruption und fehlende Rechtsstaatlichkeit fördern die *Praxis der Straflosigkeit*. Beispielhaft ist etwa in diesem Zusammenhang der Fortschrittsbericht der Kommission 2013 zu Bosnien und Herzegowina. Dieser zeichnet ein grundlegend anderes Bild als der Gesetzentwurf. Die Kommission rügt insbesondere den fehlenden Reformwillen der politisch Verantwortlichen und die unzureichende Reform des Justizwesens und hat deshalb die Zahlung von Mitteln eingestellt. Es werden ernsthafte Mängel im Blick auf die Unabhängigkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit festgestellt. Die Kommission fordert die Verantwortlichen auf, sich stärker für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu engagieren. Ferner zeigt sie sich besorgt über das hohe Maß an Korruption. Im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus seien kaum Fortschritte erzielt worden. Auch würden die internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte nur unzureichend umgesetzt hat. Dies betreffe insbesondere die Rechte von Homo- und Transsexuellen, die vor Gewalt und Hassreden geschützt werden müssten, aber auch für die Aktionspläne zur Verbesserung der Lage der Roma. Die Kommission fordert Bosnien auf, gegen Diskriminierung, insbesondere von Roma, vorzugehen. Die Kommission ist besorgt darüber, dass das bosnische Antidiskriminierungsgesetz zu viele Ausnahmen zulasse, stellt fest, dass die Umsetzung dieses Gesetzes schwach sei und kritisiert, dass es kein umfassendes System gebe, um Informationen über sogenannte Hassverbrechen (»hate crime«) zu sammeln. Die Polizei kläre diese Verbrechen nicht ernsthaft und wirksam auf. Auch sei die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft unzulänglich.⁵ Ähnlich sind die Berichte zu anderen Westbalkanstaaten. In allen wird gerügt, dass die Korruption in diesen hoch, die Justiz unzulänglich und nicht unabhängig ist, dass Täter straflos bleiben und generell gegen rassistische Gewalt keine wirksamen Schutzmaßnahmen eingeleitet werden.

Aus unionsrechtlicher Sicht können derartige Staaten daher nicht als »sicher« bezeichnet werden. Dazu muss man sich nicht erst auf den Kumulationsansatz und schwerwiegende Diskriminierungen berufen. Denn die weitverbreitete rassistische Gewalt und Hetze in diesen Ländern verletzen in besonders schwerwiegender Weise Art. 3 EMRK, ohne dass es dazu der Zuhilfenahme des von der Regierung nicht geliebten Kumulationsansatzes bedarf.

Gesetzgebungsverfahren

Der Gesetzgeber muss bei der Listung sicherer Herkunftsstaaten nicht nur den von der Verfassung und vom Unionsrecht vorgeschriebenen Prüfmaßstab beachten. Er muss darüber hinaus für das Gesetzgebungsverfahren auch ein Verfahren wählen, das sicherstellt, dass die gesetzgeberische Entscheidung auf einer verlässlichen und dauerhaften Tatsachengrundlage beruht. Zwar kommt ihm nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weiter Gestaltungsrahmen bei der Wahl der Methoden und entsprechenden Verfahren zu. Bei der Erhebung und Aufbereitung der Tatsachen hat er aber ein *bestimmtes Maß an Sorgfalt* walten zu lassen. Er muss nach Erhebung und Sichtung der tatsächlichen Grundlagen insbesondere eine *antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung* vornehmen. Diese Prüfungsanforderungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unerlässlich, weil die Würdigung des Gesetzgebers die Verwaltung und Gerichte bindet und nur unter diesen Voraussetzungen die Verkürzung des Prüfungsprogramms im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall und der hierauf beruhende Wegfall des vorläufigen Bleiberechts gerechtfertigt ist. Aus unionsrechtlicher Sicht ist er insbesondere verpflichtet, entsprechende Erkenntnisse von UNHCR, des Europaparlamentes und anderer einschlägiger Organisationen sowie von EASO heranzuziehen (Art. 37 Abs. 3 RL 2013/32/EU).

Es ist deshalb für das *Gesetzgebungsverfahren* erforderlich, die unionsrechtlich und verfassungsrechtlich vorgegebene Methodik bei der Bestimmung sicherer Herkunftsländer offen zu legen. Der Gesetzgeber muss für die Beratungen einen *offenen Beratungs- und Erkenntnisprozess* unter größtmöglicher Beteiligung spezifischen Sachverständigen aus der Zivilgesellschaft gewährleisten. Er wird dies aber nicht tun, wie dies bisherigen Beratungen verdeutlichen:

Im Koalitionsvertrag wird der entschlossene *Wille* bekundet, Bosnien und Herzegowina, Mazedoni-

en und Serbien als sichere Herkunftsstaaten einzustufen. Der Respekt vor der Verfassung hätte jedoch gefordert, dass man allenfalls einen entsprechenden Prüfauftrag für den Gesetzgeber festgelegt hätte. Derart von verfassungsrechtlichen Vorgaben befreit, legte das zuständige Fachressort zwei Referentenentwürfe vor, welche die Situation in diesen Ländern verharmloste und irreführend beschrieb und die auf zu schmaler Tatsachengrundlage beruhten. Der Gesetzentwurf bleibt auf diesem verfassungsrechtlich fragwürdigen Pfad. Weder wurden die Berichte des Europarates noch die Fortschrittsberichte der Kommission herangezogen. Dementsprechend folgerichtig ist das weitere Verfahren durch die Verdrängung der Realität in diesen Ländern geprägt. Statt dessen soll die erforderliche Legitimation durch die Überbetonung administrativer Probleme verschafft werden. Eine zweistündige Anhörung von Sachverständigen durch den Innenausschuss, die zudem noch ein weiteres Gesetzesanliegen zum Inhalt hatte, sollte dem verfassungsrechtlichen Prüfauftrag gerecht werden. Nur eine Sachverständige besaß jedoch überhaupt länderspezifische Kenntnisse zu diesen Ländern. Überwiegend kamen Praktiker zu Wort, die wortreich auf die Überlastung der Verwaltung und die Notwendigkeit von Abhilfe hinwiesen, jedoch keine Kenntnis der tatsächlichen Situation in den drei Ländern vorweisen konnten. Weitere Ermittlungen sind nicht mehr vorgesehen. Die Regierungskoalition verhindert dadurch die vom Bundesverfassungsgericht geforderte sorgfältige und tiefreichende Prüfung. Sie behandelt die Verfassung als »lästiges Übel« und trägt ihr nicht einmal formal Rechnung. Es wird nicht verkannt, dass aufgrund der Zunahme der Zahlen derzeit erhebliche administrative Herausforderungen zu bewältigen sind. Im konkreten Gesetzesprojekt geht es jedoch allein um die Frage, ob die drei genannten Westbalkanstaaten »sicher« sind und sind die entsprechenden Prüfkriterien und das Verfahren einzuhalten. Sollten nunmehr in letzter Minute auch noch Albanien und Montenegro gelistet werden, wie von den Konservativen gefordert, hätte überhaupt keine Prüfung stattgefunden. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierungskoalition derart dreist die Verfassung missachten wird.

Im Hinblick auf alle Westbalkanstaaten ist abschließend auf einen besonders bedeutsamen Einwand hinzuweisen: Den Gesetzgeber trifft eine besondere Sorgfaltspflicht, wenn er *ehemals diktatorische* oder *totalitär regierte Staaten* zu »sicheren Herkunftsstaaten« bestimmen will, wie dies bei allen Staaten des Westbalkans der Fall ist. Gerade die Behandlung von Minderheiten in die-

sen Staaten zeigt, wie fragil einerseits gesellschaftliche und staatliche Strukturen und wie langlebig andererseits gesellschaftlich überkommene und von Seiten führender Vertreter von Gesellschaft und Staat instrumentalisierte Haltungen von Intoleranz und Hass fortwirken, ja sogar weitaus wirkmächtiger sind als in früheren diktatorisch regierten Zeiten. In transitorischen Prozessen brechen durch allgemeine Verunsicherung ausgelöste Ängste im besonderen Maße aus und entladen sich in Hass, Gewalt gegen und Ausgrenzung von Minderheiten. Die Berichte des Europarates, des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und insbesondere einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen belegen dies in vielfältiger Weise. Auch aus den Fortschrittsberichten der Kommission kann entnommen werden, dass die Übergangsphase dort noch lange nicht abgeschlossen ist. Das verfassungs- und unionsrechtlich vorgegebene Ziel der erforderlichen *antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung* ist die Feststellung, dass in einem derartigen Staat eine *gewisse Stabilität und hinreichende Kontinuität* der Verhältnisse eingetreten sind und deshalb in der Rechtsanwendung aufgrund der allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Situation weder Verfolgungshandlungen noch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung stattfinden. Ein derartiges Gesamturteil kann während eines nicht abgeschlossenen Übergangsprozesses kaum mit der erforderlichen Zuverlässigkeit getroffen werden.

Praktiker aus den Ländern betonten in der Anhörung das Signal, dass die Listung der drei Westbalkanstaaten in diese Länder aussenden würde. Insbesondere die Roma würden sich nicht mehr auf den Weg nach Deutschland machen. Das Signal, das der deutsche Gesetzgeber mit seinem Vorhaben aber tatsächlich an die Gesellschaften in diesen Staaten aussendet, wird zu einer weiteren Verschärfung der Situation der Minderheiten führen. Fehlender Reformwille, korrupte Politiker, die extremistischen und nationalistischen Grup-

pierungen bei der Verfolgung von Minderheiten freies Spiel lassen, werden mit dem »deutschen Gütesiegel« »sicherer« Herkunftsstaat belohnt. Rechtsradikale Gewalttäter werden dies zum Ansporn nehmen, ihr menschenverachtendes Treiben fortzusetzen. Der Gesetzgeber treibt ein leichtfertiges Spiel mit dem Feuer aus kurzfristigem Machtkalkül. Im Ergebnis zielt das Vorhaben auf die Roma aus diesen Ländern ebenso wie die politische Kampagne gegen die Freizügigkeit des Europarechts.

Wollen wir diese Staaten in ihrem jetzigen Zustand Zugang zum »Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts« gewähren. Erklären wir sie zu »sicheren« Staaten, braucht die Kommission die Kompatibilität dieser Staaten mit den Aufnahmekriterien nicht mehr zu prüfen. Deutschland hat diese Aufgabe bereits für die Union übernommen. Welche Einwände kann die Bundesrepublik gegen die Aufnahme von Staaten haben, die sie als »sicher« bezeichnet hat, wenn diese nunmehr Mitglied der Union werden wollen?

Anmerkungen:

¹ BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

² BVerfGE 80, 315) = NVwZ 1990, 151 = InfAuslR 1990, 21 = EZAR 201 Nr. 20; BVerfGE 83, 216) = NVwZ 1991, 109 = InfAuslR 1991, 200 = EZAR 202 Nr. 20.

³ Zum Ganzen Marx, Handbuch zum Flüchtlingsschutz. Erläuterungen zur Qualifikationsrichtlinie, 2. Aufl., 2012, S. 26 ff.

⁴ BVerfGE 146, 67 (84) Rdn. 37 = EZAR NF 62 Nr. 28 = NVwZ 2012, 936 = InfAuslR 2013, 300; Marx, Asylmagazin 2013, 233 (235).

