

„Konzept der temporary protection versus Genfer Flüchtlingskonvention“

Grußwort

der Parlamentarischen Staatssekretärin
beim Bundesminister des Innern
Frau Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast

anlässlich der Diskussionsveranstaltung
des Flüchtlingsrates Schleswig-Holstein e.V.
am 12. 10. 1999 in Kiel

<Grußwort>

Ich danke Ihnen dafür, dass Sie als Thema Ihrer Veranstaltung: „Konzept der temporary protection versus Genfer Flüchtlingskonvention“ gewählt haben.

Wenige Worte unreißen pointiert einen elementaren Konflikt, den man glaubt ausmachen zu können. Temporary protection oder – auf Deutsch – vorübergehender Schutz, stünde demnach in Widerspruch zu den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention. Ich frage mich und auch Sie, ob das so stimmt und welche Folgen hieraus zu ziehen wären. Das ist Gegenstand unserer Diskussion heute.

In den wenigen Worten, die ich hier an Sie eingangs richten kann, möchte ich die These des Widerspruchs zwischen Vorübergehendem Schutz und GFK aus einer europäischen Perspektive hinterfragen.

Klare Worte vorab: Niemand in der Bundesregierung will die Genfer Flüchtlingskonvention antasten. Ganz im Gegenteil. Rechtlich wäre eine Flüchtlingsanerkennungspraxis, die nicht den Maßgaben der GFK folgt, schlicht unzulässig. Politisch steht eine Reform der GFK nicht zur Debatte. Selbst wenn man Reformbedarf ausmachen würde, wäre eine Neuverhandlung zum Scheitern verurteilt, da eine Einigung aller Vertragsstaaten unmöglich scheint.

Folglich ist und bleibt die Genfer Flüchtlingskonvention Ausgangspunkt für jede Diskussion über den Schutz von Menschen vor politischer Verfolgung. Wir betonen diese Ausgangslage, wie sie auch der Vertrag von Amsterdam mit dem neu eingefügten Artikel 63 EG-Vertrag vorgibt. Zuletzt in der Initiative mit unseren französischen und britischen Partnern für den in ein paar Tagen stattfindenden Europäischen Rat im finnischen Tampere haben wir die absolute Beachtung des Asylrechts auf Grundlage der GFK herausgestellt.

Was folgt aus diesem klaren Bekenntnis? Ein System des vorübergehenden Schutzes, das nicht mit der GFK vereinbar ist, wird es nicht geben. Vorübergehender Schutz kann die GFK nicht ersetzen, sondern muss sie ergänzen.

Allerdings muss dieses Handlungsinstrument für den Fall akuter Fluchtbewegungen erst geschaffen werden. Leider sind wir damit auf europäischer Ebene noch nicht so weit vorangekommen, wie man es sich wünschen möchte. Auch während unserer EU-Präsidentschaft ist es trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen, eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten zu erzielen.

Der Vertrag von Amsterdam bzw. der neue Art. 63 Nr. 2 EG-Vertrag sieht vor, dass Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen geschaffen werden und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen unter den EU-Mitgliedstaaten erfolgt, die mit dieser Aufnahme verbunden sind. Im Aktionsplan des Rates vom Dezember 1998 hat man sich ein ehrgeiziges Ziel gesetzt und sich darauf geeinigt, statt einer Umsetzungsfrist von fünf Jahren so schnell wie möglich innerhalb von zwei Jahren eine Problemlösung zu erarbeiten.

Ich habe allerdings Zweifel, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann. Denn die Auffassungen der Mitgliedstaaten weichen deutlich voneinander ab. Da wir aber für eine Einigung auf einen Rechtsakt der Gemeinschaft Einstimmigkeit benötigen, stehen lange Verhandlungen vor uns. Diese können jedoch erst zielorientiert beginnen, wenn die Kommission ihren für Ende des Jahres angekündigten Entwurf vorstellt.

Zwar wurden die Verhandlungen zu einem Rechtsakt über Vorübergehenden Schutz und zum Solidarausgleich bei Bürgerkriegsflüchtlingen unter deutscher EU-Präsidentschaft auf den Rechtsgrundlagen, die vor dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags galten, fortgesetzt. Wir haben uns darum bemüht, für den Fall von zukünftigen, größeren Fluchtbewegungen als Folge von Bürgerkriegen einheitliche Regelungen über Beginn und Ende von vorübergehendem Schutz und die Aufenthaltsbedingungen für diesen Zeitraum zu schaffen.

In untrennbarem Zusammenhang hiermit stehen Bemühungen, ein System des Solidarausgleichs zu schaffen. Vorrangig geht es darum, die Menschen gerecht zu verteilen und nach gerechten Kriterien finanziell zu unterstützen.

Zu beiden Themen legte die deutsche Ratspräsidentschaft auch neue Entwürfe vor. Doch die Ergebnisse sind bedauerlicherweise mager.

Hinsichtlich des Themas „Solidarausgleich“ gelang es auf dem Treffen der Innen- und Justizminister am 12. Februar 1999 in Berlin, zumindest hinsichtlich der konkreten Einvernehmen zu erzielen. Und so sah der deutsche Vorschlag aus:

Nach dem Grundsatz der „doppelten Freiwilligkeit“ soll die Aufnahme von Flüchtlingen unter Verzicht auf Verteilungsquoten in Form einer freien Aufnahmeentscheidung der Mitgliedstaaten erfolgen (sog. „pledging“ – Verfahren). Außerdem soll das Einverständnis der Vertriebenen in die Aufnahme durch einen bestimmten Mitgliedstaat erforderlich sein.

Allerdings blieben zahlreiche Fragen ungeklärt. Z. B. das Stichwort „Solidarausgleichssystem“ und eben das Verhältnis von vorübergehendem Schutz zur GFK. Über beides kam es zu keiner Verständigung.

Lassen Sie mich schließlich einige Eckpunkte dieses Verhältnisses skizzieren.

Gerade bei akuten Fluchtbewegungen kommt dem Prinzip des non-refoulement, der Nicht-Zurückweisung eine besondere Bedeutung zu. Soweit es nicht gelingt, Menschen in der Nähe eines Krisengebiets einen Schutzraum einzurichten, muss der Schutz in den EU-Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Allerdings verbieten sich in solchen Notsituationen langwierige Einzelfallprüfungen. Die Menschen müssen schnell und pragmatisch Schutz finden. Dabei ist es mit Blick auf die Aufnahmebereitschaft in den Mitgliedstaaten wichtig, die sozialen Leistungen an den finanziellen Möglichkeiten auszurichten, zumindest für eine gewisse Zeildauer auf kostenintensive Integrationsmaßnahmen zu verzichten und an der Rückkehroption festzuhalten.

Der Status im System des vorübergehenden Schutzes schafft ausreichende Sicherheit auch im Sinne der GFK, ohne dass es der formalen Gewährung des Status eines anerkannten Flüchtlings bedarf. Konsequenterweise sollten für den Zeitraum einer Krise auch bereits anhängige Asylverfahren bezogen auf den betroffenen Herkunftsstaat nicht weiterbetrieben werden, was jedoch den gesicherten Aufenthaltsstatus der Asylbewerber nicht berührt. Die GFK erfordert jedoch, dass nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes die Möglichkeit einen Asylantrag zu stellen.