

PRO ASYL

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.

14. November 2007

Follow-Up der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban

Erwartungen und Anforderungen von PRO ASYL an den „Nationalen Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“

Vom 31. August bis 8. September 2001 fand in Durban/ Südafrika die Weltkonferenz gegen Rassismus statt. Mit großer Besorgnis hat sie in ihrem Abschlussdokument festgestellt, dass „zahllose Menschen auch heute noch Opfer von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz werden“. Die Weltkonferenz hat neben ihrer Abschlusserklärung ein sogenanntes Aktionsprogramm verabschiedet, in dem die Regierungen der Staaten aufgefordert werden, im Benehmen mit der Zivilgesellschaft selbst Aktionspläne auszuarbeiten (Durban Aktionsplan Nr. 191 a). Als Follow-Up der Konferenz auf internationaler Ebene wurde vereinbart, dass der UN-Hochkommissar für Menschenrechte jährlich über die Implementierung der in Durban vereinbarten Maßnahmen an Generalversammlung und Menschenrechtskommission Bericht erstattet.

Die Bundesregierung hat sich sechs Jahre lang Zeit gelassen, einen Aktionsplan zu erarbeiten. PRO ASYL hatte bereits im November 2003 eigene Vorschläge für einen Aktionsplan gegen Rassismus der Bundesregierung unterbreitet. Der NAP-Entwurf der Bundesregierung wurde nun im Oktober 2007 vorgelegt und soll bereits am 12. Dezember 2007 im Kabinett verabschiedet werden. Aus Sicht von PRO ASYL bedarf der Entwurf einer grundlegenden Überarbeitung. Er enthält bislang in weiten Teilen nur Ausführungen zur bestehenden Rechtslage und institutionellen Rahmenbedingungen. Rechtliche und strukturelle Mechanismen, die gesellschaftlichen Rassismus begünstigen oder selbst Diskriminierungen aufgrund der Herkunft bedeuten, werden ausgeblendet. Es handelt sich um einen Bericht, der eigenes – staatliches – Versagen außen vor lässt.

Aktionsorientierte Ansätze – wie sie bei einem „Aktionsplan“ gegen Rassismus zu erwarten wären - fehlen in dem Entwurf der Bundesregierung. Die Bundesregierung erweckt den Eindruck, dass es keinen Handlungsbedarf gäbe. Dies geht jedoch an der Realität der in Deutschland von Diskriminierung Betroffenen vorbei. Die Weltkonferenz gegen Rassismus hat festgestellt, dass „die Verantwortung für die Bekämpfung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz in erster Linie bei den Staaten liegt...“ (Durban Aktionsplan Nr. 99). PRO ASYL fordert die Bundesregierung auf, sich ihrer Verantwortung bewusst zu werden und ihren Entwurf so zu überarbeiten, dass am Ende tatsächlich ein wirkungsvoller Aktionsplan vorliegt.

1. NAP-Entwurf der Bundesregierung zur „humanitären Zuwanderung“

Die Bundesregierung führt in ihrem Entwurf eines Nationalen Aktionsplans unter „2. Zuwanderung aus humanitären Gründen“ auf, dass der Flüchtlingsstatus auch in Fällen rassistischer und/oder fremdenfeindlich motivierter Übergriffe gewährt werden könne. Weiterhin wird festgestellt, dass zur Vermeidung von Kettenduldungen eine Aufenthaltserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden könne. Als drittes geht der Regierungsentwurf kurz auf die Härtefallregelung ein, die es ermögliche, eine Aufenthaltserlaubnis in individuellen Härtefällen zu erteilen.

Diese Darstellung der deutschen Rechtslage zum Asyl- und humanitären Aufenthaltsrecht ist sowohl verkürzt als auch einem Aktionsplan gegen Rassismus nicht angemessen. Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern derartige willkürlich und ungenau zusammengestellte Darstellungen des Rechts Anstöße zur Überwindung staatlicher Benachteiligung geben können. Die eigentlichen Problembereiche werden in dieser Darstellung ausgeblendet. PRO ASYL hat deswegen im Folgenden einige wichtige aktuelle Problembereiche skizziert.

