

15. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz: Die historische Perspektive des europäischen Flüchtlingsschutzes

Hans ten Feld

Der folgende Beitrag gibt die Rede von Hans ten Feld, dem damaligen Repräsentanten des UNHCR in Deutschland, im Juni 2015 auf dem Berliner Symposium zum Flüchtlingsrecht wieder (es gilt das gesprochene Wort).

Meine Damen und Herren, auch ich darf Sie ganz herzlich zu diesem 15. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz begrüßen. Diese Jubiläumsveranstaltung hat es verdient, dass sie mit einer positiven Nachricht eröffnet wird.

Letzte Woche kamen fast unbemerkt von der Öffentlichkeit 43 palästinensische und syrische Flüchtlinge in Deutschland an. Sie befanden sich zuvor in scheinbar aussichtsloser Lage in Ägypten im Gefängnis, nachdem sie versucht hatten, mittels Schleuser das Mittelmeer Richtung Italien zu überqueren. Stattdessen wurden sie auf einer kleinen Insel ausgesetzt, wo sie die ägyptische Marine aufgriff. Dank des deutschen Resettlement-Programms konnten diese bedrängten Menschen nun aus ihrer Notlage befreit werden und hier Schutz finden.

Dieses aktuelle Beispiel zeigt, wie Flüchtlingsschutz funktionieren kann, wenn Wille, Tatkraft und Zusammenarbeit im Dreiklang wirken.

Aber die Redlichkeit gebietet es auch festzustellen, dass sich 15 Jahre nach Beginn des Millenniums die allgemeine Lage der Flüchtlinge weltweit dramatisch verschlechtert hat. UN-Flüchtlingskommissar Antonio Guterres

machte zum Weltflüchtlingstag vorgestern deutlich, für ihn sei nun der „Moment der Wahrheit“ gekommen. Denn die immer poröser werdende globale Stabilität führe dazu, dass Menschen in einem seit dem Zweiten Weltkrieg unbekanntem Ausmaß heimatlos geworden sind.

Knapp 60 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht, so die düstere Bilanz für das Jahr 2014. Allein die unheilvoll miteinander verwobenen Konflikte in Syrien und im Irak haben 14 Millionen Menschen zur Flucht gezwungen. Für sie gilt wie für die meisten Flüchtlinge weltweit: Sie bleiben in der Region, aus der sie kommen. Fast neun von zehn Flüchtlingen leben dabei in Entwicklungsländern, 25 % von ihnen gar in den ärmsten der armen Staaten der Welt.

Und eine weitere Tatsache ist: Die allermeisten Schutzsuchenden schaffen es nicht einmal über internationale Grenzen: Von den knapp 60 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht sind allein 38 Millionen sogenannte Binnenvertriebene, mithin Flüchtlinge im eigenen Land. Ihr Leben ist zumeist geprägt vom alltäglichen Überlebenskampf inmitten der Konflikte, der allgemeinen Gewalt und der Bürgerkriege, die ihre Heimatländer heimsuchen.

Mit anderen Worten: Entgegen einer weitverbreiteten Meinung wagt nur eine Minderheit von Schutzsuchenden die oftmals mit besonderen Gefahren verbundene Flucht über Kontinente hinweg.

Zwar ist auch richtig, dass in ganz Europa die Zahl jener Menschen, die Schutz suchen müssen, im letzten Jahr erheblich gestiegen ist – um rund 50 % im Vergleich zu 2013. Aber dies hängt vor allem mit dem im letzten Jahr eskalierenden Konflikt in der Ost-Ukraine zusammen, der über 1,8 Millionen Menschen zwang, anderswo Schutz zu suchen – vor allem in anderen Landesteilen ihres Heimatlandes – sowie der nunmehr registrierten Zahl von knapp 1,6 Millionen syrischen Flüchtlingen in der Türkei, das damit zum größten Aufnahmeland der Welt für Flüchtlinge geworden ist.

