

Ausschuss für Menschenrechte

Öffentlichen Anhörung am:

17. Mai 2006

Ausschuss für Menschenrechte

16(17)0024

Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

Zum Siebten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen

In der Einleitung schreibt die Bundesregierung in ihrem Bericht: „Menschenrechtspolitik ist daher eine Aufgabe, die alle Aspekte staatlichen Handelns umfasst, innerstaatlich ebenso wie in den auswärtigen Beziehungen [...] . Eine Trennung zwischen der internationalen, auf den weltweiten Schutz der Menschenrechte ausgerichteten Politik vom politischen Handeln im Innern ist nicht möglich. Menschenrechtsschutz fängt immer zu Hause an.“ (Seite 24)

Das Forum Menschenrechte stimmt dieser grundsätzlichen Ausrichtung uneingeschränkt zu. Sowohl in unserem Forderungskatalog „Erwartungen an die zukünftige Politik“ aus 2005 wie auch in unserem Grundlagenpapier „Für eine Kultur der Menschenrechte und der internationalen Rechtsstaatlichkeit in Deutschland“ vom Oktober 2004 versuchen wir, entsprechend diesem Leitgedanken, konkrete Handlungsfelder für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung nicht nur im Äußeren, sondern auch im Innern darzustellen.

Für das Forum Menschenrechte müssen Menschenrechte zur Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche werden. Es wäre konsequent, das Amt eines Beauftragten für Menschenrechte zu schaffen, der nicht nur die Menschenrechtspolitik im Auswärtigen Amt, sondern auch im Innern koordiniert. In einem Menschenrechtsbericht sollten innen- und außenpolitische Fragen gleichwertig behandelt werden. In Bezug auf die Arbeit des Menschenrechtsausschusses sind wir rückblickend der Auffassung, dass er zentrale innen- wie außenpolitische Fragen im Menschenrechtszusammenhang immer wieder thematisiert hat. In Bezug auf die Regierung sehen wir im Bereich der Innenpolitik Defizite.

Beim Bericht der Bundesregierung wird trotz dieser Hervorhebung, wie wichtig Menschenrechtspolitik im Inneren ist, deutlich, dass der Schwerpunkt fast ausschließlich auf der auswärtigen Politik liegt und viele Entwicklungen im innerstaatlichen Bereich unter dem Blickwinkel der Menschenrechte nur unzureichend reflektiert werden. Der Bericht ist im Bereich der Innenpolitik eine Beschreibung von Gesetzesvorhaben oder Maßnahmen, deren Problematik und mangelnde menschenrechtliche Substanz oft nur für Insider erkennbar sind. Im Bereich der Folgen der Terrorismusbekämpfung hat dies amnesty international bereits ausführlich dargelegt. Diesen Ausführungen schließen wir uns an.

Darüber hinaus sehen wir im Bereich der Innenpolitik folgende Probleme:

1. Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz

Die Bundesregierung will, so der Menschenrechtsbericht, die „Rechte von Migrantinnen und Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen schützen“ (Seite 368).

Die tatsächliche Ausrichtung der Politik der Bundesregierung bewirkt jedoch das Gegenteil:

Die Flüchtlingszahlen in Deutschland sind auf einem historischen Tiefstand. Nur noch 28.914 Personen haben in Deutschland im letzten Jahr Asyl beantragt. Die Zahl der Asylantragsteller ist in den letzten Jahren dramatisch zurückgegangen. Unter den zehn Hauptherkunftsländern der Asylsuchenden in Deutschland findet sich kein einziger afrikanischer Staat. Flucht und Migration insbesondere aus dem subsaharischen Afrika bleibt Sache der südeuropäischen Staaten. Diese haben im vergangenen Jahr die militärische Abschottung der EU-Südgrenze vorangetrieben und unter Bruch des Völkerrechtes Massenabschiebungen von Flüchtlingen durchgeführt, denen ein Prüfungsverfahren verwehrt blieb.

Aber auch in der Europäischen Union hat sich seit 2001 der Zugang von Flüchtlingen nach Europa halbiert. In der Europäischen Union wurden insgesamt im Jahr 2004 noch weitere 279.860 Asylanträge gestellt, während es 2005 nur noch 237.840 waren. Dies bedeutet einen Rückgang um weitere 15 %. Der UN-Flüchtlingshochkommissar Guterres äußerte sich am 21. Februar besorgt über die europäische Asylpolitik: Die sinkenden Zahlen in vielen Staaten müssten nicht unbedingt auf positive Entwicklungen hinweisen. Sie könnten auch ein Hinweis darauf sein, dass eine Grenzkontrollpolitik durchgeführt werde, die nicht differenziert zwischen denen, die tatsächlich schutzbedürftig sind und anderen Kategorien. Je weniger differenziert werde, desto weniger tatsächliche Flüchtlinge hätten die Möglichkeit, EU-Staaten zu erreichen.

Deutschland und die EU insgesamt entziehen sich ihrer internationalen Verantwortung für den Flüchtlingsschutz. Und trotz der dramatisch sinkenden Flüchtlingszahlen halten Deutschland und die EU an der Politik der Flüchtlingsabwehr und Abschottungsmaßnahmen ungebrochen fest.

Zu der Abwehrhaltung gehört auch, dass diejenigen, die noch einen Asylantrag in Deutschland stellen können, oft chancenlos sind, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Im Jahr 2005 haben lediglich 411 Personen 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, viele unter ihnen lediglich (als Familienangehörige) abgeleitet.

Die vielen Asyablehnungen sind nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch aufgrund der mangelhaften Qualität höchst problematisch. Beispielhaft kann die Entscheidungspraxis gegenüber tschetschenischen Flüchtlingen herausgegriffen werden. Asylanträge werden abgelehnt, selbst wenn der Asylantragsteller schwerste Misshandlungen und Folterungen erlebt hat. In den Bescheiden des Bundesamtes werden die Foltererfahrungen bagatellisiert und zu bloßen „Beeinträchtigungen“ herabgespielt.

Beispiel: Ein minderjähriger Tschetschene gibt in der Anhörung an, er sei Mitte des Jahres 2003 zunächst von Tschetschenen in Zivil heimgesucht, dann von Russen mitgenommen worden. In einem ihm unbekanntem Gebäude sei er auf der Erde liegend geschlagen und getreten, danach mit Strom gefoltert worden. Das so Geschilderte wird im Bundesamtsbescheid vom 12. Oktober 2005 zunächst referiert. Dann heißt es allerdings: "Auch wenn das aufgezeigte Verhalten der russischen Behörden während der Inhaftierung des Antragstellers eine zweifellos entwürdigende und eindeutig zu missbilligende Behandlung durch föderale Kräfte darstellt, zeigt sich insgesamt nicht, dass eine über die Heimatregion des Antragstel-

lers hinausgehende Gefahrensituation besteht." Bei der geschilderten Folter könne "eine direkte Verfolgungsabsicht der russischen Behörden gegen die Person des Antragstellers daraus nicht abgeleitet werden. Vielmehr wäre zu unterstellen, dass die russischen Behörden lediglich eine Zeugenaussage gegen (...) benötigt haben."

Von deutschen Beamten wird auf diese Weise Folter so abgehandelt, als sei sie lediglich eine besondere Ermittlungstechnik. Folgerichtig bemüht sich das Bundesamt dann, einen Euphemismus für die zuvor attestierte Folter zu finden: "Vor diesem Hintergrund müssen die Beeinträchtigungen, die der Antragsteller in Tschetschenien hinzunehmen hatte, als Auswirkungen der kriegerischen Situation in Tschetschenien gewertet werden." Folter wird so zu einer "Beeinträchtigung". Ein Beamter stellt sie damit in etwa auf eine Stufe mit einem Reisemangel, den ein Pauschaltourist geltend macht, weil der verschmutzte Pool seines Ferienhotels ihm die Urlaubsfreude genommen hat.

Widerruf des Flüchtlingsstatus:

Den geringen Anerkennungszahlen in Deutschland stehen die rapide angestiegenen Zahlen von Widerrufsfällen gegenüber. Im Jahr 2005 wurde 11.000 anerkannten Flüchtlingen der Schutzstatus entzogen – im Jahr 2004 waren es über 15.000. Insgesamt haben in den vergangenen Jahren rund 40.000 Flüchtlinge durch Widerruf ihre Anerkennung verloren.

UNHCR hat wiederholt deutlich gemacht, dass die Widerrufspraxis nicht mit den völkerrechtlichen Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention im Einklang steht.

Die Massenverfahren gegenüber irakischen Flüchtlingen sind u.a. deswegen nicht gerechtfertigt, weil im Irak von einer dauerhaften und stabilen Veränderung der Verhältnisse nicht die Rede sein kann. Tatsächlicher effektiver Schutz ist im Irak nicht zu erlangen.

Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht sich in seiner Entscheidung vom November 2005 nicht vollständig der Auslegung der GFK durch UNHCR angeschlossen hat, so ändert dies nichts an der Kritik an den Massenverfahren. Denn die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Tiefe der Prüfung, ob erneute Verfolgung zu befürchten ist, wird in den Massenverfahren regelmäßig nicht erreicht.

2. Das Zuwanderungsgesetz und der Stand der Evaluation

In ihrem 7. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik stellt die Bundesregierung das Zuwanderungsgesetz als eines ihrer wichtigsten Reformvorhaben heraus. Einer der Kernpunkte des Gesetzes sei die grundsätzliche Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland. Dies ist in der Tat eine Errungenschaft: Niemand kann ernsthaft mehr bestreiten, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und bleiben wird.

Nach einem Jahr der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes hat sich allerdings gezeigt, dass das veränderte Bewusstsein kaum bis gar keine Auswirkung auf die Praxis hat.. Dies möchte ich an drei Beispielen deutlich machen.

a. Fortsetzung des Status der Kettenduldungen

Ein besonders gravierendes Themenfeld ist der Umgang mit langjährig Geduldeten. Rund 120.000 Personen leben seit mehr als fünf Jahren in Deutschland mit dem Status einer Duldung. Fast 20.000 Menschen sind fast fünf Jahre im Asylverfahren, ohne dass rechtskräftig entschieden wurde. Dass dieser Zustand nicht nur unter menschenrechtlichen, sondern auch unter humanitären Gesichtspunkten unerträglich ist – dies ist bei vielen Politikern über Parteigrenzen hinweg Konsens. Die Innenminister von Bund und Ländern haben sich mehrfach mit dieser Thematik befasst und bei ihrer letzten Konferenz erneut eine Entscheidung über eine Bleiberechtsregelung vertagt. Gleichzeitig stellen wir fest, dass Abschiebungen Betrof-

ferner unter dramatischen Begleitumständen weitergehen, auch von Menschen, die seit langem in Deutschland leben und möglicherweise unter solch eine Bleiberechtsregelung fallen würden. Äußerungen aus den Innenministerien ist zu entnehmen, dass es Bestrebungen gibt, die Bedingungen einer Bleiberechtsregelung so hart zu formulieren, dass nur relativ wenige Flüchtlinge sie erfüllen können.