Forderung

Es ist dringend notwendig, dass die Bundesregierung staatliche Mechanismen, die Ausgrenzung und Diskriminierung gegenüber Migranten und Flüchtlinge bedeuten, analysiert und für ihre Überwindung sorgt.

2. Rassistische Einstellungen und Gewalt

In ihrer Abschlusserklärung hat die Weltkonferenz festgestellt, dass Hindernisse, die bei der Überwindung von Rassismus bestehen „hauptsächlich der Mangel an politischem Willen, kraftlose Gesetze und das Fehlen von Durchführungsstrategien und konkreten Maßnahmen seitens der Staaten sowie die vorherrschenden rassistischen Einstellungen und negative Stereotypisierung sind“ (Durban Erklärung Nr. 79).

Untersuchungen, wie zum Beispiel die von Prof. Dr. Heitmeyer, haben ergeben, dass rassistische Einstellungen in der deutschen Gesellschaft in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen haben. Nicht nur rassistische Einstellungen, auch rassistisch motivierte Straftaten, haben in den vergangenen Jahren eine Besorgnis erregende Steigerung erfahren. Die Bundesregierung ist gefordert, sich diesen – nach wie vor – schwerwiegenden Problemen zu stellen.

Forderung

PRO ASYL fordert eine dauerhafte und umfassende Förderung von „mobilen Einsatzteams“ und „Opferberatungsstellen“. Sie müssen eine strukturelle und dauerhafte Förderung erhalten. Darüber hinaus müssen in der Erziehung Menschenrechtsbildung, Toleranz und die Wertschätzung von Demokratie und Vielfalt einen zentralen Stellenwert erhalten. Die Bundesregierung muss zudem gezielte Aufklärungsarbeit zur Überwindung von Rassismus leisten. Der „Internationale Tag gegen Rassismus“ der Vereinten Nationen am 21. März sowie die um diesen Tag herum europaweit stattfindende „Internationale Woche gegen Rassismus“ bietet hierfür eine gute Gelegenheit. PRO ASYL fordert, dass die Bundesregierung zivilgesellschaftliche Initiativen zur Förderung der Sensibilisierung gegenüber Rassismus dauerhaft und angemessen finanziell zu fördern.

3. Flüchtlingsschutz

Die Weltkonferenz hat der Genfer Flüchtlingskonvention eine besondere Bedeutung für den Flüchtlingsschutz zugesprochen. Sie hat darauf hingewiesen, „wie wichtig es ist, dass sie von den Vertragsstaaten in vollem Umfang angewendet wird.“ (Durban Erklärung Nr. 55). Im Aktionsprogramm betont die Weltkonferenz, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, „dass alle Maßnahmen, die sie im Zusammenhang mit Flüchtlingen treffen, voll mit dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem dazugehörigen Protokoll von 1967 im Einklang stehen;“ (Durban Aktionsplan Nr. 35). Die Weltkonferenz „fordert die Staaten nachdrücklich auf, ihre Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechten, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht betreffend Flüchtlinge, Asylsuchende und Vertriebene zu erfüllen, und fordert die internationale Gemeinschaft nachdrücklich auf, ihnen auf ausgewogene Weise und unter gebührender Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse in verschiedenen Teilen der Welt Schutz und Hilfe zu gewähren, im Einklang mit den Grundsätzen der internationalen Solidarität, der Lastenteilung und der internationalen Zusammenarbeit, um sich die Verantwortung zu teilen“ (Durban Aktionsplan Nr. 34).

Die Flüchtlingszahlen sind auf einem historischen Tiefstand. Deutschland mit mehr als 80 Millionen Einwohnern leistet keinen nennenswerten Beitrag mehr zur Aufnahme von Flüchtlingen. Aber Deutschland beteiligt sich am großen Verschiebebahnhof, den die EU für Asylsuchende eingerichtet hat. Mit der so genannten Dublin II-Verordnung der EU wird festgestellt, welcher EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die Bundesregierung hat mit ihrem Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz, das am 28.8.2007 in Kraft getreten ist, die Bedingungen, unter denen die Dublin II-Verordnung angewandt wird, massiv verschärft.

