

Antrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Dr. Hakki Keskin, Jan Korte, Kersten Naumann, Wolfgang Neskovic, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Die Welt zu Gast bei Freunden – Für eine offenere Migrations- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die elf im Jahr 2006 in deutsches Recht umzusetzenden asyl- und aufenthaltsrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union fallen weit hinter ursprünglich liberalere Entwürfe der Europäischen Kommission zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Rechtssysteme und -inhalte zurück. Insbesondere die deutsche Bundesregierung bzw. ihre Vertretung im Rat wirkte dabei als „Bremsen“ und verhinderte, dass weitergehende europäische Mindeststandards beschlossen wurden. Forderungen von Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und auch vom Europäischen Parlament wurden in diesem exklusiven Einigungsprozess der Regierungen der Mitgliedstaaten weitgehend übergangen. Die Richtlinien der EU sind im Ergebnis nicht von dem Wunsch nach einer Liberalisierung des Asyl- und Ausländerrechts, sondern von einem „Geist der Abwehr“ geprägt.
2. Der parlamentarische Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments hat wegen der Missachtung aller 174 Änderungsvorschläge der Abgeordneten in Bezug auf die Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 – die so genannte Asyl-Verfahrensrichtlinie, die unter anderem (Ausschluss-)Regelungen zu „sicheren“ Herkunfts- und Drittstaaten vorsieht – beim Europäischen Gerichtshof Klage erhoben.
3. Der vorliegende Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zur Umsetzung der besagten EU-Richtlinien (Stand: 3. Januar 2006) bedeutet eine nochmalige Verschlechterung für Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten, weil mit ihm die Möglichkeiten oder auch zwingenden Bestimmungen der EU-Richtlinien im Interesse der Menschen und zum Schutz von Asyl Suchenden nicht oder nur unzureichend genutzt werden, während zugleich zahlreiche Verschärfungen der nationalen Gesetzeslage enthalten sind, die mit den umzusetzenden Richtlinien nicht zusammenhängen und folglich auch nicht mit diesen begründet werden können (etwa die beabsichtigte Einführung ausreichender deutscher Sprachkenntnisse vor einer Einreise als Bedingung des Ehegattennachzugs). Die EU-Richtlinien stellen lediglich Mindeststandards dar und sehen zumeist ausdrücklich vor, dass günstigere Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten eingeführt oder beibehalten werden können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den vorliegenden Gesetzentwurf vom 3. Januar 2006 grundlegend neu zu überarbeiten. Dabei soll die Bundesregierung eine Erleichterung der Freizügigkeit auch für Drittstaatenangehörige und eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und -verfahrens anstreben, die über die Mindestbestimmungen der EU-Richtlinien im Interesse der Betroffenen hinausgehen. Die vorliegenden Stellungnahmen der nach § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung angehörten Verbände sollten dabei umfassend berücksichtigt werden;
2. sich nicht nur auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen im Sinne dieses Antrags einzusetzen. Ziel ihres Handelns soll es sein, dass Flüchtlinge und Menschen in Not nicht abgewiesen werden und effektiven Schutz erhalten und dass die aufenthalts- und asylrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union möglichst offen ausgestaltet werden. Den Voten des Europäischen Parlaments sollte die Bundesregierung dabei maßgeblich Rechnung tragen.

III. Die geplanten Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Richtlinien lehnt der Deutsche Bundestag insbesondere in folgenden Punkten ab:

- a) die Einschränkung des Ehegattennachzugs (durch die Forderung nach deutschen Sprachkenntnissen vor der Einreise eines Ehegatten, durch die Einführung eines Mindestalters von 21 Jahren und durch die Erhebung des pauschalen „Scheinehen“-Verdachts zur Gesetzesnorm);
- b) die Umsetzung der so genannten Qualifikationsrichtlinie zum Flüchtlingsschutz und -verfahren (Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004), die nach Auffassung etwa des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in zahlreichen Punkten unzureichend ist;
- c) die Ausweitung von Haftgründen und Inhaftierungsmöglichkeiten, zumal der grundrechtlich zwingende Richtervorbehalt nicht gewahrt bleibt (regelmäßige „Zurückweisungshaft“ auf Verdacht, „Durchbeförderungshaft“ ohne richterliche Anhörung, Festnahmekompetenz und Abschiebungshaftanordnung durch die Ausländerbehörden);
- d) den unzureichenden Schutz von Opfern des Menschenhandels, der Zwangsarbeit und der Zwangsprostitution, die nur dann bzw. nur so lange ein zeitlich begrenztes Aufenthaltsrecht erhalten sollen, wie sie als Zeugen/Zeuginnen im Rahmen eines Strafprozesses benötigt werden;
- e) die Verschärfungen von Anforderungen zur Statusverbesserung im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes, insbesondere soweit diese nicht von den EU-Richtlinien gefordert werden (etwa hinsichtlich der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken).