Vor diesem Hintergrund sehen wir ein gravierendes Defizit in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in seiner Stellungnahme zum 2. Änderungsgesetz darauf hingewiesen, dass es aus menschenrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar ist, dass der Staat seine Verantwortung für die langjährig hier lebenden Ausländer nicht wahrnimmt und ihnen den Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe an den oben genannten Rechten auf Dauer verwehrt. Das DIMR stützt sich hierbei auf den UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD). In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 zur Nicht-Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen auf der Grundlage des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) erklärt dieser Diskriminierungen aufgrund des Aufenthaltsstatus für unzulässig, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgen oder nicht verhältnismäßig sind. Der Zustand der Kettenduldungen muss also aus menschenrechtlicher Sicht beendet werden. Daher regt das DIMR die Einführung einer Bleiberechtsregelung an, die den in Deutschland langjährig lebenden ausländischen Personen gerecht wird.

Der Deutsche Bundestag darf nicht zulassen, dass die Verantwortung hin und her geschoben wird, während die Ausländerbehörden Fakten schaffen und Geduldete abschieben. Vor diesem Hintergrund fordern wir den Deutschen Bundestag auf, sich seiner Verantwortung zu stellen und in die Beratungen zum 2. Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz, das noch vor der Sommerpause in den Bundestag eingebracht werden soll, eine Bleiberechtsregelung aufzunehmen. Wir appellieren an den Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages, in dieser Frage aktiv zu werden und sich mit den Kolleginnen und Kollegen im Bereich der Innen- und Justizpolitik diesbezüglich ins Benehmen zu setzen.

b. Zweites Änderungsgesetz – Ehegattennachzug

Die Bundesregierung bereitet derzeit ein Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz vor, das der Umsetzung von elf EU-Richtlinien dienen soll. Der Gesetzentwurf sieht vor, den Ehegattennachzug für Migranten eklatant zu verschärfen. Der Ehegattennachzug sowohl zu Ausländern als auch zu Deutschen soll künftig von einem Mindestalter von 21 Jahren und von Deutschkenntnissen, die vor der Einreise bereits erworben werden müssen, abhängig gemacht werden. Vorgeblich sollen hiermit „Zwangsehen“ verhindert werden.

Aus menschenrechtlicher Sicht sind Zwangsehen unbedingt zu bekämpfen. PRO ASYL setzt sich z.B. dafür ein, dass Frauen, die vor drohenden Zwangsverheiratungen nach Deutschland fliehen, als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden, wenn sie anders Schutz nicht erlangen können. Dies ist trotz Zuwanderungsgesetz noch immer keine Selbstverständlichkeit. Für bereits hier lebende Frauen, die Opfer von Zwangsehen sind, müssen konkrete Hilfs- und Beratungsangebote geschaffen werden.

Die Verschärfung des Ehegattennachzugs wird jedoch keine Zwangsehe verhindern.

Die Regelung würde betroffene Frauen allenfalls dazu zwingen, dass sie im Herkunftsland in der Familie des Ehemanns solange unter erniedrigenden Bedingungen leben müssen, bis ihnen die Einreise nach Deutschland gestattet wird.

Die geplante Verschärfung des Ehegattennachzugs ist jedoch nicht nur wirkungslos in Bezug auf die Problematik der Zwangsehen, sie macht den Nachzug für viele schwieriger, bei denen diesbezügliche Bedenken gar nicht in Rede stehen.

Stellt das Mindestalter noch eine Hürde dar, die durch reinen Zeitablauf überwindbar ist, so handelt es sich bei der Bedingung vorhandener Deutschkenntnisse um ein scharfe Waffe. Die undifferenzierte Anwendung führt dazu, dass alle Migranten, die einen Partner aus dem Ausland nachziehen lassen möchten, betroffen sind.

Für das Gros der Betroffenen wird es nicht möglich sein, die geforderten Sprachkenntnisse zu erwerben. Wie soll es zum Beispiel in Anatolien auf dem Dorf möglich sein, Deutsch zu lernen? Es gibt dort keine Angebote. In den meisten Ländern ist es überhaupt nur in den größeren Städten möglich, Deutschkurse zu besuchen.

Die geforderten Deutschkenntnisse werden zu einer sozialen Selektion beim Ehegattennachzug führen. Nur die Angehörigen gebildeter und sozial privilegierter Schichten werden eine Chance haben. Aber ob die höher Qualifizierten unter den Immigranten es sich überhaupt gefallen lassen werden, sich derartigen Schikanen unterwerfen zu müssen, wird sich erst noch zeigen. Schon heute sind die Zahlen der hochqualifizierten Einwanderer gering. Und dies liegt nicht zuletzt an den schlechten Bedingungen für die Ehepartner/innen, die zum Beispiel keinen ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Uns geht es aber nicht nur um die Hochqualifizierten – sondern um die Signale gegenüber Migranten und Flüchtlinge insgesamt. Die Verschärfung des Ehegattennachzugs wird zu einer massiven Beschränkung von Migration im Wege der Familienzusammenführung führen. Wir plädieren dafür, auf die Verschärfung des Ehegattennachzugs zu verzichten. Auch verfassungsrechtliche Gründe stehen dagegen sowie menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz der Familie.

c. Zur Einbürgerungs- und Integrationsdebatte

Der Menschenrechtsbericht zieht eine positive Bilanz in der Einwanderungspolitik Deutschlands:

„Einer der Kernpunkte des Gesetzes ist die grundsätzliche Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland. Mit dem Zuwanderungsgesetz wird, ergänzend zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1990, Ausländern erstmals eine dauerhafte Integrationsperspektive eröffnet und gleichzeitig der überkommenen Wahrnehmung als ‚Gastarbeiter‘ eine klare Absage erteilt.“ „Damit ist eine wichtige Weiche für eine dauerhafte Integration von Ausländern in Deutschland und einen breiten Bewusstseinswandel gegenüber Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus gestellt.“

Dieser Zielsetzung stimmen wir zu, halten allerdings angesichts der gegenwärtigen Integrationsdebatte die Diskrepanz zwischen Zielen und Wirklichkeit für eklatant. Die Diskussion der letzten Monate hat den Eindruck erweckt, als wolle man das Rad der Geschichte zurückdrehen. Die Einführung von diskriminierenden Einbürgerungstests und die Forderungen nach Ausweisungen von jugendlichen Straftätern in der Debatte um die Rütli-Schule weisen in die falsche Richtung. Dies hat bei den Betroffenen den nachhaltigen Eindruck hinterlassen, unter Generalverdacht zu stehen, sich nicht integrieren zu wollen. Eine Integrationspolitik, die selbst nicht ausgrenzend ist, muss gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Die Verantwortung für soziale Desintegration von Ausländern mit all ihren Folgeproblemen liegt zu großen Teilen in der verfehlten Politik der Vergangenheit. Die Schuld den Migranten zuzuschieben ist unaufrichtig.

Es stellt sich die Frage, ob ein Land, das sich zu einem Einwanderungsprozess bekennt, nicht eine grundsätzlich andere Richtung in der Einwanderungspolitik einschlagen müsste:

- Wenn die Einbürgerungszahlen von 186.688 im Jahr 2000 auf nunmehr noch 127.153 im Jahr 2004 gesunken sind (Tendenz: weiter rückläufig), müssen Maßnahmen ergriffen werden, dafür zu werben, dass Eingewanderte die deutsche Staatsbürgerschaft anneh-

men. Die aktuelle Diskussion geht in die gegenteilige Richtung. Die von den Innenministern beschlossenen Vorhaben sollen die ohnehin schon strikten Voraussetzungen für eine Einbürgerung noch weiter verschärfen. Stattdessen müssten die Hürden für die Einbürgerung herabgesetzt werden. Schließlich geht es hier auch um demokratische Teilhabe an dieser Gesellschaft.

- Wer auf soziale Probleme, die in der Debatte um die Rütli-Schule zu Tage getreten sind, mit der Forderung nach Ausweisungen von Jugendlichen reagiert, macht die Opfer einer verfehlten Sozialpolitik zum Sündenbock. Hauptschulen sind in vielen Teilen Deutschlands das Abstellgleis für Kinder nichtdeutscher Herkunft, die in dieser Gesellschaft keine Chancen mehr haben sollen. Wir müssen diesen Kindern faire Bildungschancen geben und dürfen sie nicht aufgeben.

Ausländerrechtlich ist es längst überfällig, dass eine Ausweisung von hier aufgewachsenen jugendlichen Ausländern verboten wird – auch wenn sie volljährig geworden sind.

3. Zunehmende Abschottung Europas, Verantwortungsverlagerung auf die Randstaaten und über die Grenzen hinweg

Die Bundesregierung schreibt im Menschenrechtsbericht: „Ziel der Harmonisierung ist die Eindämmung von Sekundärmigration und ‚Asylshopping‘ sowie die koordinierte Gewährung effektiven Schutzes für Flüchtlinge und anderweitig Schutzberechtigte.“ (Seite 169)

Im Folgenden werden die erlassenen und in der Diskussion befindlichen Richtlinien aufgeführt. In einem Nebensatz heißt es des Weiteren: „Ferner sollen in einer weiteren Studie die Vorteile, die Zweckmäßigkeit und die Durchführbarkeit einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen außerhalb der EU geprüft werden.“ (Seite 170)

a. Dublin II-Verordnung

Oben hatten wir dargelegt, dass die Zugangszahlen von Asylsuchenden in Deutschland rückläufig sind. Ein weiteres Manko des Asylsystems in Europa zeigt sich: Die Verantwortung wird mehr und mehr auf die Randstaaten der EU verschoben – ohne dass geprüft wird, ob Asylsuchende tatsächlich in diesen Ländern Schutz erhalten können. Die Dublin II-Verordnung untergräbt systematisch den Gedanken eines fairen und effektiven Asylverfahrens in Europa. Vom Prinzip „one-chance-only“ kann heute kaum noch die Rede sein. Vielfach haben Flüchtlinge überhaupt keine Chance, ihre Asylverfahren in zumindest einem Staat so vorzutragen, dass ihr Begehren inhaltlich geprüft wird.

Rund 20% der Asylanträge, die in Deutschland gestellt werden, werden gar nicht zur Prüfung angenommen, sondern auf der Grundlage der „Dublin II-Verordnung“ (EG Verordnung Nr. 343/2003) entschieden. Die Dublin II-Verordnung regelt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Behandlung von Asylverfahren. Die Feststellung der Unzuständigkeit bedeutet, dass der Asylantrag in der Sache gar nicht mehr geprüft wird. In der Praxis heißt das: Viele Flüchtlinge werden ohne materielle Asylprüfung in Staaten zurückgeschoben, weil sie durch diese auf ihrem Weg nach Deutschland durchgereist sind. In der Tendenz verlagert sich die Flüchtlingsaufnahme so immer mehr an die südlichen und östlichen Ränder der Europäischen Union. In den osteuropäischen EU-Staaten erhalten die Zurückgeschobenen nicht immer ein faires Verfahren, bisweilen nicht einmal die notwendige Grundversorgung. Zum Beispiel können traumatisierte Flüchtlinge in Polen in der Regel nicht behandelt werden.

