

## **60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention**

Dr. Hans-Peter Friedrich, Bundesminister des Innern

beim 11. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz am 20.06.2011 in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

vor 10 Jahren wurde der 50. Jahrestag der Genfer Konvention festlich begangen. Damals warfen einige Laudatoren die bei derlei Gelegenheit eigentlich ungehörige Frage auf, ob denn das Geburtstagskind überhaupt noch zeitgemäß sei. Angesichts des damals zurückliegenden turbulenten Jahrzehnts der Massenfluchten und Massenzuströme war die Frage nicht ganz unberechtigt. Eine Reihe europäischer Staaten, darunter auch Deutschland, hatten mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Asylbewerberzahlen waren plötzlich drastisch gestiegen. Die Asylsysteme waren dabei an den Rand ihrer Belastbarkeit geraten. Es war nicht verwunderlich, dass damals vielfach geäußert wurde, die auf Einzelfallprüfung ausgerichtete Konvention sei angesichts dieser massenhaften Zuströme kein taugliches Instrument mehr. Heute, zehn Jahre später, ist diese Diskussion versiegt. Gerade auf europäischer Ebene ist die zentrale Bedeutung der Genfer Konvention unstrittig. Sie ist mehrfach im Primär- und Sekundärrecht verankert. Und sie ist Kernstück und Ausgangspunkt der gesamten EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik. Trotz aller Schwachstellen, die einem derartigen Pionierwerk nun einmal anhaften, sind wir uns heute wohl alle einig, dass die Konvention aktuell und wichtig ist.

Die anhaltend hohe Akzeptanz der Konvention hat auch damit zu tun, dass sie sich gerade in schwierigen Zeiten bewährt hat. Und dies haben wir auch dem asylpolitischen Geschick der Staaten zu verdanken, die in der Vergangenheit verantwortungsbewusst auch mit großen Asylbewerberzugängen umzugehen wussten. Jetzt gilt es, den immensen Erfahrungsschatz, der hierbei gesammelt wurde, zu nutzen.

Grundsätzlich gilt: Oberstes Gebot einer jeden Flüchtlingspolitik muss der Schutz der Verfolgten sein. Und der Schutz vor Verfolgung muss großzügig gewährt werden. Damit beziehe ich mich vor allem auf den Kreis der Schutzberechtigten. Ich halte es für unangemessen, bei der Definition des Verfolgungsbegriffs kleinlich zu sein. Deutschland hat deshalb in der Vergangenheit den Verfolgtenbegriff erheblich ausgeweitet: Wir haben nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff aufgenommen. Für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge wurden subsidiäre Schutzmöglichkeiten geschaffen. Damit wurde den veränderten Verfolgungsrealitäten Rechnung getragen. Ich denke, dass die Erweiterung geboten und richtig war. Auch bei den derzeitigen Verhandlungen auf EU-Ebene setzt sich Deutschland für ein möglichst umfassendes Verständnis der Verfolgungsgründe ein. Dies gilt insbesondere für die geschlechtsspezifische Verfolgung. Ich bin der Auffassung, dass bei diesen Verfolgungsgründen Schutz ohne Wenn und Aber gewährt werden muss. Auch wenn leider nicht alle Mitgliedstaaten diese Auffassung vertreten.

Aber ich bin gegen jegliche Großzügigkeit, wenn es um Fehlentwicklungen im Asylbereich geht. Ein massenhafter Zustrom von Migranten, die nicht Schutz, sondern lediglich ein wirtschaftlich besseres Leben suchen, darf die Asylpolitik auch in Deutschland nicht beeinträchtigen. Der Einreisewunsch dieser Menschen mag menschlich nachvollziehbar sein. Asylpolitisch ist sie nicht hinnehmbar. Ja, ich kann verstehen, dass man lieber in einem Land lebt, wo die persönlichen, beruflichen und wirtschaftlichen Perspektiven besser sind als im Heimatland. Aber asylpolitisch dürfen wir das nicht dulden.