Asylsuchende, die aufgrund der Dublin II-Verordnung in einen anderen EU-Staat abgeschoben werden sollen, erhalten grundsätzlich keinen Eil-Rechtsschutz mehr. Das heißt, dass Rücküberstellungen an andere EU-Staaten nicht gerichtlich verhindert werden können (§§ 34a, 27a, 26a AsylVfG). Angesichts dessen, dass in der Vergangenheit immer wieder fehlerhafte Dublin-Entscheidungen durch das Bundesamt getroffen worden sind, ist dieser Ausschluss richterlicher Kontrolle dramatisch. So reißt das Bundesamt z.B. Familien auseinander und überstellt Kinder in andere EU-Staaten, obwohl dies die Dublin II-Verordnung verbietet.

Außerdem wurde die Möglichkeit, Asylbewerber während des Dublin-Verfahrens zu inhaftieren, von vier Wochen auf mehrere Monate ausgedehnt (§ 14 AsylVfG). Eine solche Inhaftierung findet in der Praxis dann statt, wenn Asylbewerber festgenommen und inhaftiert werden, bevor sie einen Asylantrag stellen (konnten). Hier liegt eine Verletzung internationaler Standards vor, nach denen Flüchtlinge während des Asylverfahrens generell nicht in Haft genommen werden sollen.

Forderungen

Asylsuchenden muss ein umfassender und effektiver Rechtsschutz gewährt werden. Dies beinhaltet insbesondere auch die Möglichkeit eines Eilantrags, um die Abschiebung zu verhindern. Die Inhaftierungsmöglichkeiten von Flüchtlingen während des Asylverfahrens sind abzuschaffen. Abschiebungen in EU-Staaten, in denen keine ausreichenden Aufnahmebedingungen oder kein faires Asylverfahren existieren, dürfen nicht stattfinden.

PRO ASYL fordert aus diesen Gründen dringend die Bundesregierung auf, keine Abschiebungen nach Griechenland mehr vorzunehmen.

Die Europäische Union bedarf einer grundlegenden Neuausrichtung eines solidarischen Umgangs mit Flüchtlingen. Die Bundesregierung muss sich auf EU-Ebene für ein anderes Zuständigkeitsystem einsetzen, bei dem die familiären, sozialen oder kulturellen Bezüge der Flüchtlinge die entscheidende Rolle spielen.

4. Schutz der Familie

Die Weltkonferenz fordert die Staaten auf, „die Familienzusammenführung, die sich positiv auf die Integration von Migranten auswirkt, rasch und wirksam zu erleichtern und dabei dem Wunsch vieler Familienmitglieder nach unabhängigem Status gebührend Rechnung zu tragen“ (Durban Aktionsplan Nr. 28).

Schon bisher war der Familiennachzug zu in Deutschland lebenden Migranten mit für die Betroffenen oft schwer erfüllbare Bedingungen versehen, wie das Bestehen ausreichenden Wohnraums etc. Nun wurde der Ehegattennachzug von einem Mindestalter von 18 Jahren und von dem Nachweis vorhandener Deutschkenntnisse vor der Einreise abhängig gemacht.

In der Praxis gehen die deutschen Auslandsbotschaften sogar so weit, dass nicht einmal der Antrag auf Familiennachzug entgegengenommen wird, wenn nicht zuvor der Nachweis über den Besuch eines Deutschkurses erbracht wird. Dies ist rechtsstaatswidrig, da nur bei Vorliegen eines Antrages und der Entscheidung hierüber rechtsstaatliche Rechtsschutzverfahren erfolgen können. Offensichtlich will Deutschland durch diese Taktik vermeiden, dass das Bundesverfassungsgericht angerufen wird, um zu überprüfen, ob die neue Restriktion gegen Art. 6 GG verstößt und damit nichtig ist.

Forderung

Die Verschärfungen des Familiennachzugs müssen zurückgenommen werden. Die Bundesregierung wirkt zudem darauf hin, die Familienzusammenführung rasch und wirksam zu erleichtern – überzogene Anforderungen müssen abgeschafft werden. Zudem darf es einen dauerhaften Ausschluss vom Familiennachzug für keine Personengruppe geben. So müssen auch Personen mit einem humanitären Aufenthaltsstatus nach Kapitel 5 des AufenthG einen Anspruch auf Familienzusammenführung erhalten.

5. Asylbewerberleistungsgesetz

Die Weltkonferenz fordert eine menschenrechtskonforme Behandlung aller Migranten ein. Sie ersucht die Staaten, „die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Migranten in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und entsprechend ihren Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsübereinkünften ungeachtet des Einwanderungsstatus der Migranten voll und wirksam zu fördern und zu schützen“ (Durban Aktionsplan Nr. 26).

Im Jahre 1993 wurde das sogenannte Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eingeführt. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegen deutlich unter dem Sozialhilfesatz und werden oft nur in Form von Sachleistungen gewährt. Außerdem erhalten die so Versorgten im Regelfall nur eine medizinische Notfallversorgung. Die Sätze nach dem

AsylbLG sind seit In-Kraft-Treten des Gesetzes nicht erhöht worden, was eine faktische Kürzung der Leistungen bedeutet. Inwiefern eine Kürzung des bereits reduzierten Existenzminimums sachlich gerechtfertigt ist, hat die Bundesregierung nicht einmal begründet. Hinzu kommt, dass die EU-Aufnahmerichtlinie nicht umgesetzt wurde. Sie sieht für Traumatisierte zum Beispiel Rehabilitationsmaßnahmen vor. Seit dem 28.8.2007 ist die Anwendungsdauer des AsylbLG auf vier Jahre ausgedehnt worden. Diese verfassungsrechtlich höchst bedenkliche Verschärfung blieb ebenfalls ohne nachvollziehbare Begründung. Das Asylbewerberleistungsgesetz führt zur sozialen Ausgrenzung, zur Stigmatisierung und wirkt gleichberechtigter Teilhabe entgegen.

Forderung

Das Asylbewerberleistungsgesetz grenzt die Betroffenen vom gesellschaftlichen Leben aus, ist diskriminierend und menschenunwürdig. Es muss deswegen abgeschafft werden.

6. Residenzpflicht

Die Weltkonferenz hat die Staaten ersucht, „die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Migranten in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und entsprechend ihren Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsübereinkommen ungeachtet des Einwanderungsstatus der Migranten voll und wirksam zu fördern und zu schützen.“ (Durban Aktionsplan Nr. 26).

Das Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates gehört zu den Menschenrechten, die allen Menschen zustehen. Artikel 13 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet: „Jeder Mensch hat das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl seines Wohnsitzes innerhalb eines Staates.“

Asylbewerber und geduldete Migranten dürfen in der Regel den Landkreis oder die Stadt, der sie zugewiesen wurden, nicht verlassen. Eine Ausnahme ist nur dann vorgesehen, wenn der Ausländer zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung berechtigt ist.

Kaum ein anderes europäisches Land kennt eine derartige Restriktion der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden. In Deutschland soll damit – so die offizielle Begründung – die schnelle Durchführung des Asylverfahrens gesichert werden. In der Praxis erweist sich die Residenzpflicht jedoch als Beschneidung der Freizügigkeit der Betroffenen, die oftmals zu unmenschlichen Lebensbedingungen führt. Der Besuch von Freunden oder Verwandten wird unterbunden. Selbst Opfer von rassistischen Übergriffen werden häufig gezwungen, ihren Wohnsitz dort beizubehalten, wo sie den Übergriff zu erleiden hatten.

Verstöße gegen die Residenzpflicht können mit Geldstrafen oder eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr (§§ 85 Nr. 2, 86 AsylVerfG) bestraft werden. Diese Strafvorschriften sind mit der EU-Richtlinie zu den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber nicht vereinbar. Bestehen gegen die Residenzpflicht ohnehin menschenrechtliche Bedenken, so ist die strafrechtliche Sanktionierung von Verstößen gegen die Residenzpflicht jedenfalls aufgrund des Europarechts nicht mehr zulässig.

Forderung

Die Residenzpflicht für Asylbewerber und sonstige betroffene Ausländer muss ersatzlos abgeschafft werden.

