

"Europäischer Asylpolitik und ihre Umsetzung aus der Sicht der Bundesregierung"

Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble beim 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz am 19. Juni 2006 in Berlin, veranstaltet von der Evangelischen Akademie zu Berlin in Zusammenarbeit mit dem UNHCR

"Die Tätigkeit der Bundesregierung erschöpft sich auch in dieser Woche nicht ausschließlich in der Begleitung, Absicherung und Durchführung der Fußball-Weltmeisterschaft. Sie mögen es gar nicht glauben, aber es ist tatsächlich so: Wir haben auch noch anderes im Kopf und beschäftigen uns damit. Ich will gerne versuchen, das zu leisten, was Sie von mir als Beitrag zu Ihrem Symposium erwarten. Aber vermutlich würde ich Ihre Erwartungen auch enttäuschen, wenn ich zu Anfang nicht ein paar allgemeine Bemerkungen machen würde, die ein wenig über das engere Feld der Asylpolitik hinausgehen.

Wir haben 11.000 Menschen, die in den ersten Monaten dieses Jahres auf die Kanarischen Inseln gekommen sind. Und dieses Problem ist mit dem Thema Asyl nur unzureichend erfasst. Der UNHCR hat vor ein paar Tagen seinen Bericht „2005 Global refugee trends“ vorgestellt, aus dem hervorgeht, dass jeder vierte Mensch, der weltweit auf der Flucht ist, bei uns in Europa lebt. Im Übrigen weist der Bericht auch aus – wie immer man das bewerten will –, dass wir den niedrigsten Stand an Flüchtlingen seit 20 Jahren haben und dass sich die Asylbewerberzahlen etwa in Deutschland, aber auch in Dänemark, auf einem so niedrigen Stand wie 1983 bewegen. Von den 8,4 Millionen Flüchtlingen, die der UNHCR weltweit zählt, kommen etwas über 3 Millionen aus Afrika – damit sind wir schon fast bei dem Kanaren-Problem. Die meisten Flüchtlinge leben nach dem UNHCR-Bericht heute in Pakistan mit 1,05 Millionen, im Iran mit 716.000, und immerhin an dritter Stelle kommt Deutschland mit 700.000. Die USA werden mit nur 379.000 gezählt. Aber genug der Zahlen.

Im Grunde haben wir es ja auch bei den Kanarischen Inseln mit gemischten Migrationsströmen zu tun. Und der Anteil derjenigen, die im engeren Sinne unter den Asylbegriff fallen, ist tatsächlich geringer. Der größere Teil sind Armutsflüchtlinge. Das macht die Sache auch nicht besser oder leichter. Nur es ist ein Stück weit ein anderes Problem. Es gibt im Übrigen eine Menge von Verknüpfungen mit der Frage der Aufnahmefähigkeit von Arbeitsmärkten. Ich habe in der vergangenen Woche bei einer Tagung der Innenminister der G8-Staaten in Moskau ziemlich lange mit meinem neuen italienischen Kollegen Amato diskutiert, wie sich dieses Verhältnis der Armutsflüchtlinge zur Legalisierung und zur Schwarzarbeit entwickelt. Ähnliche Probleme gibt es ja auch in Spanien.

Wir müssen auf der einen Seite alles daran setzen, dass kein Mensch schutzlos bleibt und dass möglichst niemand bei dem verzweiferten Versuch, in ein Land zu kommen, wo man leben kann, sein Leben verliert. Aber wir müssen auch daran denken, dass wir die Geschäftsgrundlagen der organisierten Schleuserbanden nicht verbessern dürfen, indem wir den Pull-Effekt weiter verstärken – das ist eines der Probleme, die wir im Augenblick haben. Das führt dann nur dazu, dass wir im Grunde mit jedem Zehntausend, die wir retten, die nächsten Zwanzigtausend in Marsch setzen mit der Folge, dass noch Schlimmeres geschieht. Und deswegen kommen wir nicht darum herum, den organisierten Schleuserbanden die Werbung in den Herkunftsregionen zu erschweren. Die Menschen müssen im Wesentlichen,

wo immer möglich, zurückgeführt werden, weil wir sonst das Geschäft der Schleuserbanden befördern.

