

Frankfurt am Main, den 7. September 2006

Eine kritische Beschreibung der Sachstände

1. Deutschland und zunehmend auch die EU betreiben eine Politik, die Europa zu einer flüchtlingsfreien Zone zu machen droht.

Die Asylzahlen in Deutschland und Europa befinden sich im freien Fall. In den 25 Staaten der Europäischen Union wie in Gesamteuropa wurde 2005 die niedrigste Zahl von Asylsuchenden seit 1988 gezählt. In Deutschland handelt es sich sogar um die niedrigste Zahl seit 1983. Der drastische Rückgang der Zahl der Asylsuchenden in Europa im letzten Jahrzehnt beruht vorrangig darauf, dass seit einem Vierteljahrhundert die Zugangsmöglichkeiten nach Europa zunehmend versperrt worden sind.

Die Drittstaatenregelung in Deutschland war der Anfang. Heute versteht sich ganz Europa als Kontinent, der die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen den Nachbarstaaten und Nachbarregionen aufbürden will. Die vom Europäischen Parlament kritisierte EU-Asylverfahrensrichtlinie ist hierzu ein Instrument. Es besteht die Gefahr, dass Flüchtlinge an den Grenzen in Drittstaaten zurückgewiesen werden, die alles andere als sicher sind. Hierbei werden elementare Prinzipien des Rechtsstaats verletzt. Ein effektiver Rechtsschutz ist nicht möglich.

2. Im Windschatten des so genannten Krieges gegen den Terror findet ein dramatischer Umbau des internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtssystems statt.

Errungenschaften, die die Antwort auf die Barbarei waren und sind, drohen entsorgt zu werden. Im Zentrum der Auseinandersetzung stehen das absolute Verbot, jemanden der Folter oder unmenschlicher Behandlung auszusetzen und das Asylrecht. Diese Entwicklung spiegelt sich in den Verhandlungen zu einem europäischen Asylsystem und in der Asylpraxis der Mitgliedstaaten zunehmend wider. Folter wird in Asylverfahren zum Teil als Ermittlungsmethode bagatellisiert. Ausländische Gerichtsurteile, in denen erfolgte Beweise die Grundlage für die Verurteilung bilden, werden behandelt, als handele es sich um normales Strafrecht. Zunehmend wird versucht, völkerrechtliche Zusicherungen vom potentiellen Verfolgerstaat einzuholen, dass Abgeschobene nicht gefoltert oder misshandelt werden.

3. Das gesellschaftliche Bewusstsein, dass Asyl ein Menschenrecht ist und Flüchtlinge Menschen sind, die Schutz brauchen, ist zerstört worden.

Dazu hat die Politik ihren Beitrag geleistet. Zunächst wurden Flüchtlinge als „Asylanten“ stigmatisiert. Ausgrenzende Maßnahmen wie Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, Lagerunterbringung, Arbeitsverbote haben Vorurteile gefördert. Begründet wurden sie mit der generalisierenden Aussage, dass Flüchtlinge überwiegend aus wirtschaftlichen Gründen nach Europa wollten und auf diese Weise abgeschreckt würden. Werden Flüchtlinge als sol-

che bezeichnet, solange sie sich in ihrer Herkunftsregion aufhalten, so verwandeln sie sich auf dem Weg nach Europa in „illegale Zuwanderer“.

Die vereinfachende Darstellung insbesondere von Flüchtlingen aus afrikanischen Staaten als „Elendsflüchtlinge“ verdrängt die Einsicht, dass es politische Prozesse sind, die Menschen zur Flucht zwingen. Es ist nicht im Bewusstsein, dass allein zwischen 1997 und 2002 in 27 der 53 afrikanischen Staaten Kriege und bewaffnete Konflikte zu massiven Fluchtbewegungen geführt haben. Die Festlegung willkürlicher Staatsgrenzen durch die europäischen Kolonialmächte zwischen 1870 und 1900 ist auch heute noch der Keim vieler Spannungen und Konflikte. Diktatorische Regime und die negativen Folgen einer neoliberalen Globalisierungsstrategie verschärfen die Misere. Die politische Ökonomie der Verelendungsprozesse steht in engem Zusammenhang mit nach wie vor weit verbreiteter politischer Unterdrückung und Verfolgung.

4. Flüchtlinge haben besondere Rechte und Bedürfnisse – Menschenrechte aber gelten für alle Menschen in Flucht- bzw. Migrationsbewegungen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Entrechtung beider Gruppen hat es UNHCR im Vorfeld des hochrangigen Dialogs über internationale Migration und Entwicklung, der am 14. und 15. September 2006 stattfinden wird, für nötig gehalten, darauf hinzuweisen. Die Prüfung des Schutzbedürfnisses erfordert Zugang zum Territorium und ein faires Verfahren. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Flüchtlinge nicht in Länder zurückzuschicken, in denen sie an Leben oder Freiheit gefährdet sind, erfordert es auch sicherzustellen, dass Maßnahmen gegen irreguläre Migration nicht den Zugang zum Schutz unmöglich machen. Zugleich weist UNHCR darauf hin, dass das Recht auf Entwicklung ein unveräußerliches Menschenrecht ist, aufgrund dessen Menschen und Völker Anspruch haben, an der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung teilzuhaben. Die Teilhabe aber an diesen Formen der Entwicklung wird vielen Menschen durch die größer werdenden Ungleichheiten verwehrt. Beim Versuch, diesen globalen Prozess zu verändern, geht es um die Verwirklichung von Menschenrechten – nicht um Almosen.

5. An den europäischen Außengrenzen werden die Menschenrechte systematisch verletzt.

Die Dramen, die sich in Ceuta, Melilla, auf den Kanaren und auf Lampedusa regelmäßig abspielen, zeigen, dass die EU-Staaten bereit sind, elementare Menschenrechtsstandards aufzugeben.

Europa forciert das Outsourcing des Flüchtlingsschutzes ohne Rücksicht auf internationale Schutzabkommen oder die Menschenrechtssituation in den Transitstaaten und Herkunftsregionen.

Beispiel Italien: Ohne Prüfung der Fluchtgründe wurden unter der Regierung Berlusconi seit Oktober 2004 Tausende Schutzsuchende nach Libyen abgeschoben – in ein Land, das die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet hat und in keiner Weise Flüchtlingsstandards einhält. Die Boatpeople wurden nach ihrer Ankunft auf der Insel Lampedusa inhaftiert und dann gefesselt in Militärmaschinen nach Tripolis abgeschoben.

Beispiel Spanien: Die von Spanien durchgeführten Zurückweisungen nach Marokko im Herbst 2005 bedeuteten nichts anderes als den Bruch der Genfer Flüchtlingskonvention und

der Europäischen Menschenrechtskonvention. Danach müsste den Schutzsuchenden die Gelegenheit gegeben werden, einen Asylantrag zu stellen, der nach fairen und rechtsstaatlichen Kriterien geprüft wird – was nicht geschehen ist.

Außerdem hat Spanien die Menschenrechtskonvention verletzt, weil es mit den Abschiebungen sehenden Auges in Kauf genommen hat, dass die Betroffenen in Marokko Misshandlungen und menschenrechtswidriger Behandlung ausgesetzt wurden.

6. Die von der EU und ihren Mitgliedstaaten betriebene Militarisierung der Außengrenzen löst keine Probleme.

Wer über Flüchtlinge und Migranten in militärischen Kategorien redet und Fluchtverhinderung mit militärischen Mitteln betreibt, stößt heute kaum noch auf Widerspruch. Die Entsendung einer "schnellen Eingreiftruppe", die Verlegung von Flugzeugen und Schiffen an die afrikanische Küste, um dort Flüchtlinge zu orten und abzufangen, der verstärkte Einsatz von Satellitenüberwachung und unbemannter Überwachungsflugzeuge - so genannter Drohnen - sind Ausdruck dieser Entwicklung.

Die Militarisierung der Flüchtlingsabwehr stoppt Flucht und Migration nicht – sie vergrößert die Risiken. Demokratische Gesellschaften dürfen es nicht hinnehmen, dass die Friedhöfe im Mittelmeer und im Atlantik von Tag zu Tag größer werden.

Beispiel Fluchtweg Mauretanien – Kanarische Inseln:

Nachdem es im Herbst 2005 in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla zu massiven Menschenrechtsverletzungen und völkerrechtswidrigen Zurückweisungen kam, haben sich die Fluchtrouten in Richtung Mauretanien und Senegal verlagert. Die Folge: Die Wege nach Europa werden länger und gefährlicher. Über 1200 Menschen verloren nach Angaben des spanischen Innenministeriums in den ersten drei Monaten des Jahres 2006 auf der Überfahrt zu den Kanarischen Inseln ihr Leben.

7. Die Konzeption der »regionalen Schutzprogramme« ist unredlich, solange die EU nicht maßgeblich dazu beiträgt, die Not und Perspektivlosigkeit in den zahlreichen Flüchtlingslagern in Afrika zu beenden.

Im Zuge der Debatte über diese vermeintlichen »Schutzkonzepte« hat sich nur die Gewichtung verschoben: Europa baut Menschenrechts- und Schutzstandards ab und verlagert die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz in Transitstaaten und noch mehr als bisher in die Herkunftsregionen.

Die „heimatnahe Unterbringung“ von Flüchtlingen ist längst Realität: Über 85 Prozent aller Flüchtlinge leben in der jeweiligen Herkunftsregion – meist in Elendslagern unter erbärmlichen Bedingungen.

Beispiel Tansania: Ein Pilotprojekt soll in Tansania entstehen. Der Flüchtlingshochkommissar der UN hat die westlichen Geberländer mehrfach darauf hingewiesen, dass beispielsweise die Essensrationen für 400.000 Flüchtlinge in Tansania wegen fehlender Finanzmittel drastisch reduziert werden mussten. Dem Welternährungsprogramm (WFP) fehlten 2004 219 Millionen Dollar und dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) 182 Millionen Dollar. Lebensmittelrationen für Flüchtlinge zu kürzen, ist in Afrika nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Die Mittel der EU zur Ermöglichung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge im

subsaharischen Afrika sind gelinde gesagt bescheiden – sie betragen ganze vier Millionen Euro.

8. Statt der Fluchtursachen werden die Flüchtlinge bekämpft.

Bekanntnisse von Politikern, dass die Fluchtursachen bekämpft werden müssten, sind unglaubwürdig, so lange nicht Menschenrechtsfragen oberste Priorität in der Außen- und Wirtschafts-, und in der europäischen Innenpolitik haben und nicht ernsthaft faire Handelsbeziehungen angestrebt werden.

Beispiel Entwicklungshilfe: Sie liegt bei vielen EU-Ländern immer noch weit unter der anvisierten 0,7-Prozent-Marke in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt – auch in Deutschland. Selbst wenn alle EU-Staaten wie angestrebt bis 2015 endlich die anvisierten 0,7 Prozent erreichen, wird das nicht ausreichen, um die ökonomischen Verhältnisse in Afrika grundlegend zu verändern.

Beispiel Agrarsubventionen: Europa zerstört mit seinen Agrarsubventionen die Märkte auf dem afrikanischen Kontinent und produziert damit Elend, Hunger und neue Fluchtursachen. Diese Subventionen und der Protektionismus gegenüber afrikanischen Produkten müssen abgebaut werden.

9. Migration ist Selbsthilfe aus der Armut – legale Einwanderung könnte Risiken vermindern.

Rücküberweisungen von Migranten sind schon seit vielen Jahren höher als die Mittel der internationalen Entwicklungshilfe. 167 Milliarden Dollar haben Auswanderer aus Entwicklungsländern im Jahr 2005 aus den Industrieländern an ihre Familien überwiesen. Diese Summe ist fast doppelt so hoch wie die gesamte internationale Entwicklungshilfe. Für viele Länder Afrikas sind die Überweisungen die wichtigste Devisenquelle. Auch für viele Familien sind die Auslandsüberweisungen eines migrierten Angehörigen oft die einzige Chance, die Lebenssituation Vieler, manchmal ganzer Dörfer zu verbessern. Es ist daran zu erinnern, dass auch die europäischen Auswanderer des 19. Jahrhunderts große Risiken in Kauf genommen haben, um ein besseres Leben für sich und ihre Familien zu erreichen. Eine legale Einwanderungsmöglichkeit ist nicht die einzige Lösung, würde aber die Zahl derer reduzieren, die bislang lebensgefährliche Wege nach Europa beschreiten müssen.

Beispiel verfehlte Fischereipolitik: Fischer im Senegal können von der Fischerei nicht mehr leben seitdem die EU mit industriellen Fangmethoden die Existenz der afrikanischen Fischer ruiniert. Hoch subventionierte Fischereiflotten schickt die EU, deren eigene Gewässer zum großen Teil leergefischt sind, vor die Küsten Afrikas und kauft den betroffenen Regierungen die Fischereirechte ab. Manche der rund 850 europäischen Fischkutter außerhalb der EU-Grenzen sind schwimmende Fischfabriken. Einige holen bis zu 400 t Fisch aus dem Wasser, dafür bräuchte ein lokaler Kleinfischer 10 Jahre. Fischern aus dem Senegal bleibt oft keine andere Wahl, als ihre Boote zu vermieten oder sie zu verkaufen und selbst die gefährliche Fahrt auf die kanarischen Inseln anzutreten. Die EU produziert die Schleuser, deren Kriminalität sie zu bekämpfen vorgibt.

10. In Europa herrscht ein System der organisierten Verantwortungslosigkeit.

Die Verantwortung an andere abzutreten, dieser Geist, der inzwischen die europäische Flüchtlingspolitik durchzieht, gilt auch im Verhältnis der EU-Staaten untereinander. Bundesinnenminister Schäuble hat die Asylzuständigkeitsregelungen (Dublin-Regelungen) als Beitrag zur Solidarität und Verantwortungsteilung unter den Mitgliedsstaaten bezeichnet. Fakt ist: Die „alten“ EU-Mitglieder im Zentrum Europas haben ein Asylsystem durchgesetzt, das die Verantwortung weitgehend den Staaten an der Außengrenze aufbürdet. Das Dublinsystem ist unsolidarisch. Es überfordert in einigen Staaten die gerade erst entstandenen Infrastrukturen, die in anderen längst vorhanden sind. Darüber hinaus ist das Dublinverfahren ein großer Verschiebebahnhof, in dem Asylsuchende ohne Beachtung ihrer Bindungen dorthin zurückgeschickt werden, wo sie den ersten Gebietskontakt hatten.

In Deutschland und in Europa werden aufgrund von Dublin II immer mehr Asylsuchende inhaftiert und abgeschoben. Folteropfer werden in andere EU-Länder zurückgeschickt, selbst wenn dort keine adäquaten sozialen Aufnahmebedingungen und keine ausreichenden medizinischen und therapeutischen Behandlungsmöglichkeiten existieren.

11. Das europäische Asylsystem gleicht einer Lotterie.

Verteilt werden Asylsuchende auf der Basis einer Fiktion: Es gäbe gleiche Asylstandards in der EU. Sowohl hinsichtlich der Asylanerkennungsquoten als auch der sozialen Aufnahmebedingungen sind die Unterschiede weiterhin groß. Ohne ein gemeinsames verbindliches europäisches Asylrecht bleibt Dublin II ein bürokratischer Zuständigkeitsmechanismus. Ein Beispiel für diese europäische Schutzlotterie: Für Flüchtlinge aus Tschetschenien entscheidet die Frage, ob sie in Bratislava oder 75 Kilometer weiter in Wien ihr Asylverfahren durchlaufen müssen, über Schutzstatus oder weitgehende Rechtlosigkeit. Die Anerkennungsrate für Tschetschenen lag 2005 in Österreich bei über 90 % und in der Slowakei bei unter einem Prozent.

12. Die Qualität der Asylverfahren ist mangelhaft. Das Asylverfahren ist zum „Ort eines verdichteten Misstrauens“ geworden.

