

Antrag

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Viola von Cramon-Taubadel, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Tom Koenigs, Agnieszka Malczak, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention – Magna Charta des internationalen Flüchtlingsschutzes umsetzen und fortentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 28. Juli 1951 wurde das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) verabschiedet. Ziel war es, Menschen zu schützen, die aufgrund von Verfolgung über Staatsgrenzen geflohen sind. Die Genfer Flüchtlingskonvention war zunächst darauf beschränkt, hauptsächlich europäische Flüchtlinge direkt nach dem Zweiten Weltkrieg zu schützen. Als das Problem der Vertreibung globale Ausmaße erreichte, wurde der Wirkungsbereich der Konvention mit dem Protokoll von 1967 erweitert.

Weiterhin müssen Menschen vor politischer Unterdrückung, Bedrohungen durch Bürgerkriege und willkürliche Gewalt ihre Herkunftsländer verlassen und sind auf den Schutz der Aufnahmeländer angewiesen. Auf bis zu 50 Millionen schätzt man weltweit die Zahl der Opfer von Flucht und Vertreibung. Insbesondere für Kinder sind die traumatischen Erlebnisse auf der Flucht oft prägend für ihr ganzes weiteres Leben.

Heute müssen zudem viele Menschen aufgrund von Konflikten fliehen, die mit extremer Armut und den Auswirkungen des Klimawandels verbunden sind. Auch in Zukunft wird für Millionen von Menschen Flucht die einzige Chance sein, ihr Überleben zu sichern.

Trotz des Wandels und der Komplexität globaler Migrationsbewegungen und zunehmenden Flüchtlingszahlen hat die Genfer Flüchtlingskonvention auch 60 Jahre nach ihrer Verabschiedung nichts von ihrer Aktualität eingebüßt. Sie ist und bleibt die Magna Charta des internationalen Flüchtlingsschutzes. Ihre Relevanz für den Schutz politisch Verfolgter ist durch die jüngsten Ereignisse in der arabischen Welt erneut eindrücklich bestätigt worden.

Kernstück der Genfer Flüchtlingskonvention ist der Grundsatz der Nichtzurückweisung in den Verfolgerstaat (Non-Refoulement-Gebot). Er verbietet Staaten, einen Flüchtling in ein Land zurückzuschicken, in dem die Gefahr besteht, dass dort sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

Dies gilt auch für Transit- oder Drittstaaten, sofern Kettenabschiebungen drohen. Denn Flüchtlinge dürfen nicht in Staaten abgeschoben werden, in denen ihnen zwar keine Verfolgung droht, aus denen sie aber in die Verfolgerstaaten weitergeschoben werden könnten.

Die Vorwirkungen der GFK erfordern, dass Flüchtlinge überhaupt das Territorium eines Staates erreichen können, in dem sie um Schutz nachsuchen. Dies wird auch an den Außengrenzen Europas zunehmend schwieriger. Statt legale Möglichkeiten für die sichere Einreise von Flüchtlingen zu eröffnen, errichtet Europa immer neuere und höhere Hürden, zunehmend unter Einschluss von angrenzenden Staaten. Dies führt dazu, dass Schutzsuchende oftmals in Transitstaaten schutzlos im rechtlosen Raum steckenbleiben oder lebensgefährliche Risiken eingehen in dem verzweifelten Versuch Schutz in Europa zu finden. Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Steuerung von Zuwanderung dürfen nicht dazu führen, dass Schutzsuchende gegen ihren Willen unmittelbar oder mittelbar in ihre Herkunftsländer zurückgeführt oder einer anders gearteten Situation der Rechtlosigkeit ausgesetzt werden.