Als ich vor 16 Jahren Bundesminister des Innern war, habe ich ein Flüchtlingskonzept für die damalige Bundesregierung erarbeitet, das dann auch beschlossen wurde. Unsere Leitlinie war, dass wir vor allen Dingen die Ursachen der Flucht- und Migrationsströme erfolgreicher bekämpfen müssen. Was für uns in Europa bedeutet, dass wir uns in einem stärkeren Maße für Afrika und die dortige Entwicklung verantwortlich fühlen müssen. Was dann auch heißt, dass wir bei Fragen wie der des Bundeswehreinsatzes im Kongo zu Absicherung von Wahlprozessen, mehr Verantwortung übernehmen müssen, als es gelegentlich in öffentlichen Debatten vertreten wird. Und wenn ich mir die Lage in Darfur anschau, denke ich, dass wir ohne militärische Stabilisierungsbeiträge zwar viel guten Willen und viel Engagement zeigen können, aber keine nachhaltige Besserung erzielen werden.

Aber jetzt will ich zu meinem eigentlichen Beitrag zu diesem Symposium kommen, nämlich der europäischen Asylpolitik und ihrer Umsetzung aus der Sicht der Bundesregierung. Sie wissen, dass der Rat im Sommer 2001 mit der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen aus deutscher Sicht eine bedeutende Weichenstellung vorgenommen hat. Man muss dabei daran erinnern, dass wir den weitaus größten Teil von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen und deswegen Anfang der 90er Jahre eine völlig andere Debattenlage hatten. Diejenigen, die damals die Asyldebatte in Deutschland kritisch verfolgt oder sich daran beteiligt haben, haben gelegentlich unterschätzt, was es bedeutete, dass mehr als 50 Prozent aller Flüchtlinge oder Asylbewerber, die Europa aufnahm, nach Deutschland kamen. Das war damals so, aber das hat sich inzwischen wesentlich geändert. Es gibt nun mehr Handlungsspielraum – den wir nutzen müssen und den wir auch nutzen wollen.

Mit dieser Richtlinie ist zum ersten Mal, jedenfalls im Grundsatz, ein gemeinsamer Ansatz der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Massenfluchtsituationen beschlossen worden. Mit der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz konnte der Gedanke von Solidarität und Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten, ohne den eine Rechts- und Wertegemeinschaft wie die Europäische Union nicht existieren kann, in einer grundlegenden Frage verwirklicht werden.

Es kam dann die Verordnung zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats vom Februar 2003 hinzu, bei der wir auf das Dubliner Übereinkommen von 1991 aufbauen konnten. Die Dublin-Regelungen stellen einerseits sicher, dass ein Asylbewerber überhaupt ein Verfahren erhält und nicht als refugee in orbit zwischen den Mitgliedstaaten hin- und hergeschickt wird – was eines der großen praktischen Probleme gewesen ist. Andererseits verhindern wir so, dass ein Asylbewerber in mehreren Staaten gleichzeitig oder auch nacheinander Asylverfahren betreiben kann, was ja ein Missbrauch ist.

Der Kriterienkatalog der Dublin-Regelungen führt zu einer Aufteilung der Zuständigkeit unter den Mitgliedstaaten. Und wie bei der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz ist auch damit ein wichtiger Beitrag zu Solidarität und Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten geleistet worden.

Die Richtlinie über Mindestnormen für Aufnahmebedingungen für Asylbewerber vom Januar 2003 regelt die Lebensbedingungen von Asylbewerbern durch Bestimmungen zu Unterkunft und Verpflegung, medizinischer Versorgung und zum Zugang zu Ausbildung und Arbeit.

Und die Richtlinie zur Flüchtlingsanerkennung und zum subsidiären Schutz vom April 2004 bestimmt die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und für den subsidiären Schutz. Geschlechtsspezifische Verfolgung wie auch nichtstaatliche Verfolgung haben in diese Richtlinie Eingang gefunden. Und nun ist auch die Zuerkennung eines angemessenen Rechtsstatus für Personen geregelt, die die Anforderungen an den Flüchtlingsbegriff beziehungsweise den subsidiären Schutz erfüllen.

Schließlich – es tut mir leid, aber um es ordentlich zu machen, muss ich die Richtlinien aufführen, bevor ich sie bewerten kann –, kam die Richtlinie über Mindestnormen für Asylverfahren hinzu, die Verfahrensgarantien zugunsten des Asylbewerbers, zugleich aber auch Pflichten für ihn festlegt. Und die Definition unterschiedlicher asylrechtlicher Handlungskonzepte – etwa mit den Kategorien sicherer Herkunftsstaat, sicherer Drittstaat und dem Folgeantragsverfahren – trägt dazu bei, die Asylverfahren klarer zu strukturieren und sie so auch zu beschleunigen. Einerseits erhalten Personen, die politisch verfolgt werden, schnell und effizient Schutz, und andererseits kann das Verfahren bei Personen, bei denen das nicht so ist, schnell mit dem Ziel abgeschlossen werden, sie in ihre Herkunftsstaaten zurückzuführen.