Noch weniger akzeptabel ist es, wenn Personen in Deutschland unter dem Deckmantel des Asyls einreisen, um ihren kriminellen Machenschaften nachzugehen. Bei der Aufnahme von Schutzsuchenden und Verfolgten sind immer auch die legitimen Interessen des Aufnahmelandes zu berücksichtigen. Es gilt auch, gesellschaftliche Akzeptanz für die Aufnahme herzustellen. Akzeptanz entsteht jedoch nicht schon durch völkerrechtliche Verpflichtungen. Für gesellschaftliche Akzeptanz muss geworben werden. Das ist



Aufgabe der Politik, aber auch der anderen Akteure wie UNHCR, der Kirchen und der Vertreter der Zivilgesellschaft überhaupt. Und ich bin mir sicher: Gesellschaftliche Akzeptanz ist leicht herzustellen, wenn es um tatsächliche Verfolgte geht. Denn: Eine an humanitären Grundsätzen orientierte Gesellschaft wird immer Bereitschaft für die Aufnahme von Schutzbedürftigen haben.

Eine verantwortungsbewusste Asyl- und Flüchtlingspolitik muss deshalb darauf ausgerichtet sein, Fehlentwicklungen entschieden entgegenzuwirken. Ich halte insoweit eine antizipierende Asyl- und Flüchtlingspolitik für erforderlich. Anreize, die zu einem Zuzug sogenannter Armuts- und Wirtschaftsfüchtlinge führen können, müssen unbedingt vermieden werden.

Lassen Sie mich ein Beispiel nennen: Als den Staatsangehörigen Serbiens und Mazedoniens die visumfreie Einreise in die Staaten der Europäischen Union gewährt wurde, kam es in Deutschland zu einem raschen und erheblichen Anstieg von Asylbewerbern aus diesen Balkanstaaten. Serbien war im Jahre 2010 sogar das Hauptherkunftsland in der EU. Aber die Antragsteller hatten fast durchweg keine Asylgründe. Viele Antragsteller erschienen nicht einmal zur Anhörung. Andere verlangten bei der Ankunft sofort die Unterstützungsleistungen für eine freiwillige Rückkehr. Und wiederum andere waren auch gekommen, weil kriminelle Schlepper ihnen eine Hoffnung auf Arbeit und ein Bleiberecht gemacht hatten. Oftmals hatten sie sich und ihre Familien für die Reise verschuldet. Das Beispiel zeigt: Die Einreise von Armuts- und Wirtschaftsmigranten ist zwar auch für den Zielstaat problematisch, mit wirklich tragischen Folgen ist sie aber oftmals für die Betroffenen selbst und deren Familien verbunden. Wir müssen deshalb Vorkehrungen treffen, die eine ungehinderte Einreise von Nicht-Schutzbedürftigen verhindern: Asylverfahren müssen zügig abgeschlossen werden. Die Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Antragsteller muss schnell und konsequent erfolgen. Die wirtschaftlichen Bedingungen für Asylbewerber dürfen nicht so sein, dass sie per se von potenziellen Wirtschaftsmigranten als lohnend empfunden werden.

Gerade die EU-Staaten, die in der Vergangenheit von großen Asylbewerberzugängen betroffen waren, haben bereits ein umfassendes Instrumentarium entwickelt, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Diese auf nationaler Ebene gesammelten Erfahrungen sind für die künftige EU-Asylpolitik höchst relevant. Sie sollten deshalb gebührend berücksichtigt werden.

Was die Asylrechtsharmonisierung auf EU-Ebene anbelangt, so laufen derzeit die Verhandlungen. Deutschland unterstützt dies nachdrücklich. Die aktuellen Verhandlungen über die Vorschläge der Kommission sind allerdings zäh und schwierig. Die Vorschläge sind aus Sicht von Deutschland und vielen anderen Mitgliedstaaten nicht ausgewogen, da die Interessen der Mitgliedstaaten nicht hinreichend berücksichtigt sind. Ziel muss es sein, einen fairen Ausgleich zwischen den berechtigten Anliegen der Schutzsuchenden einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits zu schaffen.

Wichtig ist für uns vor allem, dass bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten nicht in Frage gestellt werden. Neue Regelungen dürfen nicht zu unnötigen Verzögerungen führen. Bei jeder Neuregelung muss zudem genau überlegt werden, welche Mehrkosten damit verbunden sind und inwieweit der erhoffte Nutzen in einem angemessenen Verhältnis dazu steht. Es dürfen keine neuen Anreize für Armuts- und Wirtschaftsmigranten geschaffen werden. Bestehende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, z.B. bei den materiellen Leistungen für Asylsuchende, dürfen nicht festgeschrieben oder gar weiter verstärkt werden.