Nachdem Europa mit der Schaffung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX Grenzangelegenheiten zur europäischen Frage gemacht hat, darf es sich nicht auf Maßnahmen zum Schutz der Grenze beschränken; es geht auch um den Schutz an der Grenze. Grenzschutzmaßnahmen müssen im Einklang stehen mit internationalem Recht und die Verantwortung für FRONTEX-Einsätze muss unzweideutig festgeschrieben werden. Es muss sichergestellt werden, dass Schutzsuchende identifiziert werden und die Schutzbedürftigkeit in einem fairen Verfahren geprüft wird, das menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards genügt. Einsätze müssen zudem zwingend einhergehen mit einer humanitären Aufnahme und menschenwürdigen Unterbringung der Ankommenden. Neben anderen Schutzstandards gilt auch die Genfer Flüchtlingskonvention an den EU-Außengrenzen und auf Hoher See. Internationale Standards und das elementare Gebot der Menschlichkeit verpflichten dazu, Flüchtlingsboote nicht abzudrängen und in Seenot Geratenen zu helfen. Bootsflüchtlinge müssen gesucht und gerettet werden; dazu muss die Seenotrettung ausgebaut und koordiniert werden. Allein im Mittelmeer sind in diesem Jahr bis Mitte Mai mehr als 1.500 Menschen ertrunken oder verdurstet. Europa ist in der Pflicht, derartige Tragödien zu verhindern.

Aus der Genfer Flüchtlingskonvention folgt zwingend, dass Schutzsuchenden Zugang zu einem fairen Asylverfahren gewährt werden muss. Entscheidungen sollten von einer unabhängigen kompetenten Instanz nach Anhörung der Antragsteller in einer ihnen verständlichen Sprache unter Mitwirkung kompetenter und qualifizierter Dolmetscher getroffen werden. Leider ist dies auch in Europa nicht immer und überall gewährleistet. Neben enormen Unterschieden in der Praxis einzelner Staaten zeigen sich hier gerade in den überproportional belasteten Staaten an den EU-Außengrenzen gravierende Defizite. Systematische Mängel beispielsweise im griechischen Asylverfahren wurden von Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen dokumentiert und von unabhängigen Gerichten bestätigt. Griechenland ist aber nur ein Beispiel dafür, dass in einer Reihe von EU-Staaten der Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren nicht gewährleistet ist, Verfahrensstandards vielfach nicht eingehalten und die menschenwürdige Aufnahme Schutzsuchender in der Praxis nicht gelingt.

Zu einem fairen Asylverfahren gehört zwingend auch der Zugang zu Unterstützungsleistungen für die Dauer des Verfahrens. Dazu zählen eine Unterkunft, Verpflegung und ausreichende Versorgung, einschließlich medizinischer Versorgung. Es ist nicht nur für die betroffenen Hilfebedürftigen, sondern auch für Europa als Ganzes unwürdig, wenn in EU-Mitgliedstaaten Antragsteller monatelang auf der Straße leben müssen, ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen und ohne Möglichkeit, grundlegende menschliche Bedürfnisse zu erfüllen. Der gleichberechtigte Zugang zu existenzsichernden staatlichen Leistungen folgt aus dem Grundsatz der Menschenwürde. Er gilt für alle Menschen unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

Schutzsuchende dürfen nicht inhaftiert werden. Haft und Lagerunterbringung sind insbesondere für Menschen, die in ihren Herkunftsländern bereits inhaftiert waren, verstörend und zerstörend. Stattdessen sollte ihnen, auch während des Verfahrens zur Feststellung ihres Status, im Aufnahmeland größtmögliche Freizügigkeit zugebilligt werden. Auch in Europa und in Deutschland wird

Abschiebungshaft zu schnell, zu häufig und zu lange verhängt. Einschneidende Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, wie sie in Deutschland zunächst für alle Schutzsuchenden gesetzlich vorgesehen sind, sind weder notwendig noch angemessen und sollten abgeschafft werden.

Die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots macht es erforderlich, dass ein Schutzbegehren in einem fairen, rechtsstaatlichen Verfahren überprüft wird.

Dazu gehört neben einer sachgerechten, zügigen Entscheidung durch eine qualifizierte Instanz auch ein effektiver Rechtsschutz, einschließlich der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln. Letzteres hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Grundsatzentscheidung vom Januar 2011 am Beispiel von Überstellungen nach der Dublin-II-Verordnung unmissverständlich klargestellt. Die deutsche Regelung, wonach die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen eine Dublin-Überstellung grundsätzlich ausgeschlossen ist, ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und europarechtlichen Vorgaben nicht vereinbar. Dies muss unverzüglich durch den Gesetzgeber korrigiert werden.