Mit dem Inkrafttreten dieser so genannten Verfahrensrichtlinie ist die erste Harmonisierungsphase Anfang dieses Jahres abgeschlossen worden. Ich glaube, dass die Ergebnisse und Effekte dieser europäischen Richtlinien insgesamt richtig und gut sind und dass grundsätzliche Kritik kaum dagegen begründbar ist. Es ist uns die nicht einfache Aufgabe einigermaßen gelungen, in dem für Mitgliedstaaten besonders sensiblen Politikbereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik ein verbindliches Regelwerk zu schaffen. Dieses Regelwerk ist ein unverzichtbarer Bestandteil eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Und wir haben mit der Definition des subsidiären Schutzes auch rechtliches Neuland betreten, weil dieses Konzept zum ersten Mal auf internationaler Ebene rechtlich verbindlich definiert worden ist. Dass man sich in einigen Bereichen, etwa bei der Harmonisierungsdichte, auch andere Ergebnisse hätte vorstellen können, ist gewiss richtig, und das gilt auch aus deutscher Sicht. Wir hätten uns etwa bei den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber durchaus ein Mehr an Harmonisierung gewünscht.

Mitgliedstaaten mit spezifischen asylopolitischen Interessenlagen müssen sich in europäischen Regelungen auch dann wiederfinden können, wenn die jeweilige Problematik aus der Sicht anderer Mitgliedstaaten nicht von so großer Relevanz ist. Und deshalb hat sich die Bundesregierung auch mit Erfolg dafür eingesetzt, die für Deutschland wichtige Regelung zur Einreise aus sicheren Drittstaaten zum Bestandteil der europäischen Asylrechtsregelung zu machen.

Wenn ich Ihnen jetzt allerdings auch erzählen würde, wie oft wir schon in Europa darüber geredet haben, dass wir dann einmal auch einmal eine Liste sicherer Herkunftsstaaten bräuchten, dann könnten Sie daran ersehen, dass die Mühsal solcher Regelungen recht groß ist. Eine Liste sicherer Herkunftsstaaten scheitert im Moment praktisch vor allen Dingen daran, dass es immer wieder Länder gibt, die sich beklagen, dass sie nicht auf dieser Liste stehen. Und aus diplomatischer Rücksicht auf diejenigen, die nicht darauf stehen können, kommt man dann zu dem Ergebnis, dass man überhaupt keine Liste aufstellt. Und so dreht man sich dann im Kreis. Vielleicht bringen wir sie eines Tages doch noch zustande – ohne sie kriegen wir jedenfalls den gewünschten Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekt in den Verfahren nicht hin. Und ich glaube, dass wir in allen Mitgliedstaaten politisch und sachlich eher in die Lage versetzt würden, mehr für den Schutz von Flüchtlingen zu tun, wenn wir zu

weniger Missbrauch und zu weniger langen Asylverfahren im spezifischen Bereich der politischen Verfolgung kämen – wo wir ja heute in Wahrheit keine relevanten Probleme haben, wie die Zahlen zeigen.

Es ist von verschiedener Seite kritisiert worden, dass der Flüchtlingsschutz an die Außengrenzen der Europäischen Union verlagert worden sei. Aber wenn man sich die Antragszahlen in den Mitgliedstaaten ein bisschen genauer anschaut, dann trifft das in dieser Allgemeinheit nicht zu. Und was soll denn im Übrigen ein Raum ohne Binnengrenzen und ohne Kontrollen an Binnengrenzen anderes machen, als die verbleibenden Kontrollen an seinen Außengrenzen durchzuführen?

Wir haben uns mit den Zuständigkeitskriterien der Dublin-Regelungen auf ein System der Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten verständigt. Und auch wenn man Details für verbesserungsbedürftig halten mag, sind die Grundzüge dieser Regelung auch heute sinnvoll. Natürlich können sie dazu führen, dass manche Staaten einen höheren Zugang an Asylbewerbern haben als andere – das lässt sich niemals vollständig verhindern. Das ist im Moment in besonderer Weise das Problem und die Klage insbesondere unserer Mittelmeer-Anrainerstaaten Spanien, Italien und auch Malta. Ich sage gelegentlich – nicht allzu laut, aber so halb leise dann schon: Ich kenne auch Zeiten, in denen Deutschland in besonderer Weise von höheren Asylbewerberzahlen betroffen war. Da war die Erregung anderer über eine solche Konzentration von Belastungen vergleichsweise gering. Und gemessen daran hält sich unsere Solidarität nicht zurück.

Ich glaube im Übrigen, dass es illusorisch wäre, das Problem des ungleichen Aufkommens von Asylbewerbern durch noch so perfekte vollständige Harmonisierung von Asylrecht und Asylverfahren in den Mitgliedstaaten lösen zu wollen. Da gibt es immer unterschiedliche Situationen, und es hängt auch ein wenig davon ab, wo die jeweiligen Krisen sind. Wir hatten sie in den 90er Jahren auf dem Balkan, und da waren Österreich und Deutschland notwendigerweise stärker betroffen als die Mittelmeerstaaten, die eben durch die Entwicklung in Afrika unmittelbar stärker betroffen sind.

Wir können auch nicht ausschließen, dass trotz aller verbindlichen Mindestnormen zu den Aufnahmebedingungen de facto Unterschiede bei der Behandlung von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten bestehen. Das Gegenteil anzunehmen, wäre lebensfremd. Unterschiedliche Lebensbedingungen der jeweiligen Bevölkerungen wirken sich eben auch auf die Gewährleistung der Aufenthaltsbedingungen für Asylbewerber und Flüchtlinge aus. Und deswegen wird es nie zu einer völlig gleichmäßigen Verteilung kommen.

Als ich Anfang der 90er Jahre gelegentlich sagte, wir müssten in Europa eigentlich so etwas Ähnliches erreichen wie innerhalb Deutschlands im Verhältnis der Länder untereinander, nämlich Quoten, um Asylbewerber gleichmäßig auf alle Länder zu verteilen, da war die Bereitschaft in den europäischen Mitgliedstaaten, über solche Fragen nachzudenken, nicht besonders ausgeprägt.

Dies alles ist kein Grund, die Ergebnisse europäischer Asylpolitik schlecht zu reden oder eine Totalrevision der Regelungen zu fordern. Aber wenn es dazu kommt, dass die Gewährleistungen des EU-Rechts in einem Mitgliedstaat nicht eingehalten werden, gibt es – wie in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts auch – festgelegte Zuständigkeiten und bewährte Verfahren, die dann Anwendung finden können und müssen.

An die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht schließt sich die Bewertung der

Anwendung in den Mitgliedstaaten an – so will es das Haager Programm vom November 2004. Diese Aufgabe dürfen wir nicht als eine Formsache betrachten, denn die Legitimation der Vorschläge für die zweite Harmonisierungsphase wird in besonderem Maße davon abhängen, wie gründlich wir etwaige Mängel der ersten Rechtsakte analysiert und mögliche Abhilfen durch Gemeinschaftsrecht geprüft haben. Ob uns dies angesichts des späten Inkrafttretens der Richtlinie zur Flüchtlingsanerkennung und der Richtlinien zum Asylverfahren bis Ende 2007 gelingen wird, das muss sich erst noch zeigen. Ich bin da ein wenig zurückhaltend, das kann auch noch ein bisschen länger dauern.

Aber wir sollten nicht der Versuchung erliegen, die Evaluierung zu vernachlässigen, und uns vorschnell in die zweite Harmonisierungsphase stürzen. Angesichts etwaiger Enttäuschungen über die Ergebnisse der ersten Harmonisierungsphase könnte das jetzt geltende Prinzip der qualifizierten Mehrheit für Entscheidungen des Rates zwar solche Überlegungen beflügeln. Aber die Dauer und die Schwierigkeit bei den Verhandlungen über die Mindestnormen sollten uns hinreichende Mahnung sein, die künftigen Vorhaben, die auf eine weitere Vertiefung der Asylrechtsharmonisierung abzielen, in ihren Schwierigkeiten und in ihrer Realisierbarkeit nicht zu unterschätzen. Deswegen müssen wir Schritt für Schritt vorgehen.

Und jetzt müssen wir – unabhängig von der zweiten Harmonisierungsphase – weitere wichtige Aufgaben auf europäischer Ebene in der Flüchtlings- und Asylpolitik erfüllen. Da ist zum einen die Verbesserung der Strukturen der praktischen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten. Vielleicht ist die Aufgabe in ihrer politischen Außenwirkung nicht so spektakulär wie die Verabschiedung von Rechtsakten. Aber sie ist ein unverzichtbares komplementäres Element zum Erlass solcher Rechtsakte, wenn man es mit der Harmonisierung ernst meint. Wir brauchen einen ständigen Austausch unter den Mitgliedstaaten, um eine einheitliche Entscheidungspraxis innerhalb der EU zu ermöglichen.

Diese Zusammenarbeit sollte in flexiblen Netzwerken stattfinden, die auf bestehenden Strukturen aufbauen und möglichst wenig hierarchisch organisiert sind. Die Schaffung neuer zentralistischer Gremien und Einrichtungen ist nämlich keineswegs ein Garant für Verbesserungen in der Qualität, sondern eher ein Garant für Überregulierung und einen Verlust an Effizienz durch Bürokratisierung.

Das gilt auch für die Sammlung und Bewertung von Informationen über Herkunftsländer. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat eine sehr umfangreiche Datenbank, die schon jetzt mit 20 anderen europäischen Staaten vernetzt ist. Diese Vernetzung auszubauen, sie technisch fortzuentwickeln, damit konkrete Suchanfragen schnell zu Treffern führen, und sie durch begleitende Arbeiten zur Übersetzung von Dokumenten weiter zu europäisieren, erscheint mir viel sinnvoller, als parallel zu den vorhandenen nationalen Informationssystemen zusätzlich eine neue Datenbank auf europäischer Ebene zu schaffen.

Neben der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit wird sich die Europäische Union natürlich vor allen Dingen den riesigen Herausforderungen stellen müssen, die die so genannte externe Dimension der Flüchtlingspolitik darstellen. Das Haager Programm hat auch hierzu entscheidende Impulse gegeben. Mit der Unterstützung der Europäischen Union sind Aufnahme- und Schutzkapazitäten in Drittstaaten so auszubauen, dass diese Länder langfristig nicht mehr nur Transitstaaten für Flüchtlinge sind, sondern selbst in Übereinstimmung mit internationalen Übereinkommen Schutz vor Verfolgung gewährleisten können. Die regionalen Schutzprogramme der Europäischen Union, die sich in Form von Pilotprojekten zunächst auf die Zielregionen Osteuropa und Zentralafrika konzentrieren, sind ein erster Schritt, um dauerhafte Lösungen möglichst nahe der Herkunftsregion zu gewährleisten.

Der Schutz vor Verfolgung ist jedoch nur einer von vielen Aspekten, die wir bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten berücksichtigen müssen. Wir nehmen ja – ich habe es einleitend schon gesagt – in den letzten Jahren zunehmend gemischte Wanderungsströme wahr, die sich aus ganz unterschiedlichen Gruppen – Wirtschaftsmigranten, politisch Verfolgten, Opfern von Menschenhandel – zusammensetzen. Und diese gemischten Migrationsströme erfordern differenzierende Lösungen durch die entsprechenden Rechtsakte in den europäischen Zielstaaten. Und sie machen es notwendig, die Politiken zur Entwicklungszusammenarbeit, zur humanitären Hilfe sowie zur Flüchtlings- und Asylpolitik besser als bisher in einer kohärenten Strategie zu bündeln.

Wenn wir uns national intensiver mit den Fragen der Migration befassen, werden wir in den nächsten Monaten und Jahren erleben, dass daraus nahezu zwingend eine Debatte über eine stärkere Lockerung unserer Arbeitsmarktregulierung folgen wird. Wenn Sie sich die Lage in Spanien und Italien und auch die Debatten um die Legalisierung von anfänglich Illegalen genauer anschauen, sehen Sie einen unmittelbaren, engen Zusammenhang mit der Dichte von arbeitsmarktrechtlichen Regelungen. Und wer sich mit der Frage beschäftigt, wo denn in der Welt der Globalisierung welche Arbeitsplätze auf Dauer hinwandern oder nicht, der wird vielleicht erkennen, dass die landläufige Vermutung, in den entwickelten Ländern fielen gering qualifizierte Arbeitsplätze weg, während die High-Tech-Arbeitsplätze bestehen blieben, eine – um es vorsichtig zu sagen – nicht vollständig zutreffende Annahme ist. Es kommt zwangsläufig eine ganz neue Dimension der Debatte um die Deregulierung des Arbeitsmarktes auf uns zu. Denn wir sind ein bisschen in der Gefahr, unseren Arbeitsmarkt so perfekt zu regulieren, dass wir am Ende nur die Alternative zwischen Illegalität und Verschlussenheit haben.

Ich will noch ein paar Bemerkungen zu den Auswirkungen der europäischen Asylpolitik auf das deutsche Recht machen. Wir sind ja im Augenblick dabei, diese Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen. Und wir sind ein bisschen unter Zeitdruck. Ich kann das noch so unbefangen sagen, denn die meiste Zeit, die verloren ist, lag noch nicht in meiner amtlichen Verantwortung. Aber wir sind fest entschlossen, die Umsetzung bis zum Jahresende im Gesetzblatt zu haben.