In einigen östlichen Nachbarländern Deutschlands werden Asylsuchende nach ihrer Rücküberstellung dorthin regelmäßig inhaftiert. Eine Inhaftierung von Asylsuchenden verstößt jedoch gegen Grundüberzeugungen des Flüchtlingsschutzes, Schutzsuchende nicht zu inhaftieren.

In Griechenland werden Asylanträge bei Dublin II-Verfahren zum Teil überhaupt nicht mehr geprüft.

Die Berichte über die Zustände in Malta sind alarmierend. Teilweise wird gefordert, Malta völlig aus dem Dublin II-System zu nehmen. Die Verantwortung für unzählige Flüchtlinge auf dieses kleine Land abzuschieben ist unverantwortlich.

Das Flüchtlingsrecht wird vollständig ausgehöhlt, wenn die Abschiebungen von Flüchtlingen weiter in Nicht-EU-Staaten und schließlich zurück in das Herkunftsland ohne wirkliche Asylprüfung führt. Derartige Fälle aus Griechenland sind bereits bekannt geworden.

Europa ist systematisch auf dem Weg, sich seiner Verantwortung für den Flüchtlingsschutz zu entledigen.

Über die generelle Kritik am Dublin II-System hinaus ist die deutsche Praxis darüber hinaus problematisch. Die wenigen humanitären Möglichkeiten, die die Dublin II-Verordnung vorsieht (wie das Selbsteintrittsrecht), werden nicht genutzt oder restriktiv ausgelegt.

Wir fordern den Deutschen Bundestag auf, initiativ zu werden:

- Die Dublin II-Verordnung muss grundlegend verändert werden. Asylverfahren sollten in dem Land stattfinden, in dem Asylsuchende ihren Antrag stellen.
- Auf EU-Ebene muss sich Deutschland für die grundsätzliche Veränderung des Zuständigkeitssystems einsetzen. Die Dublin II-Verordnung muss durch ein solidarisches Zuständigkeitssystem ersetzt werden. Denkbar wäre, dass sich die Zuständigkeit nach dem Ort der Antragstellung richtet und dass gleichzeitig finanzielle Ausgleichszahlungen vorgesehen werden.
- Das Bundesamt muss darauf verpflichtet werden, großzügig vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zumachen. Es sollte insbesondere auf Rücküberstellungen verzichtet werden, wenn begründete medizinische oder psychologische Stellungnahmen über eine Traumatisierung oder eine andere psychische Erkrankung des Asylsuchenden vorgelegt werden. Außerdem sollte bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ein Verbleib in Deutschland über das Selbsteintrittsrecht ermöglicht werden, insbesondere wenn zwar nicht die Eltern aber andere Familienangehörige in Deutschland aufhältig sind.
- Es muss gesetzlich klargestellt werden, dass Eilrechtsschutz gegen Dublin II-Entscheidungen möglich ist.

b. Auslagerung des Asylverfahrens außerhalb Europas

Im Deutschen Bundestag sind in den letzten Jahren zu Recht flüchtlingspolitische Konzeptionen kritisiert worden, die vorsahen, in Nordafrika oder in osteuropäischen Staaten außerhalb der EU „Auffanglager“ einzurichten und Asylverfahren bereits dort durchzuführen. Die offenkundige Tatsache, dass in vielen der ins Auge gefassten Staaten die Menschenrechtssituation problematisch ist, so dass mit einer fairen Behandlung von Asylanträgen nicht zu rechnen ist, hat leider nicht dazu geführt, dass entsprechende Ideen aufgegeben wurden. Wir sehen mit Sorge, dass hier innenpolitische Interessen die Belange der Außen- und Entwicklungspolitik und Fragen der Menschenrechte mehr und mehr dominieren. Das Auswärtige Amt, der Auswärtige Ausschuss und der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages haben dieser deutlich wahrnehmbaren Tendenz in den letzten Jahren nicht wirkungsvoll entgegengesteuert. Eine Kohärenz deutscher Innen- und Außenpolitik, auch im Menschenrechtsbericht ein zentrales Ziel der Bundesregierung, kann so nicht erreicht werden.

Konkrete Beispiele:

- Eine Abschiebung von Asylsuchenden aus Italien nach Libyen hätte zu einem Protest in Europa, auch im Deutschen Bundestag führen müssen. Es war deutlich, dass hier Menschen zurück geschoben werden, ohne dass ihr Asylantrag entsprechend den Standards

der Genfer Flüchtlingskonvention geprüft wird. Wir haben eine deutliche Stellungnahme der Bundesregierung wie auch des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages vermisst.

- Abschiebungen von Spanien über Ceuta nach Marokko: Auch hier wurde die menschenrechtliche Dimension in der Öffentlichkeit diskutiert. Wir hatten nicht den Eindruck, dass hier Bundesregierung und Parlament mit Nachdruck interveniert haben. Es ist jedoch ein Themenfeld, in dem ein Menschenrechtsausschuss aktiv werden sollte.

c. Abschiebungen in Kriegs- und Krisengebiete

In ihrem Menschenrechtsbericht skizziert die Bundesregierung die Situation in Staaten mit problematischer Menschenrechtssituation. Dazu gehören auch Staaten, in die Flüchtlinge abgeschoben werden oder wo es dementsprechende Planungen für die nahe Zukunft gibt. PRO ASYL, amnesty international und andere Organisationen haben in Briefen an die Innenminister vor den Innenministerkonferenzen und bei anderer Gelegenheit Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass die problematische Menschenrechtssituation bei der Planung von Abschiebungen / Rückführungen zu berücksichtigen ist.