28.914 Personen haben in Deutschland im letzten Jahr noch Asyl beantragen können. Angesichts der Tatsache, dass politische und ethnische Verfolgung, Kriege und andere Fluchtgründe nicht abgenommen haben, bedeutet dies: Deutschland war und ist nicht willens, seinen Beitrag zur Aufnahme von Flüchtlingen zu leisten.

Ganze 411 Personen haben noch den Status der Asylberechtigten erhalten (bei 48.102 Entscheidungen insgesamt). Kaum besser sieht es bei der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention aus (§ 60 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz). 2.053 Personen (4,3 Prozent) erhielten den entsprechenden Status. Trotz der extrem geringen Zugangszahlen ist die Qualität des deutschen Asylverfahrens äußerst mangelhaft.

Das staatliche Interesse an einer Abschiebung der Flüchtlinge überlagert das Prüfungsverfahren bis in die in der Anhörung gestellten Fragen hinein. Die persönliche Anhörung ist das Herzstück des Asylverfahrens. Das Bundesamt erweckt den Eindruck, dass es kein wirkliches Interesse an einer gerechten Entscheidung hat, weil in der Praxis die persönliche Anhörung und die Abfassung des Bescheides häufig von zwei verschiedenen Beamten vorge-

nommen werden. Standardisierte Handlungsanleitungen der Amtsleitung führen zu Abstumpfung und Gleichgültigkeit bei den Einzelentscheidern. Statt sich mit individuellen Fluchtgründen auseinander zu setzen, werden weitgehend Textbausteine verwendet. Die persönliche Anhörung des Asylsuchenden wird darauf zugeschnitten.

13. Die Praxis der in großer Zahl eingeleiteten Widerrufsverfahren gegen einmal gewährtes Asyl widerspricht den flüchtlingsrechtlichen Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention.

Die Widerrufspraxis des Bundesamtes blendet die Sicherheitsbedingungen in den jeweiligen Herkunftsländern aus. Riesige Arbeitsbeschaffungsprogramme, mit denen in knapp 45.000 Widerrufsverfahren (von Anfang 2003 bis Ende Juni 2006) Flüchtlingen der Status entzogen wurde, sind ein Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention, menschenrechtswidrig, inhuman und schaffen nach einer möglichen Bleiberechtsregelung für die bislang Geduldeten die nächsten Geduldeten. Kein anderer EU-Staat kennt eine vergleichbare Praxis der Massenwiderrufe. Im wohlverstandenen öffentlichen Interesse ist es nicht, wenn Zehntausende vom gesicherten Status in die Duldung gedrängt werden, aber weder unter zumutbaren Bedingungen ausreisen können noch abgeschoben werden, weil die Bedingungen in den Herkunftsstaaten dies nicht zulassen.

14. Deutschland leistet sich den fragwürdigen Luxus, 200.000 Menschen - von ihnen mehr als 120.000 länger als 5 Jahre im Lande lebend - auf Abruf hier leben zu lassen.

Höchst unterschiedlich setzen sich die EU-Staaten mit dem Problem derjenigen Menschen auseinander, die sich lange auf ihrem Territorium aufhalten, ohne einen entsprechenden Status erworben zu haben. In Deutschland betrifft dies in der öffentlichen Wahrnehmung zunächst Geduldete, in den südlichen EU-Staaten Migranten ohne Dokumente, die überwiegend keinen Asylantrag gestellt haben. Während jedoch Spanien, Portugal, Italien und Griechenland in den vergangenen Jahren bereit waren, die normative Kraft des faktisch langen Aufenthaltes zur Grundlage von Regularisierungsregelungen zu machen, tut sich Deutschland nach wie vor schwer mit einer relativ geringen Zahl von Menschen mit Dauerduldung. Eine restriktive Bleiberechtsregelung mit vielen unerfüllbaren Nebenbedingungen ist keine Lösung des Problems.