7. Vollständige Anerkennung der UN-Kinderrechtskonvention

Die Weltkonferenz hat gefordert, dass dem Wohl des Kindes vorrangige Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Sie hat mit Besorgnis festgestellt, dass „zahlreiche Kinder und Jugendliche, insbesondere Mädchen, Opfer von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz sind“. (Durban Erklärung Nr. 72). Sie fordert die Staaten auf, neben anderen völkerrechtlichen Übereinkünften insbesondere auch die UN-Kinderrechtskonvention zu ratifizieren. Von den Unterzeichnerstaaten fordert sie: „Die Vertragsstaaten dieser Übereinkünfte werden ferner nachdrücklich aufgefordert, diese voll umzusetzen.“ (Durban Aktionsplan Nr. 78).

Seit 1992 hat die Bundesrepublik Deutschland die UN-Kinderrechtskonvention ratifiziert – allerdings mit einem so genannten ausländerrechtlichen Vorbehalt. Danach sollen die Schutzrechte der Konvention nicht für ausländische Kinder gelten. Auch Flüchtlingskindern werden also die völkerrechtlichen Mindestgarantien zum Schutze von Kindern verweigert. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mehrmals zum Handeln aufgefordert (z.B. Beschluss v. 26. September 2001). Auch der UN-Ausschuss für die Rechte der Kinder hat bereits 1995 seine Besorgnis über den deutschen Umgang mit Flüchtlingskindern geäußert. Die rechtliche und soziale Situation von Flüchtlingskindern ist nach wie vor Besorgnis erregend. Ab einem Alter von 16 Jahren gelten die Minderjährigen im Asyl- und Aufenthaltsrecht als verfahrensmündig und werden wie Erwachsene behandelt. Minderjährige müssen oftmals entwürdigende Methoden zur Altersbestimmung über sich ergehen lassen, weil Behörden häufig das angegebene Alter der Minderjährigen anzweifeln. Viele Minderjährige müssen in großen Sammellagern leben. Etliche Minderjährige sitzen sogar in Abschiebungshaft. Deutschland schreckt auch nicht davor zurück, unbegleitete Minderjährige abzuschieben.

Forderung

Die Bundesregierung muss die deutsche Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurückziehen. Die Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention sind voll umzusetzen, indem das Ausländer- und Asylrecht in Hinblick auf den Schutz und die Rechte von Flüchtlingskindern unter 18 Jahren entsprechend angepasst wird. Insbesondere muss die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass die asylrechtliche Drittstaatenregelung und das Flughafenverfahren auf Minderjährige nicht angewendet werden. Sicher zu stellen ist, dass vor Entscheidungen über eine Zurückweisung oder Rückführung oder der Einleitung eines asylrechtlichen Verfahrens ein Clearing-Verfahren durchgeführt wird und dem Minderjährigen unverzüglich ein Vormund bestellt wird. Ein Verbot, Minderjährige in Abschiebungshaft zu nehmen, ist gesetzlich zu verankern.

8. Vorbehaltlose Ratifikation weiterer wesentlicher menschenrechtlicher Garantien

Die Bundesregierung weigert sich, weitere wichtige menschenrechtliche Garantien vorbehaltlos zu ratifizieren, die Diskriminierungen – insbesondere auch von Migranten - untersagen.

Deutschland hat bislang nicht das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK vom 4. November 2000 ratifiziert. Dieses begründet ein allgemeines und umfassendes Diskriminierungsverbot,

das deutlich über Art. 14 EMRK hinausgeht. Dieses Zusatzprotokoll ist im Jahr 2000 verabschiedet worden und am 1. April 2005 in Kraft getreten.

In Bezug auf das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) hat Deutschland einen Vorbehalt zu Art. 26 des Zivilpaktes (Gleichheitsgrundsatz) abgegeben. Die Möglichkeit zur Individualbeschwerde bei Verstößen gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 26 wird somit nicht anerkannt.

Die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention, die 2003 in Kraft getreten ist, wurde bislang ebenfalls nicht von Deutschland ratifiziert. Die Konvention schützt die Menschenrechte derjenigen Menschen und ihrer Familienangehörigen, die in einem anderen Land in Zukunft arbeiten werden, bereits arbeiten oder gearbeitet haben.

Forderung

PRO ASYL fordert die Bundesregierung auf, das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK und die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention zu ratifizieren. Der Vorbehalt zum Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte muss zurückgezogen werden.