Aus unserer Sicht sind zur Zeit Abschiebungen u.a. in folgende Länder bzw. Abschiebungen folgender Personengruppen inakzeptabel:

- Togo: Zehntausende von togoischen Flüchtlingen in den Nachbarstaaten belegen die nach wie vor prekäre Menschenrechtssituation. UNHCR hat deutlich gemacht, dass die gewaltsame Unterdrückung nicht zwischen herausgehobenen Vertretern und einfachen Anhängern der Opposition unterscheidet. Ein dauerhaftes Monitoring des Schicksals Abgeschobener ist nicht möglich.
- Irak: Die Zahl der bewaffneten Angriffe von Insurgentengruppen und die damit verbundene Zahl von Opfern unter Zivilisten hat ebenso zugenommen wie die Zahl der Entführungen. Militärische Schläge der Alliierten und irakischer Truppen haben die Menschenrechtssituation verschlechtert. UNHCR weist auf die Unmöglichkeit der Inanspruchnahme grundlegender Menschenrechte wie des Rechtes auf Meinungs-, Religions- und Versammlungsfreiheit hin. Dennoch hat es bereits zwei Zurückweisungen im Flughafenverfahren gegeben. Die Innenministerkonferenz drängt auf den Beginn von Abschiebungen in den Nordirak.
- Abschiebung von Minderheiten in das Kosovo: Ein Großteil der Minderheitenangehörigen ist aufgrund der prekären Sicherheitslage weiterhin auf militärischen Schutz angewiesen. Die Entwicklung der Menschenrechtssituation ist vor dem Hintergrund der aktuellen Statusverhandlungen schwer prognostizierbar, der Versuch der Innenministerkonferenz, UNMIK unter Druck zu setzen, absolut inakzeptabel.
- Abschiebungen nach Afghanistan: Die Sicherheitslage hat sich kontinuierlich verschlechtert. Der frühere Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung und jetzige Chef der UN-Mission in Afghanistan, Tom Königs, hat sich zur Situation von Rückkehrern sehr drastisch und pessimistisch geäußert. Die Einhaltung der Menschenrechte ist durch das korrupte und stark von Islamisten geprägte afghanische Justizsystem in keiner Weise gewährleistet. Die staatlichen Institutionen versagen dabei, die Rechte von Frauen durchzusetzen und bedrohte Frauen zu schützen. Zwangsrückführungen nach Afghanistan – auch von Frauen – finden zur Zeit dennoch statt.
- Tschetschenische Flüchtlinge: Ihnen wird im deutschen Asylverfahren oft schematisch die Existenz einer inländischen Fluchtalternative vorgehalten, ohne dass die Anforderungen

an diese nach internationalem Flüchtlingsrecht ernsthaft geprüft werden. Folter wird im Asylverfahren bagatellisiert, obwohl tschetschenische Flüchtlinge zudem zu den Gruppen mit dem größten medizinisch-psychologischen Handlungsbedarf aufgrund erlittener Folter oder anderweitiger menschenrechtswidriger Behandlung gehören.

Im Menschenrechtsbericht schreibt die Bundesregierung zu den Asyllageberichten des Auswärtigen Amtes auf Seite 173: „Der institutionalisierte Dialog mit NROen und dem UNHCR zu den Lageberichten im Rahmen regelmäßiger Gesprächsrunden wurde erfolgreich fortgeführt.“

Wir hoffen, dass dies auch unter der neuen Bundesregierung gilt, stellen jedoch fest, dass eine Einladung des Auswärtigen Amtes zur Fortsetzung des Lageberichtsdialoges bislang an die beteiligten Nichtregierungsorganisationen nicht ergangen ist.

Amnesty international und PRO ASYL würden eine Weiterführung des Dialoges begrüßen. Beide Organisationen haben gemeinsam mit der Holtfort Stiftung eine gutachterliche Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit politischer Verfahren in der Türkei vorgelegt und sowohl dem Auswärtigen Amt als auch dem Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages zukommen lassen. Die Bedeutung dieser Studie für den Asyllagebericht zur Türkei liegt auf der Hand.

Verwaltungsgerichte und das Auswärtige Amt gehen bislang davon aus, dass in der Türkei im Zuge des Reformprozesses weitgehend rechtsstaatliche Verhältnisse im Justizbereich eingekehrt sind. So gebe es keine Verurteilungen mehr, die allein aufgrund eines Geständnisses erfolgen, wenn vor Gericht gerügt werde, dass das Geständnis durch Misshandlungen oder Drohungen erlangt worden sei. Das AA vertritt die Auffassung, dass erfolterte Geständnisse zu einer Verurteilung führen, sei aus neuerer Zeit nicht bekannt.

Dass das Gegenteil der Fall ist, belegt das Gutachten. Mit politischen Verfahren befasste türkische Gerichte gehen bis heute Foltterwürfen nicht nach. In vielen Fällen hätte ein Schuldspruch gar nicht ergehen dürfen oder die Verurteilung hätte sich auf andere Strafvorschriften stützen müssen, wenn das theoretisch auch in der Türkei geltende Beweisverwertungsverbot für erfolterte Aussagen in der Praxis eingehalten worden wäre. Staatsanwaltschaft und Richterschaft verletzen ihre Pflicht als Staatsbedienstete, Beschwerden über die Folter als Straftat offiziell anzuzeigen. Vor dem türkischen Kassationsgerichtshof oder vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist zeitnah und effektiv Rechtsschutz nicht zu erlangen, wenn die Verwendung erfolterter Aussagen droht oder wenn sie bereits vom Gericht verwendet worden sind. Einen fairen Prozess haben Angeklagte, die eines politischen Deliktes beschuldigt sind, vor dem Hintergrund dieser belegten Verstöße gegen eine faire Verfahrensgestaltung nicht zu erwarten. Die Tatsache, dass die Türkei die UN-Antifolterkonvention ratifiziert hat, deren Artikel 15 die Verwendung erfolterter Aussagen verbietet, ändert nichts daran, dass Gerichte umstandslos Beweise verwerten, die vermutlich erfoltert wurden.

4. Umsetzung von Menschenrechtsabkommen in Deutschland

Das Forum Menschenrechte setzt sich seit seiner Gründung für die vorbehaltlose Umsetzung von Menschenrechtsabkommen in Deutschland ein. Wir haben in der letzten Legislaturperiode intensiv diesen Themenbereich in Gespräche mit dem Innenausschuss des Deutschen

Bundestages eingebracht. Zwei Themenbereiche sind aus unserer Sicht in hohem Maße unzureichend:

a. Die vorbehaltlose Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland.

Der Menschenrechtsbericht geht auf Seite 130 ff darauf ein. Es wird festgehalten: „Vom Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen wurde die Bundesregierung in den Jahren 1995 und 2004, durch Entschließung des Deutschen Bundestages vom 30. September 1999 und zuletzt durch Beschluss des Petitionsausschusses des Bundestages vom 26. September 2001 zur Rücknahme der bei Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention hinterlegten Erklärung aufgefordert.“ Die Kommission der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes in Genf - die schon bei Vorlage des ersten deutschen Staatenberichts 1995 heftige Kritik geübt und wesentliche Schutzbestimmungen für Flüchtlingskinder als "offensichtlich nicht gewährleistet" angesehen hatte - bekräftigte in den Verhandlungen über den zweiten deutschen Staatenbericht am 30. Januar 2004 und in den abschließenden "concluding observations" ihre Kritik und Besorgnis über die deutsche Praxis.

Die Bundesregierung argumentiert, dass gem. dem Lindauer Abkommen die Bundesländer zustimmen müssten, bevor die Rücknahme der deutschen Erklärung abgegeben werden kann. Hierzu gibt es verschiedene Rechtsauffassungen. Auf die Frage, ob die Zustimmung der Länder notwendig ist, kommt es jedoch gar nicht an. Der Völkerrechtler Professor Christian Tomuschat kommt in seinem Gutachten "Die Vorbehalte der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen für die Rechte des Kindes" zu dem Schluss, dass die Vorbehalte Deutschlands hinsichtlich der UN-Kinderrechtskonvention unwirksam sind.

Prof. Tomuschat führt aus, "dass ein Vorbehalt wie dieser, der gegen das Herzstück des menschenrechtlichen Schutzsystems gerichtet ist, indem er eine Scheidelinie zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen aufrichtet, unter Art. 19 Abs. c) (des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge) fällt. Er ist damit unwirksam ..." (S. 7) Unterscheidungen nach Staatsangehörigkeit seien in dem Übereinkommen zwar nicht verboten: "Aber es ist die zentrale Leitlinie aller Menschenrechtsabkommen, dass eigene und fremde Staatsangehörige im Grundsatz gleichgestellt sein sollen. ... Wenn indes ein genereller Vorbehalt gemacht wird, wird die Axt an einen Grundpfeiler des Menschenrechtsschutzes gelegt. Wie im 19. Jahrhundert werden die Grundrechte auf Rechte der Bürger des eigenen Staates reduziert." (S. 5/6)

Einer Zustimmung der Bundesländer bedarf es für die Anerkennung, sich rechtmäßig verhalten zu wollen, nämlich die UN-Kinderrechtskonvention vorbehaltlos anzuwenden, nicht.

Zu Recht wird im Menschenrechtsbericht formuliert: „Flüchtlingskinder bedürfen des intensiven Schutzes durch den aufnehmenden Staat.“ Dies wird in Deutschland durch ein Asylsystem, in dem ein Teil der Minderjährigen in ein Asylverfahren für Erwachsene gedrängt wird, nicht erreicht. Unverändert halten wir ein Clearingverfahren außerhalb des Asylsystems für richtig, um zu klären, was dem Kindeswohl entspricht. Weitere konkrete Handlungsfelder in diesem Bereich können durch die Mitgliedsorganisationen des Forum Menschenrechte, insbesondere dem Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge oder die Kinder-nothilfe dargelegt und präzisiert werden.

b. Die bisher noch nicht erfolgte Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention

Noch immer ist die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention nicht erfolgt. Unseres Wissens nach gibt es jedoch bei den Innenministerien von Ländern Fortschritte.

Das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention dient der Prävention von Menschenrechtsverletzungen. Es sieht eine externe Kontrolle vor, um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen

gen an Personen, denen die Freiheit aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen entzogen ist, zu verhindern. Entsprechend dem Zusatzprotokoll sollen dem noch einzu-richtenden UN-Unterausschuß für Prävention ohne Vorankündigung regelmäßige Besuche sämtlicher Gewahrsamseinrichtungen, also auch in Polizeistationen, möglich sein. Darüber hinaus ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, innerstaatlich einen sogenannten Nationalen Präventionsmechanismus einzurichten. Ziel dieser Besuche soll es sein, Empfehlungen zur Verhütung von Folterungen und Misshandlungen an Personen in Haft zu erarbeiten.

