

Antrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention – Handlungsbedarf auf nationaler und internationaler Ebene

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die am 28. Juli 1951 unterzeichnete Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) stellt das wohl wichtigste internationale Abkommen zum Flüchtlingsschutz dar. Insbesondere wurde mit dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 die ursprünglich räumlich und zeitlich begrenzte Geltung der Konvention auf Ereignisse vor dem 1.1.1951 und auf europäische Flüchtlinge aufgehoben. Knapp 150 Staaten der Welt haben das Abkommen und / oder das Protokoll ratifiziert, die Beachtung der GFK wurde im Lissabonner Vertrag und in der EU-Grundrechtecharta festgeschrieben. Neben den Rechten anerkannter Flüchtlinge (Diskriminierungsschutz, Ausstellung eines Flüchtlingsspasses usw.) sieht die Konvention in Art. 33 Abs. 1 ein Verbot der Zurückweisung politisch Verfolgter vor. Sie bildet zudem die Rechtsgrundlage für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), der die Anwendung der GFK überwachen soll. Der Bundestag kritisiert, dass dessen Empfehlungen zum Umgang mit einzelnen Flüchtlingsgruppen und zur Rechtsanwendung und Gesetzgebung trotz der Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem UNHCR nach Art. 35 der GFK von den deutschen Bundesregierungen häufig missachtet werden.

2. Der Bundestag begrüßt, dass die politischen Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene vor allem in den 1990er Jahren, die zum Ziel hatten, das Konzept des individuellen Flüchtlingsschutzes mit einklagbaren Rechtsansprüchen durch Kontingent-Aufnahmeregelungen im politischen Ermessen zu ersetzen, erfolglos geblieben sind. Auch war es überfällig, dass die Bundesrepublik Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 den konventionswidrigen Ausschluss nicht-staatlicher Verfolgungsgründe bei der Anwendung der GFK beendete. Doch es gibt immer noch vom UNHCR beklagte Defizite bei der Umsetzung der GFK in Deutschland, etwa hinsichtlich der Bewertung so genannter subjektiver Nachfluchtgründe.

3. Der Bundestag ist besorgt darüber, dass insbesondere die reichen Industrienationen sich systematisch vor Flüchtlingen abzuschotten versuchen und dadurch den internationalen Flüchtlingsschutz schwächen. Die Rechte der Konvention können von Schutzbedürftigen häufig faktisch nicht in Anspruch genommen werden, weil durch die Vorverlagerung der Grenzkontrollen die Verantwortung des Flüchtlingsschutzes Dritt- und Transitstaaten übertragen wird, die dieser Aufgabe tendenziell nicht nachkommen (können oder wollen). Durch Kooperations- und Rückübernahmeabkommen werden diese Länder in die Fluchtabwehr einbezogen und infrastrukturell so ausgerüstet, dass sie Flüchtlinge möglichst effektiv vom Grenzübertritt oder einer Weiterflucht abhalten können. Die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX spielt bei dieser Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und der Verhinderung von Fluchtbewegungen im Vorfeld eine besondere Rolle. Der GFK wird damit formal genüge getan, in ihrer Substanz wird sie jedoch ausgehöhlt. Dies gilt nicht nur in Bezug auf außereuropäische Drittstaaten, sondern selbst innerhalb der EU, wie Rücküberstellungen in Länder wie Griechenland oder Italien zeigen, in denen es kein wirksames Asyl- und/oder Aufnahmesystem gibt.

4. Inhaltlich bedarf das Instrumentarium des internationalen Flüchtlingsschutzes einer Anpassung an die aktuellen flüchtlings- und migrationspolitischen Realitäten. Eine Vielzahl der heute Schutzbedürftigen wird vom ursprünglichen Mandat der GFK, die vor dem Hintergrund der politisch verfolgten Flüchtlinge im Zuge des Zweiten Weltkrieges entstand, nicht unmittelbar erfasst. Dies gilt insbesondere für (Bürger-) Kriegs-, Armuts- und Umweltflüchtlinge, die heute einen Großteil der weltweiten Migrationsbewegungen darstellen und die oft nicht weniger existenziell bedroht und schutzbedürftig sind wie politisch Verfolgte. Eine fehlende Flüchtlingsanerkennung nach der GFK ist deshalb eben nicht gleichbedeutend mit einer mangelnden Berechtigung zur Flucht oder vorwiegend wirtschaftlichen Motiven, wie es fälschlicherweise und in populistischer Absicht häufig dargestellt wird. Das Konzept des „subsidiären Schutzes“ wird der notwendigen inhaltlichen Erweiterung des Flüchtlingsschutzes bislang nur in Ansätzen und unzureichend gerecht. Die Bundesregierung muss sich deshalb für eine Ergänzung der Genfer Flüchtlingskonvention durch andere, völkerrechtlich bindende Schutzinstrumente einsetzen.

5. Auch im nationalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland sind rechtliche Änderungen erforderlich, um dem Grundsatz eines wirksamen Flüchtlingsschutzes im Rahmen sorgfältiger, rechtsstaatlicher Verfahren zu entsprechen. Insbesondere die in den 80er und 90er Jahren vorgenommene systematische Einschränkung der Verfahrensrechte im Asyl(gerichts)verfahren muss zurückgenommen werden (Rechtsmittelfristen und Rechtswege, Zustellungs- und Mitwirkungsvorschriften usw.). Die europaweit einmalig restriktive deutsche Asyl-Widerrufspraxis, mit der seit dem Jahr 2000 über 70.000 bereits anerkannten Flüchtlinge nach Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland und häufig sichtbaren Integrationserfolgen der Schutzstatus wieder entzogen wurde, muss beendet werden. Schließlich sollte die Bundesrepublik nach dem Vorbild anderer Länder ein dauerhaftes und gesetzlich abgesichertes Resettlement-Verfahren schaffen, in dessen Rahmen schutzbedürftige Flüchtlinge aus überforderten Drittländern übernommen werden, wenn diese dort keinen sicheren Schutz und keine menschenwürdigen Überlebensbedingungen vorfinden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich auf internationaler und europäischer Ebene für eine Fortentwicklung des bestehenden Flüchtlingsschutzes einzusetzen, um insbesondere für Bürgerkriegs-, Kriegs-, Umwelt- und Armutsflüchtlinge einen wirksamen Schutz und eine angemessene Rechtsstellung zu schaffen;
2. sich auf EU-Ebene für ein anderes Verantwortungsteilungsprinzip einzusetzen (Dublin II-Verordnung), das sich in erster Linie nach den berechtigten Wünschen der Betroffenen und dem Land der Asylantragstellung richtet und Ungleichgewichte bei der Aufnahme entsprechend der Größe und Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten auf finanzieller Ebene ausgleicht, um eine grundsätzliche Offenheit und Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge sicherzustellen; zugleich muss Schutzsuchenden ein offener und sicherer Zugang zum Territorium der EU gewährt werden;
3. einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die erheblichen Einschränkungen der (Gerichts-) Verfahrensrechte im Asylverfahren wieder zurückgenommen und dem üblichen Verwaltungsverfahrensrecht angeglichen werden; das Verfahren muss dem Ziel sorgfältig ermittelter Entscheidungen folgen und zudem so ausgestaltet werden, dass die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge gewahrt werden; inhaltliche Mängel bei der Umsetzung der GFK sind entsprechend der Empfehlungen des UNHCR zu beseitigen; die Verpflichtung zur Einleitung eines Asyl-Widerrufsverfahrens drei Jahre nach einer Anerkennung ist zu streichen und ein Verbot des Asylwiderrufs aufgrund geänderter Bedingungen im Herkunftsland nach mindestens dreijährigem Aufenthalt vorzusehen;
4. in enger Kooperation mit dem UNHCR ein dauerhaftes Resettlement-Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu schaffen, mit dem sich die Bundesrepublik Deutschland zur jährlichen Übernahme eines bedeutenden Kontingents schutzbedürftiger Flüchtlinge verpflichtet.

Berlin, den 8. Juni 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Der 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention sollte ein Anlass dafür sein, bestehende Defizite und Mängel des internationalen Flüchtlingsschutzes zu benennen, zu analysieren und zu beheben. Es besteht diesbezüglich Handlungsbedarf auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. Zu konkreteren Forderungen in Bezug auf das EU-Asylsystem wird auf Bundestagsdrucksache 17/4679 verwiesen.

Bei der Ausgestaltung eines sorgfältigen Verfahrens zur Umsetzung der GFK kann auf die Empfehlungen und das Handbuch des UNHCR zurückgegriffen werden. Die Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem UNHCR zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte fordert seit Jahren insbesondere die Beseitigung von Sonderrechten im Asylverfahren. Dabei geht es z.B. um die Beendigung des „Flughafenverfahrens“, um die Angleichung von Klage- und Antragsfristen an die üblichen Fristen im Verwaltungsrecht, um uneingeschränkte Berufungsmöglichkeiten im Gerichtsverfahren. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise, weshalb eine Berufung gegen ein erstinstanzliches Urteil nicht wie üblich mit „ernstlichen Zweifeln“ an der Richtigkeit dieses Urteils begründet werden können soll – Betroffenen bleibt dann als letztes Mittel häufig nur eine Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht. Die nicht-deutschsprachigen, rechtsunkundigen Asylsuchenden erhalten zum Teil nur eine Woche Zeit, um sich beraten zu lassen und Klage und Antrag gegen eine Ablehnung im Asylverfahren einzureichen. Der Deutsche Anwaltverein hat sich vor diesem Hintergrund mit Schreiben vom 1. September 2010 an die Bundesregierung und den Bundestag gewandt mit der Anregung zur Änderung der Vorschriften zu den Rechtsmittelfristen im Asylverfahren. Die Neue Richtervereinigung unterstützt in einem Schreiben vom 1. Oktober 2010 diese Forderung und mahnt eine „dringend gebotene“ „Rückbesinnung auf die Vorgaben der Verfassung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes“ auch im Asylverfahrensrecht an (vgl. auch: NJW-aktuell, Heft 48/2010, S. 12). Die Fraktion DIE LINKE. hatte eine solche Revision des Asylverfahrensrechts bereits in der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorgeschlagen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/8838). Die obligatorische Asyl-Widerrufsprüfung drei Jahre nach einer Asylanerkennung (§73 Abs. 2a AsylVfG) – neben der ohnehin bestehenden Möglichkeit individuell begründeter Widerrufsverfahren – und Widerrufe ohne Berücksichtigung der allgemeinen Gefährdungslage im Herkunftsland stellen Besonderheiten im deutschen Recht dar, die dazu beigetragen haben, dass es im Zeitraum 2005 bis 2010 über 100.000 Widerrufsverfahren und knapp 40.000 Widerrufe eines zuvor gewährten Schutzstatus gab. In keinem anderen europäischen Land gibt es Widerrufe in auch nur annähernd vergleichbarer Zahl. Politisch verfolgte und häufig traumatisierte Flüchtlinge werden hierdurch extrem verunsichert, und zwar unabhängig vom Ausgang des Verfahrens. Behörden und Gerichte werden durch arbeitsaufwändige Verfahren zur „Statusklärung“ erheblich belastet. Unter anderem wegen dieser vielen Widerrufe sinkt die Zahl der in Deutschland lebenden anerkannten Flüchtlinge seit Jahren: Ende 2010 lebten nur noch gut 115.000 Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland, Ende 1997 waren es noch über 200.000 (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/4791 und 16/8321). Dass infolge der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allgemeine Gefahren im Herkunftsland beim Asylwiderruf nicht berücksichtigt werden, wird nach Auffassung des UNHCR den Anforderungen der GFK nicht gerecht. Die Bundesregierung hält „Meinungsäußerungen des UNHCR“ jedoch für „nicht verbindlich“, wie sie in diesem Zusammenhang auf parlamentarische Nachfrage erklärte (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2419, Antwort zu Frage 17 und Vorbemerkung). Deshalb ist, ähnlich wie bei der Berücksichtigung nicht-staatlicher Verfolgungsgründe im Rahmen der GFK, eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

Die Forderung nach einem Resettlement-Verfahren auf gesetzlicher Grundlage wird seit Jahren insbesondere vom UNHCR, den Kirchen und Flüchtlingsverbänden erhoben. Politische ad-hoc-Aufnahmeerklärungen durch die Bundesregierung, in zumeist nur zwei oder dreistelliger Zahl (Aufnahme von ca. 100 Flüchtlingen aus Malta, von ca. 50 iranischen Flüchtlingen aus der Türkei), genügen diesen Anforderungen nach einem verlässlichen und wirksamen Verfahren zur Entlastung überforderter Drittstaaten nicht.