Diese Positionen werden auch von der Mehrheit der Mitgliedstaaten vertreten. Die Kommission hat diese Positionen in ihren ersten Vorschlägen meiner Ansicht nach zu wenig berücksichtigt. Sie wurden daher zu Recht zum Teil zurückgezogen und überarbeitet. Die neuen, Anfang Juni von der Kommission vorgelegten Vorschläge, enthalten bereits Verbesserungen. Aus unserer Sicht bedarf es aber noch erheblicher Änderungen, um zu einem erfolgreichen Abschluss zu kommen. Denn ich bin nicht einverstanden, wenn die neuen Vorschläge Regelungen enthalten, die erfahrungsgemäß Anreiz für einen verstärkten Zuzug von Wirtschaftsmigranten sein können: Dazu gehören u.a. Regelungen, die in Deutschland das



Flughafenverfahren erschweren würden. Dazu gehören auch Regelungen, die verfahrensverzögernd wirken und damit den verfahrensbedingten Aufenthalt in die Länge ziehen. Wenn grundsätzlich die gleichen Sozialhilfeleistungen wie für eigene Staatsangehörige zu gewähren sind, werden die wirtschaftlichen Bedingungen für Asylsuchende erheblich verbessert. Dies gibt Anreiz für Wirtschaftsmigration.

Wir dürfen die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen. Man mag einwenden, dass das Asylrecht heutzutage Lockerungen verträgt, zumal die Asylbewerberzahlen ja immer noch wesentlich niedriger sind als in den 90er Jahren. Ich halte diese Auffassung jedoch für falsch. Asylpolitik ist keine Schönwetterpolitik. Sie muss vorausschauend auch für schwierige Großwetterlagen planen. Deshalb darf ein Asylsystem nicht allein an den tagesaktuellen Erfordernissen orientiert sein. Vielmehr muss es allen Eventualitäten gerecht werden. Insbesondere muss es so ausgestaltet sein, dass auch hohe Zugangszahlen angemessen bewältigt werden können.

Dies gilt umso mehr, als das Gemeinsame Europäische Asylsystem langfristig Gültigkeit haben wird. Wenn es einmal beschlossen ist, wird es kaum mehr möglich sein, kurzfristige Änderungen vorzunehmen, wenn kurzfristig Widrigkeiten auftreten. Ich sehe gegenwärtig auch die Gefahr, dass nicht alle Mitgliedstaaten mit dem gegenwärtigen Harmonisierungstempo Schritt halten können oder wollen. Griechenland ist offensichtlich bereits erheblich ins Stolpern geraten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat sich sehr kritisch zu den neuen Vorschlägen geäußert. Darunter ist auch das Vereinigte Königreich, das bislang noch nicht von seinem „Opt in“ Gebrauch machen will, also noch nicht seine Bereitschaft zur Annahme der Richtlinien der zweiten Harmonisierungsphase erklärt hat. Ich denke, es wäre an der Zeit, inne zu halten und erst einmal zu versuchen, auf europäischer Ebene Nachzügler wieder aufschließen zu lassen. Andernfalls laufen wir Gefahr, uns auf dem Gebiet des Asylrechts zu einem Europa der mehreren Geschwindigkeiten zu entwickeln. Das sollte unbedingt verhindert werden.

Ein weiteres Kernthema für Deutschland ist die EU-interne Solidarität bei der Flüchtlingspolitik. Aus eigener Erfahrung zu Beginn der 90er Jahre haben wir Verständnis für Mitgliedstaaten, die einen unverhältnismäßig hohen Zustrom von Asylbewerbern haben. Wir wissen aber auch, was die Mitgliedstaaten bei hohen Asylbewerberzahlen leisten können. Grundlage für die „Verteilung“ von Asylbewerbern in EU ist das sog. Dublin-System. Die Zuständigkeitskriterien der Dublin-Verordnung treffen einen angemessenen Ausgleich zwischen den legitimen Interessen der Beteiligten. Grundsätzlich gilt das „Veranlasserprinzip“. Das heißt: zuständig für das Asylverfahren ist der Mitgliedstaat, der für die Einreise des Asylbewerbers verantwortlich ist. Zugleich werden aber auch die humanitären Aspekte umfassend berücksichtigt. So etwa auch der Grundsatz der Familieneinheit oder der besondere Schutz von Minderjährigen. Das Dublin-System hat sich bewährt und muss auch in Zukunft tragende Säule des Europäischen Asylsystems sein.