Darüber hinaus fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf,

die Umsetzung der EU-Richtlinien zum Anlass zu nehmen, um insbesondere in folgenden Punkten gesetzgeberisch initiativ zu werden:

- f) Klarstellung der gesetzlichen Regelungen zur Vermeidung von Kettenduldungen (§ 25 Abs. 4 und 5 AufenthG) und Verankerung einer dauerhaften Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz.
- g) Entkriminalisierung der humanitären Hilfe für Statuslose („Illegale“) und Sicherung ihrer fundamentalen Menschenrechte; Aufhebung der behördlichen Meldepflicht (§ 87 Abs. 2 AufenthG); Schaffung von Legalisierungsmöglichkeiten.

- h) Abschaffung diskriminierender Gesetze (Asylbewerberleistungsgesetz) und diskriminierender Vorschriften, etwa in Bezug auf die Beschränkung der räumlichen Bewegungsfreiheit von Asyl Suchenden und Geduldeten und auf ihre Zwangsunterbringung in entpersönlichenden Massenunterkünften (z. B. in so genannten Ausreiseeinrichtungen).
- i) Beseitigung der Abschiebungshaft oder zumindest ihre radikale Einschränkung (z. B. auf maximal drei Monate; keine Inhaftierung von Kindern, Eltern, psychisch oder physisch Kranken, alten Menschen; Bereitstellung einer anwaltlichen Vertretung usw.).
- j) Erarbeitung eines Flüchtlingsrechts, das der Neu-Orientierung der EU-Richtlinie an der Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge, den Anforderungen der GFK und den Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen entspricht (vgl. dessen Stellungnahme vom Januar 2006); Rückkehr zu einem „fairen“ Asylverfahren mit umfassenden Beratungsmöglichkeiten, ausreichenden Rechtsmittelfristen und Rechtsmittelbehelfen usw.; genereller Verzicht auf Widerrufe von Flüchtlingsanerkennungen bei geänderten Lagebedingungen.

Berlin, den 6. April 2006

Ulla Jelpke
Sevim Dagdelen
Dr. Hakki Keskin
Jan Korte
Kersten Naumann
Wolfgang Neskovic
Petra Pau
Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Die ins deutsche Recht umzusetzenden elf Richtlinien der Europäischen Union zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen spiegeln in wesentlichen Teilen die Bemühungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wider, ihre jeweiligen restriktiven nationalen Sonderregelungen möglichst beizubehalten. Viele dieser nationalen Regelungen wurden deshalb als „Kann“- oder Ausnahmebestimmungen in die Richtlinien mit aufgenommen, und sie wirken nun als „Anreiz“ für die übrigen Mitgliedstaaten, ihre Gesetzeslage diesen Mindestvorgaben anzugleichen, d. h. sie inhaltlich restriktiver auszugestalten. Auf diese Gefahr des „downgradings“ insbesondere der Asylstandards hatte der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) von Beginn an hingewiesen, und in Bezug auf Slowenien hat sich diese Gefahr zuletzt verwirklicht (so der Sprecher des UNHCR, Ron Redmond, in einer Mitteilung vom 10. Februar 2006).

Insbesondere die deutsche Bundesregierung bzw. ihre Vertretung im Rat hat ursprünglich weitergehende Vorschläge der Europäischen Kommission zurückgewiesen und ihre nationalen Besonderheiten vielfach als „europäische Norm“ durchgesetzt (etwa in Bezug auf die „Residenzpflicht“ und Arbeitsverbote für Asyl Suchende; nicht durchsetzen konnte sich Deutschland hingegen mit seiner isolierten Position zur Staatlichkeit der Verfolgung). Vorschläge und Einwände des Europäischen Parlaments, von Flüchtlingsverbänden oder auch des UNHCR wurden im Prozess der europäischen „Harmonisierung“ des Asyl- und Aufenthaltsrechts weit gehend nicht beachtet und übergangen. Die Klage des Europäischen Parlaments gegen die am 1. Dezember 2005 vom Rat beschlossene Asyl-