Die öffentliche Debatte beschäftigt sich in aller Regel nicht mit der Umsetzung dieser Richtlinien selbst, sondern mit dem Umstand, dass wir angekündigt haben, bei ihrer Umsetzung auch Maßnahmen zur effektiveren Bekämpfung von Zwangsheiraten prüfen zu wollen. Das bietet sich schon deshalb an, weil wir das nationale Recht nicht alle drei Monate ändern wollen. Und das haben wir auch im Koalitionsvertrag so vereinbart. Da haben wir nun Vorschläge gemacht, und die sind einer notwendigerweise kritischen Debatte ausgesetzt. Ich bin auch hier völlig unbefangen und unvoreingenommen. Ich sage nur gelegentlich: Wenn ihr meine Vorschläge – also ein gewisses Mindestalter und gewisse Sprachkenntnisse zur Voraussetzung zu machen, mit Ausnahmemöglichkeiten und Ähnlichem mehr – alle für falsch haltet, dann sagt mir bitte, welche besseren Vorschläge ihr habt, um Zwangsheiraten zu bekämpfen. Denn das Angebot an Vorschlägen ist nicht so furchtbar groß.

Wir werden bei der Gesetzgebung auch den einen oder anderen Punkt aus den Vereinbarungen der Innenminister der Länder zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts mit umsetzen, denn wir wollen auch das Staatsangehörigkeitsrecht nicht alle drei Monate einer Novellierung durch den Gesetzgeber unterziehen. Und deswegen ist der Beratungsbedarf im Zusammenhang mit der Umsetzung der europäischen Richtlinien recht groß. Die Umsetzung der europäischen Richtlinien als solche ist politisch wenig

umstritten. Sie macht auch eine Menge fachlicher Arbeit und es bedarf politischer Abstimmungen, aber wir haben uns gegenseitig und miteinander fest versprochen, alles zusammen bis Ende des Jahres im Gesetzblatt zu haben.

Und für diejenigen, die es interessiert, füge ich hinzu: Es ist auch fest verabredet, dass wir die Frage, wie wir mit Altfällen verschiedener Art umgehen, in diesem Zusammenhang einer konsensualen Lösung – jedenfalls innerhalb der Koalition – zuführen werden. Das wird auch nicht leicht sein, es wird auch nicht alle Wünsche und Erwartungen – weder in die eine noch in die andere Richtung – erfüllen können. Die Enttäuschungen jedenfalls, die manche mit den zurückliegenden Innenministerkonferenzen verbanden, weil dieses Problem dort wieder einmal nicht gelöst worden ist, waren vorhersehbar. Denn es war von vornherein klar – so steht es auch in unserer Koalitionsvereinbarung –, dass wir die Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, bis Mitte dieses Jahres evaluieren und dass wir dann auf der Grundlage dieser Evaluierung die Schlussfolgerungen ziehen. Das kann ich nicht abkürzen, deswegen kommt die Lösung im Herbst. Aber dann wird sie auch kommen. Es ist fest verabredet unter allen Beteiligten, dass wir zu einer konsensualen Lösung kommen.

Die Richtlinienumsetzung im Einzelnen führt im deutschen Asylrecht nur zu kleineren Änderungen. Denn unser geltendes Recht stimmt weitgehend mit den Richtlinienbestimmungen überein. Und wesentliche Bestimmungen der Richtlinien, wie etwa die Regelungen über nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung, sind bereits mit dem Zuwanderungsgesetz in unser Aufenthaltsrecht übernommen worden.

Da die Richtlinien nur Mindestnormen darstellen, können günstigere Regelungen im deutschen Recht beibehalten werden. Es wird hier auch keine Debatte wie bei der Antidiskriminierungsrichtlinie darüber geben, ob wir eins zu eins umsetzen oder nicht. Denn es ist ja kein Verstoß gegen die Richtlinie, günstigere Bedingungen beizubehalten – um auch da allfälligen Besorgnissen von vornherein die Spitze zu nehmen. Die Regelung, dass nicht nur Verfolgten, sondern auch ihren unverfolgten Familienangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen der Flüchtlingsstatus zusteht, oder auch die Regelungen über den Rechtsschutz, die erheblich über den Mindestnormen der Verfahrensrichtlinien liegen, werden in Deutschland im Zuge dieser Umsetzung nicht zur Disposition gestellt.

Auch in den Asylverfahren besteht überwiegend nur punktueller Änderungsbedarf. Der Gesetzentwurf, der gerade in Arbeit ist, enthält eine Reihe von Regelungen, mit denen die Verfahrensposition der Asylbewerber gestärkt und die Transparenz erhöht werden sollen. Asylbewerber sollen umfassender als bisher über Rechte und Pflichten unterrichtet werden – was Informationen über Beratungsstellen und Rechtsbeistände einschließt. Und Asylbewerber können Auskunft darüber verlangen, wann über ihren Antrag entschieden wird. Wesentliche Informationen sind in die Sprache des Asylbewerbers zu übersetzen, auch das Ergebnis der Asylentscheidung. Und auch anerkannte Flüchtlinge wie subsidiär Schutzberechtigte sind über die aus ihrer Rechtsstellung erwachsenden Rechte und Pflichten aufzuklären.