Auch angesichts dieser Faktenlage ist es eigentlich unfassbar, dass die EU Mitgliedstaaten sich schwer tun, offensichtlich schutzbedürftige Flüchtlinge aufzunehmen und dass im letzten Jahr 3.500 und in diesem Jahr wohl über 1.800 Menschen ihr Leben im Mittelmeer bei dem Versuch verloren, mit seeuntüchtigen Booten und Kuttern die Sicherheit Europas zu erreichen. UN-Flüchtlingskommissar Antonio Guterres hat dieses tödliche Drama als die härteste Bewährungsprobe westlicher humanitärer Werte in zwei Generationen bezeichnet. „Wenn wir nicht achtsam sind, riskieren wir den Verlust unserer fundamentalsten Prinzipien. Die Konsequenzen könnten Jahrzehnte nachwirken“, so der UN-Flüchtlingskommissar.

Wer diese Aussage für übertrieben hält, der schaue in den Spiegel der Geschichte. Vor ziemlich genau 77 Jahren, im Juli 1938, trafen sich in dem südostfranzösischen Kurort Evian die Vertreter von 32 Staaten, um über die mögliche Aufnahme deutscher und österreichischer Flüchtlinge, vorwiegend Juden, zu beraten.

Zehn Konferenztage und sechs Plenarsitzungen später stand fest: Das eigentliche Ziel der Beratungen wurde nicht nur verfehlt, sondern praktisch in das Gegenteil verkehrt. Statt Angebote zur Aufnahme wurden in den Konferenzbeiträgen nur Begründungen für deren Ablehnung abgegeben. Der Historiker Arno Lustiger nannte das Ergebnis denn

auch „eher noch schlimmer als ein totales Fiasko“.

Die sich in Evian manifestierende unterlassene Hilfeleistung der internationalen Staatengemeinschaft gilt heute als fatales historisches Beispiel für das Versagen einer auf Abschottung konzentrierten Flüchtlingspolitik. Zweifellos stellen der Misserfolg von Evian und die in der Folge verhaltene Aufnahmepolitik der potenziellen Zufluchtsländer bis heute ein nachhallendes negatives Beispiel dar dafür, wohin es führen kann,

- wenn man die Augen vor der Notwendigkeit verschließt, bedrohten Menschen Schutz zu gewähren,
- wenn man die möglichen Schwierigkeiten aller Art, die mit der Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen verbunden sein können, in den Vordergrund stellt und *nicht* die Notwendigkeit, Schutzbedürftigen auch tatsächlich Zugang zu Schutz zu ermöglichen.

Evian war nicht zuletzt ein Menetekel für die Zukunft, welch gewaltiges Versagen droht, wenn man den Flüchtlingsschutz lediglich im Kontext des politischen Interessensausgleichs behandelt wissen will, wenn die Priorität der Notwendigkeit des Schutzes auch angesichts gravierendster Verfolgung in den Hintergrund gedrängt wird.

Heute deuten viele Zeichen darauf hin, dass Europa vor der Frage steht – jedenfalls das Europa, das sich vor allem anderen als Wertegemeinschaft versteht –, ob der Flüchtlingsschutz noch zum Kernbereich seines Selbstverständnisses gehört. Gewiss: Dass nach den großen Tragödien auf dem Mittelmeer die Seerettung nun wieder konsequent und umfassend erfolgt, ist ein klares Signal, dass man nicht mehr wegschauen will.

Ich würde gerne hier fortsetzen mit dem Satz: Und diese Haltung zeigt sich ebenso in der energischen, von solidarischem Handeln geprägten europäischen Reaktion zugunsten des Schutzes und der Aufnahme von Flüchtlingen aus der Nachbarschaft Europas, die einer Jahrhundertkatastrophe wie dem syri-

schen Bürgerkrieg zu entkommen suchen. Doch wie stellt sich die Situation in der Realität dar: Während die Türkei, Jordanien und der Libanon annähernd vier Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen haben, wurden seit Beginn des Konfliktes im März 2011 wenig mehr als 250.000 Asylanträge von syrischen Staatsbürgern in Europa gestellt.