„Verfahrensrichtlinie“ ist hierfür ein eindrücklicher Beleg. Der SPD-Europaabgeordnete Wolfgang Kreissl-Dörfler begrüßte die Klageerhebung und rechnet im Übrigen damit, dass der Gerichtshof die Richtlinie „kippen“ wird. Der wenig transparente politische Entscheidungsprozess, der von den Exekutiven (d. h. Innenministerien) der Mitgliedstaaten dominiert wurde und der sich über legislative Kontrollen leichtfertig hinwegsetzte, ist einer der Gründe dafür, warum die Europäische Union von vielen Bürgern und Bürgerinnen nicht als „ihre“ politische Bezugseinheit wahrgenommen und empfunden wird. Prof. Dr. Kippels beklagt (in: InfAuslR 1/2005, 1 ff., insbesondere 5 ff.) die „politische Strategie der Bundesregierung“, die mit zahlreichen Voten dazu beigetragen habe, dass Standards im Asyl- und Zuwanderungsbereich europaweit „auf den kleinsten gemeinsamen Nenner“ herabgesenkt wurden.

Inhaltlich atmen die Richtlinien, trotz mancher Verbesserungen im Detail, den „Geist der Abschottung“. Es wird insbesondere die Zielrichtung erkennbar, dass die Europäische Union mittel- und langfristig die Aufgabe der Aufnahme und des Schutzes von Asyl Suchenden und Flüchtlingen abzuwehren und den jeweilig durchreisten Transitstaaten aufzubürden versucht. Diese Länder, vor allem in Nordafrika und Osteuropa, sind hiermit jedoch strukturell überfordert. Die Neuregelung „sicherer“ Herkunfts- und Drittstaaten auf europäischer Ebene und die Festschreibung möglichst abschreckender Lebens- und Unterbringungsbedingungen für Flüchtlinge durch die EU-Richtlinien bedeuten, dass sich die Mitgliedstaaten der EU ihren internationalen Verpflichtungen tendenziell entziehen wollen, obwohl die Hauptlast der Aufnahme von Asyl und Schutz Suchenden ohnehin traditionell von den direkten Nachbarstaaten der Herkunftsländer getragen wird.

Auch die Rechte von so genannten Drittstaatenangehörigen, d. h. von Menschen, die nicht aus Mitgliedstaaten der EU kommen, werden durch die Richtlinien und insbesondere durch den Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern massiv eingeschränkt. Dies betrifft vor allem die geplanten Einschränkungen des Ehegattennachzugs, die vielfach als Verstoß gegen Artikel 6 des Grundgesetzes und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden.

Angesichts des Umstands, dass die Zahl der in Deutschland um Schutz nachsuchenden Flüchtlinge sich auf einem „historisch“ niedrig zu nennenden Niveau befindet und Deutschland zugleich mittel- und langfristig auf Einwanderung angewiesen ist, vor allem aber angesichts des Grundsatzes der Unteilbarkeit von Menschenrechten und der zwingenden Verpflichtung zu einem wirksamen Schutz von Flüchtlingen ist es dringend an der Zeit, die in den letzten beiden Jahrzehnten geschaffenen Restriktionen im Bereich des Flüchtlings-, aber auch im Aufenthaltsrecht wieder zurückzunehmen.

Die Bundesregierung jedoch nutzt den Umstand, dass die EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden müssen (bzw. schon hätten umgesetzt werden müssen), dafür, um weitere Verschlechterungen im Ausländer-, Asyl- und auch Staatsangehörigkeitsrecht vorzuschlagen, die sich zum Teil nicht einmal aus den Richtlinien ableiten lassen.

Viele der beteiligten bundesweiten Fachverbände mahnen stattdessen überfällige Änderungen der nationalen Gesetzeslage (etwa zur Beendigung von Kettenuldungen) an, die jedoch nicht in dem Gesetzentwurf enthalten sind. Die neu zu regelnden Gesetzesinhalte sind hoch komplex, und zahlreiche Verbände haben ausdrücklich moniert, dass die ihnen eingeräumte Zeit zur Stellungnahme zu kurz gewesen sei, um den vorliegenden Gesetzentwurf umfassend und substantiiert prüfen zu können. Dennoch kann bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfs auf die zahlreich eingegangenen, äußerst qualifizierten Stellungnahmen der Verbände zurückgegriffen werden. Auch die Forderung einiger Verbände nach einer öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf unterstützen wir nachdrücklich.