Das Dublin-System als solches wird auch durch die Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes vom Januar dieses Jahres nicht in Frage gestellt. Der Gerichtshof untersagte darin zwar die Überstellung eines Asylbewerbers von Belgien nach Griechenland, u.a. weil die dortigen Lebensverhältnisse für ihn eine Verletzung von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention bedeuten würden. Es handelt sich jedoch um eine Ausnahmesituation. Mit Rücksicht auf die schwierige Situation in Griechenland hat Deutschland bereits seit 2008 keine besonders schutzbedürftigen Asylbewerber mehr in dieses Land überstellt. Dazu zählten unbegleitete Minderjährige, Personen mit ernsthaften Erkrankungen, alte Menschen und Familien mit kleinen Kindern. Im Jahre 2010 betraf dies über 1.200 Personen.

Es kommt jetzt vor allem darauf an, Griechenland bei der Umsetzung seines Aktionsplans zum Aufbau eines effektiven Asylsystems zu unterstützen. Auch Deutschland trägt dazu bei, insbesondere durch die Entsendung von Experten im Rahmen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen. Die Mängel des griechischen Asylsystems müssen schnell und wirksam beseitigt werden. Hier trägt auch die Kommission eine große Verantwortung, da sie die EU-Hilfe für Griechenland koordiniert. Das Beispiel Griechenlands lehrt: Defizite in den Asylsystemen müssen rechtzeitig erkannt werden. Wir müssen darauf

achten, dass sie frühzeitig abgestellt werden und sich nicht ausweiten. Auch deshalb muss sich die Kommission stärker mit der Einhaltung des geltenden Rechts in allen Mitgliedstaaten befassen, anstatt neue Standards zu formulieren.

Das Dublin-System wird auch nicht durch die Belastung der südeuropäischen Mitgliedstaaten mit Asylbewerbern in Frage gestellt. Immer wieder wird behauptet, die Zahl der Asylbewerber in den südeuropäischen Mitgliedstaaten sei unverhältnismäßig hoch. Damit wird oft die Forderung nach einer zeitweiligen Aussetzung des Dublin-Mechanismus verbunden. Ich halte diese Forderungen für nicht berechtigt. Nicht alle südeuropäischen Mitgliedstaaten haben sehr hohe Asylbewerberzahlen. Dies gilt sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen.

Im Jahr 2010 lagen die absoluten Asylbewerberzahlen von Griechenland, Italien und Spanien sehr deutlich hinter denen der „nordeuropäischen“ Staaten Deutschland, Schweden, Belgien, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Österreich und Frankreich. Diese Staaten waren 2010 die Spitzenreiter bei den Asylbewerbern in der EU. Alleine Deutschland und Frankreich haben zusammen etwa 40 % aller Asylbewerber in der EU aufgenommen. Aber auch bei „relativer“ Belastung, d.h. bei den Asylbewerberzahlen im Verhältnis zur Bevölkerung, lag Griechenland z.B. deutlich hinter Schweden, Belgien und Österreich. Italien und Spanien lagen noch unter dem EU-Durchschnitt und hinter Deutschland. Vorrangig muss auf jeden Fall die finanzielle Solidarität und praktische Unterstützung besonders belasteter Mitgliedstaaten sein. Die praktische Unterstützung wird künftig vor allem durch das Asyl-Unterstützungsbüro erfolgen, z.B. durch die Entsendung von Asylunterstützungsteams.