Die Bundesrepublik Deutschland zählte zu den ersten sechs von mittlerweile über 140 Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben. Sie hat lange gebraucht, um entscheidende Bestimmungen der Konvention, etwa zum Flüchtlingsbegriff durch die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung vollständig umzusetzen. Weitere Anwendungsdefizite, beispielsweise im Bereich der Verfolgung aus religiösen Gründen oder beim Widerruf von Flüchtlingsanerkennungen, müssen noch beseitigt werden. Zudem sind die im Asylverfahren verkürzten Klage- und Antragsfristen wieder an die üblichen Fristen der Verwaltungsgerichtsordnung anzupassen und das Flughafenverfahren abzuschaffen.

Neben der fortdauernden Aufgabe, die Schutzbestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu implementieren, gilt es, den Herausforderungen der aktuellen flüchtlings- und migrationspolitischen Realitäten gerecht zu werden.

Dabei darf die Genfer Flüchtlingskonvention nicht statisch oder isoliert betrachtet werden. Vielmehr muss sie im Lichte neuerer Entwicklungen interpretiert und durch weitere Schutzmaßnahmen flankiert werden.

Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz. Dieser kann nur umfassend gewährleistet werden, wenn der Schutzgedanke der GFK im Zusammenwirken mit internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzinstrumenten umgesetzt wird. Dabei kommt dem Verbot der Folter oder grausamen und unmenschlichen Behandlung oder Bestrafung sowie den besonderen Schutz- und Verfahrensvorschriften der Kinderrechtskonvention besondere Bedeutung zu.

Es gibt Menschen, auf die die Flüchtlingsdefinition der Konvention von 1951 eigentlich nicht zutrifft, die aber dennoch nicht weniger schutzbedürftig sind, und sei es nur in einer vorübergehenden Notlage. So besteht dringender Schutzbedarf für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die vor Vertreibung, Kampfhandlungen und Verelendung Schutz suchen. Europa muss hier schnell, koordiniert und großzügig handeln. Die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Die Aufnahme bosnischer Kriegsflüchtlinge durch Deutschland in den 1990er Jahren ist der Maßstab, an dem Europa sich in der aktuellen Flüchtlingskrise in Nordafrika messen lassen muss und vor dem es bisher kläglich versagt hat.

Wenn Europa seinen Verpflichtungen gerecht werden will, bedarf es einer ernsthaften Teilung von Verantwortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen in der EU. Dazu gehört nicht nur eine allseits größere Aufnahmebereitschaft, sondern auch ein krisenfester Mechanismus, der die unmittelbare Verantwortung nicht bei den Staaten mit Außengrenzen belässt. Für die Bestimmung der Zuständigkeit eines EU-Staates darf die Grenznähe nicht das alleinige oder ausschlaggebende Kriterium sein. Andere Indikatoren, wie die Größe und Wirtschaftskraft eines Landes, könnten Berücksichtigung finden. Vor allem ist aber ein neuer Geist der Solidarität und Kooperation bei der Aufnahme dringend notwendig. Bisher hat Europa zwar ein ausgefeiltes, wenn auch wenig tragfähiges Instrumentarium für die Bestimmung des zuständigen Staates entwickelt, die Perspektive der

Schutzsuchenden dabei jedoch völlig aus den Augen verloren. Bei der Entscheidung über den zuständigen Aufnahmestaat sind jedoch nicht nur staatliche Interessen, sondern vielmehr humanitäre Belange und berechnigte Wünsche der betroffenen Menschen zu berücksichtigen. Es muss verhindert werden, dass Menschen jahrelang unsicher und rechtlos durch Europa irren oder zwischen EU-Staaten hin- und hergeschoben werden.

Als Ausdruck internationaler Solidarität und Teilung von Verantwortung sollten Deutschland und Europa sich langfristig und verlässlich zu einer aktiven Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittstaaten verpflichten. Dazu sollte die Aufnahme einer jährlich festgelegten Zahl besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge aus Erstzufluchtländern (Resettlement) verbindlich geregelt werden. Dies sollte in enger Absprache und Kooperation mit UNHCR und in einer Form geschehen, die die fortdauernde Suche nach aufnahmebereiten Staaten erleichtert, jedoch nicht zu Lasten der spontanen Flüchtlingsaufnahme gehen darf.

Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Rechtsextremismus treffen jene Menschen besonders schmerzlich, die als Flüchtlinge auf der Suche nach Schutz gekommen sind. Es muss daher alles daran gesetzt werden, diese Menschen nicht auszugrenzen, sondern ihnen die Integration in die hiesige Gesellschaft zu erleichtern. Dies ist eine bleibende Aufgabe.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dafür Sorge zu tragen, dass die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, die dem Schutz von Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden dienen, in Deutschland konsequent und umfassend beachtet und eingehalten werden;
2. den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die ein Recht der Betroffenen auf effektiven, vorläufigen Rechtsschutz gegen Abschiebungen, Zurückweisungen und Überstellungen garantieren, durch eine Änderung der §§ 18 Abs. 2, 27a, 34a Absatz 2 und 75 des Asylverfahrensgesetzes nachzukommen;
3. sich bei den Verhandlungen zur Neufassung und Weiterentwicklung des EU-acquis, insbesondere der Asylverfahrensrichtlinie und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, aktiv dafür einzusetzen, dass der künftige EU-acquis allen Mitgliedstaaten ein hohes Niveau des Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes vorschreibt;
4. sich bei den Verhandlungen auf EU-Ebene insbesondere für die verbindliche Regelung einer strikten Begrenzung der Inhaftierung von Asylbewerbern auf Ausnahmefälle und für die verbindliche Regelung menschenrechtskonformer Haftbedingungen einzusetzen;
5. sich dafür einzusetzen, dass der Grundsatz des *Non-Refoulement* in allen EU-Mitgliedstaaten unter allen Umständen beachtet wird und seine Gewährleistung durch wirksame Maßnahmen sichergestellt wird,;
6. sich für eine gemeinsame europäische Asylpolitik einzusetzen, die auf folgenden Grundlagen basiert:
 - Gewährleistung des Zugangs zur EU für Personen, die internationalen Schutz suchen;
 - ein verlässliches System der Solidarität, das den am stärksten belasteten Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen angemessene Unterstützung bei der Durchführung von Asylverfahren, beim Flüchtlingsschutz und beim GFK- und menschenrechtskonformen Schutz der EU-Außengrenzen sichert;

- GFK- und menschenrechtskonforme Garantien für Asylbewerber und Personen, die internationalen Schutz suchen oder genießen;
 - Verfahrensregeln, anhand derer die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Asylanträge kompetent, gründlich und zügig prüfen;
 - -Angleichung der Rechte von Personen, die subsidiären Schutz genießen an die Rechte der Flüchtlinge;
 - Resettlement (Neuansiedlung) als integraler Bestandteil der Asylpolitik der EU;
 - eine GFK- und menschenrechtsorientierte externe Migrationspolitik, die Rücknahmeabkommen und Abkommen über die Migrationskontrolle mit solchen Staaten ausschließt, die nicht über keine GFK-konforme Asylinfrastruktur verfügen oder die nicht in der Lage sind, effektiven Rechtsschutz zu gewähren;
7. sich bei der Reform der Dublin-II-Verordnung dafür einzusetzen, dass nicht nur staatliche Interessen, sondern stärker als bisher humanitäre Belange der betroffenen Flüchtlinge berücksichtigt werden;
 8. sich für eine gemeinsame EU-Politik stark zu machen, die darauf zielt ist, allen Personen in Not rasche Hilfe zu leisten und diejenigen aufzunehmen, die internationalen Schutz suchen;
 9. sich gegenüber UNHCR – neben der Aufnahme von Menschen in aktuellen Krisen und Notsituationen – bei der im Dezember 2011 vom UNHCR in Genf ausgerichteten Ministerkonferenz dauerhaft zur jährlichen Übernahme eines größeren Kontingents schutzbedürftiger Flüchtlinge zu verpflichten;
 10. sich auf internationaler und europäischer Ebene für eine Fortentwicklung des durch die Genfer Flüchtlingskonvention markierten Flüchtlingsschutzes einzusetzen.

Berlin, den 28. Juni 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion