

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 14. Dezember 1950 wurde das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) gegründet. Es erhielt ein Mandat für die Dauer von drei Jahren, um eine Lösung für die Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges zu finden. Die Annahme, dass nach diesem Zeitraum eine internationale Flüchtlingsorganisation nicht mehr benötigt würde, bewahrheitete sich nicht. Das 20. Jahrhundert ist als „Jahrhundert der Flüchtlinge“ in die Annalen eingegangen.

Auch in Zukunft wird für Millionen von Menschen Flucht die einzige Chance sein, ihr Überleben zu sichern. Die systematische Vertreibung der albanischen Bevölkerung im Kosovo, die zahlreichen Bürgerkriege in Afrika, die Kämpfe in Tschetschenien und in Timor, die Grenzkonflikte zwischen Äthiopien und Eritrea und zwischen Indien und Pakistan – dies sind nur einige der aktuellen Beispiele weltweiter Flucht und Vertreibung. Sie alle gingen und gehen mit massiven Menschenrechtsverletzungen einher. Auf etwa 50 Millionen schätzt man weltweit die Zahl der Opfer von Flucht und Vertreibung. Insbesondere für Kinder sind die Erlebnisse auf der Flucht oft prägend für ihr ganzes weiteres Leben.

Im 50. Jahr seines Bestehens setzt sich UNHCR unter zum Teil äußerst schwierigen Rahmenbedingungen für über 21 Millionen Flüchtlinge auf der ganzen Welt ein. Der Deutsche Bundestag bezeugt UNHCR für seine Leistung höchsten Respekt.

Die Anforderungen an die UN-Flüchtlingsorganisation haben sich über die Jahre ständig erhöht. Vorrangige Aufgabe von UNHCR ist es, die Rechte und das Wohlergehen von Flüchtlingen sicherzustellen und eine dauerhafte Lösung für sie zu finden. Deshalb setzt sich UNHCR dafür ein, dass jede Person ihr Recht ausüben kann, Asyl zu suchen und Zuflucht in einem anderen Staat zu finden sowie freiwillig in ihre Heimat zurückzukehren. UNHCR wurde zudem autorisiert, sich in speziellen Situationen auch um Binnenflüchtlinge zu kümmern. Von den ca. 25 Millionen Menschen, die Flüchtlinge im eigenen Land sind, betreut UNHCR etwa 7 Millionen. Der internationale Druck auf UNHCR, sich hier intensiver zu engagieren, wird sich weiter erhöhen.

Die internationale Gemeinschaft ist aufgerufen, UNHCR in einer Weise finanziell zu unterstützen, dass er den erwarteten Standards entsprechen kann. In gleicher Weise trifft dies auf die zweite UN-Flüchtlingsorganisation zu, auf

UNWRA, die sich ausschließlich um Palästina-Flüchtlinge kümmert. Nicht die Medienwirksamkeit einer Flüchtlingskatastrophe darf ausschlaggebend für das Ausmaß der Hilfe sein. Die Not entwurzelter und oftmals traumatisierter Menschen zu lindern, ist ein humanitäres Gebot. Hierfür müssen multilaterale, regionale und bilaterale Programme ebenso wie die Maßnahmen humanitärer Nichtregierungsorganisationen auf finanziell gesicherter Basis rasch, unbürokratisch und gut koordiniert greifen. Die Erfahrungen insbesondere im Kosovo haben gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit des UNHCR gestärkt werden muss: UN-interne Reformüberlegungen sind daher sehr begrüßenswert.

Die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft darf jedoch nicht erst im Krisenfall einsetzen: Die erfolgreichste Flüchtlingspolitik ist jene, die potenzielle Fluchtursachen frühzeitig erkennt und entschärft. Krisenprävention und eine kohärente menschenrechtsorientierte internationale Politik sind daher wesentliche Voraussetzungen dafür, dass Gewalt und Menschenrechtsverletzungen keine Chance erhalten. In diesem Zusammenhang erinnert der Deutsche Bundestag an den Antrag „Förderung der Handlungsfähigkeit zur zivilen Krisenprävention, zivilen Konfliktregelung und der Friedenskonsolidierung“ (Bundestagsdrucksache 14/3862) und begrüßt ausdrücklich die zahlreichen Initiativen in diesem Bereich, die die Bundesregierung bereits ergriffen hat.

Der Einsatz für den Schutz der Flüchtlinge ist das Fundament der Arbeit von UNHCR, das wichtigste Instrument hierfür die Genfer Flüchtlingskonvention. Sie ist die Magna Charta des internationalen Flüchtlingsschutzes.

Die Mitgliedstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention haben sich zur Zusammenarbeit mit dem UNHCR verpflichtet. Das gilt insbesondere für seine Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu überwachen (Art. 35 GFK). Diese Funktion von UNHCR ist umso wichtiger, als die Flüchtlingskonvention im Gegensatz zu später entstandenen Menschenrechtsabkommen einen anderen Überprüfungsmechanismus nicht kennt.

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. Auch der Europäische Rat in Tampere hat sich im Oktober 1999 auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem verständigt, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt.

Die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots macht es erforderlich, dass ein Schutzbegehren in einem effektiven, fairen, rechtsstaatlichen Verfahren überprüft wird. In der Bundesrepublik Deutschland wird dies durch die Rechtsschutzgarantie nach dem Grundgesetz (Art. 19 Abs. 4 GG) sichergestellt. Auch in anderen Staaten werden Asylanträge in einem rechtsstaatlichen Verfahren geprüft, abgelehnte Asylanträge durch eine unabhängige Instanz überprüft. In der Bundesrepublik Deutschland und den meisten europäischen Staaten sind dies die Gerichte.

Die Bundesrepublik Deutschland zählte zu den ersten sechs von mittlerweile über 130 Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben. Bei der Definition des Flüchtlingsbegriffs hat sich in Deutschland eine Rechtsprechung entwickelt, nach der laut Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts die Verfolgung vom Staat ausgehen oder ihm zurechenbar sein muss (Zurechnungstheorie). Allerdings wird diese Spruchpraxis durch den aktuellen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur politischen Verfolgung insofern fortentwickelt, als auch durch eine Herrschaftsorganisation, wie sie z. B. die

Taliban in weiten Teilen Afghanistans etabliert haben, eine staatsähnliche Gewalt ausgeübt wird. Nach dieser Interpretation können die Taliban Urheber politischer Verfolgung sein, obwohl ihre Herrschaft völkerrechtlich nicht anerkannt ist.

Nach der deutschen Spruchpraxis wird die Genfer Flüchtlingskonvention auf staatliche oder quasistaatliche Verfolgung bezogen, während nichtstaatliche Verfolgung nicht inbegriffen ist. Diese Rechtsauslegung trifft insbesondere auch auf Frauen zu, die von gesellschaftlich bedingter geschlechtsspezifischer Verfolgung betroffen sind. Diese deutsche Spruchpraxis steht in einem Spannungsverhältnis zu der Auffassung der Mehrheit der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und des UNHCR, welche der Meinung sind, dass das oberste Ziel der Flüchtlingskonvention der Schutz des Flüchtlings ist, unabhängig von der Urheberschaft der Verfolgung (Schutztheorie). Nach der deutschen Entscheidungs- und Spruchpraxis erhalten nichtstaatlich Verfolgte allenfalls den Status der Duldung, der keine planbare Zukunftsperspektive bietet.

Dringender Schutzbedarf besteht auch für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge. Hier sind politische Lösungen anzustreben, wie sie die Europäische Union gegenwärtig z. B. mit einer Konzeption zum temporären Schutz solcher Flüchtlinge erarbeitet. Zugunsten von Bürgerkriegsflüchtlingen hat der Deutsche Bundestag mit seinem im Juli 2000 einstimmig verabschiedeten Antrag „Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“ (Bundestagsdrucksache 14/3729) eine in der Öffentlichkeit stark beachtete Initiative angestoßen. Diese wurde von der Innenministerkonferenz im November insofern positiv aufgegriffen, als nun schwer traumatisierte Bosnier und Bosnierinnen weiter in Deutschland bleiben dürfen. Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Entscheidung als richtungsweisend.

Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Rechtsradikalismus in der Bundesrepublik Deutschland treffen jene Menschen besonders schmerzlich, die als Flüchtlinge hierher gekommen sind auf der Suche nach Schutz. Ein Leben in Angst vor Diskriminierung und gewalttätigen Attacken ist unwürdig. Ob Deutschland seinem Bild als einem menschlichen und weltoffenen Land dauerhaft gerecht wird, hängt wesentlich auch davon ab, ob es gelingt, Flüchtlinge und Einwanderer sozial zu integrieren. Dies ist eine der großen gesellschaftspolitischen Aufgaben der Zukunft. Bei der Großdemonstration und Kundgebung am 9. November 2000 haben alle gesellschaftlichen Kräfte ein eindrucksvolles Zeichen gesetzt. Um Flüchtlingen in Deutschland einen sicheren und menschenwürdigen Aufenthalt zu ermöglichen, ist ein enges Zusammenwirken von staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen aus dem Ausländer- und Flüchtlingsbereich erforderlich. UNHCR kann hier ein wichtiger Ratgeber sein.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung,

- dass die Politik der Krisenprävention und Friedenserhaltung systematisch umgesetzt werden muss, um gewaltsame Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und in ihrer Folge Fluchtbewegungen möglichst zu verhindern;
- dass für humanitäre Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene sowie für entsprechende entwicklungsorientierte Nothilfe ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen müssen;
- dass die Rolle des UNHCR in der humanitären Hilfe gestärkt und Reformüberlegungen, die seine Handlungsfähigkeit und Effizienz erhöhen, zügig umgesetzt werden müssen;
- dass über Entwicklungszusammenarbeit in größerem Umfang als bisher flüchtlingsorientierte Programme gefördert werden sollen, wie sie im Konzept „Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ umrissen sind;

- dass im In- und Ausland tätige flüchtlingsorientierte Nichtregierungsorganisationen finanziell unterstützt werden sollen;
- dass der UNHCR in seiner Funktion unterstützt werden muss, die Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention zu überwachen;
- dass der besonderen Schutzbedürftigkeit unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge weiterhin Rechnung getragen und die Vorbehalte gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen werden sollen, wie dies vom Deutschen Bundestag bereits gefordert worden ist (Bundestagsdrucksache 14/1681);
- dass der Verfolgungsschutz, wie er im Asylgrundrecht in Verbindung mit der Rechtsschutzgarantie des Grundgesetzes verankert ist, weiter zu gewährleisten ist;
- dass der Zugang von Asylsuchenden zu einem fairen, rechtsstaatlichen Verfahren Kernanliegen der Harmonisierung der Asylverfahren in der Europäischen Union sein soll;
- dass in der Europäischen Union ein stärkerer Schutz für Flüchtlinge erreicht wird, z. B. ein temporärer Schutzstatus (temporary protected status) für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie eine solidarische Teilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten (burden sharing) unter Einschluss der Aufnahme von vertriebenen Personen und einen finanziellen Ausgleich durch den Flüchtlingsfonds;
- dass Flüchtlingen Abschiebungsschutz auch bei einer Bedrohung aus Gründen des Geschlechts sowie durch nichtstaatliche Akteure und bei Schutzunfähigkeit und Schutzunwilligkeit des Staates gewährt wird;
- dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) und der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten die Möglichkeiten prüfen sollen, die ihnen der aktuelle Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur politischen Verfolgung eröffnet hat;
- dass geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen stärker berücksichtigt werden sollen. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Bundestag die Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 53 Abs. 4 und 6 AuslG sowie die veränderte Prüfungspraxis des BAFl und des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten;
- dass bei Entscheidungen über Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte berücksichtigt werden soll;
- dass geduldete Flüchtlinge, für die eine Rückkehr in ihr Herkunftsland eine besondere Härte darstellen würde, unter erleichterten Voraussetzungen eine Aufenthaltsbefugnis erhalten sollen. Der Deutsche Bundestag sieht in der Absicht, die Verwaltungsvorschriften zu § 30 AuslG zu ändern, einen wichtigen Schritt;
- dass sämtliche Formen von Fremdenfeindlichkeit entschlossen bekämpft, für Verständnis und Toleranz gegenüber Flüchtlingen geworben und für einen humanen Flüchtlingsschutz eingetreten werden muss.

Berlin, den 5. Dezember 2000

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion