

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 7. Februar 2017

www.epd.de

Nr. 6

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes

16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. – 21. Juni 2016

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:
Verantwortliche Redakteure:
Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) /
Reinhold Schardt
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)

■ Disput um Integrationsgesetz und Türkei-Abkommen

Von Corinna Buschow (epd)

Berlin (epd). Zur Begrüßung kann Kanzleramtschef Peter Altmaier (CDU) noch einen Dank mitnehmen. Einen kräftigen Applaus für die Flüchtlingspolitik von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) im vergangenen Spätsommer gibt es beim Symposium zum Flüchtlingsschutz von Evangelischer Kirche in Deutschland (EKD), Wohlfahrtsverbänden und Organisationen am 21. Juni in Berlin. Es ist inzwischen das 16. Treffen der Asyl-Experten und das erste seit der massenhaften Ankunft von Flüchtlingen 2015. Das Symposium macht aber auch deutlich, dass die große Euphorie über die Politik inzwischen wieder verflogen ist. Für das Integrationsgesetz und das EU-Türkei-Abkommen musste sich Altmaier viel Kritik anhören.

Diakoniepräsident Ulrich Lilie bemängelte, das Integrationsgesetz sei wenig ambitioniert und atme den »Geist des Misstrauens«. Mit dem Integrationsgesetz will die Bundesregierung mehr Angebote für Kurse und Jobs schaffen, gleichzeitig aber auch diejenigen mit Sozialleistungskürzungen bestrafen, die verpflichtende Angebote nicht wahrnehmen. Das Gesetz unter-

stelle damit mangelnden Integrationswillen, sagte Lilie. Die Erfahrungen der Diakonie in ihren Einrichtungen deutschlandweit zeigten aber das Gegenteil.

Altmaier verteidigte das Gesetz: »Wir wollen, dass sich die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen.« Er sei überzeugt, dass sich die meisten Flüchtlinge engagieren wollten, betonte der CDU-Politiker. Gleichzeitig räumte er auch ein, bei der Organisation von Kursen müsse einiges noch besser werden. Bis zur Sommerpause will die Koalition das Gesetz im Bundestag verabschieden.

Lilie kritisierte auch das EU-Türkei-Abkommen, in dem vorgesehen ist, jeden in Griechenland ankommenden Bootsflüchtling in die Türkei zurückzuschicken. Europa dürfe die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz nicht auf Länder außerhalb der EU abwälzen, sagte er. Pro-Asyl-Geschäftsführer Günter Burkhardt warnte, das individuelle Recht auf Asyl drohe durch das Abkommen ausgehebelt zu werden. Amnesty-International-Referentin Wiebke Judith verwies auf Menschenrechtsverletzungen in der Türkei. Die Situation in dem Land dürfe nicht beschönigt werden, um das Abschieben von Flüchtlingen in ein vermeintlich sicheres Land zu rechtfertigen, sagte sie.

Altmaier entgegnete, die Bundesregierung sehe die Türkei nicht

als sicheres Herkunftsland an. Das Land, das derzeit rund drei Millionen Flüchtlinge aufgenommen hat, sei für Schutzsuchende aber ein sicherer Drittstaat. Vieles beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge oder beim Bau von Unterkünften sei dort »nicht besonders toll gewesen«, sagte der Flüchtlingskoordinator der Bundesregierung. Es sei aber nicht ein Land, in das man von vornherein keine Flüchtlinge zurückschicken könne.

Altmaier warnte zudem davor, die derzeit niedrigen Flüchtlingszahlen schon als Ende der Krise zu werten. Für viele sei dies momentan eine Verschnaufpause, sagte er. »Es wissen aber auch alle, dass noch mehr Menschen kommen werden«, sagte der Kanzleramtsminister und verwies auf das Resettlement – die zugesagte Neuansiedlung von Flüchtlingen – sowie den Familiennachzug.

Zum Flüchtlingsschutzsymposium laden jährlich rund 15 Organisationen nach Berlin ein. Zu den Gastgebern gehören die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), Diakonie und Caritas, das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR, AWO und Paritätischer Wohlfahrtsverband sowie Pro Asyl, Amnesty International und der Deutsche Anwaltverein.

(epd-Basisdienst, 21.06.2016)

Quellen:

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes

16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. bis 21. Juni 2016, Französische Friedrichstadtkirche, Berlin Mitte

Veranstaltung der Evangelischen Akademie zu Berlin in Kooperation mit: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland; UNO-Flüchtlingshilfe; Amnesty International; Arbeiterwohlfahrt Bundesverband; Deutscher Anwaltverein – Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht; Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland; Deutscher Caritasverband; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband; Deutsches Rotes Kreuz; Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband; Die Johanniter; Global Public Policy Institute, Neue Richtervereinigung; PRO ASYL; Stiftung Menschenrechte; Stiftung Mercator; Von Loeper Literaturverlag

Aus dem Inhalt:

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes 16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. bis 21. Juni 2016, Französische Friedrichstadtkirche, Berlin Mitte

- ▶ Katharina Lumpp:
Die Flüchtlingskrise in der Nachbarschaft: humanitäre und politische
Herausforderungen in den Erstaufnahmeländern syrischer Flüchtlinge 4

- ▶ Victor Pfaff:
Sind Schutzquoten manipulierbar? Das Beispiel Afghanistan 8

- ▶ Prof. Dr. Morten Kjaerum:
The End of Refugee Protection as we Know it? The Pressure on Asylum Policy
in the European Union 12

- ▶ Wiebke Judith:
Kommentar zur Flüchtlingspolitik der deutschen Bundesregierung 15

- ▶ Günter Burkhardt:
Kommentar: Die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung 17

- ▶ Dr. Reinhard Marx:
Permanenter Ausnahmezustand? – Welche Aussichten für die Zukunft des
deutschen Asylrechts? 22

- ▶ Ulrich Lilie:
Perspektiven ab Tag eins: Welche integrationspolitischen Weichen
sind jetzt zu stellen? 29

Die Flüchtlingskrise in der Nachbarschaft: humanitäre und politische Herausforderungen in den Erstaufnahmeländern syrischer Flüchtlinge

Von Katharina Lumpp, Vertreterin des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes.

16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. – 21.6. 2016

Meine Damen und Herren,

auch ich darf Sie herzlich zu diesem 16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz begrüßen, das in diesem Jahr ganz unter dem Eindruck der Fluchtbewegungen nach Europa und ihren politischen Folgen steht.

»Zehntausende Menschen fliehen vor Krieg und Gewalt über das östliche Mittelmeer, die Route ist lebensgefährlich, ihre Furcht groß, aber die Hoffnung auf ein Leben in Sicherheit ist stärker.« Das klingt wie eine uns inzwischen nur allzu vertraute Meldung in den Abendnachrichten.

Und doch bezieht es sich nicht auf die vielen syrischen, irakischen und afghanischen Schutzsuchenden, die im vergangenen Jahr in Europa Zuflucht gesucht haben. Es ist die fast vergessene Geschichte von tausenden Flüchtlingen aus Europa und den Balkan-Staaten, die Anfang der 1940er Jahre vor Krieg und Verfolgung flohen. Es waren Menschen aus Polen, aus Griechenland und aus dem ehemaligen Jugoslawien, die in Ägypten, Palästina und in Syrien Schutz fanden. Aleppo – damals eine pulsierende Handelsmetropole – wurde zum Zufluchtsort vieler Flüchtlinge, vor allem von den griechischen Inseln.

Auswirkungen der Flüchtlingssituation in Deutschland

Es ist gewissermaßen die Umkehrung dieser historischen Fluchtroute, die wir vor allem im letzten Jahr erlebt haben. Hunderttausende Flüchtlinge, vorrangig aus dem Nahen und Mittleren Osten, suchten Schutz und standen sozusagen »vor unserer Tür«. Diese Unmittelbarkeit, mit der entfernt gewählte Konflikte nun durch die persönlichen Geschichten und Schicksale ganz nah waren, hat in Deutschland, in weiten Teilen der Bevölkerung, eine beispiellose Hilfsbereitschaft und Solidarität ausgelöst. Ich weiß, dass viele der

heute hier Anwesenden dazu einen entscheidenden Beitrag geleistet haben. Diese Solidarität und Aufnahmebereitschaft gilt es zu bewahren.

Es darf jedoch auch nicht verschwiegen werden, dass die Ereignisse des letzten Jahres viele Menschen verunsichert haben und auch offenen Hass zutage förderten. Der drastische Anstieg von Fremdenfeindlichkeit und Gewalt gibt Anlass zu großer Sorge und erfordert entschiedenes Handeln von Staat und Zivilgesellschaft.

Aktuell kommen weit weniger Schutzsuchende in Deutschland an. Turnhallen werden wieder frei, Gemeinschaftsunterkünfte stehen halbleer und viele der errichteten Aufnahmestrukturen und -kapazitäten werden schrittweise zurückgefahren.

Von diesem Eindruck zu schließen, dass nun Probleme von Flucht und Vertreibung geringer geworden oder inzwischen dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge gefunden wurden, ist falsch. Das Gegenteil ist der Fall. Das Ausmaß von Flucht und Vertreibung hat im letzten Jahr weltweit erneut deutlich zugenommen. Und trotz der hohen Zugangszahlen im letzten Jahr, haben nur ein Bruchteil derjenigen, die weltweit Schutz benötigen, diesen Schutz in Europa gefunden.

Global Trends 2015

Der heute von UNHCR vorgestellte Jahresbericht »Global Trends« zieht eine düstere Bilanz des vergangenen Jahres. Demnach waren im Vorjahr mehr als 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Das entspricht in etwa der Einwohnerzahl großer europäischer Staaten wie Frankreich oder Italien. Statistisch gesehen bedeutet dies, dass mittlerweile einer von 113 Menschen weltweit von Flucht und Vertreibung betroffen ist und die Heimat verloren hat.

Trotz der uns sehr präsenten Bilder von Menschen, die mit Booten in Europa Schutz suchen, gilt nach wie vor: Knapp zwei Drittel der Menschen auf der Flucht fliehen nicht über internationale Grenzen, sondern sind Binnenvertriebene, also Flüchtlinge im eigenen Land. Ihr Leben ist

zumeist geprägt von den Gefahren im täglichen Überleben zwischen den Frontlinien von Konflikten und in Situationen allgemeiner Gewalt und Menschenrechtsverletzungen in ihren Heimatländern.

Nach wie vor gilt auch, dass die allermeisten Schutzsuchenden in der Region bleiben, aus der sie kommen. Fast neun von zehn Flüchtlingen haben 2015 in Ländern mit geringem oder mittlerem Durchschnittseinkommen Schutz gesucht, ein Großteil von ihnen in den ärmsten Staaten der Welt.

Auch die Gefahren, denen Flüchtlinge ausgesetzt sind, haben zugenommen: Allein im Mittelmeer haben seit Anfang 2014 über 10.000 Menschen ihr Leben gelassen. Auch auf der Flucht auf dem Landweg kamen Flüchtlinge zu Tode. Sie wurden zurückgewiesen, es wurden Zäune und Mauern errichtet und der Zugang zu Schutz zunehmend blockiert.

Gleichzeitig lassen effektive und dauerhafte Lösungen immer länger auf sich warten, und die Zahl derer, die in ihre Heimat zurückkehren konnten, oder für die eine andere dauerhafte Lösung durch Integration oder Resettlement in einem anderen Land gefunden werden konnte, niedrig.

Situation und Unterstützung in den syrischen Nachbarländern

Der Syrien-Konflikt bleibt weiterhin die Hauptursache für Flucht und Vertreibung und dem damit verbundenen Leid. Bis Ende 2015 hatte der Konflikt 6,6 Millionen Menschen innerhalb Syriens vertrieben. 4,8 Millionen syrischer Flüchtlinge sind in den Nachbarländern Syriens in der Region registriert, mehr als in jeder anderen Region der Welt.

Perspektivlosigkeit, zunehmende Armut und prekäre Lebensumstände

Im sechsten Jahr des Syrien-Konfliktes ist die Situation der meisten Flüchtlinge von Perspektivlosigkeit, prekären Lebensumständen und zunehmender Armut charakterisiert. Die Zahl der Neuregistrierungen in den syrischen Nachbarländern ist zwar zurückgegangen, was allerdings daran liegt, dass es zunehmend schwieriger ist, Zugang zu Schutz zu finden. Unter denen, die seit Jahren im Exil leben, nimmt die Armut dramatisch zu:

Nach Erhebungen von UNHCR lebten im letzten Jahr 86 Prozent der syrischen Flüchtlinge in Jordanien unter der (extremen) Armutsgrenze und damit sprichwörtlich von der Hand in den Mund, im Libanon waren es 70 Prozent. Für die meisten der Flüchtlinge ist es eine tägliche Herausforderung, Essen auf den Tisch zu bringen und die Mieten zu zahlen. Das hat mittlerweile dazu geführt, dass im Libanon 90 Prozent der Flüchtlingshaushalte verschuldet sind, ein trauriger Trend, den wir in der ganzen Region konstatieren. Diese Verschuldung hat zur Folge, dass immer mehr Menschen in der Region auf Unterstützung durch humanitäre Akteure angewiesen sind.

In dem Maße, in dem Armut und Unsicherheit unter Flüchtlingen wachsen, nehmen auch sogenannte negative Überlebensstrategien zu, wie Kinderarbeit und die Verheiratung von Kindern.

Die Probleme, mit denen Flüchtlinge und Erstaufnahmeländer konfrontiert sind, gehen weit über die Notwendigkeiten des täglichen Bedarfs hinaus. Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge sind Kinder, von denen 48% derer, die im Schulalter (5 bis 17 Jahre) sind, derzeit nicht zur Schule gehen.

Ihnen durch Schulbildung eine Perspektive für die Zukunft zu geben ist eine enorme Herausforderung.

Die mit der Dauer des Konfliktes in Syrien und des Exils wachsenden humanitären Probleme sind eng mit den Herausforderungen der Aufnahmegemeinden verbunden und können nur durch einen umfassenden Ansatz gelöst werden. Ob es um Schulbildung, Gesundheits- oder Wasserversorgung geht – was notwendig ist, kann von humanitären Organisationen allein nicht geleistet werden, sondern erfordert gezielte Investitionen in die lokale Infrastruktur der Dörfer, Städte und Gemeinden und in die wirtschaftliche Eigenständigkeit von Flüchtlingen.

Insofern war die Flüchtlingssituation in Europa auch ein überfälliger Weckruf für die internationale Gemeinschaft, syrische Nachbarländer mit mehr Nachdruck zu unterstützen.

Humanitäre Hilfe und Stärkung der Infrastruktur in Aufnahmeländern und Kommunen

Der UN-Hilfsplan mit einem Volumen von 4,5 Milliarden US-Dollar allein für 2016 ist ein Indikator dafür, wie groß der Bedarf für die Unterstützung vor Ort ist. In den Nachbarstaaten ist durch

die Kooperation von Hilfsorganisationen und nationalen Einrichtungen ein zunehmend engmaschiges Netz von Unterstützungsstrukturen geschaffen worden. Neben grundlegender Versorgung, finanzieller Unterstützung und dem Einsatz innovativer und effektiver Registrierungstechnologien beinhaltet der Hilfsplan eine strategische Neuausrichtung. Er verknüpft humanitäre Hilfe mit der gezielten Unterstützung für Aufnahmegemeinden, die darauf abzielt, deren Strukturen zu stärken.

Anfang dieses Jahres haben Staats- und Regierungschef auf der Geberkonferenz in London umfangreiche finanzielle Zusagen gemacht, die sich endlich an dem enormen Unterstützungsbedarf vor Ort orientieren. Entscheidend ist nun, dass diese Zusagen tatsächlich zügig umgesetzt werden und damit ein planbarer und längerfristig verlässlicher Rahmen geschaffen wird. Bisher sind jedoch erst ungefähr 30% der für den Hilfsplan erforderlichen Gelder ausgezahlt worden. Man riskiert hier zum wiederholten Mal Versorgungsengpässe, die direkte Auswirkungen auf die Lebenssituation der Menschen vor Ort haben. Ohne ausreichende Finanzierung können auch die im Rahmen der Londoner Geberkonferenz vereinbarten weitergehenden Ziele zur Bildung und wirtschaftlichen Eigenständigkeit von Flüchtlingen nicht umgesetzt werden. So bliebe das Ziel, bis zum Schuljahr 2017–2018, allen syrischen Flüchtlingskindern Zugang zu Bildung zu ermöglichen, unerreichbar.

Von dieser Kritik möchte ich explizit Deutschland ausnehmen, das als wichtiger Geber mit substanzieller Finanzierung der Hilfe vor Ort einen zentralen Beitrag leistet.

Flucht und Vertreibung auf der internationalen Agenda

Die Londoner Konferenz für Syrien ist ein Beleg dafür, dass Flucht und Vertreibung auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft mittlerweile viel weiter oben stehen als bisher. G7, G20 und eine Reihe von internationalen Konferenzen haben sich mit diesem Thema beschäftigt – das ist erfreulich. Doch neben der überlebenswichtigen humanitären Hilfe für schutzbedürftige Menschen, die durch die UN-Organisationen und ihre Partner geleistet wird, muss die Unterstützung für Aufnahmeländer viel stärker als bisher in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken. Sie wurden, trotz humanitärer Hilfspläne, über Jahre mit der Verantwortung für Hunderttausende Flüchtlinge

weitgehend alleine gelassen. Das gilt nicht nur für die Syrien-Situation.

Gerade am heutigen Weltflüchtlingstag muss man sich in Erinnerung rufen, dass Flucht und Vertreibung ein globales Phänomen sind.

Neu ist, dass wir in Europa mit der Ankunft von großen Zahlen schutzbedürftiger Menschen in kurzer Zeit, die kontinentübergreifenden Auswirkungen spüren, mit denen Aufnahmeländer in aller Welt seit Jahren und Jahrzehnten konfrontiert sind. Die Krisensituationen weltweit haben sich in den letzten Jahren verändert: Sie sind größer und komplexer geworden. Langanhaltende Konflikte sind die Regel geworden, alte Konflikte flammen erneut auf und neue Krisen brechen unvermittelt aus. Um das noch mal deutlich zu machen: Wir sprechen hier von Burundi, der Zentralafrikanischen Republik, von Somalia, Kolumbien, der Ukraine oder Afghanistan – neue und alte Konflikte, die sich oft zu einem fatalen Geflecht der Gewalt entwickelt haben und immer mehr Menschen für lange Zeit heimatlos machen.

Im Sinne globaler Verantwortungsteilung müssen Länder, die den Flüchtlingen dieser Krisen Zuflucht geben, viel stärker unterstützt werden. Das ist ein moralischer Imperativ mit Blick auf die Situation der Flüchtlinge vor Ort, aber auch eine politische Notwendigkeit zur Stabilisierung fragiler Länder und Regionen.

Globaler Fokus statt europäischer Introspektive

Es wäre ein fataler Fehler, wenn man in Europa anlässlich des Rückgangs der Zugangszahlen nun zum »business-as-usual« zurückkehren würde. Mit Blick auf das globale Ausmaß von Flucht und Vertreibung, darf man sich nicht auf die europäische oder gar nationalstaatliche Perspektive beschränken. Im Sinne globaler Verantwortungsteilung und Solidarität mit den Aufnahmeländern sind vor allem wichtig:

- Staaten müssen ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen und Schutzsuchende aufnehmen, die an ihren Grenzen ankommen.
- Solidarität muss auch durch die Schaffung von sicheren Zugangswegen geleistet werden, insbesondere in Form von Resettlement, humanitären Aufnahmeprogrammen, Arbeits- und Studienvisa sowie Familienzusammenführung.

- Humanitäre Hilfe und diesbezügliche Finanzierungszusagen müssen verbindlich und planbar ausgezahlt werden, um die Menschen in den Krisenländern in einem koordinierten Ansatz zu unterstützen.
- Über humanitäre Hilfe hinaus, müssen Aufnahmeländer- und gemeinden durch längerfristig angelegte Investitionen unterstützt werden.

Verantwortungsteilung

Staaten, die Schutzsuchende aufnehmen, müssen auf Unterstützung vertrauen können. Aus diesem Verständnis heraus ist die Genfer Flüchtlingskonvention entstanden. Vor dem Hintergrund der leidvollen Erfahrungen der Vergangenheit heißt es dort in der Präambel, dass sich aus der Gewährung von Schutz schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und deshalb eine Lösung der Probleme ohne internationale Zusammenarbeit nicht erreicht werden kann.

Das Unvermögen Europas, eine gemeinsame und umfassende Antwort auf die Flüchtlingssituation zu formulieren, hat uns vor Augen geführt, wie dringend es eines Systems verlässlicher globaler Verantwortungsteilung bedarf – nicht nur in Europa. In einer dynamischen, vernetzten Welt mit großer Mobilität ist das die entscheidende Lücke im internationalen Flüchtlingsschutz.

So wie das eingangs formulierte historische Beispiel aus heutiger Sicht eine andere Perspektive auf die Dinge eröffnet, braucht es ein Umdenken, das über Landesgrenzen hinausgeht. Die Bereitschaft von Staaten, nicht nur für Flüchtlinge, sondern im gemeinsamen Interesse der Menschlichkeit zusammenzuarbeiten und Lösungen zu finden, ist dabei gefordert.

Um es mit den Worten des UN-Generalsekretärs zu sagen: »We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time. Above all, this is not just a crisis of numbers; it is also a crisis of solidarity.«

Der 19. September 2016 wird dabei ein richtungsweisendes Datum sein. Auf einer großen UN-Konferenz wird es um die zentrale Frage gehen, wie Staaten auf die existierenden Schutzinstrumente verpflichtet werden können, um sie in die Lage zu versetzen, umfassend auf die globalen Herausforderungen durch Flucht und Vertreibung zu reagieren. Wir hoffen auf einen entscheidenden Schritt in Richtung einer effizienten globalen Verantwortungsteilung im Interesse des Flüchtlingsschutzes in aller Welt.

Herzlichen Dank.



Sind Schutzquoten manipulierbar? Das Beispiel Afghanistan.

Von Victor Pfaff, Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes.

16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. -21.6. 2016

Keine Mühe scheut Bundesinnenminister de Maiziere, uns afghanische Flüchtlinge vom Halse zu halten. Im Februar war er nach Kabul geflogen, dick gepanzert und mit Stahlhelm aus dem Militärhubschrauber gestiegen und hat nach einem Treffen mit Präsident Ghani den Flüchtlingen und Fluchtwilligen vorgeworfen, sie übten – ich zitiere – »Verrat an der Zukunft Afghanistans«¹. Das gelte jedenfalls für diejenigen, die – ich zitiere wieder – »mit viel Geld der westlichen Weltgemeinschaft zum ersten Mal seit vielen Jahren eine gute Ausbildung bekommen haben«. Dann fügte er hinzu: »Die Chancen, erfolgreich in Deutschland zu bleiben, sind ganz gering.«

Ganz gering? Als für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständiger Minister sollte er in diesem Moment gewusst haben, dass die Gesamt-schutzquote afghanischer Asylantragsteller im Jahr 2015 mehr als 75 % betragen hatte, setzt man die schutzgewährenden und die ablehnenden Entscheidungen ins Verhältnis und lässt man die Dublin-Entscheidungen und andere Verfahrenserledigungen außer Betracht. Also nehmen wir an, die Bemerkung von wegen »ganz geringer Chance« war nicht an das afghanische Publikum gerichtet, sondern an die unabhängigen Entscheider, deren Unabhängigkeit nur durch eine Qualitätskontrolle eingeschränkt ist. In der Behördensprache hört sich das, was der Minister in Kabul sagte, folgendermaßen an: Die Spitzen der Koalition hatten sich darauf verständigt – ich zitiere -, »zur Schaffung und Verbesserung innerstaatlicher Fluchialternativen in Afghanistan beizutragen und vor diesem Hintergrund die Entscheidungsgrundlagen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu überarbeiten und anzupassen«.²

Irgendwie muss der Minister Gehör gefunden haben. Denn im Mai 2016 betrug die Gesamt-schutzquote bei afghanischen Asylantragstellern – wiederum nur bezogen auf Sachentscheidungen – nur noch 57 %. Wie ist dieser Sturzflug zu verstehen, wo doch alle seriösen Berichte von den Vereinten Nationen bis zu Amnesty International, den Lagebericht des Auswärtigen Amtes vom 6. November 2015 eingeschlossen, zum Ergebnis

kommen, dass sich die Sicherheitslage in Afghanistan fortlaufend verschlechtert und die Gefahr, als Zivilist Opfer zu werden, steigt?

Es ist eine alte Erfahrung, dass sich schlecht gegen Flucht und Flüchtlinge argumentieren lässt, solange die amtliche Schutzquote hoch ist. Also könnte es das Bestreben sein, die Schutzquote zu senken, um gesetzgeberischen Maßnahmen oder einer Änderung der Entscheidungspraxis des Bundesamtes den Boden zu bereiten. Vor dem Hintergrund einer niedrig gehaltenen Schutzquote kann nach Abwehrmaßnahmen gerufen werden – ganz nach der Devise: »Die politisch Verfolgten nehmen wir auf, den Missbrauch des Asylrechts müssen wir bekämpfen.«

Kennen Sie diesen Satz, meine Damen und Herren? Seit ihn der Bundestagsabgeordnete Dr. Alfred Dregger am 2. Juli 1980 in seiner denkwürdigen Hetzrede ins Plenum des Deutschen Bundestages geschleudert hatte, gehört er zum festen Repertoire der besorgten Politiker im Bundestag und in den allabendlichen Talkparlamenten. Auch 1980 ging es schon um afghanische Staatsangehörige. Schon damals wollte dieses Land Afghanen nicht als Asylantragsteller in Deutschland sehen. Dabei gab es seit dem Ende des 1. Weltkrieges eine feste deutsch-afghanische Freundschaft. Es war eine Deutsch-Afghanische Handelsgesellschaft gegründet worden. Firmen wie Siemens, Höchst und die Lufthansa schüttelten dem afghanischen Volk die Hand. Nach dem 2. Weltkrieg wurde Afghanistan das »Schaufenster der deutschen Entwicklungshilfepolitik«³. Dazu gehörte auch der Bau eines riesigen Gefängnisses nach Stammheimer Vorbild, das Pol-e-Charkhi-Gefängnis in Kabul.

Dann aber wurde die Freundschaft 1979 auf die Probe gestellt. Im ganzen Jahr 1979 waren 498 afghanische Staatsangehörige als Asylantragsteller registriert worden. Infolge des Einmarschs der sowjetischen Truppen in den Weihnachtstagen 1979 war zu befürchten, dass es bei einer so geringen Zahl nicht bleiben werde. So beschloss das Bundesinnenministerium Anfang 1980, afghanische Staatsangehörige, die bis dahin visumfrei nach Deutschland zu einem Besuchsaufenthalt einreisen konnten, dem Visumzwang zu unterwerfen.⁴ Begründet wurde die Rechtsänderung damit, es müsse – ich zitiere aus der amtlichen Begründung – »Einreisen in verdeckter Absicht der

Arbeitsaufnahme begegnet werden«. Meine Damen und Herren, Sie erinnern sich, es verließen in den Jahren 1979 bis 1989 insgesamt 5 bis 6 Millionen Afghanen »ihr Land, natürlich in verdeckter Absicht der Arbeitsaufnahme«, nachdem in diesem Zeitraum eine Million Menschen zu Tode gekommen waren; die Verletzten, Verstümmelten, Vergewaltigten und die im Pol-e-Charkhi Gefängnis Gefolterten hat niemand gezählt. 1981 hatte man dem Visumzwang den Transitvisumzwang hinzugefügt, nachdem man festgestellt hatte, dass es tatsächlich afghanische Staatsangehörige gab, die einen Flug nach London gebucht, in Frankfurt aber beendet hatten. Dieses Dokument war mit – ich zitiere erneut – »Asylmissbrauch« begründet.⁵ Nachdem auch das einige nicht hatte hindern können, nach Deutschland zu kommen, – im Zeitraum Januar 1980 bis Dezember 1988, also in 9 Jahren, hatten insgesamt 21.741 afghanische Staatsangehörige einen Asylantrag gestellt – war der Erfindungsgeist der Rechtsprechung gefordert, um wenigstens die Schutzquote zu senken und so die abgelehnten afghanischen Asylantragsteller auf dem Status »Aussetzung der Abschiebung« dümpeln zu lassen. Den Anfang machte damals das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Am 12. Januar 1981 entschied es, dass ein afghanischer Flüchtling vom Asylrecht ausgeschlossen sei, der – ich zitiere – »seinen Fuß auf pakistanisches Hoheitsgebiet gesetzt« hatte.⁶ Die für afghanische Staatsangehörige zuständige 2. Kammer des Verwaltungsgerichts Wiesbaden rechtfertigte diese verfassungswidrige Spruchpraxis.⁷ Wunderlicherweise wurden seinerzeit alle nach Hessen verteilten afghanischen Asylantragsteller, und das waren die meisten, in der Außenstelle Schwalbach geprüft, was zur Folge hatte, dass sie, wenn sie »einen Fuß auf pakistanischen Boden gesetzt« hatten, mit ihrem Asylbegehren spätestens am Verwaltungsgericht Wiesbaden scheiterten. Sie waren dann in das Heer der Geduldeten eingegliedert, und im Parlament konnte mit einer lächerlichen Anerkennungsquote von weniger als 5 % gegen das Asylgrundrecht politisch operiert werden. Schon im Oktober 1980 hatte Bundeskanzler Helmut Schmidt, der Retter in Zeiten der Springflut, dem SPIEGEL gesagt: »Wir müssen an Artikel 16 ran.« Bis das Bundesverwaltungsgericht die verquere Rechtsauffassung des Bundesamtes korrigiert hatte, waren 3 ½ Jahre vergangen, ein ordentlicher Zeitgewinn.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hatte das Bundesinnenministerium nicht gehindert, den Bundesgrenzschutz durch Erlass vom 27.1.1987 anzuweisen, alle Asylsuchenden zu-

rückzuweisen, die sich auch nur Stunden in einem Drittstaat aufgehalten hätten. Betroffen waren offensichtlich verfolgte Afghanen, denen erst der Hessische Verwaltungsgerichtshof zur Einreise verhalf.⁸

Damit war der Bestand an asylfeindlichen Gerätschaften in der Rüstkammer der Exekutive nicht erschöpft. Im Entwurf eines Gesetzes – ich zitiere – »zur Eindämmung des Asylmissbrauchs« der Länder Baden-Württemberg und Bayern vom Frühjahr 1985⁹ war folgender Regelungsvorschlag enthalten:

»Ein Asylantrag ist ferner unbeachtlich, wenn offensichtlich ist, dass der Ausländer nur ... um einer kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen, in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingereist ist.«

In der Begründung hieß es: »Viele Ausländer stellen ... einen Asylantrag, weil sie einem in ihrem Heimatland geführten Bürgerkrieg zu entgehen suchen ... Es ist notwendig, durch gesetzliche Vorschriften die von vornherein aussichtslosen Asylbegehren auszusondern und nicht in das aufwendige Verfahren gelangen zu lassen.«

Der Vorschlag wurde modifiziert in den Entwurf des 2. Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes übernommen¹⁰ und gelangte von dort in das Asylverfahrensgesetz.

Wiederum waren drei Jahre Zeit gewonnen, bis das Bundesverwaltungsgericht 1988 feststellte, dass sich eine politische Verfolgung auch aus Bürgerkriegsverhältnissen herleiten könne.¹¹

Meine Damen und Herren, Sie haben bemerkt, der Rechtsbruch lag in der Nichtanwendung der Genfer Flüchtlingskonvention, die seit 1954 innerstaatlich geltendes Recht war. Noch in einem Urteil vom 18.1.1994¹² behauptete das Bundesverwaltungsgericht, die Genfer Konvention habe durch die Transformation in innerstaatliches Recht den Inhalt erlangt, der in den Regelungen des deutschen Gesetzgebers seinen Ausdruck gefunden habe. Der geniale Kunstgriff, das Völkerrecht werde durch Transformation in innerstaatliches Recht zu einem Gutteil gegenstandslos, wurde wie folgt begründet: § 51 Abs. 1 AuslG lehne sich, ebenso wie zuvor § 14 AuslG/1965, eng an Art. 33 GFK an. Von dieser sachlichen Nähe ausgehend, sei für Art. 33 GFK und § 14 AuslG/1965 übereinstimmend anzunehmen, dass nach beiden Regelungen die Verfolgung staatli-

chen Charakter haben müsse. Opfer dieser Missachtung des Völkerrechtes wurden nicht nur afghanische Flüchtlinge, sondern zum Beispiel auch die bosnischen Flüchtlinge der Jahre 1992 bis 1995. So hatte 1994 der Vorsitzende Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, Renner, festgestellt: »Die Asylrechtsprechung hat sich auch in der Vergangenheit schon ohne Not von der Basis des Völkerrechts entfernt.«¹³

So wurde die Anerkennungsquote auf eine Prozentzahl herabgedrückt, mit der sich politisch Stimmung machen ließ. Erst die Vergemeinschaftung des Asylrechts durch den Amsterdamer Vertrag, inkraft seit dem 1. Mai 1999, verhalf der GFK in der Bundesrepublik Deutschland zur wirksamen Beachtung. Aber damit war das Schrauben an der Schutzquote keineswegs Geschichte. Meine Damen und Herren, dies ist kein rechtshistorischer Beitrag. Mir ist daran gelegen, dass die Kritik an aktuellen Maßnahmen der Legislative und der Exekutive und an Verdikten der Rechtsprechung als Glied einer langen Kette von Versuchen sichtbar wird, das Recht der politischen Willkür zu unterwerfen. Und wenn es schon nicht gelingt, Flüchtlinge fernzuhalten, dann gibt es doch immer wieder Anläufe, Schutzberechtigten einen Schutzstatus mit rechtswidrigen, jedenfalls anfechtbaren Argumenten vorzuenthalten. So erleben wir, dass syrische Flüchtlinge zur Erschwerung des Familiennachzugs vom bislang gewährten Flüchtlingsstatus auf den subsidiären Schutz herabgestuft werden. Aber auch die afghanischen Asylsuchenden sind erneut betroffen. Ihnen steht im Falle der Ablehnung des Asylantrages in Abweichung von der bisherigen Praxis künftig die Abschiebung ins Haus.¹⁴ Damit wird jedenfalls gedroht. Wohin sollen Afghanen abgeschoben werden können? In sichere Schutz-zonen, zu deren »Schaffung und Verbesserung« die Koalition, wie wir gehört haben, beitragen will, nachdem die NATO-Truppen dies vergeblich versucht hatten. Ich zitiere aus dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes:

»Die Ausweichmöglichkeiten für diskriminierte, bedrohte oder verfolgte Personen hängen maßgeblich vom Grad ihrer sozialen Verwurzelung, ihrer Ethnie und ihrer finanziellen Lage ab. Die größeren Städte bieten aufgrund ihrer Anonymität eher Schutz als kleine Städte oder Dorfgemeinschaften. Für eine Unterstützung seitens der Familie kommt es auch darauf an, welche politische und religiöse Überzeugung das jeweilige Heimatdorf dominiert. Für Frauen ist es kaum möglich, ohne familiäre Einbindung in andere Regionen auszuweichen.

Flüchtlingsminister Balkhi hat öffentlich drei Provinzen namentlich als sicher bezeichnet: Kabul, Bamiyan, Panjshir.«

Meine Damen und Herren, Sie haben bemerkt, das Auswärtige Amt hat sehr vorsichtig formuliert und hat, statt eine eigene Feststellung zu treffen, Minister Balkhi zitiert.

Auch heute werden Begrifflichkeiten und Findungsmethoden erarbeitet, um die Schutzquote an die Kandare zu legen. Ich bin bei Artikel 15 c der Qualifikationsrichtlinie (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AsylG): Wann ist das Leben oder die Unversehrtheit einer Person ernsthaft bedroht? Der EuGH hat das Problem elegant gelöst. In der Elgafaji-Entscheidung führte er aus, eine ernsthafte Bedrohung liege vor, wenn eine Person einer ernsthaften Bedrohung ausgesetzt sei.¹⁵ Das ist der Inhalt von – in der deutschen Fassung – 91 Wörtern.¹⁶ Das Bundesverwaltungsgericht hat behauptet, es schlosse sich dieser Rechtsprechung an, hat aber die Tautologie des EuGH mit Hilfe des Begriffs der Gefahrendichte aufgebrochen und den Maßstab der beachtlichen Wahrscheinlichkeit benützt.¹⁷ Beachtlich sei die Wahrscheinlichkeit, wenn sie überwiegend sei, wenn also Tod oder Verletzung absehbar mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 50 % einträten.¹⁸

Judex non calculat- von wegen, meine Damen und Herren! Die Richter rechnen über Seiten hinweg anhand der Berichte von UNAMA und ANSO akribisch die örtlichen, regionalen und überregionalen Opferquoten vor und kommen zum Ergebnis, dass keine ernsthafte Bedrohung vorliege. Man versteht überhaupt nicht, weshalb das Auswärtige Amt auf seiner Website zu Afghanistan folgendes mitteilt:

»Vor Reisen nach Afghanistan wird dringend gewarnt. Wer dennoch reist, muss sich der Gefährdung durch terroristisch oder kriminell motivierte Gewaltakte bewusst sein. Für zwingend notwendige berufliche Reisen nach Afghanistan gilt: Der Aufenthalt in weiten Teilen des Landes bleibt gefährlich. Jeder längerfristige Aufenthalt ist mit zusätzlichen Risiken behaftet. Bereits bei der Planung des Aufenthaltes sollten Sicherheitslage und die daraus resultierenden Bewegungseinschränkungen beachtet werden. Zudem sollte der Aufenthalt auf der Basis eines tragfähigen professionellen Sicherheitskonzepts durchgeführt werden ... In ganz Afghanistan besteht ein hohes Risiko, Opfer einer Entführung oder eines Gewaltverbrechens zu werden. Auch in der Hauptstadt Kabul

können Attentate, Überfälle, Entführungen und andere Gewaltverbrechen nicht ausgeschlossen werden ... Im übrigen Land bestehen teilweise noch deutlich höhere Sicherheitsrisiken ...«.

Diese Warnung bezieht sich keineswegs nur auf autochthone Germanen, die mit blondem Schopf und Krawatte durch Helmand, Kunduz oder Kabul flanieren.

Man versteht angesichts der von der Justiz errechneten minimalen Gefahrendichte ferner nicht, warum die Zahl der Binnenvertriebenen laufend wächst, wovon übrigens ein Großteil nach Kabul drängt und dort um ein Nachtlager und um etwas Essbares ringt.

Im Juni 2015 hatten die Richter des Verwaltungsgerichts München einem Kläger aus der Nordprovinz Sar-e-Pul vorgerechnet, der Gefahrendichte betrage 0,017 %.¹⁹ Dem Kläger wurde die Gewährung subsidiären Schutzes verweigert. Sechs Monate später meldeten unsere Medien, dass die Taliban in dieser Provinz Dorf um Dorf erobern. Mit der Formel von der beachtlichen und überwiegenden Wahrscheinlichkeit, so wie von unserer Rechtsprechung praktiziert, wird der Flüchtlingsschutz seines humanitären Gehaltes beraubt, wird die Schutzquote manipuliert, um politische Interessen durchzusetzen. Tiedemann hat das auf verblüffend einfache Weise in seinem Beitrag in der ZAR, Heft 2/2016, offengelegt. Er hat die Gefahrendichte in Stalingrad im Zeitraum August bis November 1942, aber auch in Dresden 1945 und in anderen bombardierten Städten nach der Formel des Bundesverwaltungsgerichtes errechnet. Stalingrad hat er deshalb einbezogen, weil in Stalingrad 1942 die meisten Menschen ums Leben kamen oder verletzt wurden. In keinem Fall hätte nach unserer Rechtsprechung ein Schutzbedürfnis festgestellt werden können. In Stalingrad betrug die Gefahrendichte 19,2 %, in Dresden 10,6, in Frankfurt nur 0,96 %. Meine Damen und Herren, ich rate Ihnen, errechnen Sie spaßeshalber die Gefahrendichte von Hiroshima und Nagasaki; das ist mit Hilfe des Internets einfach.

Bundesinnenminister de Maiziere hatte im April 2016 dem SPIEGEL gesagt, es sei nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichtes – ich zitiere –, »ständig dem Gesetzgeber in den Arm zu fallen«²⁰. Diese Äußerung ist von der Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt und hat nicht einmal einen polni-

schen Beigeschmack. Mehr noch: Wir, die Zivilgesellschaft, die sich dem Menschenrechtsschutz verpflichtet sieht, sehen es als unsere Aufgabe an, dem Gesetzgeber und der Rechtsprechung immer dann in den Arm zu fallen, wenn Gesetze auf den Weg gebracht werden oder wenn die Justiz Modis schafft, die geeignet sind, den völkerrechtlich und europarechtlich garantierten Flüchtlingsschutz zu beeinträchtigen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Anmerkungen:

¹ ARD Tagesschau vom 1.2.2016.

² FAZ vom 26.11.2015.

³ Schetter, *Kleine Geschichte Afghanistans*, 3. Aufl. 2010, S. 16.

⁴ 9. Verordnung vom 26.3.1980 zur Änderung der DVO/AuslG.

⁵ BR-Drs. 146/80.

⁶ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Bescheid vom 12.1.1981 – AFGH-S-1730.

⁷ VG Wiesbaden, Urteil vom 17.12.1981, II/1 E 5835/81.

⁸ HessVG, Beschluss vom 21.2.1987, 10 TG 463/87; Beschluss vom 8.5.1987, 10 TG 1177/87.

⁹ BR-Drs. 99/85.

¹⁰ BT-Drs. 10/3678.

¹¹ BVerG, Beschluss vom 7.8.1988 – 9 B 86.88.

¹² BVerwG, Urteil vom 18.1.1994 – 9 C 48.92 – EZAR 230 Nr. 3, S. 4 f.

¹³ Renner, ZAR 1994, 85, 86.

¹⁴ FAS vom 25.10.2015: »Afghanen sollen zurück – Die Bundesregierung und Bayern wollen den faktischen Abschiebestopp beenden«.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 17.2.2009 – C 467/07 – NVwZ 2009, 705 Rn. 43.

¹⁶ Gezählt hat Tiedemann, *Gefahrendichte und Judiz – Versuch einer Rationalisierung*, ZAR 2016, 53, 55.

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 1.6.2011 – 10 C 25.10 – BverwGE 140, 22.

¹⁸ »Beachtlich« und »überwiegend« werden synonym verwendet vom BVerfG, Urteil vom 1.7.1987 – 2 BvR 478, 962/86 – BVerfGE 76, 143, 167.

¹⁹ VG München, Urteil vom 15.6.2015 – 12 K 14.3059 -, Seite 17 des Internetausdrucks.

²⁰ Zit. nach FAZ vom 23.4.2016, S. 4.

The End of Refugee Protection as we Know it? The Pressure on Asylum Policy in the European Union

Von Prof. Dr. Morten Kjaerum, Director Raoul Wallenberg Institute

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlings-schutzes.

16. Berliner Symposium zum Flüchtlings-schutz, 20. – 21.6. 2016

Thank you very much for the invitation to speak here today. Let me start by expressing my admiration for the leadership that Germany and the German government has taken over these twelve months of this so-called refugee crisis.

In the human rights world I think we all recognize the human rights based approach that Germany took initially when refugees first arrived. Germany tried to take leadership based on core humanitarian values. It failed in many ways since only a few other countries were willing to follow and the rest we know very well.

I have been asked to address the issue to what extent this is the end of the refugee protection, as we know it. The short answer is yes I think so, and I may add quietly – and I hope so. Because one can rightly ask if the way we have done it so far is the best for the protection seekers.

I want to go back to the core of refugee protection. Let me start by reminding us all whom and what we are talking about. Rula's school was hit by an airstrike when she was four years old. After the airstrike, Rula and her family had to leave her hometown in Syria and fled to Raqqa for safety. In Raqqa, the family had to stay indoors and Rula was unable to attend school. After three years in Raqqa, they again had to flee and the family on a dangerous journey found their way to Greece.

Rula is now nine years old and has not been to school since the day of the initial airstrike five years ago. More than 700.000 young people are deprived of their right to primary school education while waiting for a state to offer them protection. How much longer do they have to wait? Are we depriving her the right to a future?

Let's also remind ourselves that already this year more than 2.500 persons lost their life in the Mediterranean Ocean on their way to Europe looking for a future. The Mediterranean Ocean being the most deadly Ocean in the world today.

So refugee protection is about saving life and it's about giving people a hope for a future either in their country of asylum or back in the home country when that possibility opens. In that light my examples illustrate well that we are in a crisis. The crisis is not numerical for Europe – for the Lebanon yes, but not for Europe with 500 million people. For Europe it is rather a governance crisis. The refugee situation has revealed a low level of solidarity and trust between member states, which is a key feature for the EU to develop.

So how do we in light of the current crisis and in light of the very problematic EU-Turkey arrangement build a Europe that cares for the future of those who look for a safe haven? Before I try to answer that, I have to take a look at what was also before the EU-Turkey arrangement.

First we have to ask why the Syrian and other refugees have to pay high sums to be smuggled into Europe by unscrupulous smugglers. Why did they not arrive by plane like the Iranian and the Tamil refugees from Sri Lanka? Denmark was the first country in Europe that introduced in the late 1980's carrier sanctions combined with visa restrictions. Other European countries quickly copied this and eventually it became part of the EU asylum law in 2001 with the directive on carrier sanctions. In short what that means is that airline companies get fines if they bring a person without travel documents – visa and passport.

In this way we witnessed a privatisation of the border control. Until the late 1980's the world had worked towards minimizing the visa restrictions, but that global policy was reverted in those days. Those policies created immediately a new business opportunity for enterprising people. The new business area has now expanded into selling life vests and special bags to protect personal papers and mobile phones at the shores of Turkey or Libya.

After the introduction of visa requirements – No alternatives were offered.

When refugees arrived in the EU they soon ran into the provisions of the Dublin regulation. When it was first negotiated back in the late

1980's there was a difficult discussion on the so-called »en route principle". This principle recognized in international refugee law meant that it would be accepted that refugees could move from their country of origin to their country of destination within a certain time frame and without major interruptions. Normally two weeks would be accepted longer time spans would have to be explained. The effect of this was that refugees spread somewhat evenly, because people have different motivation to choose this or that country. They choose in a very humane way a place where they have family or friends or other affiliations.

With the Dublin Regulation the »en route principle" was done away with and a rigid system was created establishing as first country of asylum the country where he or she first set the foot. As a high-ranking German official told me during the negotiations back then: Look at where the political power and strength is in Europe – I think it will be a northern European compromise. And he was right the Dublin Regulation created a system pushing refugees south. That has been part of the problem until its suspension.

I want to mention another very disturbing element namely the increasing criminalization of refugees and migrants. I will just mention that criminalisation for long contributed to the many deaths that we have witnessed in the Mediterranean. We see now again in the proposals from the Commission that penalisation is prevailing as the instrument to pursue.

Finally, before moving to some of the solutions and ways forward I want to mention one important difference from for example the mid 1990's when Europe received a great number of refugees from the war in the Former Yugoslavia. That difference is that today the extreme right wing is dominating the discourse more profoundly than in those days and the Islamophobia has gotten a grip on our societies that has a direct impact on the policies. If the refugees had not been Muslims the attitude could have been different. From Hungary, Czech republic, Slovakia and other places we have heard a strong anti-Muslim rhetoric and it is being used as reason for not receiving refugees.

So, if this is where we come from are there elements to build on for a future European human rights based policy. Lets look at developments the last 12 months with a perspective of the future. Let me stress immediately that it is an optimistic

reading of events but it is also up to us to push the elements in a humanistic direction.

First we have to recall that this is still a young crisis and in Europe it takes time to address new situations. Some positive steps have been achieved that can constitute components of a future human rights based refugee protection system:

First, the EU and its member states have increased the support to neighbouring countries to Syria. UNHCR, World Food Programme and other organisations have for years asked for this support. I can hardly think of any other situation where the early warning mechanism have worked so well, and the early listening so poorly. But this is now in place.

Second, as I outlined the great deficits of the Dublin arrangement was that no mechanisms were in place to cater for an uneven distribution of asylum seekers arriving in Europe, which was an in-built weakness from the outset. This has now been addressed with the relocation arrangement within the EU. That has been needed for years. They do not work very well so far, however that should not be rocket science to get it to work also without a lot of punitive measures as suggested by the Commission.

Thirdly, we have seen the first steps in a wider European resettlement program and some member states have expanded the legal avenues for refugees via expanded family reunification, student visas and other provisions in national legislation. If this would be expanded considerably the effects of the carrier sanctions and other barriers could be mitigated. If the EU and other states would accommodate for the 480.000 resettlement places asked for by the High Commissioner for Refugees a part of the EU-Turkey arrangement would be legitimate. But so far the resettlement mechanism is too limited to relieve that negative effects of the over all arrangement. The structure is there, but we miss that one decision.

These are some of the technical decisions that have been taken within the last 12 months. It may not look like much – however, just two years ago these decisions would have been unthinkable. So elements are moving in the right direction and there is something to build on.

Apart from this there is also a European civil society to build on. It has been heartening to witness the millions of Europeans from Greece to

Northern Sweden supporting the refugees. Not only as an outburst of humanism for a week but now for months and years Europeans have supported refugees with food, legal aid and toy for the kids. The ECRE network – witness that on a daily basis being in touch with civil society organisations across Europe.

We also see cities like my own city Lund, to Barcelona, Vienna, Thüringen and many others opening the doors for refugees. Someone told me last week that a city in the Netherlands that has just declared it self a human rights city by making that declaration had felt compelled to do an extra effort. Thus it is great to see so many new human rights cities coming up around Europe.

I also see the business sector being involved in new ways. That is positive since it is absurd to sustain an international system that keeps 20 or more million people on humanitarian aid for decades. The business sector has at the European level played constructively looking into ways to integrate refugees at the labour market without lowering salaries creating a B-labour market.

The national political leaders should take note of all this, support it and be less scared of the hostile Islamophobic voices. They have received far too much attention and the positive forces have not been neglected but not supported as much in the public space as could have been hoped for. The ethnopolitical actors are gaining momentum

across Europe and we need firm reactions not only from civil society and cities but also the leading voices at the national level.

Finally, as a positive element it also needs to be underscored that we have a strong institutional landscape in place to address the issues. The Commission and the EU agencies often play a constructive role in this. I am aware that this is not how it is often portrayed in the public, but having sat in the meetings for 7 years I can assure you that you should focus on the member states and how they act within the framework of the Union rather than shooting at the institutions. They are often on the human rights side and not only that, they are also creative in looking for solutions. We need a strong EU to deal with these issues and that takes open dialogues between civil society and the EU institutions. Therefore pleased to see the Commission here today.

In conclusion I would say let's not be romantic about the refugee protection system of yesterday. It was highly problematic. Within the framework of the 1951 Convention and human rights conventions we need to think in new structures and approaches. We owe that to Rula and to those who today are contemplating to get on a dangerous journey across the Mediterranean Ocean putting their life at risk. It is in our hands to ensure their right to a future. **D**

Kommentar zur Flüchtlingspolitik der deutschen Bundesregierung

Von *Wiebke Judith, Fachreferentin für Asylpolitik und Asylrecht, Amnesty International*

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes. 16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. – 21.6. 2016

Sehr geehrter Herr Altmaier, sehr geehrte Damen und Herren,

Am vergangenen Freitag (17. Juni 2016) sollte im Bundesrat eigentlich über das Gesetz zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien zu »sicheren Herkunftsstaaten« abgestimmt werden. Doch die Abstimmung wurde verschoben, weil es keine Mehrheit gab. Das ist erstmal gut, denn dieses Gesetz ist menschenrechtswidrig und erfüllt auch nicht die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts für eine solche Bestimmung. Die bislang vorgeschlagenen Änderungen räumen die schwerwiegenden Bedenken nicht aus. Folter, Verfolgung von Homosexualität und Einschränkungen bei Meinungs- und Pressefreiheit dürfen nicht ignoriert werden, um innenpolitische Zwecke zu verfolgen. Es bleibt dabei: Eine Ablehnung im Bundesrat ist dringend erforderlich, um eine rote Linie bei der Bestimmung von »sicheren Herkunftsstaaten« zu setzen.

Sonst könnten bald weitere Länder an der Reihe sein. Erst kürzlich hat die Bundesregierung als Antwort auf eine kleine Anfrage behauptet, die Türkei sei ein »sicherer Herkunftsstaat«. Entschuldigen Sie meine Wortwahl, Herr Altmaier, doch eine solche Aussage ist angesichts der aktuellen politischen Situation absurd. Ich kann heute hier stehen und Kritik an der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung üben. In der Türkei kann man wegen einer solchen Kritik im Gefängnis landen.

Aktuell laufen etliche Verfahren gegen Akademikerinnen und Akademiker, die der Propaganda für terroristische Organisationen beschuldigt werden. Sie haben es gewagt, gegen die Gewalt im Südosten der Türkei öffentlich Stellung zu beziehen. Dort gehen Sicherheitskräfte mit unverhältnismäßiger Gewalt vor: Schwere Waffen und Scharfschützen werden in Wohngebieten der hauptsächlich von Kurden bewohnten Region eingesetzt, immer wieder werden Zivilisten getötet. Die Behörden verhängen Ausgangssperren, die es der dortigen Bevölkerung noch nicht einmal erlauben, sich mit Nahrung und Medizin zu

versorgen. Ärzte und Krankenwagen werden häufig nicht zu Kranken und Verletzten durchgelassen.

Sehr geehrter Herr Altmaier, so stellt sich kein »sicherer Herkunftsstaat« dar.

Auch in einem anderen Zusammenhang spielt die Türkei aktuell eine entscheidende Rolle. Sehr geehrter Herr Altmaier, wir schätzen durchaus die Rolle Deutschlands in der EU. Uns ist bewusst, dass Deutschland eins der wenigen Länder ist, welches für den Schutz von Flüchtlingen eintritt. Doch ist die Richtung, die die europäische Politik auch unter deutschem Einfluss einschlägt, gefährlich. »Aus den Augen, aus dem Sinn« darf nicht zur Maxime der europäischen Flüchtlingspolitik werden. Besonders prägnant zeigt sich dies an der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei.

Amnesty International hat diesen Deal von Anfang an abgelehnt, da ihm die falsche Prämisse zugrunde liegt, die Türkei sei ein »sicherer Drittstaat«. Seit Dezember 2015 hat Amnesty immer wieder auf illegale Abschiebungen insbesondere von syrischen Flüchtlingen in ihr vom bewaffneten Konflikt zerrüttetes Heimatland aufmerksam gemacht.

Neben dem Schutz vor *refoulement*, müssen Flüchtlinge in einem »sicheren Drittstaat« auch einen tatsächlichen und wirksamen Schutz bekommen. Das ist bislang in der Türkei noch nicht der Fall. Das türkische Asylsystem wurde erst vor zwei Jahren etabliert und steckt damit quasi noch in den Kinderschuhen. Mit den aktuell Hunderttausenden Asylanträgen ist es überfordert. Die Türkei schafft bislang auch keine Bedingungen, die es der Mehrheit von Flüchtlingen und Asylsuchenden erlauben, in der Türkei in Würde zu leben. Zwar wurde ihnen ermöglicht, unter gewissen Bedingungen zu arbeiten, ein allgemeines Recht zur Arbeit wurde jedoch nicht erteilt. So landen weiterhin viele Flüchtlinge in der Schwarzarbeit, wo sie leicht Opfer von Ausbeutung werden. Auch Kinderarbeit ist unter syrischen Flüchtlingen verbreitet. Amnesty sprach mit einer siebenköpfigen syrischen Familie in Gaziantep, deren Überleben von dem Einkommen des neun Jahre alten Sohnes abhängt.

Solche inakzeptablen Situationen entstehen, weil die türkische Regierung nicht alle Flüchtlinge angemessen unterstützt. Nur zehn Prozent der mehr als drei Millionen Flüchtlinge sind in Flüchtlingslagern untergebracht. Auch die finanzielle Unterstützung durch den Staat ist unzureichend, oft nicht existent.

Sehr geehrter Herr Altmaier, Deutschland und die EU sollen die Türkei bei Aufnahme von Flüchtlingen unterstützen. Aber deren Situation darf nicht beschönigt werden, um Abschiebungen dorthin zu legitimieren. Abschiebungen aus Griechenland in die Türkei müssen jetzt aufhören, um zu gewährleisten, dass es zu keinen weiteren Menschenrechtsverletzungen kommt!

Insgesamt bewerten die Bundesregierung und Amnesty International das EU-Türkei-Abkommen grundsätzlich verschieden. Niedrige Ankunftszahlen sagen nichts darüber aus, ob sich die Situation von Flüchtlingen verbessert hat.

Hat sich die Situation in ihrem Herkunftsland, meist Syrien, verbessert?

Nein.

Hat sich die Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden in der Türkei substantiell verbessert?

Nein.

Ein Erfolg für den Flüchtlingsschutz wäre es nur, wenn großzügige Aufnahmeprogramme unabhängig von Abschiebungen etabliert werden sowie die Situation von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeländern grundlegend verbessert und dort Lebensperspektiven geschaffen werden. Außerdem darf der individuelle Flüchtlingsschutz solchen Aufnahmeprogrammen nicht geopfert werden.

Auch bezüglich eines anderen Landes droht sich die EU – und je nach Beteiligung ebenso Deutschland – an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig zu machen. Gestern (20. Juni 2016) haben die europäischen Außenminister beschlossen, die libysche Küstenwache auszubilden.

Warum das problematisch ist?

In Libyen haben Flüchtlinge und Schutzsuchende gar keine Rechte. Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde nie ratifiziert. Alle Personen, die das Land ohne Erlaubnis betreten haben, sich ohne Erlaubnis dort aufhalten oder es ohne Erlaubnis verlassen wollen, können auf unbegrenzte Zeit inhaftiert werden. Die Haftumstände sind schrecklich, Flüchtlinge und Migranten werden

gefoltert und misshandelt, sie sind den Gefängniswärtern und deren Willkür ausgeliefert.