Der wohl umfassendste Anpassungsbedarf besteht im Bereich der materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Schutzgewährung und deren Entzug. Die Qualifikationsrichtlinie enthält hier sehr detaillierte Bestimmungen – etwa zu Verfolgungshandlungen, Verfolgungsgründen und Verfolgungsakteuren, zu Schutzakteuren und internen Schutzmöglichkeiten sowie zu den Bedingungen, unter denen der Schutzstatus zu entziehen ist. Die Richtlinienvorgaben entsprechen zwar weitgehend der Anerkennungspraxis in Deutschland und insbesondere auch der hierfür maßgeblichen Rechtsprechung. Aber für eine

ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie reicht eine richtlinienkonforme Rechtsprechung nicht aus, vielmehr ist eine gesetzliche Verankerung der maßgeblichen Bestimmungen vonnöten.

Wir haben uns im Interesse einer bestmöglichen Harmonisierung der Anerkennungsvoraussetzungen für eine enge Anlehnung an den Richtlinientext entschieden. Die Richtlinien enthalten zwar Mindeststandards, aber meines Erachtens gilt der Grundsatz bei den materiellen Anerkennungsvoraussetzungen nur eingeschränkt. Eine Auslegung des Flüchtlingsbegriffs und des subsidiären Schutzbegriffs gänzlich in das Belieben der Mitgliedstaaten zu stellen, würde den Harmonisierungsbestrebungen zuwiderlaufen. Unterschiedliche Anerkennungsvoraussetzungen würden nicht nur die Sekundärmigration fördern. Es wäre auch kaum mit dem Verständnis der Europäischen Union als Rechts- und Wertegemeinschaft vereinbar, wenn die gleichen Voraussetzungen in einem Mitgliedstaat zur Anerkennung als Flüchtling führen und in einem anderen nicht. Und gerade diesen Zustand sollen ja die Richtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht beenden.

Es kommt hinzu, dass nach dem wohl übereinstimmenden Verständnis der Mitgliedstaaten etliche Richtlinienbestimmungen zwingend sind und daher Abweichungen auch zugunsten der Schutzsuchenden gar nicht erlauben. Hierzu gehört etwa die Bestimmung über den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus wegen begangener Straftaten. Also wollen wir die materiellen Anerkennungsvoraussetzungen nahezu wortgetreu übernehmen, genauso wie die so genannten Ausschlussklauseln. Und gleiches gilt für die Voraussetzungen zur Beendigung des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzes. Das hat natürlich – ich sage es nur in Parenthese – in internationalen Debatten auch immer etwas mit dem Thema Terrorismusbekämpfung und -prävention zu tun. Man muss auch diese Zusammenhänge sehen.

Eine Ausnahme bilden die Regelungen über nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung. Die mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffenen Regelungen sollen bestehen bleiben, auch wenn zumindest dem Wortlaut nach gewisse Unterschiede bestehen. Die Regelung über geschlechtsspezifische Verfolgung ist in der Qualifikationsrichtlinie zwar restriktiver formuliert als im Aufenthaltsgesetz, aber ich glaube, dass diese Unterschiede hinnehmbar sind, weil sie auch in der Praxis kaum zu unterschiedlichen Ergebnissen führen werden.

Insgesamt wird also die Richtlinienumsetzung im Bereich des materiellen Asylrechts eher nur zu punktuellen Korrekturen als zu grundlegenden Änderungen der tatsächlichen Rechtspraxis führen. Ich nenne drei Beispiele für solche punktuellen Korrekturen:

Da ist zunächst die Asylrelevanz von Kriegsdienstverweigerung. Es wird in dieser Frage differenzierter vorzugehen sein, als es bisher der Fall war. Denn die Qualifikationsrichtlinie zählt Strafverfolgung wegen Kriegsdienstverweigerung ausdrücklich zu den asylerblichen Verfolgungshandlungen, wenn der Kriegsdienst für den Asylbewerber mit völkerrechtswidrigen Handlungen verbunden gewesen wäre. Personen, die sich weigern, völkerrechtswidrige Handlungen zu begehen – insbesondere wenn sie zu Angriffen auf die Zivilbevölkerung oder ähnlichen strafbaren Handlungen gezwungen werden sollten – werden somit nicht mehr mit gewöhnlichen Kriegsdienstverweigerern gleichgesetzt. Grundsätzlich ist in diesen Fällen die Flüchtlingsanerkennung möglich, allerdings müssen auch hier die weiteren Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt sein. Insbesondere muss die Verfolgung an einen der in der Genfer Konvention genannten Verfolgungsgründe anknüpfen – zum Beispiel an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, als die

Kriegsdienstverweigerer unter Umständen gelten können.