In Ausnahmefällen kommt ergänzend auch eine Übernahme von Schutzsuchenden oder Schutzberechtigten in Betracht. Dies setzt aber eine wirklich unverhältnismäßige Belastung eines Mitgliedstaates voraus. Hierfür gilt zum einen der Grundsatz der Freiwilligkeit. Voraussetzung muss aber auch sein, dass der betreffende Mitgliedstaat die erforderlichen und möglichen Maßnahmen zur Einhaltung des EG-Rechts ergreift. Diese Grundsätze finden auch auf den aktuellen Zustrom aus Nordafrika Anwendung: Bisher handelt es sich vor allem um Personen aus Tunesien. Ganz überwiegend flüchten sie nicht vor Verfolgung, sondern sind auf der Suche nach einer besseren wirtschaftlichen Zukunft. Ungefähr 32.000 dieser Wirtschaftsmigranten sind seit Jahresbeginn in Italien angekommen. Ein großer Teil davon ist mittlerweile nach Frankreich weitergereist, zum Teil auch nach Belgien.

Anders bei Libyen: Hier handelt es sich angesichts der dortigen Verhältnisse oft um Verfolgte. Allerdings sind aus Libyen noch keine massiven Fluchtbewegungen nach Europa festzustellen. Es besteht keine Veranlassung, auf Forderungen Italiens nach einer sogenannten personellen Lastenteilung einzugehen. Italien ist mit der Aufnahme und Rückführung der nicht schutzbedürftigen Personen unter Berücksichtigung seiner Aufnahmekapazitäten und im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten zwar belastet aber bei weitem nicht überlastet. Anders stellt sich die Situation auf Malta dar. Hier kann sehr schnell eine unverhältnismäßige hohe Belastung eintreten. Deutschland hat daher entschieden, 150 Flüchtlinge aus Malta zu übernehmen. Bereits 2010 wurden über einhundert Personen aufgenommen. Es ist das richtige Zeichen europäischer Solidarität, jetzt Malta erneut zu entlasten.

Im Hinblick auf die gegenwärtige Situation in Nordafrika kommt es aus Sicht der Bundesregierung insbesondere darauf an, humanitäre Hilfe in der Region zu leisten. Eine Aufnahme schutzbedürftiger Personen aus Libyen, Tunesien oder Ägypten ist aber gegenwärtig nicht geplant. Deutschland hat eine lange Tradition der großzügigen Aufnahme schutzbedürftiger Personen aus Krisenregionen. Zuletzt haben wir bei der deutschen Initiative zur Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien mit 2.501 Personen die höchste Anzahl innerhalb der EU übernommen.

Deutschland gehört nach Angaben des UNHCR auch weltweit zu den führenden Aufnahmestaaten von Flüchtlingen. Im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten sind in Deutschland im Jahre 2010 die Asylbewerberzahlen im Vergleich zum Vorjahr stark angestiegen auf über 41.000 Personen. Und sie steigen weiter an: Von Januar bis Mai 2011 haben insgesamt 17.369 Personen in Deutschland einen



Asylantrag gestellt. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um 36,6 Prozent.

Vor diesem Hintergrund haben wir derzeit kaum großen Spielraum für weitere Aufnahmen. Die EU und die Mitgliedstaaten haben bislang insgesamt 100 Mio. € an humanitärer Hilfe bereitgestellt. Die ersten humanitären Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung wurden mit Beginn des Wandels in Nordafrika ergriffen. Bis heute hat die Bundesregierung insgesamt 7,5 Mio. € zur Verfügung gestellt. Projekte wurden bislang mit einem Gesamtvolumen von 7 Mio € gefördert. Schwerpunkte der humanitären Hilfe sind insbesondere die medizinische Notversorgung, die Versorgung und der Schutz von Vertriebenen, die Evakuierung von Personen und ihre Repatriierung und die Räumung von Minen zum Schutz der Zivilbevölkerung. Die Bereitstellung weiterer Unterstützungsleistungen, insbesondere medizinischer Nothilfe und Nahrungsmittelhilfe wird zurzeit geprüft.

Dies alles macht deutlich, dass wir eine verantwortungsbewusste Asyl- und Flüchtlingspolitik verfolgen. Dies beinhaltet sowohl Großzügigkeit gegenüber tatsächlich Verfolgten als auch ein entschiedenes Vorgehen gegenüber Fehlentwicklungen. In einem Großteil der EU-Staaten wird bereits nach diesen Grundsätzen in ausgewogener Weise gehandelt. Ich wünsche mir, dass es uns gelingt, diese verantwortungsvolle Asyl- und Flüchtlingspolitik auch auf EU-Ebene zu verankern.