Auch die libysche Küstenwache spielt eine unrühmliche Rolle. Denn die Menschen, die von ihr auf See aufgegriffen werden, werden zurück in Libyen sofort inhaftiert und sind damit der Bedrohung von Folter ausgesetzt. So geschehen mit mindestens 3.500 Menschen zwischen dem 22. und dem 28. März dieses Jahres. Aktuell könnte jede Unterstützung der libyschen Küstenwache, wie sie die EU gerade beschlossen hat, solche Menschenrechtsverletzungen unterstützen.

Es gibt auch noch einen anderen Aspekt, warum wir die aktuellen Bestrebungen der EU und der Bundesregierung, die Flüchtlingspolitik immer weiter zu externalisieren, kritisieren: Die Europäische Union selbst hat auch eine Verpflichtung, Flüchtlinge aufzunehmen!

Die Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei ist nicht nur ein Schlag für jeden einzelnen Flüchtling, der unter dieser Vereinbarung in die Türkei zurückgeschoben wird. Sie ist auch ein Schlag gegen den internationalen Flüchtlingsschutz, gegen das Prinzip der Verantwortungsteilung, wie sie der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention zugrunde liegt. Die EU darf sich nicht seiner Verpflichtung zur Schutzgewährung entziehen. Sie darf nicht alle Verantwortung an Länder vor unseren Grenzen abgeben. Die EU muss mit gutem Beispiel vorangehen, selbst wenn das nicht immer einfach ist. Denn weltweit sind Flüchtlinge in Gefahr, keinen Schutz zu bekommen.

In Kenia wird beispielsweise damit gedroht Dadaab, das weltweit größte Flüchtlingslager, zu schließen. 350.000 somalischen Flüchtlingen droht in diesem Fall die Abschiebung nach Somalia, ohne dort in Sicherheit zu sein. Viele sind bereits im Flüchtlingslager aufgewachsen, waren noch nie in Somalia.

Will sich die EU in dieser Situation überzeugend engagieren, kann sie dies nur tun, wenn sie auf eigenem Boden konsequent den Schutz von Flüchtlingen garantiert.

Am 19. September berät die UN-Generalversammlung über eine neue internationale Vereinbarung zur internationalen Verantwortungsteilung. Diese Vereinbarung muss stark sein. Sie muss der größten humanitären Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg gerecht werden. Sehr geehrter Herr Altmaier, wir erhoffen uns hier von Deutschland eine starke Stimme, die für die Stärkung der Verantwortungsteilung spricht.

Die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung

Von Günter Burkhardt, Geschäftsführer PRO ASYL, Frankfurt a.M.

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes.

16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. – 21.6. 2016

Sehr geehrter Herr Altmaier, sehr geehrte Damen und Herren,

wir müssen heute über die Architektur des Rechts auf Asyl in Deutschland und in Europa reden.

In Deutschland herrscht immer noch das Bild einer humanitären auf Menschenrechten basierenden Flüchtlingspolitik vor. Die Realität in Deutschland und Europa sieht jedoch bitter aus. Jahrelang hatten Menschenrechtsorganisationen wie PRO ASYL, zusammengeschlossen im Forum Menschenrechte, eine kohärente Menschenrechtspolitik der Bundesregierung gefordert. Die Menschenrechte sind die Grundlage staatlichen Handelns, sie zu schützen muss die oberste Priorität der Regierungen sein. Heute müssen wir feststellen: Es gibt in der Tat eine neue kohärente Flüchtlingspolitik, jedoch in einem ganz anderen Sinne als von uns gefordert. Wir stehen vor einer Zeitenwende. Asyl in Europa wird zunehmend unerreichbar.

Die europäische Politik der Auslagerung von Grenzkontrollen nimmt 2016 neue, dramatische Dimensionen an. In neuen Kooperationsprozessen wird die Fluchtverhinderung durch die Verschränkung von Außen-, Militär- und Entwicklungspolitik immer weiter getrieben – selbst vor der Kooperation mit Diktaturen, Unrechtsregimen und zerfallenen Staaten wird nicht zurück geschreckt.

Eritrea ist eine brutale Militärdiktatur. Flüchtlinge aus Eritrea, deren Schutzgesuch in Deutschland geprüft wird, werden zu rund 99 Prozent als politisch Verfolgte anerkannt. Dies hindert jedoch Europa nicht daran, im sogenannten Khartoum-Prozess mit afrikanischen Gewaltherrschern zusammenzuarbeiten. 1,8 Milliarden Euro wurden beim europäisch-afrikanischen Gipfel in Malta Ende 2015 im Rahmen des »Trust Fonds für Afrika« nicht nur für Entwicklungsprojekte in den Herkunftsländern der Flüchtlinge sondern auch für Maßnahmen zur Grenzabwehr bereitgestellt. Fast 150 Millionen erhält der Sudan. Mindestens 40 Millionen sind für »besseres Management der Flüchtlingsströme« vorgesehen. Konkret: Für

elektronische Geräte zur Personenerkennung, für Fahrzeuge und den Bau zweier geschlossener Flüchtlingslager in den Provinzstädten Gadaref und Kassala.

Ende Mai wurden die ersten 442 Eritreer in einem Lastwagenkonvoi aus dem Sudan nach Eritrea zurückverfrachtet. Eine rechtswidrige Aktion – zu der Europa schweigt, zu der sie Beihilfe leistet.

Wir sind in großer Sorge, dass die Bundesregierung Migrationsabkommen nach dem Vorbild der Türkei mit Libyen und anderen menschenrechtlich problematischen Staaten anstrebt. Am 8. April hat die Bundeskanzlerin, zitiert nach Zeit Online, formuliert: »Wir haben jetzt vor, uns der Aufgabe, mit Libyen eine solche Kooperation (wie mit der Türkei, Anm. GB) hinzukriegen.« Um die Außengrenzen der EU zu schützen, gibt es keinen anderen Weg, als Verabredungen mit Nachbarstaaten zu treffen.

Zu den Folgen des EU-Türkei-Deals

Der EU-Türkei-Deal signalisiert der Welt: Flüchtlinge sollen nicht nach Europa kommen. Wenn reiche Staaten wie Deutschland sich abschotten, folgen andere. Die angekündigte Schließung des weltweit größten Flüchtlingslagers Dadaab in Kenia nahe der somalischen Grenze ist eine Folge solch eines Handelns – wer sich aus der Verantwortung für den internationalen Flüchtlingsschutz zieht, animiert andere Staaten, dem Beispiel zu folgen.

Der EU-Türkei-Deal führt zu Grenzabschottung und Grenzsicherungen vor allem gegenüber syrischen Flüchtlingen, die versuchen in der Türkei Zuflucht zu finden. Die Türkei hat die Visumpflicht eingeführt und die Grenze nach Syrien weitgehend geschlossen. Die Folge davon: Selbst Schutzsuchende, die im Rahmen des Familiennachzugs legal nach Europa kommen könnten, scheitern an der Grenze. (Weitere Inhalte: PE PRO ASYL 16.4.16)

Übrigens: Es ist skandalös, dass Familienangehörige, die nach Artikel 6 GG das Recht haben, nach Deutschland zu kommen, sich überhaupt auf illegale Wege begeben müssen. Uns sind Fälle von Syrern bekannt, die bis nach Indonesien fliegen um zu versuchen, dort ein Visum für den nach Grundgesetz rechtlich möglichen Familien-

nachzug nach Deutschland zu bekommen. Überlegungen, den Familiennachzug auch dadurch zu begrenzen, indem man ihn im Rahmen von künftigen Kontingenten stattfinden lässt, halten wir für in äußerstem Maße problematisch. Ein Grundrecht ist nicht kontingentierbar. Es ist ein individuelles Recht und muss außerhalb von grundsätzlich zu begrüßenden Übernahmen von Flüchtlingen aus dem Ausland nach Deutschland vonstattegehen.

Human Rights Watch, Amnesty International, PRO ASYL und viele andere Menschenrechtsorganisationen haben von vornherein diesen Türkei-Deal kritisiert. Nun zeigen sich die konkreten Folgen und sie sind der Bundesregierung bekannt.

PRO ASYL hat seit Jahren ein Netzwerk mit Rechtsanwältinnen und Menschenrechtsaktivisten in Griechenland und der Türkei. Die ersten konkreten Erfahrungen mit diesem EU-Türkei-Deal sind folgende:

Am 4. April wurden 202 Menschen aus Griechenland abgeschoben, darunter auch 11 Schutzsuchende aus Afghanistan und zwei aus dem Kongo, trotz laufenden Verfahrens. Sie wurden in der Türkei in der Haftanstalt in Kirklareli inhaftiert – über Wochen hinweg und ohne Zugang zur Außenwelt.

Angeblich freiwillig ausgewanderte Syrer sind im Südosten der Türkei in Haft. Die britische Wochenzeitschrift The Guardian hat dies am 12. Mai 2016 öffentlich gemacht, auf Druck von Amnesty International und einer Urgent Action Aktion wurden sie freigelassen.

PRO ASYL ist in Kontakt mit einer jesidischen Familie, die vor den Gräueltaten des IS-Terrors im Sommer 2014 ins Sindschar-Gebirge floh. Von Samos (Griechenland) aus wurde sie in die Türkei zurück verfrachtet. Dort vor die Wahl gestellt: Entweder freiwillig auszureisen oder auf unbestimmte Zeit im Lager inhaftiert zu sein. Sie ist heute in dem Land, aus dem sie geflohen ist, im Nordirak. So ist es in hunderten anderen Fällen passiert. Menschen unterschreiben Papiere, die sie nicht verstehen und reisen dann angeblich freiwillig aus.

Asylanträge sind theoretisch in den Haftanstalten möglich – allerdings müssen sie schriftlich auf Papier eingereicht werden, das nicht vorhanden ist. Rechtsanwältinnen haben oft keinen Zugang, er wird ihnen mit Schikanen verweigert und falls es

ihnen doch gelingt, dürfen sie keinen Asylantrag für ihre Mandanten stellen. Dies hat die Partnerorganisation von PRO ASYL Mülteci-DER im am 17. Mai veröffentlichten Bericht herausgearbeitet.

PRO ASYL appelliert eindringlich an die Bundesregierung: Setzen Sie den Deal mit der Türkei aus. Auf keinen Fall dürfen Schutzbedürftige zurück in die Türkei abgeschoben werden. Die Türkei ist kein sicherer Drittstaat. Das zeigen die bisherigen Erfahrungen in Umsetzung des EU-Türkei-Deals.

Rechtlosigkeit in Griechenland

Wir freuen uns natürlich, dass unsere Anwältinnen in einigen Fällen einen Stopp der Überstellungen in die Türkei erreichen konnten. Doch um es hier klar und deutlich zu formulieren: Die Bundeskanzlerin hat versprochen und mit ihr die gesamte EU, dass Rechtsstaatlichkeit auch an Europas Grenzen gelten würde. 8.400 Schutzsuchende sitzen Anfang Juni in überfüllten Hotspot auf den griechischen Inseln fest. Zugang zu anwaltlicher Unterstützung gibt es de facto kaum. Rechtsschutz gegen Überstellungen ist in diesen Umständen nicht möglich. Jeder hat das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Das wird faktisch verhindert, wenn kein Zugang zu einem Rechtssystem besteht.

Wie krass die Praxis in Griechenland ist, zeigt der Fall, den PRO ASYL nun bis zum EGMR unterstützt. In Istanbul wird ein geflohener Syrer bedroht. Er arbeitete bei einer Ölfirma in einem Gebiet, das heute vom IS beherrscht wird. Nach seiner Flucht wird er in der Türkei vom IS bedroht und aufgefordert zurückzukehren nach Syrien und dort für den IS zu arbeiten. Er flieht nach Griechenland und dort werden seine inhaltlichen Fluchtgründe nicht geprüft, formal wird entschieden, er soll zurück in die Türkei.

Dieser EU-Türkei-Deal ist rechtswidrig. Er verletzt die Menschenrechte und vor allem hebt er das Recht auf Asyl systematisch aus. Mit wohlfeilen Worten wird uns deutlich gemacht: Europa möchte Flüchtlinge nur stark begrenzt und kontingentiert aufnehmen. Wir waren immer für eine Aufnahme von Flüchtlingen im Namen von Aufnahmeprogrammen – jedoch ergänzend zum Recht auf Asyl.

Wir erleben heute eine andere Politik der Bundesregierung als im Jahr 2015. Sie hat sich komplett gewandelt. Wir erkennen an, dass sie für Menschenrechte und Humanität eingetreten ist – doch

weil Europa sich nicht auf eine menschenwürdige und solidarische Aufnahmepolitik einigen konnte, geht der Streit eigentlich nur um die Frage, welches Land mit welchen Mitteln welche Grenze abschottet. Der Druck auf die Randstaaten ihre Grenzen dicht zu machen, ist enorm. Und wenn Flüchtlinge es dennoch nach Europa schaffen, sollen sie möglichst vom Asylrecht ferngehalten werden.

Neue Gefahren für das Asylrecht: Die geplante Reform der Dublin-Verordnung

PRO ASYL hat eine Reform der Dublin-Verordnung über Jahre hinweg gefordert. Nun steht diese Reform bevor. Doch in einem ganz anderen Sinne als wir erwartet haben. Nach den Vorschlägen der EU-Kommission zur Reform der Dublin-Verordnung vom 4. Mai 2016 sollen Drittstaatenregelungen die bisherigen Zuständigkeitskriterien der Dublin-Regelung aushebeln. Vorgesehen ist, dass als erstes ein sogenanntes Zulässigkeitsverfahren durchgeführt werden soll.

Vorgelagert vor ein Asylverfahren soll eine Zulässigkeitsprüfung eingeschaltet werden. Nach den Vorschlägen der EU-Kommission soll nach Artikel 3 Absatz 4 der Dublin-IV-Verordnung zunächst geprüft werden, ob ein Asylantrag unzulässig ist. Ich korrigiere mich: Es ist zu prüfen, ob ein Asylantrag unzulässig ist. Dies bedeutet, es werden überhaupt nicht mehr die Fluchtgründe geprüft. In einer Befragung – das Wort Anhörung weckt falsche Assoziationen – soll herausgefunden werden, ob der Flüchtling in einen angeblich sicheren Staat zurückgeschickt werden kann. Darin soll festgestellt werden, ob ein Asylsuchender nicht in einen »sicheren Drittstaat« oder »ersten Asylstaat« abgeschoben werden kann. Erst dann wird geprüft, welcher EU-Staat für die Behandlung des Asylantrags zuständig ist.

Diese Dublin-Verordnung wäre im Unterschied zu Richtlinien bindendes Recht. Sie muss umgesetzt werden, auch in Deutschland.

Wenn Flüchtlinge Deutschland erreicht haben und der Asylantrag als unzulässig eingestuft wird, dann droht die Abschiebung. Z.B. in die Türkei, wenn diese als sicher erachtet wird und bereit wäre, Flüchtlinge aufzunehmen.

Humanitäre Lösungen bei Härtefällen – Ein Relikt der Vergangenheit?

Die neue Dublin-Verordnung hätte jedoch auch enorme Konsequenzen für den Umgang mit Dublin-Fällen in Deutschland.

Humanitäre Spielräume, die bisher im Einzelfall menschliche Lösungen ermöglichten, sollen abgeschafft werden.

Die EU-Kommission will die Regelungen, die im bisherigen System eine humanitäre Korrektur des Dublin-Systems ermöglichen, abschaffen. Und zwar soll künftig kein Zuständigkeitswechsel mehr durch den Ablauf der im Dublin-Verfahren vorgesehenen Fristen erfolgen. Bislang musste ein Mitgliedstaat, der eine Dublin-Abschiebung durchsetzen möchte, dabei bestimmte Fristen einhalten. Für die Einleitung des Dublin-Verfahrens hat er – je nachdem – zwei oder drei Monate Zeit. Für die spätere Abschiebung sind i.d.R. sechs Monate vorgesehen. Werden diese Fristen nicht eingehalten, geht die Zuständigkeit auf den Staat, in dem sich der Flüchtling aufhält, über.

Folge: Refugees in Orbit als Massenphänomen

Wenn dieser Mechanismus nun abgeschafft wird, hätte dies dramatische Folgen für den Flüchtlingsschutz. Der effektive Zugang zum Asylverfahren würde so ausgehebelt. Denn die Fristen und der Zuständigkeitswechsel haben die Funktion, eine schnelle Klärung herbeizuführen und einen effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten. Fällt dies weg, dann hat dies zur Folge, dass Asylsuchende, die in Deutschland sind und bei denen eine Dublin-Überstellung scheitert, dennoch keinen Zugang zum Asylverfahren haben. Sie wären nur noch geduldet und würden in der ständigen Angst leben, doch noch nach Bulgarien, Ungarn oder Italien abgeschoben zu werden. Letztendlich wären sie sog. »refugees in orbit« – also schutzbedürftige Flüchtlinge, die keinen Zugang zum Flüchtlingsschutz haben: Im Staat, in dem sie sich aufhalten, wird ihnen das Asylverfahren verwehrt. In dem Staat, der laut Dublin für sie zuständig ist, haben sie keine menschenwürdigen Überlebenschancen.

Selbsteintrittsrecht – nur noch in Familienkonstellationen

Eine weitere Verschärfung engt humanitäre Spielräume ein. Die Selbsteintritts-Klausel soll auf die Anwendung auf familiäre Konstellationen be-

schränkt werden. Bislang stand die Ausübung des Selbsteintrittsrechts im Ermessen des jeweiligen Staates. In Deutschland wurde es vor allem auf besonders schutzbedürftige Gruppen angewandt. Stellt sich die Lage in einem Mitgliedstaat als besonders problematisch dar – z.B. seit 2014 in Bulgarien – konnte das Bundesamt flexibel mit der Ausübung des Selbsteintrittsrechts reagieren und zumindest die besonders Schutzbedürftigen von Abschiebungen ausnehmen. Wenn die Kommission nun den Anwendungsbereich der Klausel auf familiäre Fälle beschränken möchte, schließt sie gruppen- oder länder-bezogene Lösungen aus humanitären Gründen aus.

Verschärfung der Drittstaatenregelung im Integrationsgesetz

Gegenwärtig streiten wir uns heftig über Sinn und Unsinn des Integrationsgesetzes. Die im Gesetz versteckte Verschärfung des Asylrechts ist in ihrer Tragweite öffentlich nicht diskutiert worden.

Im Gesetzentwurf werden Fallkonstellationen aufgelistet, in denen Asylanträge als unzulässig gewertet werden. Zum Beispiel findet sich im Entwurf jetzt der 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E. Demnach ist ein Asylantrag unzulässig, wenn »ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union und bereit ist, den Ausländer wieder aufzunehmen, als sonstiger Drittstaat, gemäß § 27 [AsylG] betrachtet wird«.

Die bisherige Begrenzung durch die Dreimonatsfrist entfällt. Dies ist eine erhebliche Begrenzung des Rechts auf Asyl.

PRO ASYL befürchtet, dass hier versucht wird, eine Art dauerhafter Öffnungsklausel für die Abschiebung in sonstige Drittstaaten, wie beispielsweise die Türkei oder nordafrikanische Staaten, zu schaffen. Die Befragung, ob ein Asylantrag zulässig ist, würde in einem Hauruck-Verfahren erfolgen, in dem sie »dafür geschulten Bediensteten anderer Behörden übertragen werden« kann (§ 29 Abs. 4 Gesetzentwurf). Im Blick hat die Bundesregierung dabei offensichtlich Behörden wie die Bundespolizei, die jedoch für Asylanträge keinerlei Fachkenntnisse haben. Auch Grundschulungen dürften die Logik der Behörde, die Flucht und Migration vor allem als Sicherheitsproblem versteht, nicht ändern.