Und die organisierte Aufnahme über Resettlement-Programme bzw. humanitäre Aufnahmeprogramme geht nur langsam voran. Noch immer sind wir ein weites Stück davon entfernt, bis Ende 2016 die relativ bescheidene Zahl von 100.000 Plätzen für syrische Flüchtlinge bereitgestellt zu bekommen, um die Ausreise aus ihren Erstzufluchtsländern zu ermöglichen. Und wenn man genauer hinschaut, sind es nur einige wenige Staaten in Europa, die sich überhaupt an der Aufnahme substantziell beteiligen, allen voran Deutschland.

Ähnliches gilt für das gemeinsame europäische Asylsystem, über dessen Fortentwicklung oder Stillstand hier Jahr für Jahr beim Symposium eingehend diskutiert wurde. Dabei muss man natürlich auch in Rechnung stellen, welches ehrgeizige und beispiellose Vorhaben mit der EU-Asylharmonisierung vor über anderthalb Jahrzehnten angestoßen wurde. Damals 15, heute 28 souveräne Staaten mit unterschiedlichen Rechtssystemen, unterschiedlichen Erfahrungen bei der Einwanderung und dem Flüchtlingsschutz sowie in unterschiedlicher geographischer Lage und mit völlig unterschiedlichen Sozialstandards einigten sich darauf, Recht und Praxis im Asylbereich zu harmonisieren – eine Mammutaufgabe.

Deshalb sei hier ausdrücklich erwähnt, dass die mittlerweile verabschiedeten und zum Teil bereits reformierten EU-Richtlinien und -Verordnungen das internationale Flüchtlingsrecht in verschiedenen Bereichen durchaus in elementaren Bereichen vorangebracht haben.

Aber leider sind die eklatanten Defizite heute auch unübersehbar, Anspruch und Wirklichkeit konnten nicht miteinander Schritt halten.

Gerade jetzt, wo Europa mehr gefordert ist, da in seiner Nachbarschaft unschuldige Menschen in der Flucht ihre einzige Überlebensstrategie sehen, um brutalen Konflikten zu entkommen, die einhergehen mit massiven Menschenrechtsverletzungen und religiös, politisch oder ethnisch motivierter Verfolgung, gerade jetzt zeigt sich die Wertegemeinschaft im hohen Maße uneins, welche gemeinsame Reaktion angemessen sei.

Dort, wo die Schutzsuchenden in der EU zu meist ankommen, fühlt man sich oder ist mit der Aufnahme überfordert – die Bilder und Nachrichten, die uns zuletzt aus Italien und vor allem auch aus Griechenland erreichten, sprechen eine deutliche Sprache. Weiter im Norden – wie hier in Deutschland – weist man darauf hin, dass die tatsächlich erfolgten Asylantragstellungen lediglich in einigen wenigen EU-Mitgliedstaaten erfolgen. Und auch hier sprechen Bilder und Nachrichten eine deutliche Sprache.

Was augenscheinlich fehlt, ist gemeinschaftliches Denken. Die EU-Kommission hat nun in dieser recht verfahren scheinenden Situation ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen, um das Schwarze Peter Spiel zu beenden – nicht zuletzt mit dem Ziel, in einem gemeinschaftlichen Ansatz mehr Flüchtlingsschutz in einem innereuropäischen Asylsystem zu organisieren, das von den Pfeilern Qualität, Verantwortung und Solidarität getragen wird und den Zugang unter dessen Schutzschirm ein Stück weit erleichtert.

UNHCR findet sich in einer Reihe dieser Vorschläge wieder, vor allem bei zwei Kernelementen: dem Pilotprojekt zur Umverteilung von 40.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien innerhalb der EU und dem gemeinsamen EU-Resettlement Programm, durch das 20.000 Plätze geschaffen werden sollen, freilich auf freiwilliger Basis. UN-Flüchtlingskommissar Guterres hatte bereits im März 2015 der EU-Kommission im Rahmen einer sogenannten Mittelmeer-Initiative entsprechende verpflichtende Maßnahmen empfohlen, um Solidarität und gemeinsame

Verantwortung zum Flüchtlingsschutz zu konkretisieren.