⁵ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014 (COM(2013) 700 final), Brüssel, 16.10.2013, S. 20 f., 35 f.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf



Zur Integration von Flüchtlingen: Eine gerechte europäische Flüchtlingspolitik braucht Solidarität

Staatsministerin Aydan Özoğuz, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa. 14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

dem deutschen Flüchtling Hans Sahl, alias Kobbe, laufen in dem biographischen Roman »Die Wenigen und die Vielen« in Marseille als sich abzeichnet, dass die USA ihn nach langer Flucht über Frankreich endlich aufnehmen würden, »scheußliche, richtige, dicke Tränen« über die Backen. Vielen, die sich mit Flüchtlingen unterhalten, die Menschen kennenlernen, die Flucht hinter sich haben oder sich gerade mittendrin befinden, sagt dies viel mehr als nur die Worte, die man liest. Aber viele andere auch in unserer Gesellschaft sind bei Auseinandersetzungen um Flüchtlingspolitik hin- und hergerissen. Wem sollen sie eigentlich glauben? Wer sagt ihnen die Wahrheit? Was wollen Flüchtlinge wirklich? So pauschal diese Fragen sind, so individuell, nachdenklich und menschlich müssen unsere Antworten sein.

Zunächst einmal freue ich mich, dass Sie mich heute im Rahmen des 14. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz eingeladen haben und sogar sprechen lassen. Ich weiß, dass das keine Selbstverständlichkeit ist. Herzlichen Dank dafür!

»Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise?« haben Sie die Veranstaltung überschrieben. Ich befürchte, so einfach, wie die Frage suggeriert, ist das nicht. Beides – »Herausforderungen« und »Krise« – können zusammenfallen.

Was meine ich damit? Flüchtlingsrecht bzw. Flüchtlingsschutz sind immer die Antwort auf schwerwiegende Menschenrechtskrisen. Egal ob diese in Syrien, dem Irak, in Somalia, Äthiopien oder in Nigeria zu beklagen sind.

Flüchtlingsschutz ist immer mit neuen oder wiederkehrenden Herausforderungen verbunden, denen viele Zufluchtsländer weder in der Vergangenheit gerecht wurden noch aktuell immer gewachsen sind.

Das sind sozusagen »asylpolitische Weisheiten«, die immer galten: Vor dem zweiten Weltkrieg, während des zweiten Weltkriegs und auch danach. Man braucht sich heute nur die Situation der syrischen Flüchtlinge im Libanon oder in Jordanien anzusehen.

Vor allem fehlte es immer auch an Solidarität mit Flüchtlingen. Nie wurde allen flüchtenden Menschen der Schutz gewährt, den sie benötigten. Obleich wir sagen müssen, dass im Moment in vielen Ländern wiederum einiges geleistet wird, was so manch ein reiches europäisches Land in diesen Größenordnungen nicht hinbekommt.

Dass wir uns mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 in der einen »Hälfte von Europa« letztlich darauf verständigt haben, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention anzustreben, hat nicht bewirkt, dass sich für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die alten Probleme des Flüchtlingsrechts erledigt hätten.

Weiterhin gilt:

- Von den Aufnahmeländern wird immer noch versucht, Flüchtlingen den Zugang zum jeweils eigenen Territorium zu verwehren.

(»Illegale Einwanderung« einerseits und »Flucht« andererseits werden in der politischen und in der rechtlichen Diskussion dabei mitunter vermischt.)

- Und: Nach wie vor wollen die meisten Asylländer lieber auf einen anderen zuständigen Asylstaat verweisen, als auf ihrem Territorium ein Asylverfahren durchführen.

Griechenland, Ungarn, Bulgarien, Malta, Zypern und Italien hatten auch vor 20 Jahren sicherlich keine guten oder gar sehr guten Flüchtlingschutzsysteme. Wir haben dazu jedenfalls nicht viel gefunden. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem hat die rechtliche Situation für schutzsuchende Flüchtlinge in diesen Ländern aber eben auch nicht entscheidend verbessert.

Mit den rechtlichen Vorgaben des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde diesen Ländern eine europäische Verantwortung für Asylsuchen-

de übertragen, der sie bisher teilweise nicht gerecht werden.

Die Gründe für die fortbestehenden Defizite sind so unterschiedlich wie die gerade aufgezählten Mitgliedstaaten. Sie reichen von der geographischen Nähe zu Ländern mit schweren Menschenrechtskrisen (bei Griechenland, Bulgarien, Malta) über eine zu schwache Ausstattung mit finanziellen Ressourcen (bei Griechenland, Malta, Bulgarien) bis zu einem fehlenden politischen Willen, die notwendigen Strukturen für die Gewährung von Flüchtlingsschutz aufzubauen und zu etablieren (bei Italien, insbesondere unter Berlusconi).

Aber auch das aktuelle deutsche Flüchtlingsrecht ist an vielen Punkten verbesserungsbedürftig. Und zur Qualität der asylpolitischen Auseinandersetzungen in Deutschland Anfang der 1990er Jahre ist von Herrn Kermani anlässlich des 65. Jahrestages des Grundgesetzes im Deutschen Bundestag vieles gesagt worden.

Angesichts der Flüchtlingssituation in anderen Mitgliedstaaten müssten gerade wir Deutschen wissen, welche polarisierende innenpolitische Debatten vor dem Hintergrund steigender Flüchtlingszahlen möglich werden. Wir sollten den mit solchen innenpolitischen Diskussionen oft einhergehenden Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit kennen. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verfangen – leider – nicht nur an den Rändern der europäischen Gesellschaft. Zivilgesellschaft muss sich zunehmend auch in Auseinandersetzungen mit »der Mitte der Gesellschaft« bewähren.

Aber: Die europäische Politik sollte die skizzierte aktuelle Situation in vielen Mitgliedstaaten anerkennen und wirklich ernst nehmen. Das gilt für die Regierungen der Mitgliedstaaten wie auch für die EU-Kommission. Die Asylprobleme Griechenlands und Bulgariens sind mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem auch formal europäische bzw. unionsrechtliche Probleme – und damit auch unsere Probleme – geworden!

Insofern hilft der Blick auf die innenpolitischen Auseinandersetzungen um das deutsche Asylgrundrecht vor über 20 Jahren von Kermani eben nur noch teilweise weiter. Wir müssen in Europa alles tun, um das beschlossene Gemeinsame Europäische Asylsystem an die festgelegten Ansprüche heranzuführen. Das wird politische Ehrlichkeit erfordern, Geld kosten aber auch Zeit brauchen.

Die Politik in der Europäischen Union und in den Mitgliedstaaten kann diejenigen, die als Schutzsuchende auf das Gebiet der Europäischen Union gelangt sind, nicht mehr so behandeln, als seien die Schutzsysteme aller Mitgliedstaaten »EU-tauglich«. Auch zahlreiche Gerichtsentscheidungen in den Mitgliedstaaten stellen ja erhebliche Defizite fest. Von den engagierten Berichten vieler Nichtregierungsorganisationen oder UNHCR ganz zu schweigen.

Das passt allerdings nicht mit der Tatsache zusammen, dass wir einen Asylantrag ja nur deshalb nicht inhaltlich prüfen, weil dafür nach der Dublin III-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist. Das setzt aber voraus, dass dort absehbar vernünftige Aufnahmebedingungen herrschen und ein ähnliches Ergebnis bei der Schutzzuerkennung zu erwarten ist.

(»Systemische Mängel« in den nationalen Asylsystemen der Mitgliedstaaten sind also nicht akzeptabel. Darüber müsste seit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg und des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg im Jahr 2011 Einigkeit herrschen. Aber: Nicht jedes Asylproblem kommt einem »systemischen Mangel« gleich.)

Jenseits dieser Rechtsfragen vermag jeder aber zu erkennen, dass Teile des europäischen Schutzsystems sicherlich nicht von den EU-Mitgliedstaaten erdacht wurden, die am Rande der Europäischen Union liegen. Die »EU-Randstaaten« werden derzeit nach dem Dublin-System tendenziell für die Durchführung der Asylverfahren zuständig. Das ist rechtlich so geregelt, politisch fair ist es damit noch nicht. Und selbst nach einer erfolgten Schutzzuerkennung bleiben die Lebensbedingungen für die international Schutzberechtigten – siehe Italien – mitunter schlecht, teilweise sogar katastrophal. (Schon dies zeigt, dass der Vorschlag eines EU-weit geltenden Verteilungsschlüssels für Asylbewerber insgesamt zu kurz greift.)

Soweit zu den europäischen Rahmenbedingungen und einigen Herausforderungen. Was sind die flüchtlingspolitischen und humanitären Probleme, die wir in Deutschland konkret angehen wollen? Wenn in Deutschland über Flüchtlinge oder politisch Verfolgte, Opfer von Folter oder schwerer Gewalt sowie über Bürgerkriegsflüchtlinge geredet wird, geht es zu selten um Solidarität. Die Schlagwörter lauten vielmehr »Asylmissbrauch«, »überforderte Kommunen«, »überfüllte Unterkünfte«, »erheblicher Leistungsmissbrauch« und »Sogwirkungen«.

Wie oft hat man den Satz hören müssen, dass man »wirklich politisch Verfolgte« ja aufnehmen wolle, den »Missbrauch« aber – zum »zigsten Mal« – durch eine weitere Gesetzesänderung »wirksam bekämpfen« werde? Es gilt deshalb, erst einmal Einiges gerade zu rücken. Nicht um den notorisch »schlecht gelaunten Teil Deutschlands« am Ende wirklich zu überzeugen oder gar zu solidarischen Flüchtlingshelfern zu machen. Sondern um die Grundlagen und Fakten klar zu benennen. Dann werden auch die erreichbaren Ziele einer vernünftigen deutschen Flüchtlingspolitik besser erkennbar.

Konkret drei Punkte:

1. Schutzsuchende und ihre Familien brauchen schnell eine klare, an den internationalen Regelungen des Flüchtlingsrechts orientierte Entscheidung, ob sie als Flüchtlinge anerkannt werden und deshalb Schutz erhalten oder nicht. Die Bundesregierung hat deshalb die im Koalitionsvertrag vereinbarte und notwendige personelle Aufstockung im Bundesamt auf den Weg gebracht.

2. Die Asylantragszahlen in Deutschland steigen in den letzten drei Jahren deutlich an. Von einem sehr geringen Wert (2011: rund 53.000) auf nun rund 127.000 Asylanträge im Jahr 2013. Derzeitige Tendenz: weiter steigend. In den ersten fünf Monaten dieses Jahres wurden bereits 62.000 Asylanträge gestellt (+ 61 % im Vergleich zum Vorjahr).

Das sind im Vergleich zu anderen EU-Staaten ohne Frage hohe absolute Zahlen. Setzt man die absolute Zahl aber in das Verhältnis zur Wohnbevölkerung wird deutlich: Im EU-Vergleich liegt Deutschland im Jahr 2013 nicht an der Spitze, sondern im vorderen Mittelfeld. Hinter Ländern wie Malta, Schweden, Luxemburg und Belgien.

Bezöge man zusätzlich noch die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten in den EU-Vergleich ein, muss man deutlich sagen, dass Deutschland keinesfalls ein stark von Asylbewerbern »belastetes« Land ist.

Hiermit will ich die tatsächlichen Probleme vor Ort nicht bestreiten. Man sollte die Zahlenvergleiche aber kennen. Dies gilt gerade auch in Zeiten, in denen der politische Ton rauer wird und wieder mehr Anschläge auf Asylunterkünfte verübt werden.

3. Die »Gesamtzuschutzquote« liegt in Deutschland für die Jahre 2013 und 2014 bei rund 25%. Die

»bereinigte Gesamtzuschutzquote« (= ohne die formellen Dublin-Entscheidungen) liegt sogar bei rund 40% bzw. 44%. Hinzu kommen noch die Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichte, die die Gesamtzuschutzquoten weiter erhöhen.

Derzeit endet also fast jeder zweite Asylantrag, der in Deutschland inhaltlich geprüft wird, mit der Zuerkennung von Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz nach den Regelungen des EU-Flüchtlingsrechts! Das ergeben unsere spröden offiziellen Statistiken. Darüber geschrieben oder geredet wird aus meiner Sicht (zu) selten.

Vor diesem Hintergrund nunmehr zu den Zielen der deutschen Flüchtlingspolitik, wobei viele Gesetzgebungsprozesse – wie Sie sicherlich wissen – noch laufen:

1. Ein sehr großer Anteil der Asylanträge von Staatsangehörigen aus bestimmten Herkunftsstaaten wird als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt. Hier sind Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina zu nennen.

Dies ist nicht nur in Deutschland so, sondern offenbar auch in Frankreich, Belgien, Luxemburg, Österreich dem Vereinigten Königreich und der Schweiz. Hinsichtlich dieser Staaten ist nicht zu verkennen, dass nach der möglichen visumfreien Einreise oft aussichtslose Asylanträge gestellt werden. Deshalb werden diese Staaten vom deutschen Gesetzgeber demnächst zu »sicheren Herkunftsstaaten« erklärt werden.

Dies entspricht der Einigung im Koalitionsvertrag und kann wohl auch zu gewissen Verfahrensbeschleunigungen bei den Asylverfahren führen. Schutzzuerkennungen bleiben aber weiterhin auch hinsichtlich der drei genannten Herkunftsländer möglich.

Ich habe die Kritik der Flüchtlingsverbände – auch die von Herrn Dr. Marx – an der geplanten Regelung natürlich gehört. Ich bleibe im Übrigen ebenfalls sehr skeptisch, ob die beschlossenen Maßnahmen wirklich Erfolg zeitigen. Ich möchte aber so ehrlich sein und sagen, dass die im Koalitionsvertrag beschlossenen gesetzlichen Änderungen m. E. auch kommen werden.

Gleichzeitig gilt aber auch: Den weiteren Verschärfungsverlangen des Bundesministeriums des Innern oder Bayerns sind wir soweit nicht gefolgt:

- Das gilt für die Vorschläge zur Aufnahme weiterer Länder auf die Liste sicherer Herkunftsstaaten (Montenegro und Albanien).

Aber auch für die im neuen Referentenentwurf des BMI zum Bleibe- und Ausweisungsrecht vorgeschlagene Einreise- und Aufenthaltsverbote für bestimmte Gruppen abgelehnter Asylbewerber oder auch für die Vorschläge zum Ausweisungsrecht und zur Abschiebungshaft gilt, dass uns noch lange und schwierige Verhandlungen bevorstehen.

2. Deutschland hat sich bereit erklärt – jenseits des Asylverfahrens – 20.000 syrische Flüchtlinge aus den Anrainerstaaten Syriens aufzunehmen. Die Bundeskontingente (zwei mit je 5.000 und nun eines neues mit weiteren 10.000 Personen) und die Initiative der Bundesländer (rund 5.000 Personen) wurden immerhin einmütig über alle Parteigrenzen hinweg gefordert. Nun müssen die Menschen auch bei uns ankommen.

Die Richtung der Bundesregierung stimmt, aber es gibt viele berechtigte Klagen zu den komplizierten Verfahren und zu deren Dauer. Von anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich, den Niederlanden, Belgien und dem Vereinigten Königreich stehen vergleichbare Anstrengungen noch aus. Die Ergebnisse der Europawahl in diesen Ländern lassen leider eher wenig neue Initiativen erwarten.

Wir müssen hinsichtlich der Aufnahme syrischer Flüchtlinge – das ist jedenfalls meine Überzeugung – in Brüssel viel deutlicher werden. Auch die Europäische Kommission sollte eine klare Initiative ergreifen und anderen Mitgliedstaaten deutlich »mehr Druck machen« als bisher. Die Europäische Union insgesamt hat hier eine internationale flüchtlingspolitische Verantwortung. Diese muss spürbarer werden.

Die Anrainerstaaten Syriens sollten mit den vielen Flüchtlingen nicht alleine gelassen werden. Dort erfolgt der Flüchtlingszugang in einer anderen Größenordnung als in unserer Hälfte Europas. Länder wie der Libanon oder Jordanien könnten tatsächlich ganz oder teilweise destabilisiert werden. Sie wissen alle besser als ich, was sich dort zum Teil politisch vollzieht.

3. In den letzten Jahrzehnten hat sich immer wieder gezeigt, dass es eine beträchtliche Anzahl von Schutzsuchenden gibt, die trotz der Ablehnung in einem Asylverfahren nicht abgeschoben werden können oder dürfen. In vielen Fällen geht

es dabei eben nicht um die Verschleierung der Identität oder fehlende Papiere, sondern um konkrete Gefährdungen im Herkunftsland:

- Abgelehnte afghanische, irakische oder somalische Staatsangehörige konnten über Jahre hinweg nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Die Sicherheitslage ist auch aktuell dramatisch. Nicht selten sind die Geduldeten nun Eltern von Kindern, die hier geboren sind oder seit Jahren hier zur Schule gehen. Diese Familien leben seit Jahren mit (Ketten-)Duldungen.

Für all diese Geduldeten gilt das Asylbewerberleistungsgesetz, das ausdrücklich auf einen Ausschluss von Teilhaberechten zielt. D.h.:

- keine Förderung zur Integration auf dem Arbeitsmarkt,
- kein Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen und
- frühestens nach vier Jahren Aufenthalt Zugang zur Ausbildungsförderung.

Die große Koalition hat sich – was ich sehr begrüße – in ihrem Koalitionsvertrag auf eine Änderung des insoweit unzureichenden Aufenthaltsgesetzes geeinigt.