Die Frage, unter welchen Umständen Flüchtlinge in einem Nicht-EU-Staat sicher gewesen sind, ist in der Praxis kompliziert. Die neue »Lösung« heißt, Flüchtlinge nach dem Muster des EU-

Türkei-Deals rechtlos zu stellen. In Griechenland hat PRO ASYL die Erfahrung machen müssen, dass bei solchen pro-forma-Zulässigkeitsprüfungen die konkrete Schutzbedürftigkeit sowie die Fluchtgründe von Menschen keine Rolle spielen.

Umstritten ist, ob dies juristisches Neuland ist oder nur eine Zusammenfassung der bisherigen Gründe. Sehen wir die neue Dublin-Verordnung, den politisch gewollten EU-Türkei-Deal und nun dieses Integrationsgesetz, so wird deutlich: Flüchtlinge, die auch Deutschland erreicht haben, sollen möglichst zurück in die Transitstaaten verbracht werden. Dies könnte heute die Türkei sein, es könnten aber auch andere Staaten sein, mit denen man politische Abkommen schließt, so z.B. Tunesien. Es ist das Ende des individuellen Asylrechts in Stufen.

Zur Asylpraxis in Deutschland

Seit Ende April erleben wir einen dramatischen Umschwung bei der Anerkennungspraxis von syrischen Flüchtlingen. Bei rund 21.000 Entscheidungen im April 2016 wurden mehr als 3.500 nur noch als subsidiär geschützt eingestuft. Dies waren 9,3 Prozent. Im Mai stieg die Zahl auf 15,3 Prozent. Wenn Anhörungen durchgeführt wurden, wurde in fast 30 Prozent nur noch der subsidiäre Schutz gewährt. Diese Entscheidungen sind rechtswidrig. Die Argumentation, das Assad-Regime habe über 800.000 Pässe ausgegeben (womit es nebenbei gesagt rund 470 Millionen Euro verdient) und damit sei doch deutlich, dass Assad sie nicht mehr verfolgen würde, ist an den Haaren herbeigezogen. Nach dem Eingreifen Russlands ist das Assad-Regime stärker denn je zuvor. Es ist völlig unkalkulierbar, wann und wo wer verfolgt wird. Diesen Menschen den Schutz / das Asylrecht zu verweigern, ist rechtswidrig, jedoch schwer juristisch angreifbar. Wo kein Kläger, da ist kein Richter.

Alle haben gefordert: Asylverfahren sollen schneller werden, sollen aber auch fair bleiben. Diese Fairness der Asylverfahren sehen wir in dem sogenannten Heidelberger Modell zunehmend gefährdet. Angeblich sollten dort nur eindeutig klare Fälle positiv entschieden werden oder auch diejenigen, die eindeutig abzulehnen sind. Betrachten wir hier aus Zeitgründen nur die eindeutig positiven. Wenn positiv entschieden ist, ist die Stadt zuständig, in der der Bescheid ausgestellt/zugestellt wird. Damit dies nicht Heidelberg ist, erfolgt eine Verteilung der Flüchtlinge in Baden-Württemberg bevor der Bescheid zugestellt

wird. Hat eine Verfahrensberatung Kontakt mit den Flüchtlingen, dann bricht er weg, wenn Flüchtlinge verteilt werden. Rechtswidriges Handeln der Behörden kann oft nicht mehr korrigiert werden, wenn der Zugang zu Verfahrensberatung die Vermittlung zu Anwälten so immer schwieriger wird.

Wir brauchen endlich ein echtes Integrationsgesetz, kein neues Repressionsgesetz

Die Bundesregierung möchte ein »Integrationsgesetz« verabschieden. »Wir brauchen endlich ein echtes Integrationsgesetz, kein neues Repressionsgesetz«, dies formulierte Nahles am 17. Mai. Das Gesetz ist für die Integration von Flüchtlingen in der Realität aber ein enormer Rückschritt: Zwang, Sanktionen und Prekarisierung sind die Leit motive.

Kritik an dem Gesetz gibt es zuhauf. PRO ASYL, der Paritätische Wohlfahrtsverband, Diakonie und der Rat für Migration haben einen Brandbrief an die Bundesregierung verfasst.

Auch Wissenschaftler, Künstler und Autoren haben sich in einem u.a. vom Rat der Migration initiierten Brief gegen das Gesetz gewandt. Sie kritisieren, das Integrationsgesetz »reißt alte Gräben auf, statt Vielfältiges zusammenführen.« Es sei ein Rückschritt in die 1980er Jahre, in denen Misstrauen das Verhältnis der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Einwanderung prägte.

Aus der Sicht von PRO ASYL sind insbesondere vier Aspekte des sogenannten »Integrationsgesetzes« besonders integrationshinderlich und begünstigen gesellschaftlichen Ausschluss:

- Wohnsitzauflagen beschneiden unzulässig die Freizügigkeit von anerkannten Flüchtlingen.
- Leistungseinschränkungen halten Flüchtlingen ihr Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vor.
- Die Verschärfung des Aufenthaltsrechts wird zu einer großen Unsicherheit unter Flüchtlingen führen.
- Die Verpflichtung, Ein-Euro-Jobs anzunehmen, wird Flüchtlinge prekarisieren, statt ihnen echte Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Sehr geehrter Herr Altmaier, Deutschland und Europa stehen vor großen Herausforderungen. Wir stehen vor strategischen Entscheidungen, bei denen wir befürchten müssen, dass die Bundesregierung die falschen Weichen stellt. Bleibt Europa ein Kontinent der Zuflucht, wo Menschen, die Schutz brauchen, das individuelle Recht auf Asyl in Anspruch nehmen können. Die wird zunehmend unmöglich. Wir appellieren dringend: Setzen Sie sich dafür ein, dass Menschen auch weiterhin in Europa Schutz finden können. Und ohne Zweifel wissen wir alle: Das Anwachsen von rechtspopulistischen Bewegungen in Europa ist problematisch. Nur: Wir dürfen uns hiervon nicht leiten lassen. Rechtspopulistischen Stimmungsmachen begegnen wir nicht dadurch, dass wir ihnen nachgeben, sondern für die Grundwerte und die Grundrechte öffentlich und praktisch eintreten. Dazu gehört das Recht auf Asyl auch in Zukunft. **D**

Permanenter Ausnahmezustand? – Welche Aussichten für die Zukunft des deutschen Asylrechts?

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

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes.

16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. – 21.6. 2016

Offene Gesellschaft Bundesrepublik

In den 1990er Jahren hatte die deutsche Rechtsprechung das Asylrecht zunehmend vom Völkerrecht abgesondert und versucht, es mit engen, staatsfixierten Dogmen und Konzepten gegen die mit dem Ende der Blockkonfrontation aufkommenden neuartigen nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgungen und Bürgerkriegsgefahren zu immunisieren. Mit der Übertragung der Zuständigkeit für das Asyl- und Flüchtlingsrecht auf die Europäische Union konnte dieser isolationistische Weg nicht weiter verfolgt werden. Die Union baut ihr gemeinsames Asylsystem auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auf, sodass die Bundesrepublik mit der Übertragung ihrer asylrechtlichen Kompetenzen an diese wieder auf den Pfad des Völkerrechts zurückgeführt wurde. Deshalb hatte der Gesetzgeber bis 2013 Anstrengungen unternommen, um das deutsche Recht an die Vorgaben des Unionsrechts und damit auch an die des Völkerrechts anzupassen.

Diese politische und rechtliche Entwicklung vollzog sich in einer sich öffnenden Gesellschaft. Dies konnte insbesondere im letzten Jahr beobachtet werden, als die Bevölkerung trotz bis dahin in diesem Umfang nicht erlebter Zugangszahlen von Asylsuchenden überwiegend positiv auf die Flüchtlinge reagierte und mit viel Engagement und tatkräftiger, insbesondere auch Nachbarschaftshilfe in konkreten Einzelfällen die Flüchtlinge unterstützte. Ein schärferer Kontrast zu 1993 ist kaum denkbar.

2015 waren es nicht 400.000, sondern eine Million Flüchtlinge, die Zuflucht im Bundesgebiet suchten. Und trotzdem herrschte kein Klima der Angst. Vielmehr kam in dieser Situation die Willkommenskultur zur vollen Entfaltung; freilich auch der Widerstand, der vom rechten Rand der Gesellschaft ausging.

Schleichender Notstand

Die Politik reagierte widersprüchlich, uneinheitlich; selbst im konservativen Lager war eine einheitliche Linie nicht zu erkennen, wie am Streit zwischen CSU und CDU über die Obergrenzen deutlich wurde. An die Stelle der Angst vor einwandernden Massen trat und herrscht weiterhin die Angst vor den nach rechts wandernden Wählern und beförderte ein Denken und unreflektiertes Handeln in Kategorien des Notstands. Das Ziel, *Obergrenzen* festzulegen, ist jedoch ein Ausdruck von Notstandsdenken. Denn das geltende Völker- und Unionsrecht stehen einer Verwirklichung dieses Ziels entgegen. Und dennoch wurde es durchgesetzt, getarnt als völkerrechtliches Abkommen: Die Kanzlerin verlegt die Grenze in zähen Verhandlungen in die Türkei, und damit für die Union auf null. Sie schafft es, eine in sich zerstrittene Europäische Union, in der die einzelnen Mitgliedstaaten sich in der Entwicklung und im Einsatz flüchtlingsabwehrender Zäune und Instrumente überbieten und dem schwächsten die Verantwortung für alle Flüchtlinge aufbürden, nämlich Griechenland, unter Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen und gegen die nach den Verträgen gebotene Mitwirkung des Europäischen Parlaments¹ zu befrieden. Die Rettung der europäischen Integration wird einem Dritten überantwortet. Die in den 1980er Jahren gebaute Festung Europa scheint vollendet. Nunmehr wird die Hängebrücke hochgezogen. Der Burggraben Mittelmeer bleibt für die in der Türkei festsetzenden Flüchtlinge unüberwindbar. Wer trotzdem rein kommt, wird zurückverfrachtet. Nur einigen wenigen, und auch nur Syrern, soll in einem geordneten Verfahren Einlass in die Burg gewährt werden.

Unionsrecht lässt das Abkommen mit der Türkei aber nicht zu, weil diese den Flüchtlingen keinen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkennt und seit dem Herbst 2015 syrische Flüchtlinge systematisch, aber auch andere Flüchtlinge entgegen völkerrechtlichen Verpflichtungen zurückweist und in den Bürgerkrieg zurück treibt. Wie löst sich dieser Widerspruch aus? Im Notstand herrschen keine verlässlichen und verbindlichen Regeln. Erlaubt ist, was den eigenen Interessen dient.

Nunmehr wird bereits ernsthaft der zweite Deal diskutiert, da die Flüchtlinge wieder den Weg über Libyen und von dort aus über das Mittelmeer nach Lampedusa in Italien wählen werden. Mindestens 2516 Flüchtlinge sind in diesem Jahr nach Feststellung von IOM bereits auf dem Mittelmeer ertrunken. Libyen, ein zerfallener, von heftigen inneren Kämpfen zerstörter Staat, in dem der »Islamische Staat« zunehmend stärker wird, wird ernsthaft als Verhandlungspartner in Aussicht genommen, um nach der türkischen die »libysche Einbahnstraße« für Flüchtlinge zu bauen. Für die Öffentlichkeit gibt man sich besorgt: Man will den »Schleppern« das Handwerk legen. Doch mit den Schleppern bekämpft man zugleich die Opfer von Menschenhandel und Verfolgung, indem man sie vom europäischen Kontinent fernhält.

Lawmakers in Action

Die Flüchtlinge, die vor dem Abkommen mit der Türkei den Weg in die Union geschafft haben, können derzeit nicht dorthin zurück gebracht werden. Sollen aber etwa mit der Revitalisierung des Konzepts »sonstiger Drittstaaten« durch das Integrationsgesetz dafür die Voraussetzungen geschaffen werden? Der Versuch hierzu kommt stümperhaft daher. Der neue § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E bezieht sich auf § 27 AsylG. Der aber versperrt nur »politisch Verfolgten«, die über einen »sonstigen Drittstaat« einreisen, den Zugang zum deutschen Asylverfahren,² nicht aber Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten. Eine klare Linie des deutschen Gesetzgebers ist nicht zu erkennen. Seit dem Sommer letzten Jahres jagt ein Referentenentwurf den anderen, ein Gesetzentwurf den anderen. Eine übergreifende Konzeption für die vielen Detail- und grundlegenden Änderungen des Asylverfahrensrechts fehlt. Stattdessen herrscht Hektik, werden die Gesetze durchs Parlament gepeitscht, kommen aus diesem nahezu so heraus, wie sie vom federführenden Bundesinnenministerium ins Kabinett und von dort ins Parlament gegeben wurden. Nichtstaatlichen Verbänden werden extrem kurze Fristen zur Stellungnahmen auferlegt, diese anschließend aber nicht berücksichtigt, wie der Gesetzentwurf zu den sicheren Herkunftsstaaten Algerien, Marokko und Tunesien belegt.

Man ruft keinen Notstand aus, um die Wählerwanderung zur völkisch-nationalistischen Rechten abzuwenden. Man hat die Mehrheit. Und wer die Mehrheit hat, entscheidet. Dezisionismus der Mehrheit anstelle demokratischer Gesetzgebungsverfahren. Regierung und die sie tragenden Par-

teien sind sich einig. Widerstand in den Bundesländern gegen die Einstufung von Herkunftsländern mit hohem Repressionspotenzial wie Algerien, Marokko und Tunesien zu sicheren Staaten, der sich auf die Verfassung beruft, wird vom Innenminister als »pure Ideologie« verunglimpft. Doch Art. 16a Abs. 3 Grundgesetz kennt nur eine Alternative: Ein Herkunftsstaat ist sicher oder er ist es nicht. Das Bundesverfassungsgericht verbietet es, einen Staat für sicher zu erklären, wenn dort Angehörige nur einer bestimmten Gruppe verfolgt werden.³

Doch die Lawmakers eignen sich eine dritte Alternative an: die Veränderung der Wirklichkeit durch Normsetzung. Obwohl das Bundesverfassungsgericht dem Parlament eine hohes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung der länderspezifischen Tatsachen auferlegt und fordert, dass eine gewisse Stabilität der allgemeinen politischen Verhältnisse« und auch »eine hinreichende Kontinuität« für die Rechtslage und Rechtsanwendung festzustellen ist,⁴ benennen die großen Parteien für die öffentliche Anhörung nicht einen einzigen länderkundlichen Sachverständigen. Die Großen scheinen die Maßstäbe verloren zu haben, die ihnen die Verfassung auferlegt. Da wird auch an der Begründung des entsprechenden Gesetzentwurfs deutlich, der zwar Repressionen in den drei Staaten einräumt; es herrsche jedoch keine »systematische Verfolgungspraxis«. Auch hier bewegen sich die Großen außerhalb der Verfassung, hat doch das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Herkunftsstaatenkonzept bereits dann ins Wanken gerät, wenn der in Rede stehende Staat überhaupt zu Verfolgungsmaßnahmen gegen Einzelne greift.⁵

Die Berliner Hektik offenbart Planlosigkeit und mangelnde Verlässlichkeit und schwächt die stabilisierende Kraft des Gesetzes: Kaum ist ein Gesetz in Kraft getreten, werden einige seiner Regelungen bereits wieder über Bord geworfen, wie die Ersetzung der »BÜMA« durch den »Ankunftsnachweis« anschaulich beweist. In der Praxis kommen die Änderungen ohnehin nicht an. Dort laufen die Flüchtlinge mit dem Hausausweis der Aufnahmeeinrichtungen herum, ist der Ankunftsnachweis ein Fremdwort. Die zur schnellen Vorbereitung der Abschiebung eingerichteten »besonderen Aufnahmeeinrichtungen« nennt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verschleiernd »Ankunftszentren«.

»Gute« und »böse« Flüchtlinge

Noch kann nicht so richtig ausgemacht werden, was den »Gesetzgeber« außer seiner Angst vor der Wählerwanderung umtreibt. Doch schält sich bereits eine Gruppe von Flüchtlingen heraus, die der Gesetzgeber im Begriff ist zu schaffen und die Opfer seiner Strategie gegen die Wählerwanderung zu werden drohen: die »bösen« Flüchtlinge. »Gute« sind die mit hohen Anerkennungschancen, »böse« mit keinen oder nur sehr geringen. Das politische Kalkül ist, dass durch die Abwehr der letzten Gruppe und die damit vollzogene Spaltung der Flüchtlinge die erforderliche Legimitation für die ergriffenen Maßnahmen beschafft werden kann und diese dazu führen werden, dass die Flüchtlinge von sich aus draußen bleiben, sich also nicht mehr auf den Weg nach Europa machen.

Die Lawmakers haben bereits auf vielfältige Weise ihre Kampagne gegen die »bösen« Flüchtlinge geführt, mit dem ersten Asylpaket die Bewegungsfreiheit dieser Gruppe stark eingeschränkt, nachdem sie kurz zuvor für alle Flüchtlinge aufgelockert worden war. Nunmehr sind Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern und jene, die im Rahmen des als Dublin-Verfahren bekannten Prozesses an andere Mitgliedstaaten überstellt werden sollen, verpflichtet, bis zur Abschiebung in Aufnahmeeinrichtungen zu bleiben, wo sie nicht arbeiten dürfen und allein auf den Termin zur Abschiebung warten (§ 47 Abs. 1a, § 61 Abs. 1 AsylG). Mit dem 2. Paket wurden noch die Folgeantragsteller in diesen Abschiebebahnhof einquartiert. Einher mit diesen Verschärfungen gehen Kürzungen im sozialen Leistungsrecht. Doch damit nicht genug. Mit dem zweiten Asylpaket werden unter anderen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten und für jene, bei denen der Verdacht besteht, sie hätten über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder ihre Reisedokumente vernichtet, besondere Aufnahmeeinrichtungen eingerichtet, die fernab von den Ballungszentren gelegen sind und daher die Flüchtlinge ohne Rechtsschutzfürsorge lassen (§ 30a AsylG). Ihr Verfahren ist innerhalb einer Woche abzuschließen und anschließend ihre Abschiebung unmittelbar aus der Einrichtung zu vollziehen.

Was hat das für Folgen? Das Bundesamt verkündet stolz, dass es die Verfahren sogar in 48 Stunden abschließen will. Ernsthaftige Untersuchungen gehen von einem hohen Anteil *traumatisierter Asylsuchender* unter den Flüchtlingen aus. Wie sollen diese innerhalb von 48 Stunden identifi-

ziert werden? Wie soll bei den Flüchtlingen das Vertrauen aufkommen, ihr psychisches Leid zu offenbaren, ihre Scham zu überwinden? Zwar können gegen die ablehnende Entscheidung des Bundesamtes Rechtsmittel eingelegt werden. Dies müssen aber innerhalb einer Woche beim Verwaltungsgericht begründet eingereicht werden. Wie dies an den Randzonen der Gesellschaft ohne anwaltliche Hilfe gelingen soll, scheint den Gesetzgeber nicht zu interessieren; es ist ihm schlichtweg egal.

Sollte einer der Betroffenen gegen die Abschiebung Krankheitsgründe vorbringen, hält ihm die Behörde die *gesetzliche Vermutung* entgegen, dass Krankheitsgründe die Abschiebung nicht hindern (§ 60a Abs. 2c Satz 1 AufenthG). Auch hier ist die normative Schönfärberei am Werk. Wofür brauchen wir die WHO und Ärztekammern? Die Lawmakers sehen nur Gesunde und richten sich in einer normativ von Krankheiten geheilten Welt ein. Will der Kranke die gegen ihn sprechende Gesundheitsvermutung zerstören, muss er innerhalb von 48 Stunden eine »ärztliche« Bescheinigung vorlegen, die hohen Standards genügen muss (§ 60a Abs. 2c Satz 3, Abs. 2d Satz 1 AufenthG). Wie bei traumatisierten Flüchtlingen das Leid innerhalb dieser Zeit offenbart, analysiert und qualifiziert diagnostiziert werden soll, scheint den Gesetzgeber nicht zu interessieren. Er verschärft die Vermutungswirkung, schreibt in die gesetzliche Begründung, dass eine posttraumatische Belastungsstörung die Abschiebung grundsätzlich nicht hindert. Es trifft ja ohnehin nur die »bösen« Flüchtlinge. Und wer keine hohen Anerkennungschancen hat, hat auch nichts erlebt, kann auch nicht traumatisiert sein.

Aussichten für die Zukunft

Die große und die kleine Volkspartei handeln kurzsichtig, verkennen das Potenzial in der Gesellschaft, das sich zugunsten der Flüchtlinge entwickelt hat. Da die Politik dieses Potenzial nicht erkennt, muss die Zivilgesellschaft sich selbst viel stärker als bislang in den politischen Diskurs einbringen und das notwendige gesellschaftliche Klima schaffen, damit die Großen die Angst vor der Wählerwanderung nach rechts verlieren. Konkret denke ich für eine Strategie an folgende Merkposten:

1. Bei der Regelung des Zugangs zur Europäischen Union sind schutzbedürftige Personen zu identifizieren und wirksam vor einer Zurückweisung und Abschiebung in ihr Herkunftsland zu schützen (Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK)

Es trifft zu, dass ein freier Binnenraum eine wirksame Sicherung der Außengrenzen der Union voraussetzt und dies Auswirkungen auf die Frage hat, wie der Zugang von Flüchtlingen in die Union geregelt wird. Seit Mitte der 1980er Jahre hat die Union aber einseitig den Fokus auf diese Aufgabe gelegt und eine langdauernde und bis heute nicht beendete Kampagne gegen die illegale Einwanderung in die Öffentlichkeit kommuniziert. Nicht hinreichend deutlich gemacht wurde, dass bei der Sicherung der Außengrenzen Schutzsuchende identifiziert und innerhalb der Union geschützt werden müssen. Es ist ja die vornehmste Aufgabe des Völkerrechts, spontan irregulär einreisende Flüchtlinge zu schützen, wie die Art. 31 bis 33 der GFK erweisen. Andererseits gewährleisten in einer aus territorialen Nationalstaaten bestehenden Welt Grenzen eine befriedende und stabilisierende Ordnung. Vor dem historischen Hintergrund der europäischen Kampagne gegen »illegale Einwanderer« kann heute in der Flüchtlingsszene über die Notwendigkeiten von Grenzkontrollen kaum mit der gebotenen Unaufgeregtheit diskutiert werden. Wer es dennoch versucht, gerät schnell in den Verdacht, die Kampagne gegen illegale Einwanderung zu unterstützen. Wir müssen heraus aus dieser Kommunikationsfalle und offen über Grenzen im Flüchtlingsschutz diskutieren.

2. Gefährliche Fluchtrouten müssen dadurch abgebaut werden, dass Flüchtlingen legale Wege zur Zuwanderung in die Union angeboten werden

Es müssen Maßnahmen entwickelt werden, um den Druck, der irreguläre Wanderungen verursacht, abzubauen. *Irreguläre* muss daher *in legale Zuwanderung umgewandelt* werden. Dies kann z.B. durch *Aufnahmeprogramme* (Resettlement) erfolgen. Insbesondere für Familienangehörige bereits hier lebender Flüchtlinge muss der Nachzug weitaus großzügiger als bislang zugelassen werden, sei es durch Einbeziehung dieser Personen in bereits beschlossene Aufnahmeprogramme, sei es durch Anwendung entsprechender nationaler Vorschriften. Die bestehenden Länderprogramme für die Aufnahme dieses Personenkreises sind fortzusetzen, die Aufnahme darf aber nicht davon abhängig gemacht werden, dass Drit-

te für den Lebensunterhalt und den Krankenversicherungsschutz entstehen müssen. Doch mit dem Integrationsgesetz geht die Bundesregierung den umgekehrten Weg und verlängert die Geltungsdauer der Verpflichtungserklärenden auf fünf Jahre, also selbst über die asylrechtliche Statuszuerkennung hinaus.

Bedingung für das Gelingen derartiger alternativer Maßnahmen ist aber, dass die Aussicht auf die legale Zuwanderung tatsächlich und in absehbarer Zeit besteht. Andernfalls verlieren diese deshalb ihre Wirksamkeit, weil die Flüchtlinge weiterhin gefährliche und für sie oftmals tödliche Fluchtrouten wählen und in die Abhängigkeit von organisierter Fluchthilfe getrieben werden. Werden sowohl Aufnahmeprogramme im bedeutend stärkeren Umfang als derzeit und ohne Rückkopplung an Rückkehrpflichten für jene, die nicht hiervon Gebrauch machen, und humanitäre Visa in größerem Rahmen erteilt, ist die Erwartung, dass der Druck auf die irreguläre Zuwanderung abnehmen wird, durchaus begründet. Zusätzlich sollte im Blick auf die Herkunftsstaaten, wie etwa Afghanistan, Irak und Syrien, in denen Bürgerkriege oder vergleichbare bewaffnete Konflikte herrschen und deren Staatsangehörige in Asylverfahren ein hohe Erfolgsaussicht haben, die Visumpflicht aufgehoben werden. Die Mitgliedstaaten können ferner für Arbeitsmigranten legale Zuwanderungswege eröffnen, wie es die Bundesrepublik mit Art. 26 Abs. 2 BeschV für die Balkanstaaten gemacht hat. Auf diese Weise kann Menschen eine legale Zugangsperspektive eröffnet werden, die andernfalls irregulär in die Union einreisen.

3. Einreisende Asylsuchende sind unter Berücksichtigung ihrer individuellen, familiären und kulturellen Bindungen innerhalb der Union von den Mitgliedstaaten aufzunehmen

Das Flüchtlingsrecht wurde 1951 mit der Genfer Flüchtlingskonvention entwickelt. Es steht in der Tradition des im 19. Jahrhundert entwickelten territorialen Nationalstaates. Das wirkt bis heute nach, verhinderte und steht weiterhin einer gemeinsamen Lösung des Flüchtlingsproblems entgegen. Die Nationalstaaten dürfen zwar spontan einreisende Flüchtlinge nicht wegen ihrer Einreise bestrafen und auch nicht in ihr Herkunftsland zurückweisen oder abschieben, sie dürfen sie aber in Nachbarstaaten abdrängen. Dieses völkerrechtliche Defizit brachte in den 1970er Jahren in Europa das Phänomen des »*refugee in orbit*« hervor und wird von der Bundesregierung mit dem

neuen § 29 AsylG, den sie im Integrationsgesetz entwickelt, erneut revitalisiert. Von Anfang an aber wollte die Union für ihren Bereich mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem dieses Phänomen angehen. Und das verdient Unterstützung.

Bislang war das Dubliner System das Fundament des europäischen Asylsystems, welches seinerseits dem europäischen Grundrecht auf Asyl nach Art. 18 GRCh zur Geltung verhelfen soll. Kontrovers wird derzeit diskutiert, ob das Dubliner System aufgegeben werden soll oder ob es mit dem Geist der Grundrechtecharta ausgefüllt werden kann. Jedenfalls bedarf das europäische Asylrecht gemeinsam vereinbarter und von allen anerkannter Standards, die erstens eine relativ gleichmäßige Verteilung der Asylsuchenden und Flüchtlinge und zweitens eine menschenwürdige und wirksame Schutzgewährung der Asylsuchenden und Flüchtlinge in der Union sicherstellen.

Was für die Herstellung einer fairen und gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Union dringend geboten ist, sind Kriterien, die nicht einseitig allein die Interessen der Mitgliedstaaten berücksichtigen – wie es der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache *Abdullahi*⁶ plastisch zum Ausdruck gebracht hat –, sondern insbesondere auch die individuellen, familiären und kulturellen Interessen und Bindungen der Flüchtlinge. Im derzeitigen Dubliner System werden diese aber nicht im gebotenen Umfang berücksichtigt. Art. 80 AEUV verpflichtet zu einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Flüchtlinge in der Union. Das betrifft nicht nur die bi- und multilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander, sondern bringt auch die Rechte und Interessen der Flüchtlinge ins Spiel.

Zwei alternative Strategien werden derzeit diskutiert: Einerseits wird gefordert, den Asylsuchenden selbst die *freie Wahl ihres Aufnahmelandes* zu überlassen. Andererseits wird eine Verteilung nach Maßgabe verbindlicher *Quoten* entsprechend dem deutschen Modell der Aufteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer (Königsteiner Schlüssel)⁷ diskutiert. Gegen das Prinzip der freien Wahl wird eingewandt, dass dieses dem politischen Ziel der gemeinsamen Verantwortung aller Mitgliedstaaten für Flüchtlinge zuwiderlaufen würde, weil damit die nicht von den Asylsuchenden ausgewählten Staaten aus ihrer Verantwortung entlassen und die um Schutz gebetenen Mitgliedstaaten übermäßig belastet würden. Dieser Einwand ist ernst zu nehmen, weil das Ziel

des solidarischen Miteinanders der Mitgliedstaaten und damit der gemeinsamen Übernahme von Verantwortung im Flüchtlingsschutz nicht aufgegeben werden darf. Dieses Ziel würde auf den ersten Blick durch das Quotenmodell besser erreicht werden. Andererseits lehnen insbesondere die osteuropäischen Mitgliedstaaten das Quotenmodell selbst dann ab, wenn es nur im Einzelfall, nicht aber generell eingeführt wird. Wer weiterhin für das Quotenmodell streiten will, muss sich daher der Frage stellen, in welchem Zeitraum eine gerechte Aufteilung innerhalb der Union durchgesetzt werden kann, ohne dass dadurch größere Konflikte, Störungen und desintegrative Friktionen in der Union hervorgerufen werden. Gegen das Quotenmodell spricht insbesondere auch, dass hierfür neue institutionelle Strukturen und verfahrensrechtliche Regeln entwickelt werden müssen und unklar ist, wo und unter welchen Bedingungen die Asylsuchenden leben, die im Rahmen dieses Modells an einen Mitgliedstaat verteilt werden sollen. Akzeptabel ist ein derartiges Modell nur dann, wenn es auf Freiwilligkeit der teilnehmenden Staaten und der betroffenen Flüchtlinge beruht und es den Zweck verfolgt, übermäßige Belastungen einzelner Mitgliedstaaten abzubauen.

4. Ein europäisches Asylsystem in solidarischer Verantwortung

Da in vielen Mitgliedstaaten bislang nicht die nach den Rechtsakten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erforderlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Asylsuchenden und die verfahrensrechtliche Behandlung ihrer Asylansprüche bestehen, können für eine Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Asylsuchenden und Flüchtlinge kurz- und mittelfristig zunächst nur die Mitgliedstaaten in Betracht kommen, die die erforderlichen Migrationsstrukturen herausgebildet haben. Wie die Erwägungsgründe Nr. 41 und 42 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 belegen, lässt auch das geltende Unionsrecht zu, dass nicht alle Mitgliedstaaten am Dubliner System teilnehmen.

Dagegen zeichnet sich derzeit in der Europäischen Union eine Entwicklung ab, die ungeachtet der politischen Fehler in der Vergangenheit neue Regelungen schaffen soll, die die Missstände weiterhin verschärfen. Nachdem die Kommission am 6. April 2016 ihre Reformagenda zum gesamten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem in einer Mitteilung veröffentlicht hatte⁸, legte sie am 4. Mai 2016 einen Entwurf zur Reform der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III)⁹ vor. Danach

soll entgegen ursprünglicher Ankündigungen das bisherige System nicht vollständig durch einen Verteilungsschlüssel ersetzt werden. Eine Umverteilung von Asylsuchenden aus den Erstaufnahme-Staaten ist nur dann vorgesehen, wenn diese Staaten mehr als 150 Prozent einer – rein rechnerischen – Quote erfüllt haben. Steigen also die Zahlen an den Außengrenzen der Union, soll der Verteilungsschlüssel automatisch zur Anwendung kommen.

Dagegen ist darauf hinzuweisen, dass die politischen Fehler der Vergangenheit lehren, dass ein mechanistisches, abstraktes Zuständigkeitsbestimmungsverfahren, das alle Mitgliedstaaten denselben Bedingungen unterwirft, politisch nicht durchsetzbar und für die Flüchtlinge auch nicht zumutbar ist. Die Europäische Union besteht aus einer heterogenen Struktur von Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Traditionen und Erfahrungen in der Einwanderungsfrage. Lösungsmodelle, die diese Realität nicht zur Kenntnis nehmen, werden ebenso scheitern wie das bisherige abstrakte Verfahren. Die Fehler der Vergangenheit lehren, dass ein europäisches Asylsystem gefordert ist, das Ungleichzeitigkeiten auszuhalten in der Lage ist, die Schnellen anspornt und den Langsamen gegenüber Geduld aufbringt. Modelle hierfür hat die Union bereits versucht und durchgesetzt. Prominent zu nennen sind hier das Schengener und das Eurosystem. Beide Systeme vereinen zunächst einen kleinen oder kleineren Kreis von Mitgliedstaaten, sind aber offen für die anderen. Das europäische Asylsystem verpflichtet alle Mitgliedstaaten, gemeinsam Verantwortung für die Flüchtlinge zu übernehmen (Art. 80 AEUV). Bei der Durchsetzung der hierfür erforderlichen Maßnahmen gebietet aber der auch in Art. 80 AEUV verankerte unionsrechtliche Grundsatz der Solidarität, auf die Mitgliedstaaten ohne Migrationserfahrungen Rücksicht zu nehmen und ihnen Zeit einzuräumen, bis auch sie in der Lage sind, wie die anderen die volle Verantwortung zu übernehmen.

Wird das Gefüge der Mitgliedstaaten in den Blick genommen, ergibt sich, dass sich in den einzelnen Staaten die gesellschaftliche Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme sehr unterschiedlich herausgebildet hat. Die ursprünglichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind seit Mitte der 1950er Jahre *Aufnahmegesellschaften* geworden.¹⁰ Daher sollte zunächst vorrangig unter ihnen ein System entwickelt werden, das auf die schrittweise Durchsetzung des Prinzips der freien Wahl des Aufnahmelandes setzt und zur relativ gleichmäßigen Auslastung der teilnehmenden

Staaten korrigierend ein Quotenmodell einsetzt. Dass die 2004 beigetretenen Staaten bislang nicht die erforderlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Flüchtlingen schaffen können, ist maßgebend in der fehlenden Nachgiebigkeit der ursprünglichen Mitgliedsstaaten begründet. Erstere sollten nach den gleichen Regeln wie letztere Flüchtlinge aufnehmen. Das konnte nicht gelingen, weil die Erfahrungen und Strukturen, insbesondere aber die gesellschaftliche Akzeptanz in diesen Staaten weitgehend fehlten und auch weiterhin fehlen. In Polen und Rumänien z.B. besitzen nicht einmal 0,3 Prozent eine andere als die polnische bzw. rumänische Nationalität. In Bulgarien, Kroatien, der Slowakei und Ungarn sind weniger als zwei Prozent Migranten. Demgegenüber beträgt die entsprechende Quote etwa in Deutschland neun Prozent. Die augenblickliche Krise ist also im Wesentlichen die Folge der Fehler, die die ursprünglichen Mitgliedstaaten bei der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten 2004 und 2007 gemacht haben. Verantwortung für diese Fehler zu übernehmen, heißt, ein System der Solidarität zu entwickeln, das mit langem Atem das gemeinsame Ziel der Übernahme von Verantwortung verfolgt, auf dem Weg dorthin aber Geduld übt und den anderen Zeit lässt, Migrationsstrukturen zu entwickeln und gesellschaftliche Akzeptanz herauszubilden.

Dass alle Mitgliedstaaten in Europa ihren Beitrag zur Erfüllung der Aufgabe des Flüchtlingsschutzes leisten müssen, kann nicht überzeugend bestritten werden, aber jeder Mitgliedstaat kann dieser Aufgabe nur nach seinem Vermögen und unter Berücksichtigung seiner spezifischen historischen, politischen und wirtschaftlichen Besonderheiten nachkommen. Mit der Einsicht in den ursprünglichen Mitgliedstaaten, dass die solidarische und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Flüchtlinge in Europa ihnen aufgrund ihrer historisch und politisch zugewachsenen Privilegien besondere Aufgaben auferlegt, kann erreicht werden, dass den desintegrativen, antieuropäischen Tendenzen entgegen gewirkt und die Idee der europäischen Integration gefördert wird. Die Integration der Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten dient damit auch der Idee der europäischen Integration.

Für ein Europa der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes

Europa hat seit dem 18. Jahrhundert eine führende Rolle bei der Herausbildung einer menschenrechtlich orientierten Politik übernommen. Die heute universell anerkannten Menschenrechts-

normen wurden zuerst in den europäischen Staaten diskutiert und setzten sich von Europa ausgehend international durch. Die augenblickliche Behandlung der Flüchtlingsfrage durch die Union ist vor diesem Hintergrund nicht nur beschämend, sondern offenbart zugleich insbesondere auch, wie fragil und zerbrechlich die entwickelten Wertesysteme sind, wenn sie sich gegen Interessen bewahren und durchsetzen müssen. Die Millionen von Menschen umfassenden Fluchtbewegungen werden als Herausforderung auf der politischen Agenda bleiben. Eine aus der Angst vor der Wählerwanderung nach rechts heraus formulierte Politik wird hieran nicht ändern, diese vielmehr verstärken und den Schrumpfpprozess der noch Großen noch beschleunigen.

Das Asyl- und Flüchtlingsrecht ist integraler Bestandteil der Europäischen Union. Eine Rückkehr zur nationalstaatlichen Flüchtlingspraxis wie sie bis in die 1980er Jahre in Europa vorgeherrscht hatte, schadet den Flüchtlingen und läuft der europäischen Integration zuwider. Vorschnell wird das Ende der Freizügigkeit beschworen, sollte der Flüchtlingszugang nicht eingedämmt werden. Was bei den politischen Bekundungen zunehmend häufiger fehlt, ist die glaubwürdige Überzeugung und der bekundete Wille, dass die europäische Integration auch dann nicht aufgegeben werden wird, wenn aktuell in Aussicht genommenen Lösungen scheitern sollten. Das europäische Projekt ist in nahezu sieben Jahrzehnten durch viele krisenhafte Prozesse stets mit einem Willen zur Kompromissfindung hinweg gewachsen und stark genug, den augenblicklichen Sturm zu überstehen, wenn der Wille zur europäischen Integration bestehen bleibt. Es muss deshalb wie-

der eine sachliche Diskussion geführt werden, in der nicht vorschnell irreparable Folgen beschworen werden, sondern die gemeinsame Überzeugung vorherrscht, dass der Wille für die europäische Integration alle unterschiedlichen Akteure anspricht, Lösungen in der Flüchtlingsfrage zu entwickeln.