UNHCR würde es zudem sehr begrüßen, wenn als eine Konsequenz aus den humanitären Tragödien auf dem Mittelmeer mehr legale Wege geschaffen würden, um Schutzbedürftigen eine sichere Zuflucht zu bieten. Das Thema, wie man eine flexiblere Visapolitik gestalten kann, wird auch hier beim Symposium eine wichtige Rolle spielen. Ebenso das Thema erweiterte Familienzusammenführung und auch privat finanzierte Aufnahmemöglichkeiten, wobei man im Auge behalten muss, dass nicht Privathaushalte in eine finanzielle Existenzkrise gestürzt werden. Ein solch vorgelebter Flüchtlingsschutz verdient Unterstützung, etwa indem die private Verpflichtung zur Unterstützung zeitlich begrenzt wird.

Zusammengefasst: UNHCR würde eine entsprechende weitere Öffnung legaler Wege über das Resettlement hinaus sehr begrüßen. Bei diesem Thema kreuzen sich teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen und Zielsetzungen. Drei Dinge, die eng miteinander verknüpft sind, müssen dabei grundsätzlich klargestellt sein: Erstens, es bedarf einer erheblichen Erhöhung der bereitgestellten Ressourcen, um diesen Weg für viele viel gangbarer zu machen. Zweitens, es kann nur darum gehen, das individuelle Asylsystem in Europa zu ergänzen, nicht darum, es in irgendeiner Form zu ersetzen. Und schließlich: Es braucht die Zustimmung bzw. Mitarbeit auch jener Staaten, von denen der Weg nach Europa ausgeht.

Allerdings: Die Diskussion der letzten Wochen um die EU-Kommissionsvorschläge hat erneut aufgezeigt, dass allein schon der Versuch, den EU-weiten Flüchtlingsschutz durch ein gemeinsames Pilotprojekt einen Schritt weiter zu bringen, auf sehr große Vorbehalte gestoßen ist. Es bleibt abzuwarten, ob in wenigen Tagen beim EU-Gipfel doch noch ein Durchbruch erzielt werden kann.

Mir ist bewusst, dass viele hier im Raum die derzeit in der EU diskutierten Vorschläge angesichts des Flüchtlingsdramas vor den Toren Europas ohnehin für unzulänglich halten. Allerdings sehe ich bei einem Scheitern durchaus die Gefahr, dass tatsächlich das Bild von der Festung Europa noch festere Konturen gewinnt, dessen Zugbrücken nicht heruntergelassen sondern dauerhaft hochgezogen werden.

UN-Flüchtlingskommissar Guterres hat vorgestern zum Weltflüchtlingstag erklärt, die reichen Nationen dürften sich nicht länger hinter irreführenden Aussagen verstecken. Sie müssten Flüchtlinge als das anerkennen, was sie sind: unschuldige Opfer, die vor Kriegen fliehen, die sie weder verursacht haben, noch hätten verhindern können. Die reichen Nationen müssten entscheiden, ob sie in diesem Zusammenhang ihrer Aufgabe in fairer Weise gerecht werden oder angesichts der wachsenden Anarchie in der Welt hinter Mauern verstecken wollen.

Ich persönlich bin überzeugt, dass man sich hier in Deutschland bereits entschieden hat. Bundespräsident Gauck hat im letzten Jahr das Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz mit einer viel beachteten Rede eröffnet. Letzte Woche besuchte er in Gießen die Refugee Law Clinic an der Universität Gießen. Dort gab er – befragt nach der Haltung der deutschen Bevölkerung zu Asylsuchenden – folgende Einschätzung ab: Er wisse um die Konflikte, „aber aufs Ganze gesehen ist es imponierend, wie viel Verständnis, Aufnahmebereitschaft und Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung vorhanden ist“.

Meine Damen und Herren, so ist es. Diese Worte des Bundespräsidenten mache ich mir sehr gern zu Eigen. Herzlichen Dank für ihre Aufmerksamkeit!

Die Veröffentlichung erfolgt mit freundlicher Genehmigung des UNHCR.