Die Bundesrepublik Deutschland war in den Verhandlungen um das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention einer der vehementen Befürworter dieses Protokolls und stimmte 2002 zusammen mit über 100 weiteren Staaten für dessen Verabschiedung. Bislang aber hat Deutschland das Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet oder gar ratifiziert. Blockiert wurde dessen Umsetzung lange Zeit vor allem auf Länderebene. Als Grund wurde genannt, dass die Einrichtung weiterer Kontrollmechanismen zu teuer und überflüssig sei. Der Widerstand der Länder scheint nun aber in langwierigen Verhandlungen überwunden und der Weg für die Zeichnung und Ratifikation Deutschlands frei zu sein. Allerdings droht der Nationale Präventionsmechanismus zu einem "Feigenblattmodell" zu werden. Das nationale Gremium, das in Deutschland mehrere hundert Einrichtungen kontrolliert, soll mit lediglich 4 ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt und durch ein unzureichend ausgestattetes Sekretariat unterstützt werden. Diese unzureichende Umsetzung des Zusatzprotokolls schadet nicht nur der Glaubwürdigkeit Deutschlands, sondern gefährdet auch das Ziel des Zusatzprotokolls, die Prävention von Menschenrechtsverletzungen. Wir hoffen sehr, dass die aktuellen Planungen noch einmal überdacht und das Gremium so konzipiert und ausgestattet wird, dass es arbeitsfähig ist und seiner wichtige Aufgabe gerecht werden kann.

5. Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Deutschland

Im Menschenrechtsbericht formuliert die Bundesregierung: „Die Bundesregierung unternimmt auch national große Anstrengungen, um Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung einem ganzheitlichen Ansatz mit entgegenzuwirken.“ Sie will die Zivilgesellschaft stärken und Zivilcourage fördern (Seite 91). In diesem Kontext stellt der Bericht die Programme Entimon, Civitas und Xenos vor.

Aus unserer Sicht ist es unumgänglich, diese Maßnahmen und Programme in verbesserter Form fortzuführen. Sie sind nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Sie weisen ein strategisches Defizit auf. Diese Programme sind grundsätzlich darauf angelegt, Modellprojekte zu fördern. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sind in unserer Gesellschaft derart tief verwurzelt, dass wir nicht nur kurzfristige Maßnahmenpakete brauchen, sondern wie es die Bundesregierung formuliert, eine „Stärkung der Zivilgesellschaft“. Es ist ein großes Versäumnis der früheren Bundesregierungen, hier keine langfristigen Maßnahmenpakete geschnürt zu haben. Meines Wissens existiert kein Förderprogramm, in dem Gruppen, die sich gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus engagieren, so finanziell unterstützt werden, dass dauerhafte Strukturen entstehen.

Das gleiche gilt in Bezug auf das beabsichtigte Allgemeine Gleichstellungsgesetz, früher Antidiskriminierungsgesetz. Damit solche Gesetze wirksam werden, braucht man eine starke Zivilgesellschaft, die handelt, recherchiert und mit der gebotenen Unabhängigkeit Fälle vorträgt. Völlig unabhängig von der Frage, ob einzelne Mitgliedsorganisationen gemäß ihres Mandates und ihrer Ausrichtung solche staatlichen Förderungen in Anspruch nehmen würden. Es muss ein Angebot geben, so dass solche Initiativen dauerhaft gefördert werden.

Unter diesem Schwerpunkt der deutschen Menschenrechtspolitik referiert die Bundesregierung auch den Stand der Umsetzung der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus aus dem Jahr 2001. Besonders beschämend ist aus unserer Sicht, dass fünf Jahre nach dieser Konferenz immer noch kein nationaler Aktionsplan gegen Rassismus seitens der Bundesregierung in die Wege geleitet wurde. Hier wird auf Seite 88 und 89 dieses Skandalon in wenigen Sätzen abgehandelt. Regelmäßig hat das Forum Menschenrechte beim Innenausschuss des Deutschen Bundestages nachgefragt, was der Stand eines umfassenden nationalen Aktionsplans gegen Rassismus ist. Hier ist seitens des Innenministeriums zu hören, dass die Nichtregierungsorganisationen es nicht geschafft hätten, solch einen Plan gemeinsam zu erstellen. Es ist primär Aufgabe der Regierung, entsprechend der Durban-Vorgaben, einen Entwurf für einen umfassenden Aktionsplan vorzulegen. Wir haben den Eindruck, dass fünf Jahre nach Durban dieses Vorhaben ziemlich in die Vergessenheit geraten ist und möchten an dieser Stelle erneut daran erinnern.

Schluss

Mit diesem Statement haben wir aus unserer Sicht eine Fülle schwieriger Punkte in der Menschenrechtspolitik im Innern angesprochen. Bei aller Kritik möchten wir eines hervorheben:

Es ist aus unserer Sicht ein großer Fortschritt, dass in den letzten Jahren Strukturen der Menschenrechtspolitik von Bundestag und Bundesregierung entwickelt worden sind. Dazu gehört insbesondere die Konstituierung dieses Ausschusses. Auch den Bericht der Bundesregierung zur Menschenrechtspolitik schätzen wir grundsätzlich positiv ein, weil er eine Zielvorstellung formuliert und Themen benennt, die dann von Parlament wie auch von der Zivilgesellschaft im Hinblick auf ihre Umsetzung und ihre Lücken analysiert werden müssen. Es wäre der völlig falsche Schluss, wenn man zu dem Schluss käme, dass solch ein umfassender Bericht verzichtbar sei. Das Forum Menschenrechte hat eine Reihe von Forderungen genannt und Stellungnahmen abgegeben. Ich habe mich hier auf wenige Themenbereiche konzentriert und verweise im Hinblick auf andere Themenfelder auf die genannten Forderungskataloge des Forum Menschenrechte.

gez. Günter Burkhardt
Geschäftsführer

15. Mai 2006