Anmerkungen:

¹ Hofmann/Schmidt, NVwZ 2016, 743.

² BVerfGE 144, 127 (131) Rn 15 = NVwZ-RR 2013, 431 = EZAR NF 68 Nr. 15; Ott, in: GK-AsylG II – § 27 Rn 3; Marx, Kommentar zum AsylVfG, 8. Aufl., 2014, § 27 Rn 3

³ BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691
4BVerfGE 94, 115 (141 ff.) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁵ BVerfGE 94, 115 (135) = EZAR 207 Nr. 1 = NVwZ 1996, 691.

⁶ EuGH, NVwZ 2014, 208 (209) Rn 48 ff. – Abdullahi.

⁷ S. hierzu § 45 AsylG, Marx, Kommentar zum AsylVfG, 8. Aufl., 2015, § 45 Rn 3 ff.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016) 197 final.

⁹ COM(2016) 270 final.

¹⁰ S. hierzu Marx, Die Krise des europäischen Flüchtlingsrechts, S. 303 (329 ff.), in: Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, Krajewski/Reuß/Tabbara (Hrsg.), 2015.



Perspektiven ab Tag eins: Welche integrationspolitischen Weichen sind jetzt zu stellen?

Von Ulrich Lilie, Präsident der Diakonie Deutschland, Stellvertretender Vorsitzender des Evangelischen Werks für Diakonie und Entwicklung, Berlin

Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes.
16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. – 21.6. 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

»Making Heimat. Germany, Arrival Country.«¹
 Unter diesem Titel steht der deutsche Beitrag auf der 15. Internationalen Architekturausstellung, der Biennale in Venedig. Vielleicht hat der eine oder die andere von Ihnen davon gehört. Mir geht das Bild, das ich vom Deutschen Pavillon in der Süddeutschen Zeitung² gesehen habe, nicht aus dem Kopf.

Das Berliner Architekturbüro »Something Fantastic« hat den traditionsgesättigten Bau von 1909 buchstäblich aufgestemmt: Mehr als 48 Tonnen Ziegelsteine wurden aus den denkmalgeschützten Wänden gebrochen. Und diese herausgebrochenen Steine verwandeln das Gebäude nun in ein offenes Haus. Und in eine Baustelle. – Es geht einfach so nicht weiter wie bisher, sagt dieser Entwurf:

Der Pavillon ist offen. Deutschland ist offen.

Der Bezug zu den Menschen, die bei uns Zuflucht und Zukunft suchen, liegt auf der Hand: Obwohl aktuell die Außengrenzen der EU für Flüchtlinge weitgehend geschlossen wurden, fordert die Geste des offenen Hauses dazu auf, über Deutschland als Zufluchtsort, aber auch als offenes Einwanderungsland nachzudenken.

Ich freue mich immer, wenn ich unerwartet geistige Verbündete entdecke, die sich engagiert und konstruktiv mit den Themen Flucht und Einwanderung beschäftigen. In der Architektur, in der Wirtschaft, in der Kunst oder der Kirche. Wir brauchen diesen konstruktiven Gedankenaustausch kreuz und quer in unseren Zivilgesellschaften, nicht nur in Deutschland. Es braucht, dringender denn je, einen internationalen, interdisziplinären Austausch, um zu Handlungskonzepten zu kommen, die der Menschheit im globalen Dorf eine lebenswerte Zukunft erlaubt. 60 Millionen Flüchtlinge weltweit, das wissen Sie

alle hier, sind erzwungenermaßen auf Wanderung. Derzeit kommt nur ein Bruchteil von Ihnen hier bei uns an. Ob das so bleibt? Im Deutschen Pavillon auf der Architekturbienale geht es auch um Flüchtlingsheime – und um die Frage, wie sich Städte oder ländliche Räume zukünftig gestalten lassen, um das Ankommen neuer Menschen zu erleichtern. Die den Pavillon begleitende Ausstellung »Making Heimat« stellt Antworten auf die Frage vor, wie sich stadtplanerisch günstig, schnell und doch nachhaltig Häuser für Flüchtlinge (und andere Menschen mit wenig Geld) bauen lassen, in denen sich gut und gerne leben lässt.

Von einer weitsichtigen, menschnahen Integrationspolitik profitiert langfristig immer die ganze Gesellschaft. Im Umkehrschluss gilt auch: Eine kurzsichtige Ausgrenzungspolitik schadet und spaltet unser Land.

»Perspektiven ab Tag eins: Welche integrationspolitischen Weichen sind jetzt zu stellen?«

Das Wort Perspektive kommt aus dem Lateinischen. Pespicipere heißt hindurchsehen, hindurchblicken. Perspektiven, das, was jemand sieht, sind an den Standort des Betrachters gebunden. Der Standpunkt, von dem aus wir in der Diakonie Perspektiven entwickeln, ruht gleichermaßen auf der Verfassung unseres Landes wie auch auf unserem christlichen Menschenbild. Beides bildet die Basis unseres Denkens und Handelns:

1. Asyl ist ein Menschenrecht

Die Deutsche Verfassung garantiert – Gott sei Dank! –, dass Menschenwürde und Menschenrechte nicht verhandelbar sind. Das individuelle Grundrecht auf Asyl, das im Deutschen Grundgesetz und in der EU-Grundrechtecharta verankert ist, gilt in unserem Land.

Christen verstehen Menschen auch als »Ebenbilder Gottes«. Das ist ein kraftvoller, biblischer Aufschlag, der dem moderneren, säkularen Begriff der Menschenwürde voranging.

Wenn ich über integrationspolitische Weichenstellung rede, über Perspektiven ab Tag eins –

sind es dieses Menschenbild und dieses Rechtsverständnis, die mich, die uns in der Diakonie leiten.

Die Auffassung, Konflikte und Kriege oder die Folgen des Klimawandels in fernen Ländern gingen uns nichts an, sind schon deswegen nicht haltbar. Nationale oder gar nationalistische Politikansätze sind schlicht vorgestrig. Die Menschheit lebt längst als eine Schicksals- und Verantwortungsgemeinschaft auf diesem Planeten. Fluchtursachen – Krieg, Armut, Klimawandel – können wir nur gemeinsam wirkungsvoll bekämpfen. Nur gemeinsam können wir erfolgreich daran arbeiten, dass dieser unbegreiflich erwählte Planet weiterhin eine Lebensgrundlage für alle bietet. Die Zeit für tragfähige Antworten drängt.

Selbstverständlich sollte auch sein, dass wir in einem Europa der Menschenrechte eine gemeinsame und glaubwürdige europäische Antwort auf diese Jahrhundertherausforderung Flucht brauchen. Und diese Antwort kann nicht darin bestehen, Grenzen dicht zu machen. Genau so wenig darf die Aufgabe, Flüchtlinge in Deutschland und Europa zu schützen, dauerhaft auf andere Staaten wie die Türkei abgewälzt werden, in denen bis heute kein angemessener Schutz und kein rechtsstaatliches Asylverfahren garantiert sind.

Angesichts der weltweiten Flüchtlingsbewegungen haben wir die grundsätzliche Pflicht, denen, die bei uns Zuflucht und Zukunft suchen, angemessene Wege in unsere Gesellschaften zu öffnen.

Die Frage ist: Wie kann das gelingen?

2. Integration beginnt im Kopf

Ich bin überzeugt: Integration beginnt zunächst im Kopf. Und im Herzen. Wer die Menschen, die bei uns Zuflucht und Zukunft suchen ausschließlich als Bedrohung ansieht, wird kaum brauchbare Ideen entwickeln, wie man ihnen die Ankunft erleichtert. Deswegen brauchen wir in Deutschland und in Europa dringend einen Paradigmenwechsel: Weg vom einseitigen Paradigma der Last, hin zu dem des Potenzials, das jeder Mensch in sich trägt. Weg vom Flüchtling, der kostet, hin zum Menschen, der kostbar ist.

Doch die Wurzeln des alten Paradigmas der Last, des lästigen Flüchtlings, liegen tief: Die Gesellschaft für Deutsche Sprache kürte »Flüchtling« zum Wort des Jahres 2015. In der lesenswerten

Begründung heißt es, das Substantiv sei auch sprachlich interessant.

Ich zitiere: »Gebildet aus dem Verb flüchten und dem Ableitungssuffix -ling ..., klingt Flüchtling für sprachensible Ohren tendenziell abschätzig: Analoge Bildungen wie Eindringling, Emporkömmling oder Schreiberling sind negativ konnotiert, andere wie Prüfling, Lehrling, Findling, Sträfling oder Schützling haben eine deutlich passive Komponente. Neuerdings ist daher öfter alternativ von Geflüchteten die Rede. Ob sich dieser Ausdruck im allgemeinen Sprachgebrauch durchsetzen wird, bleibt abzuwarten.«³ Zitat Ende.

Für das Gelingen von Integration, für die Verwandlung von Flüchtlingen in Mitmenschen, ist bloßes Abwarten keine angemessene Haltung. Nicht nur wer ablehnt, gefährdet den Erfolg von Integration. Auch wer nur abwartet, gefährdet Integration. Und wer Integration gefährdet, gefährdet den gesellschaftlichen Frieden für uns alle.

3. Integration geht uns alle an

Ich verstehe Integration nicht allein als eine Bringschuld der auf das Fremdsein reduzierten »Fremden«. Eine wirklichkeitsnahe und erfolgreiche Integration ist vielmehr immer eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die das Engagement der Alteingesessenen genauso wie das der Neuankommenden braucht. Denn: »Migration heißt, fremd zu sein. Bei Begegnungen mit Flüchtlingen, sind alle Beteiligten fremd, auch die, die zur »Mehrheitsgesellschaft« gehören. Denn ihnen wird vor Augen geführt, dass ihre eigene Lebensweise und ihre Deutungen ihrer Welt nicht selbstverständlich sind.« (Helmut Weiß, Migration und Seelsorge)

Vermutlich ist das die tiefgreifendste aktuelle Lernerfahrung und Herausforderung für unsere Gesellschaft, die mit einer weit verbreiteten und tiefen Verunsicherung verbunden ist. Und selbstverständlich verändert der Prozess der Integration unser Land. Wie es solche Prozesse immer mit sich gebracht haben.

Doch die Aufnahme von Flüchtlingen oder von Arbeitsmigranten und ihre gelingende Integration ist nicht nur in der deutschen Geschichte immer eine Investition in die Zukunft einer Gesellschaft gewesen. Im 17. Jahrhundert kamen die Hugenotten nach Preußen, an die man hier in der Französischen Friedrichstadtkirche kaum zu erinnern

braucht, im 19. Jahrhundert die Ruhrpolen aus Masuren, im 20. Jahrhundert die Türken – auf Einladung. Menschen gehen dorthin, wo sie Arbeit, Frieden und Zukunft für sich und ihre Kinder erhoffen. Und Menschen kommen in ihrer neuen Heimat an, wenn sie dort eben schnell Arbeit, Frieden und Zukunft für sich und ihre Kinder finden.

Und immer wieder lösten und lösen »die Neuen« Widerstände aus: ihr anderer Glaube, ihre anderen Lebenserfahrungen, ihre andere Sprache, die andere Kleidung und das andere Essen – Fremde eben. – Aber wir können ihrer Hoffnung und ihrem Talent eine neue Heimat geben.

Wir können es Ihnen und uns auch nur schwerer machen. Aber dann werden wir gemeinsam einen hohen gesellschaftlichen Preis dafür bezahlen müssen.

4. Integration beginnt am ersten Tag

Integration beginnt mit dem ersten Tag. Ob aus dem Willkommen ein Ankommen wird, entscheidet sich heute. Das lange Warten macht die Menschen krank und zornig. Wer monatelang untätig auf seinem Feldbett sitzen und darauf warten muss, bis sein Schutzstatus und sein Aufenthaltstitel geklärt werden, bis seine Familie zu ihm und er oder sie arbeiten darf, verliert den Mut. Oder wird wütend. Wer sein Schicksal nicht selbst in die Hand nehmen darf und beim Aufbau eines neuen Lebens nicht unterstützt wird, ist dann später nur sehr viel schwieriger für gute Vorschläge zu gewinnen. Darum müssen wir schneller, effizienter und beweglicher bei unseren notwendigen Bemühungen um Integration werden. Voraussetzung für Integration sind zum einen staatliche Angebote und rechtliche Regelungen, die den Menschen einen sicheren Aufenthalt, Zugang zu Integrationsmaßnahmen und zum Arbeitsmarkt sichern. Entscheidend sind vor allem gut koordinierende Kommunen und die Zivilgesellschaft. Ich werbe für kommunale runde Tische, an denen sich zum Beispiel Wirtschaftsbetriebe, Handwerks- und Handelskammern, Kommunalverwaltung, Stadt- und Bildungsplaner, Jobcenter, Bildungsinstitutionen, Kirchengemeinden, Hochschulen, Migrantenselbstorganisationen und Flüchtlingsinitiativen miteinander vernetzen und sich gemeinsame, verbindliche, am besten auch überprüfbare, Integrations-Ziele setzen. Ziele, die wir gemeinsam erfüllen und von denen sowohl die Neuankömmlinge, als auch die Gesamtgesellschaft profitieren werden: Denn es geht jetzt um die kommunale Organisation von

Arbeit, Wohnung und Bildung. Davon haben langfristig alle etwas. DWI-Präsident Marcel Fratzscher hat das jüngst so formuliert: »Die Flüchtlinge zahlen die Rente der Babyboomer.«⁴ Immerhin sind sechzig Prozent von ihnen unter fünfundsiebenzig Jahre alt.

Ambitioniert und chancenorientiert nach vorne denken und dabei die besondere Situation der Schwachen, der Alten, der Behinderten, der Kranken und der Traumatisierten nicht vergessen, sondern ihnen gerecht werden – diesen Geist der Zuversicht, der Menschenfreundlichkeit und der Nächstenliebe würde ich an Stelle von German Angst gerne entfacht sehen in unserem Land. Der Entwurf für ein Integrationsgesetz, der gestern Gegenstand einer Sachverständigen-Anhörung im Deutschen Bundestag war, ist leider nicht davon getragen. Es ist ein zu wenig ambitioniertes Gesetz herausgekommen, das den Geist des Misstrauens atmet – und das ist – freundlich gesagt – wenig hilfreich. Denn es unterstellt den Schutzsuchenden mangelnden Integrationswillen. Diese Unterstellung ist durch nichts zu belegen und stimmt überhaupt nicht mit den Erfahrungen überein, die wir als Diakonie flächendeckend in unserer vielfältigen Arbeit mit Flüchtlingen machen. Statt Anreize zu setzen, schwingt das Gesetz die Drohkeule und verhängt Sanktionen für angeblich mangelnde Integrationsbereitschaft.

Ganz neue, hohe Hürden schafft der Gesetzesentwurf beim Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel für Flüchtlinge. Anforderungen werden gestellt, die so hoch sind, dass viele, zum Beispiel ältere Menschen und Analphabeten, sie nie werden erfüllen können. Die vorgesehene zwangsweise Wohnsitzzuweisung wird Integration hemmen, nicht fördern, weil sie nicht Rücksicht nimmt auf tatsächliche Jobchancen, bestehende soziale Netzwerke, Integrationserfolge wie einen Minijob, die Kitaeingewöhnung des Kindes und die vielleicht gerade erreichte Stabilität vielfach belasteter Menschen. Selbst die adäquate Versorgung Behinderter scheint nicht gesichert.

Ärgerlich ist der Versuch im Gesetzesentwurf quasi nebenbei, ohne inhaltliche Begründung und ohne Sachzusammenhang zur Integration, weitere Asylrechtsänderungen durchzusetzen. Wir befürchten, dass durch die geplanten Asylrechtsänderungen die Aufgaben des Flüchtlingsschutzes auf Staaten außerhalb der EU abgewälzt werden sollen.

Das lehnt die Diakonie entschieden ab. Wir stehen dafür ein, dass Flüchtlinge auch weiterhin in

Deutschland und Europa dauerhaft Schutz bekommen – so wie das der Grundgedanke der Genfer Flüchtlingskonvention und des Grundgesetzes fordert.

Wir wollen es ändern, dass Familien und soziale Netzwerke auseinandergerissen werden, dass Kranke wegen Sprachproblemen nicht die ärztliche Versorgung bekommen, die sie brauchen, dass Männer und Frauen wegen eines Arbeitsverbots oder einer Vorrangprüfung für viele lange Monate oder Jahre zum Nichtstun verdammt sind. Wir befürchten: alles, was auf der Gesetzgebungsebene – etwa bei der Wohnsitzzuweisung – unklar bleibt, Rechte und berechnete Interessen verletzt und Hemmnisse schafft, das wird im Alltag unserer Beratungsstellen, bei Behörden und Gerichten eins zu eins und tausendfach wieder ankommen.

Eine solche in Gesetze gehüllte abweisende Haltung transportiert sich, schürt Ressentiments gegenüber Geflüchteten. Und das befördert Integration sicher nicht.

Das können wir besser.

Mit diesem »Wir« möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf einen weiteren entscheidenden Faktor für gelingende Integration lenken, der in den Debatten um Geld und Gesetze zu oft untergeht: Denn was die Menschen, die bei uns Zuflucht und Zukunft suchen, mindestens genauso dringend brauchen wie Arbeit und Wohnung sind andere Menschen: Nachbarn, Bekannte, Freundinnen und Freunde, hoffentlich bald Kolleginnen und Kollegen, irgendwann auch Familienmitglieder.

Auch deswegen ist es so bedeutend, dass sich die Integrationsarbeit auf die Schultern vieler verteilt. In der Nachbarschaft wachsen Beziehungen, nicht nur Beziehungen zwischen Alt-Einwohnern und Neu-Einwohnern. Sondern auch Beziehungen zwischen alteingesessenen Menschen, die sich ohne die Ankunft der Flüchtlinge nie kennengelernt hätten.

Wie viele neue Netzwerke zwischen Institutionen, Parteien, Kirchengemeinden, Sportvereinen, Theatern, Flüchtlingsinitiativen sind entstanden und entstehen noch! Wie viele Geschichten gäbe es hier zu erzählen! Diese Beziehungen bilden die Basis für ein neues gesellschaftliches Wir. Für ein weltoffenes und tolerantes Zusammenleben der Verschiedenen.

Integration braucht Menschen. Ich bin zuversichtlich: Auch in Zukunft werden sich Menschen begeistern lassen für diese Aufgabe.

Doch um nachhaltig zu sein, braucht die Kultur des Ehrenamts – das wissen wir in der Diakonie mit 750.000 bürgerschaftlich Engagierten schon lange – auch professionelle Koordination und Förderung.

Auch hier könnten die Kommunalen Runden Tische ein entscheidendes Instrument sein, um die Kräfte von Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu bündeln. Die Haupt-Integrationsfelder Wohnung, Sprache, Schule und Arbeit müssen dabei gleichzeitig bearbeitet werden. Dazu sind schnell erhebliche Investitionen und eine entsprechende Ausstattung der Kommunen nötig: Im Sozialen Wohnungsbau wie beim Ausbau von Schulen und Kindertagesstätten. Hier sind erste Schritte getan worden. Ans Ziel gelangen wir nur, wenn Staat, Land und Kommunen, aber auch Verbände und Zivilgesellschaft noch stärker zusammenarbeiten. Auf der kommunalen Ebene entscheidet sich viel.

Vor allem, wenn sie europäisch gedacht wird. Für nachdenkenswert halte ich die Idee, die im Kreise der europäischen Sozialdemokratie um Gesine Schwan aufgekommen ist. Caterina Lobenstein schrieb neulich unter der Überschrift »Bürgermeister, übernehmen Sie« in der Wochenzeitung »Die Zeit«⁵ darüber: »Was aber wäre, wenn man im komplexen Geflecht der europäischen Asylpolitik die nationale Ebene umginge und sich direkt an die Kommunen wendete? Wenn also die EU-Kommission nicht mehr mit störrischen Nationalregierungen verhandelte, sondern direkt mit denen, die sich am Ende um die Flüchtlinge kümmern: mit den Bürgermeistern der Städte und Gemeinden? Nicht Deutschland, Polen und Frankreich würden dann um die Verteilung der Flüchtlinge feilschen, sondern Tuttlingen, Slubice und Toulouse. ... Im Detail geht diese Idee so: Bürgermeister aus Städten oder Dörfern, die Flüchtlinge aufnehmen möchten, schreiben gemeinsam mit lokalen Unternehmern, Kirchen und Vereinen eine Bewerbung. Sie erklären darin, wie viele Flüchtlinge sie aufnehmen und was sie ihnen bieten können: Arbeitsplätze, Wohnraum, Sprachkurse. Sie geben an, welche Kosten sie für ihre Kommune erwarten und welche Gewinne – etwa weil durch den Zuzug offene Lehrstellen besetzt oder Schulen vor der Schließung bewahrt werden könnten.

Das Geld, das die Kommunen für die Versorgung der Flüchtlinge brauchen, wird in diesem Modell nicht mehr vom Bund oder den Ländern überwiesen, sondern direkt von der Europäischen Union.«⁶

Damit Integration gelingen kann, brauchen wir in der deutschen, in der europäischen Politik, »Durchbrüche«, wie den in der Wand des Deutschen Pavillons auf der Biennale.

»Making Heimat« braucht Inspiration, Neues Denken und Improvisation.

Der Innenminister unseres Landes hat vor kurzem bei einem öffentlichen Vortrag von seinen vielen Vorortgesprächen mit Verantwortlichen in den vergangenen Wochen und Monaten erzählt. In allen Gesprächen berichteten ihm Sozialdezernenten und Landkreisdirektoren, dass sie sich bei der Erstversorgung und Unterbringung über manche Verwaltungsvorschrift hinweggesetzt hätten.

Wir brauchen noch mehr Menschen, die sich zuerst fragen: Wie schaffen wir jetzt die Gelingensvoraussetzungen für Integration möglichst schnell und erfolgreich?

5. Die Kultur der Improvisation

Integration braucht die Gabe der Improvisation. Eine Kultur der Improvisation speist sich aus Geistesgegenwart und gesundem Menschenverstand, aus der Fähigkeit aus dem Stegreif mit Anderen etwas darzustellen oder herzustellen. Ungewohnte Allianzen einzugehen. Nicht zu verzweifeln, wenn Lösungen nicht sofort auf der Hand liegen. Auch nicht, wenn nicht alle Mittel vor Beginn zur Verfügung stehen. Manchmal erfordert Improvisation aber eben auch einen souveränen Umgang mit Regeln. Die Begabungen, die man zum Improvisieren braucht, sind auch in Deutschland ausreichend vorhanden und dürfen sich jetzt weiter entfalten: »Making Heimat« braucht den Geist der Bastler und Heimwerker.

Den der Globetrotter oder der Gamer am Computer.

Ich meine die Gaben der Köchin, die vor einem fast leeren Kühlschrank steht und doch ein schmackhaftes Gericht herzustellen vermag.

Das Improvisationstalent berufstätiger Eltern.

Ich meine die Deutschen mit Migrationshintergrund, die bereits unter uns leben und ihre kulturelle Beweglichkeit.

Und ich meine nicht zuletzt die Menschen, die unter den Lebensbedingungen der DDR nicht müde wurden, nach praktikablen Lösungen für die Alltagserleichterung zu suchen. Und die sich nach 1989 ohne Auswanderung oder Flucht plötzlich in einem neuen Land vorfinden – das sich keineswegs für alle als das gelobte Land entpuppte. Wie vielen hat ihr Improvisationstalent in die neue Gesellschaft hineingeholfen.

Deutschland ist auch heute nicht das Gelobte Land, in dem Wohlstand für alle einfach herrscht. Das bleibt den Menschen, die aus zerstörten Gesellschaften zu uns kommen, zunächst mitunter verborgen. Viele kennen aus den Medien nur die funkelnde Oberfläche unserer Konsumgesellschaft und tragen eine undifferenzierte Sehnsucht nach einem Leben in sich, das an diesem Glanz Anteil haben möchte.

Das ist verständlich. Aber unrealistisch. Wir dürfen von den Menschen, die sich zu uns flüchten und bleiben wollen, Realismus erwarten. Und Engagement. Aber dafür müssen wir auch Vieles erklären, im Kleinen, im Großen, was uns selbstverständlich erscheint, aber für andere nicht selbstverständlich ist.

Natürlich muss die deutsche Sprache gelernt werden. Aber wir müssen akzeptieren, dass nicht jeder und jede dazu gleich gut in der Lage ist. Es ist deswegen unverzichtbar, dass das Kursangebot erweitert und differenziert wird, dass es schon in den Gemeinschaftsunterkünften verlässliche Angebote geben muss. Bei der derzeitigen Angebotssituation mit Sanktionen zu drohen, ist bestenfalls ahnungslos, schlimmstenfalls populistisch.

Selbstverständlich müssen die Werte des Grundgesetzes als Fundament unserer Gesellschaft von allen Menschen, die hier leben wollen, anerkannt werden: Die Presse ist frei. Die Kunst ist frei. Frauen und Männer sind gleichberechtigt.

Natürlich muss Religiosität wieder ihren angemessenen Platz in unserem säkularen Gemeinwesen finden können. Kirchen, Synagogen und Moscheen und viele andere Religionsgemeinschaften und ihre Versammlungsorte gehören zu Deutschland. Und eine zivile und öffentliche Form gelebter Religion ist ein Segen – auch im säkularen Staat!

Wir werden darüber zu diskutieren haben. Und zwar nicht nur mit den Menschen, die Zuflucht und Zukunft bei uns suchen, sondern auch mit denen, die ihren Hass auf alles Fremde so ungeeignet ausleben, dass es einem fast die Sprache verschlägt. – Aber den Gefallen, zu schweigen werden wir diesen Schreihälsen und ihren regressiven Konzepten nicht tun! Wir hören nicht auf damit, Respekt und adäquate Lösungen für komplexe Fragestellungen einzufordern.

Doch auch Respekt – Christen sprechen sogar von Nächstenliebe – muss immer wieder aufs Neue eingeübt werden. Respekt ist nicht einfach da. Nächstenliebe schon gar nicht. Man muss beides wollen und einüben. Gegenseitiger Respekt ist das kleine Einmaleins unserer Kultur. Man sollte es im Schlaf können und bereits im Kindergarten üben. – Ohne das Einüben von Respekt, gibt es keine Demokratie und erst recht keine Nächstenliebe.

6. Integration ist ein Marathonlauf, der gerade erst begonnen hat

Integration geht uns alle an. Integration beginnt im Kopf und im Herzen. Integration beginnt mit dem ersten Tag.

Und: Integration ist ein Marathonlauf, sehr geehrte Damen und Herren, ein Marathonlauf, der gerade erst begonnen hat.

Was es bedeutet, einen Marathon zu laufen, können wir derzeit in vielen Städten erleben. Die Marathonsaison hat wieder begonnen. Nicht nur in Deutschland treffen sich in den kommenden Monaten landauf landab Läuferinnen und Läufer, die lange trainiert haben, um die gewaltige Strecke laufen zu können. Alte, Junge, Männer, Frauen, Sportliche und solche, die es einfach wissen wollen. Auch Rollstuhlfahrer sind dabei. Es ist die schiere Lust an der Größe der Aufgabe, die viele motiviert.

Das wünsche ich uns auch auf dem Integrationsmarathon, den wir alle in Deutschland gerade

miteinander beginnen. Wir alle. Nicht nur die Zuflucht- und Zukunftsuchenden. Unsere Motivation dabei ist: Wir laufen nicht allein, sondern mit anderen, deren Wille zur Mitarbeit eben keineswegs erschöpft oder verbraucht ist. Und wenn es gut läuft, gehen wir dieses anspruchsvolle Rennen als eine Art Staffellauf.

Ich komme zum Schluss: »Something fantastic« heißt das Berliner Architekturbüro, das den Deutschen Pavillon in Venedig aufgebrochen hat. Es braucht auch Sinn für Fantastisches, um neue Wege zu gehen.

»Es gibt nur eine Möglichkeit mit der Unvorhersehbarkeit der Zukunft umzugehen, nämlich ein Versprechen zu geben und sich schlicht daran zu halten«, hat Hannah Arendt einmal in schwierigen und unübersichtlichen Zeiten gesagt.

»Wir schaffen das!« – Halten wir uns daran!

Die Wände des Deutschen Pavillons werden – im Sinne des Denkmalschutzes – am Ende der Biennale wieder sorgfältig geschlossen werden. Für Deutschland, für Europa wünsche ich mir etwas anderes: Offene Gesellschaften, die Bestand haben. Dafür stellen wir die Weichen jetzt.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Anmerkungen:

¹ www.makingheimat.de

² Laura Weissmüller: *Frontbericht*, *Süddeutsche Zeitung*, 28./29. Mai 2016.

³ www.gfds.de/wort-des-jahres-2015

⁴ Vgl. *Die Welt*, 12.03.2016, Bettina Markmeyer: »Flüchtlinge werden Renten der Babyboomer zahlen«.

⁵ Caterina Lobenstein: »Bürgermeister, übernehmen Sie«, aus: *Die Zeit*, 19. Mai 2016.

⁶ Ebd.



Jahrgang 2016

14/16 – **»Kirche mit Mission. Möglichkeiten der mittleren Leitungsebene«** (Konsultation der Arbeitsgemeinschaft Missionarische Dienste im Verbund der Diakonie (AMD) – 72 Seiten / 5,90 €

15/16 – **Europa als Friedensmacht? Zwischen Sicherheitslogik und Gerechtem Frieden** (Theologische Studientagung der Konferenz für Friedensarbeit im Raum der EKD in Kooperation mit der Ev. Akademie Tutzing) – 64 Seiten / 5,40 €

16/16 – **»Reformation – Bildung – Transformation«. Beiträge zu einem ökumenischen Prozess (1)** (Dokumente der ersten Versammlung der »Twin Consultation«) – 68 Seiten / 5,40 €

17/16 – **»Das wird man wohl noch posten dürfen!? Alltagsrassismus und Demokratiefindlichkeit im Netz«** (Evangelische Akademie Thüringen) 36 Seiten / 4,10 €

18-19/16 – **Beiträge, Reden, Predigten aus der Kontroverse um den Wiederaufbau der Garnisonkirche in Potsdam** – 112 Seiten / 7,90 €

20/16 – **Siehe, ich will Neues schaffen. Erkennt ihr's denn nicht?** (EKD-Zentrum für Mission in der Region) 68 Seiten / 5,40 €

21/16 – **Gärtner – Mörder – Gott. Gott und der Ursprung des Bösen im Krimi** (Ergebnisse einer theologisch-literarischen Tagung der Evangelischen Akademie Frankfurt) – 32 Seiten / 4,10 €

22/16 – **»Der Herr lässt sein Heil kundwerden.« Christen und Juden als Zeugen der Treue Gottes – zur theologischen Frage der Judenmission** (Studientag der Evangelischen Kirche in Deutschland) 52 Seiten / 5,10 €

23/16 – **Von Gottesebenbildlichkeit und anderen irritierenden Horizonten** (Theologische und religionspädagogische Reflexionen und Konzepte zur Bearbeitung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und Texte aus der gesellschaftlichen und kulturellen Praxis) 48 Seiten / 4,60 €

24/16 – **Erzähltes Leben: Auto-Biographien in interdisziplinärer Perspektive. Annäherungen an ein schillerndes Phänomen** (Tagung der Evangelischen Akademie Hofgeismar) – 52 Seiten / 5,10 €

25/16 – **80 Jahre NS-kritische Denkschrift der Bekennenden Kirche von 1936** – 28 Seiten / 3,40 €

26/16 – **Friedensgutachten 2016. »Fluchtursachen in den Fokus – Verantwortung übernehmen«** – 24 Seiten / 3,40 €

27/16 – **Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der evangelischen Kirche in Deutschland** (Konferenz der Frauenreferate und Gleichstellungsstellen in den Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland, Studienzentrum der EKD für Genderfragen in Kirche und Theologie) 60 Seiten / 5,10 €

28/16 – **Innovationswerkstatt Soziale Sicherung (mit Günter Wallraff)** – (Arbeitnehmerfachtagung 2016, Nürnberg – eine Tagung des Evangelischen Verbandes Kirche Wirtschaft Arbeitswelt) – 40 Seiten / 4,10 €

29/16 – **Social Talk 2015: »Am Wendepunkt? InnenPerspektiven der Sozialwirtschaft«** – (Tagung des Instituts für Zukunftsfragen der Gesundheits- und Sozialwirtschaft der Evangelischen Hochschule Darmstadt) – 72 Seiten / 5,90 €

30/16 – **»Christliches Glaubenszeugnis in der Begegnung mit Muslimen«** (Akademische Fachtagung an der Kirchlichen Hochschule Wuppertal/Bethel) – 72 Seiten / 5,90 €

31/16 – **»Was willst Du, dass ich Dir tun soll?« Geistesgegenwärtigkeit in der medizinischen Praxis** (Fachtagung der Evangelischen Akademie zu Berlin, der Diakonie Deutschland und der Akademie der Versicherer im Raum der Kirchen) – 72 Seiten / 5,90 €

32/16 – **Ethische Implikationen des digitalen Wandels** – 44 Seiten / 4,60 €

33/16 – **Reformation und Islam** (Impulspapier der Konferenz für Islamfragen der EKD) 20 Seiten / 2,60 €

34/16 – **»Internationale Krisenprävention«** (Evangelische Akademie Thüringen) – 60 Seiten / 5,10 €

35/16 – **500 Evangelische Schulen – Eine Welt. Den Welthorizont von Bildung und Glauben erschließen / 500 Protestant Schools – One World. Exploring the Global Horizon of Education and Faith** (Eine Konferenzdokumentation) – 100 Seiten / 6,90 €

36/16 – **Unterwegs im Auftrag des Herrn. Christliche Identität im Handeln von Diakonie und evangelischer Kirche** (Evangelische Akademie zu Berlin) – 32 Seiten / 4,10 €

37/16 – **Freihandelsabkommen TTIP, CETA, TiSA – warum wir eine andere Globalisierung für alle Menschen brauchen** (Stellungnahme des Kirchlichen Dienstes in der Arbeitswelt [KDA] im Evangelischen Verband Kirche Wirtschaft Arbeitswelt [KWA], September 2016) – 28 Seiten / 3,40 €

38/16 – **»Karlsruher Foyer Kirche und Recht«** (Jahresempfang des Landesbischofs der Evangelischen Landeskirche in Baden und des Erzbischofs von Freiburg für das Bundesverfassungsgericht, den Bundesgerichtshof, die Bundesanwaltschaft und die Rechtsanwälte beim Bundesgerichtshof) – 20 Seiten / 3,40 €

39/16 – **Lutherischer Weltbund: Pilgerstation und Ratstagung in Wittenberg** (14. – 21. Juni 2016) 44 Seiten / 4,60 €

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

40/16 – **Erinnerung heilen – Jesus Christus bezeugen**
(Gemeinsames Wort von EKD und Bischofskonferenz
zum Jahr 2017) **Versöhnt miteinander** (Ökumenisches
Wort der Mitgliederversammlung der ACK) –
32 Seiten / 4,10 €

41/16 – **Kirche im »christlichen Abendland...« Positionierung im Spannungsfeld von neo-konservativen Tendenzen und gesellschaftspolitischem Engagement** (5. Ost/West-Konferenz der Bundesarbeitsgemeinschaft »Kirche und Rechtsextremismus«) –
56 Seiten – 5,10 €

42/16 – **Frühling im Gemeindegemeinderat. Jugendliche in den Gremien der EKBO** (Tagung der Evangelischen Akademie zu Berlin) – 40 Seiten / 4,60 €

43/16 – **Ruhe vor dem Jubiläum?** (Ökumenischer Lagebericht 2016) – 36 Seiten / 4,10 €

44/16 – **Ökumenische Pilgerreise ins Heilige Land** (16.-22.10.2016) – 32 Seiten / 4,10 €

45/16 – **Vom Konflikt zur Gemeinschaft – Verbunden in Hoffnung. Gemeinsames katholisch-lutherisches Reformationsgedenken.** (Dom zu Lund und Malmö-Stadion) – 40 Seiten / 4,10 €

46/16 – **Frauen der Reformation** (Tagung der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt e.V.)
56 Seiten / 5,10 €

47/16 – **Eröffnung des 500-jährigen Reformationsjubiläums am 31. Oktober 2016 in Berlin**
32 Seiten / 4,10 €

48/16 – **Prämissen, Perspektiven, Parteilichkeit. Einblicke in Diskurse und Erfahrungen der Jungen- und Männerarbeit.** (Fachtagung der Evangelischen Akademie Meißen) – 60 Seiten / 5,10 €

49/16 – **Synodentagung 2016 in Magdeburg (1)**
3. verbundene Tagung der 12. Synode der EKD, der

12. Generalsynode der VELKD und der 3. Vollkonferenz der UEK, Magdeburg, 3. bis 9. November 2016 (Berichte) – 48 Seiten / 4,60 €

50/16 – **Synodentagung 2016 in Magdeburg (2)**
3. verbundene Tagung der 12. Synode der EKD, der 12. Generalsynode der VELKD und der 3. Vollkonferenz der UEK, Magdeburg, 3. bis 9. November 2016 (Catholica-Berichte u. a.) – 52 Seiten / 5,10 €

Jahrgang 2017

01/17 – **GKKE: Rüstungsexportbericht 2016**
76 Seiten / 5,90 €

02/17 – **Hirntod und Organspende** (Tagung des Evangelischen Juristenforums, Kassel, 19. April 2016/ Tagung der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Kassel, 14. September 2016) – 84 Seiten / 6,40 €

03/17 – **»Reformation – Bildung – Transformation«. Beiträge zu einem ökumenischen Prozess (2)** (Dokumente der zweiten Versammlung der »Twin Consultation«) – 76 Seiten / 5,90 €

04/17 – **»How to become a Just Peace Church«** – Gesellschaftlicher Wandel und Erneuerung der Kirche aus dem Geist des Gerechten Friedens (Internationale Friedenskonsultation, Berlin, 28. September bis 1. Oktober 2016) – 68 Seiten / 5,40 €

05/17 – **Synodentagung 2016 in Magdeburg (3)**
3. Tagung der 12. Synode der EKD, Magdeburg, 3. bis 9. November 2016 (Haushalt, Berichte der Werke, Beschlüsse) – 40 Seiten / 4,10 €

06/17 – **Europa an der Grenze: Die Krise und die Zukunft des Flüchtlingsschutzes** (16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. bis 21. Juni 2016, Französische Friedrichstadtkirche) – 36 Seiten / 4,10 €

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

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

Das Abonnement kostet mo-
natlich 28,80 € inkl. Versand
(mit Zugang zum digitalen
Archiv: 33,50 €). E-Mail-Bezug
im PDF-Format 27,20 €. Die
Preise für Einzelbestellungen
sind nach Umfang der Ausga-
be 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.