Das wichtigste aus diesem Pakte ist zweifelsohne: Wir werden eine gesetzliche stichtagsunabhängige Bleiberechtregelung auf den Weg bringen (§ 25b AufenthG-neu), die für Familien nach sechs Jahren Aufenthalt und für Alleinstehende nach acht Jahren Aufenthalt die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis ermöglicht. (Um aus der Duldung herauszukommen, müssen bestimmte Integrationsleistungen wie z.B. die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch eigenes Einkommen erbracht werden.)

Das Bundesinnenministerium hat einige Punkte in seinem Entwurf vergessen, die im Koalitionsvertrag stehen, da wird man wohl noch nacharbeiten müssen.

Darüber hinaus werden wir die geltenden aber zu starren Regeln für gut integrierte geduldete Heranwachsende verbessern (§ 25a AufenthG).

4. Zum Schluss noch kurz zu fünf Vorhaben:

- a) Das Asylbewerberleistungsgesetz bedarf einer Renovierung – meinerwegen auch in zwei Etappen. Derzeit laufen die Verhandlungen noch. Aber: Personen mit Aufenthaltserlaubnissen haben im Asylbewerberleistungsgesetz nichts verlo-

ren. Und warum sollten wir heute bei der Dauer des abgesenkten Leistungsbezugs (»Wartefrist«) strenger sein wollen als die damalige Regierung Kohl 1993? Das Bundesverfassungsgericht spricht ja unmissverständlich von »Kurzaufenthalten«. Über ein Jahr sollten Asylbewerber und Geduldete also nicht auf höhere Leistungen warten müssen. Die geltenden Regelungen zur Gesundheitsversorgung und zu sonstigen Leistungen (§§ 4 und 6 AsylbLG) dürfen keinen Bestand haben. Hier werden die unionsrechtlichen Vorgaben aus der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen zu beachten sein, die eben nicht von »akuten Schmerzzuständen« u.ä. sprechen.

b) Wir wollen in dem Gesetzentwurf zu den sicheren Herkunftsstaaten das Arbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete einheitlich auf drei Monate verkürzen.

Über die Vorrangprüfung muss hierbei noch deutlich gesprochen werden.

c) Wir müssen den Zugang zur Ausbildungsförderung modifizieren. Die bestehenden Wartezeiten von vier Jahren für Ausländer mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln sowie für Geduldete sind nicht sachgerecht. In der Praxis entstehen Förderlücken zwischen den Sozialgesetzbüchern einerseits und der Ausbildungsförderung andererseits. Das müssen wir ändern!

d) Auch die Residenzpflicht für Geduldete und Asylbewerber wollen wir deutlich zurückdrängen. Besuche bei Freunden und Verwandten sollten nicht genehmigungspflichtig sein.

e) Schließlich sollen – entsprechend der UN-Kinderkonvention – Asylbewerber, die zwischen 16 und 18 Jahre alt sind, im Asylverfahren nicht

weiter wie Erwachsene behandelt werden, sondern wie Kinder.

All diese Regelungen sind überfällig und werden für die Betroffenen einige Erleichterungen bringen.

Ich möchte am Schluss zu unserem Bild von Flüchtlingen und Schutzsuchenden zurückkommen. Hier gibt es einiges zu tun. Und ich glaube, wir müssen in Zukunft auch unser Bild von Entwicklungspolitik verändern: Wir haben die Chance aufgrund unserer gesellschaftlichen Entwicklung in Europa vielen Menschen außerhalb Europas Arbeitsplätze anzubieten. Auf diese Weise können mehr Menschen kommen und für sich und ihre Familien bei uns etwas leisten, was ihnen selbst wirklich hilft und ihre Würde bewahrt.

Meine Damen und Herren,

Menschenrechtsorganisationen und Flüchtlingsräte, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, lokale Initiativen aber auch Städte und Gemeinden schließen sich zusammen und führen tagtäglich zahllose Beratungen und Veranstaltungen für Flüchtlinge durch.

Dass die europäische Antwort auf die aktuellen Flüchtlingsprobleme in unserer Region bzw. in dieser Welt immer noch so unbefriedigend ausfällt, darf uns nicht daran hindern, weiter europäische Antworten zu suchen. Ihre Arbeit und Ihr Engagement sind bemerkenswert und wichtig. Allen Beteiligten gebühren mein Dank und mein Respekt!

Herzlichen Dank!



■ Gauck: Nicht nur Grenzen, sondern Menschenleben schützen - Bundespräsident fordert mehr Engagement für Asylsuchende

Berlin (epd). 51 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht. Viele sterben an den Grenzen Europas. Bundespräsident Gauck fordert, mehr zu tun - und hat eine Idee, wie den Flüchtlingen eine Perspektive eröffnet werden kann, von der auch Europa profitiert.

Ein Besuch in einem Asylbewerberheim, eine appellierende Weihnachtsansprache, nun erneut mahnende Worte: Dass Bundespräsident Joachim Gauck die Flüchtlingspolitik ein Herzensanliegen ist, hat er wiederholt deutlich gemacht. Am 30. Juni unterstrich er in einer eindringlichen Rede, dass er mehr Engagement für Schutzsuchende erwartet. Deutschland und Europa täten nicht so viel, »wie es uns selbst manchmal scheint«, sagte Joachim Gauck beim Flüchtlingsschutzsymposium in Berlin: »Blicken wir nur auf uns selbst, neigen wir nicht selten zur Selbstgerechtigkeit.«

Die Flüchtlingspolitik gewinnt in diesen Tagen, an denen sich wie in jedem Jahr Kirchen und Hilfsorganisationen zum Symposium treffen, an Brisanz. Das zeigte nicht zuletzt der lautstarke Protest von Flüchtlingen und Sympathisanten während der Veranstaltung der Evangelischen Akademie am Montag. Mehr als 51 Millionen Menschen, meldete kürzlich das UNHCR, sind weltweit auf der Flucht. Es sind so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Zudem schockieren immer wieder Meldungen über Flüchtlingstragödien im Mittelmeer. Am Montag berichteten italienische Medien, dass auf einem Boot 30 Leichen entdeckt wurden. Sie waren vermutlich in einem Raum unter Deck erstickt.

Es sind Meldungen, die auch den Bundespräsidenten bewegen. Eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik habe nicht nur die europäischen Grenzen zu schützen, sondern auch Menschenleben, sagte Gauck. »Auch die Hohe See ist kein rechtsfreier Raum, auch dort gelten die Menschenrechte«, mahnte er.

Grundsätzlich forderte Gauck eine Öffnung Europas für Flüchtlinge und verlangte, dabei auch über neue Wege im Bereich der Migrationspolitik nachzudenken. Es sei zu überlegen, wie mehr Durchlässigkeit zwischen den Zugangswegen »Asyl« und »Arbeitsmigration« geschaffen werden könne. Viele der Flüchtlinge, die es bis nach Deutschland geschafft hätten, seien mobil, flexibel, mehrsprachig, leistungs- und risikobereit.

Auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Aydan Özoğuz (SPD), erhob diese Forderung. Es müsse überlegt werden, ob der weiterhin große Bedarf an Arbeitskräften in Europa nicht dazu führen kann, qualifizierten Menschen das Arbeiten hierzulande zu ermöglichen, sagte Özoğuz in einem Gespräch mit dem Evangelischen Pressedienst (epd). Dies könne auch ein Aspekt der Entwicklungspolitik werden. »Aus der Erfahrung wissen wir, dass viele Menschen mit dem Geld, das sie hier verdienen, ihre Familien im Herkunftsland unterstützen«, erklärte die SPD-Politikerin. Auch Gauck verwies in seiner Rede auf den »Entwicklungsmotor« Migration.

Dafür erntete der Bundespräsident lauten Applaus der Zuhörer. Pro-Asyl-Geschäftsführer Günter

Burkhardt sagte, die Rede sei eine Handlungsaufforderung auch an die deutsche Politik, das Sterben auf dem Meer zu stoppen. Der Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars in Deutschland, Hans ten Feld, begrüßte Gaucks Forderung nach mehr Engagement zur Aufnahme von Flüchtlingen und verwies auf die Lage in Syrien. In den EU-Ländern seien bislang insgesamt rund 100.000 Asylanträge von Syrern gestellt worden. Angesichts der Tragödie des syrischen Volkes, die sich vor den Toren Europas abspiele, »ist das eine eher geringe Zahl«, betonte ten Feld.

Aus der Bundesregierung kamen indes zurückhaltende Töne. Regierungssprecher Steffen Seibert sagte, die Bundesregierung helfe Flüchtlingen nicht nur in Deutschland, sondern auch durch Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen in den Herkunftsländern. Ein Sprecher des Innenministeriums verwies auf die deutschen Kontingente für Syrien-Flüchtlinge. Sie sollten Vorbild für andere Länder sein, betonte er.

Die 20.000 Plätze, die Deutschland bereit stellt, sind tatsächlich ein einmaliges humanitäres Aufnahmeprogramm in Europa. Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) hatte wiederholt erkennen lassen, dass er deshalb nun erst einmal die anderen Staaten Europas in der Pflicht sieht. Der Bundespräsident war da am 30. Juni allerdings anderer Meinung: »Eines sollten wir nicht tun: einander vorrechnen, was erst der andere tun muss, bevor wir selbst uns bewegen.«

(von Corinna Buschow, epd-Basisdienst, 30.6.2014)

■ Özoğuz sieht Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsstaaten skeptisch

Berlin (epd). Integrationsstaatsministerin Özoğuz steht dem Koalitions-Kompromiss in der Asylpolitik skeptisch gegenüber. Die SPD-Politikerin ist sich nicht sicher, ob Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina tatsächlich sichere Herkunftsstaaten sind.

Die Flüchtlingsbeauftragte der Bundesregierung, Aydan Özoğuz (SPD), sieht den Gesetzentwurf zu sicheren Herkunftsstaaten mit Skepsis. »Das war nicht unsere Idee in dieser Koalition«, sagte die SPD-Politikerin am 1. Juli bei einem Symposium der Evangelischen Akademie in Berlin zum Flüchtlingsschutz. Özoğuz schloss sich der Forderung von Bundespräsident Joachim Gauck an, Deutschland müsse in der Flüchtlingspolitik mehr leisten.

Der Gesetzentwurf von Innenminister Thomas de Maizière (CDU) sieht vor, Asylbewerber aus Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina künftig leichter und schneller in ihre Heimat zurückschicken. Die drei Länder werden damit als sicherer Herkunftsstaaten eingestuft. Sie sei »ein Stück weit skeptisch«, ob die beschlos-

senen Maßnahmen wirklich Erfolg brächten, sagte Özoğuz: »Ich habe die Kritik an der Regelung deutlich vernommen.«

Flüchtlingsorganisationen sprechen von Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern. Vor allem Roma und Homosexuelle würden dort Opfer von Verfolgung. Das Gesetz wurde bereits vom Kabinett beschlossen und sollte ursprünglich noch vor der Sommerpause im Bundestag verabschiedet werden. Die Abstimmung wurde aber vertagt.

In der Praxis würden Asylanträge aus den drei Balkan-Ländern tatsächlich oft abgelehnt, sagte Özoğuz weiter. Die Staatsministerin verwies darauf, dass die große Koalition Forderungen aus der Union, weitere Länder wie Albanien und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten einzustufen, nicht gefolgt sei. Die SPD habe sich in dem Gesetzentwurf immerhin bei der Neuregelung zum Arbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete durchsetzen können. Sie sollen künftig bereits nach drei Monaten statt bisher neun beziehungsweise

zwölf eine Arbeit aufnehmen dürfen.

Strikt abgelehnt wird das Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, von den Grünen. Seit der Landtagswahl in Hessen haben die Länder mit einer Regierungsbeteiligung der Grünen eine Mehrheit im Bundesrat. Würden sie sich bei dem Gesetz enthalten, wie es bei Unstimmigkeiten in Regierungskoalitionen üblich ist, würde das Gesetz nicht durch die Länderkammer kommen.

Bundespräsident Joachim Gauck hatte am 30. Juni bei dem Symposium gefordert, Deutschland müsse mehr Flüchtlinge aufnehmen. In einer viel beachteten Rede warf er der deutschen Flüchtlingspolitik Selbstgerechtigkeit vor. Deutschland und Europa täten nicht so viel, »wie es uns selbst manchmal scheint«, mahnte das Staatsoberhaupt. Dieser Sichtweise schloss sich auch Özoğuz an: »Gemessen an unserer Wirtschaftskraft ist Deutschland in Sachen Flüchtlingsaufnahme nicht allzu belastet«, sagte sie.

(epd-Basisdienst, 1.7.2014)

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

Jahrgang 2014

12/14 – **Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft** (Initiative des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung) – 28 Seiten / 3,40 €

13/14 – **Engagement und Indifferenz Kirchenmitgliedschaft als soziale Praxis** (V. EKD-Erhebung über Kirchenmitgliedschaft) – 48 Seiten / 4,60 €

14/14 – **»Die Erosion von Anerkennung. Soziologische und theologische Perspektiven«** (Symposium der Evangelischen Akademie der Nordkirche) – 40 Seiten / 4,60 €

15/14 – **»Roma – eine unerwünschte Minderheit in Europa?«** (Tagung der Evangelischen Akademie im Rheinland in Kooperation mit ROM e.V.) – 36 Seiten / 4,10 €

16/14 – **»... unter Androhung und Ausübung von Gewalt für Recht und Frieden sorgen« (Barmen V). Reformation – Politik – Polizei** (Symposium des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der EU in Zusammenarbeit mit der Evangelischen Polizeiseelsorge in Deutschland) – 28 Seiten / 3,40 €

17/14 – **»Abbrechen hat seine Zeit, bauen hat seine Zeit«** (2. Land-Kirchen-Konferenz) – 60 Seiten / 5,40 €

18/14 – **Christlicher Medienkongress** – 40 Seiten / 4,60 €

19/14 – **Streitpunkt kirchliches Arbeitsrecht. Von der Konfrontation zur Kooperation?** (Fachtag der Evangelischen Akademie Baden und des Kirchlichen Diensts in der Arbeitswelt (KDA) – 36 Seiten / 4,10 €

20/14 – **Zahlen für den Krieg? – Gewissensfreiheit contra Steuerpflicht** (Studientag der Evangelischen Akademie Hofgeismar) – 76 Seiten / 5,90 €

21/14 – **Paradoxie der Freiheit. Zur Relevanz von Luthers ökonomischer Kritik und Calvins Wirt-**

schaftsmoral für das Verhältnis von Kirche, Staat und Wirtschaft (Tagung der Evangelischen Akademie im Rheinland) – 60 Seiten / 5,40 €

22/14 – **Rechtfertigung und Freiheit – 500 Jahre Reformation 2017** (Ein Grundlagentext des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland) – 24 Seiten / 3,40 €

23/14 – **Kultur für alle – neue Wege zu einem großen Ziel** (Auszüge aus der Studie ‚Interkulturelles Audience Development. Zukunftsstrategien für öffentlich geförderte Kultureinrichtungen‘) – 24 Seiten / 3,40 €

24/14 – **Pfarrhaus im Wandel** (Beiträge einer Tagung der Evangelischen Akademie zu Berlin und Auszüge aus einer Podiumsdiskussion des Deutschen Historischen Museum) – 68 Seiten / 5,40 €

25/14 – Themen: **Nachhaltigkeit und Lob des Schöpfers – Plädoyer für eine ökologische Ethik aus orthodoxer Sicht** (Patriarch Bartholomäus) **Perspektiven 2017: Andere politische Reformatoren: Querdenker der Reformation – Bartolomé des Las Casa, Thomas Müntzer und Sebastian Castellio** – 32 Seiten / 4,10 €

26/14 – **Umkehr und Erneuerung – Theologie und Religionsunterricht im Angesicht Israels** (Beiträge zum Gedenken an Prof. Dr. Heinz Kremers) – 28 Seiten / 3,40 €

27/14 – **Soziale Selbstverantwortung: Evangelisch! Wertvoll! Gut!** (Fachtagung des Bundes Evangelischer Arbeitnehmer (BEA) im evangelischen Verband Kirche Wirtschaft Arbeitswelt (KWA) der EKD) – 32 Seiten / 4,10 €

28/14 – **Selig sind die Friedfertigen!** Reaktionen auf das Afghanistan-Papier der EKD vom 27. Januar 2014 – 44 Seiten / 4,60 €

29/14 – **Vor neuen Herausforderungen oder mitten in der Krise? Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa** (14. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 30.6.–1.7.2014) – 36 Seiten / 4,10 €

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation
(ISSN 1619-5809) kann im
Abonnement oder einzeln
bezogen werden.
Pro Jahr erscheinen mindes-
tens 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 monat-
lich 27,25 € inkl. Versand (mit
Zugang zum digitalen Archiv:
31,80 €). E-Mail-Bezug im PDF-
Format 25,75 €. Die Preise für
Einzelbestellungen sind nach
Umfang der Ausgabe und nach
Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den
Preis eines Einzelexemplars;
dazu kommt pro Auftrag eine
Versandkostenpauschale (inkl.
Porto) von 2,50 €.

epd-Dokumentation wird auf
chlorfrei gebleichtem Papier
gedruckt.