Der zweite Punkt, den ich kurz erwähnen möchte, ist die Todesstrafe. Im Bereich des subsidiären Schutzes ist künftig nicht mehr nur die drohende Vollstreckung, sondern auch die bloße Verhängung der Todesstrafe ein Schutzgrund.

Und der dritte Punkt ist der Schutz von Opfern bewaffneter Konflikte. Auch hier ist in der Richtlinienvorgabe eine ausdrückliche Regelung für den Schutz von Opfern bewaffneter Konflikte vorgesehen, die subsidiären Schutz erhalten, wenn ihnen erhebliche individuelle Gefahren für Leib und Leben drohen. Allerdings gilt dies nicht für Gefahren im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten, wenn die gesamte Bevölkerung oder Bevölkerungsteile eines Landes diesen Gefahren allgemein ausgesetzt sind. In diesen Fällen sind gruppenspezifische Regelungen wie etwa Abschiebungsstoppregelungen die angemessene Schutzmöglichkeit. Der bislang im deutschen Recht bestehende Vorrang der Abschiebungsstoppregelung vor der individuellen subsidiären Schutzgewährung kann deshalb bestehen bleiben, und er soll es auch.

Die Frage ist nun, wie sich die Asylrechtsharmonisierung langfristig auf das deutsche Asylrecht auswirken wird. Ich gehe davon aus, dass mit der Umsetzung der Richtlinien eine tatsächliche Europäisierung der deutschen Asylpraxis einsetzt. Das gilt insbesondere für die Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte. Hierbei wird nicht nur die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine Rolle spielen. Man wird bei der Auslegung von Richtlinienbestimmungen künftig immer auch die Auslegungspraxis anderer Staaten der Europäischen Union im Blick haben und sich auch mit dieser auseinandersetzen müssen. Harmonisierung in Europa ist eben nicht nur eine Frage von Richtlinien, sondern auch von Anwendungspraxis. Und umgekehrt werden sich natürlich auch andere Mitgliedstaaten mit der deutschen Auslegungspraxis befassen. Ich halte diese vergleichende Entwicklung für wichtig, weil wir nur in der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Auffassungen eine wirkliche Harmonisierung der Asylpraxis erreichen.

Ich habe ja einleitend darauf hingewiesen: Die Herausforderung liegt immer weniger in der Asylgewährung im engeren Sinne, sondern in den gemischten Migrationsströmen mit all ihren vielen Ursachen. Das ist zunehmend eine Aufgabe, die wir in Europa nur gemeinsam bewältigen können – bis hin zu der Ursachenbekämpfung, zu der Stabilisierung Afrikas und vielem anderen mehr. Also brauchen wir ein stärkeres Bewusstsein, dass in diesen Fragen Europa nur gemeinsam handeln kann – und zwar auch im Interesse derjenigen, deren Schutz uns Verpflichtung ist. Und es hilft uns vermutlich auch in vielen innenpolitischen Debatten, wenn wir gemeinsam handeln und wenn wir im ständigen Austausch von Erfahrungen voneinander lernen. Dabei sehen wir dann auch, dass wir nicht die einzigen auf dieser Welt sind, die Probleme haben, und dass wir auch nicht diejenigen sind, die unter allen Problemen am schwersten leiden – eine Versuchung, zu der insbesondere die Deutschen immer mehr als andere neigen.

Auch andere haben ihre Probleme, auch andere haben ihre Lösungen. Andere sind im Anspruch vielleicht nicht so perfektionistisch, aber im Pragmatischen unter Umständen besser als wir. In einer Welt, die von immer stärkerer Interdependenz im Prozess der Globalisierung und einer dramatisch unterschiedlichen demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten geprägt sein wird, können wir diese große Aufgabe nur durch Zusammenarbeit meistern. Diese Aufgaben mit der Bereitschaft zu Toleranz und zur Solidarität gegenüber Menschen, denen es schlechter geht, zu bewältigen wird eine Frage der Bestandsfestigkeit

unserer freiheitlichen demokratischen Ordnung sein. Und das geht weit über das Thema Asyl im engeren Sinne hinaus."