Wie das Menschenrecht auf Asyl in Europa gestärkt werden kann

Forderungen:

1. Die Menschenrechte müssen oberste Priorität in der Außen-, Wirtschafts- und der europäischen Innenpolitik haben.
2. Eine solidarische, ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung bewusste Europäische Union muss ein gemeinsames Asylsystem schaffen, das sich von dem bisherigen technokratischen Harmonisierungskonzept grundlegend unterscheidet. Ein solches Asylsystem muss die uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention zur Grundlage haben und vom Gedanken der solidarischen Teilung der Verantwortung zwischen den EU-Staaten und anderen Vertragsstaaten der GFK getragen sein.
3. Die bislang lediglich technokratischen Zuständigkeitsregelungen des Dublin II-Systems müssen revidiert werden. Derjenige Staat sollte für ein Asylverfahren zuständig sein, in dem Asylsuchende ihren Antrag stellen. Entstehende Ungleichgewichte können durch finanzielle Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden.
4. Kernstück der Genfer Flüchtlingskonvention ist das Gebot der Nichtzurückweisung. Dies schließt ein, dass Flüchtlinge ein Recht auf Zugang und ein faires Asylverfahren haben müssen. Der Schutz vor völkerrechtswidrigen Zurückweisungen muss gewährleistet werden.
5. Großzügige Aufnahmeprogramme sind für Flüchtlinge erforderlich, die in Erstaufnahmestaaten leben, ohne ihre Rechte aus der GFK wahrnehmen zu können oder aus anderen Gründen schutzbedürftig sind (Resettlement). Die Staaten und Regionen, die bereits jetzt den größten Teil der Flüchtlingsbevölkerung aufnehmen, benötigen Unterstützung. Diese Unterstützung darf allerdings nicht instrumentalisiert werden, um sie zur Beteiligung an Maßnahmen zur Fluchtverhinderung zu nötigen. Auf keinen Fall benötigen die Hauptaufnahmestaaten und –regionen weitere Flüchtlingslager, die vom Provisorium zur Dauereinrichtung werden.
6. Europa braucht legale Einwanderungsmöglichkeiten, damit Migranten nicht lebensgefährliche Wege nach Europa beschreiten müssen.
7. Die ökonomischen Ursachen für Migrationsbewegungen können nur durch einen gewaltigen, langfristig angelegten Umverteilungsprozess bisher nicht da gewesener Größenordnung reduziert werden. Dazu gehört eine umfassende Reform des unfairen Welthandelssystems und eine Neuorientierung der EU-Entwicklungs-, Wirtschafts- und Außenpolitik.
8. Die politische Aufgabe, Asylrecht und –verfahren europafähig zu machen, muss grundlegend anders angegangen werden. Dazu gehört es, dass die Genfer Flüchtlingskonvention zur Leitlinie des Handelns von Behörden und Gerichten werden muss. Deutschland ist heute noch weit davon entfernt, die Genfer Flüchtlingskonvention umfassend umzu-

setzen und die Beschlüsse des Exekutivkomitees des UNHCR zu achten. Völkerrecht-sunfreundlich ist der im europaweiten Vergleich einzigartige Umgang Deutschlands mit dem Instrument der Widerrufsverfahren. Inakzeptabel ist der im Widerspruch zur GFK stehende Umgang mit Menschen, die exilpolitisch aktiv sind hinsichtlich der Berücksichtigung der sogenannten Nachfluchtgründe im deutschen Verfahren. Das Verhältnis Deutschlands zu den Rechten minderjähriger Flüchtlinge und zur UN-Kinderrechtskonvention ist weiterhin gestört.

9. Wer sich jahrelang mit Kenntnis der Behörden in Deutschland aufhält, muss das Recht haben, auf Dauer hier zu bleiben. Der Missstand der massenhaften Kettenduldungen muss beendet werden. Eine zu kurz greifende Bleiberechtsregelung wird dieses Problem nicht lösen. Es bedarf zusätzlich einer Neuregelung im Aufenthaltsgesetz, damit das Entstehen neuer Dauergeduldeter ausgeschlossen wird. Zu beenden ist auch die schematische und völkerrechtswidrige Widerrufspraxis, die zur Folge hat, dass ein Großteil derer, denen der Flüchtlingsstatus entzogen wird, auf den Status der lediglich Geduldeten herabgedrückt wird.