

Vortrag von Dr. Michael Lindenbauer
UNHCR-Vertreter für Deutschland und Österreich

Die globale Flüchtlingsfrage –
europäische und deutsche Antworten

anlässlich der

Bundesweiten Vorbereitungstagung
zur Interkulturellen Woche 2011

Frankfurt a.M.
4. - 5. Februar 2011

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, heute morgen hier bei Ihnen sein zu können; auch freue ich mich sehr, dass mit dieser Einladung gleichzeitig dem Thema Asyl und Flüchtlingsschutz ein besonderer Stellenwert von den Organisatoren dieser Veranstaltung eingeräumt wurde. Dafür vorab ganz herzlichen Dank!

Ich habe mir vorgenommen, in meinem heutigen Vortrag drei Themenkomplexe besonders zu beleuchten:

1. 2011 – 60 Jahre UNHCR/Genfer Flüchtlingskonvention
2. Der Europäische Harmonisierungsprozess im Bereich Asyl und insbesondere die Dublin-II-Problematik
3. Neuansiedlung (Resettlement)

Das Jahr 2011 ist für uns vom UNHCR ein ganz besonderes Jahr. Vor 60 Jahren, zu Beginn des Jahres 1951 trat der erste Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen sein Amt an. Die Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention, der so genannten Magna Charta des internationalen Flüchtlingsrechts, jährt sich im Juli 2011 ebenfalls zum sechzigsten Mal.

Und mit dem 50. Jahrestag der Verabschiedung des Internationalen Abkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit sowie dem 150. Geburtstag von Fridtjof Nansen, dem ersten Flüchtlingskommissar des Völkerbundes, warten in diesem Jahr zusätzlich wichtige Gedenktage. Sie stehen allesamt für die Entwicklung des internationalen völkerrechtlichen Schutzes von Flüchtlingen und Staatenlosen.

Das Jahr 2011 ist aber auch ein besonderes Jahr für den Flüchtlingsschutz speziell hier in Deutschland und für all jene, die sich hierzulande für dieses wichtige Thema und die dahinter stehenden Einzelschicksale professionell oder ehrenamtlich engagieren. Denn vor 25 Jahren wurde vom ökumenischen Vorbereitungsausschuss im Rahmen der Woche des ausländischen Mitbürgers (dem Vorläufer der Interkulturellen Woche) der Tag des Flüchtlings eingeführt.

Seit 1986 wird dieser zentrale Tag für lokale Veranstaltungen zum Flüchtlingsschutz und Asylrecht überall in Deutschland genutzt. Seiner Bedeutung, so will ich gerne zugestehen, konnte auch nichts die Tatsache anhaben, dass es seit 2001 jeweils am 20. Juni einen Weltflüchtlingstag der Vereinten Nationen gibt.

„Gemeinsam leben – Flüchtlinge in der Bundesrepublik“ so war damals im Jahre 1986 der erste Aufruf überschrieben, den der Ökumenische Vorbereitungsausschuss zum Tag des Flüchtlings verfasst hatte. Er umfasste eine Reihe von Punkten, für die man sich zusammen mit dem Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes einsetzen wollte. Ganz oben, an erster

Stelle, wurde dabei genannt: „die Grenzen nicht abzuschotten, sondern Flüchtlingen den Zugang in die Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen“.

Dieser Satz, dieses Anliegen ist heute so aktuell wie damals. Was natürlich nicht heißen soll, dass die Asyl- und Flüchtlingspolitik hier in Deutschland auf der Stelle getreten ist. Im Gegenteil: Wesentliche Voraussetzungen und Bedingungen haben sich geändert. Sie reichen von einer völlig neuen politischen Weltordnung nach dem Ende des ‚Kalten Krieges‘, entsprechend ökonomisch-sozialer Entwicklungen bis hin zu sehr konkreten Veränderungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, die damals bekanntlich wesentlich von der Diskussion um die Änderung des Asylartikels im Grundgesetz bestimmt war, heute jedoch im hohen Maße europapolitisch beeinflusst ist.

Meine Damen und Herren,

damit komme ich zu meinem zweiten Themenschwerpunkt, der Europäischen Harmonisierung im Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz.

Der Prozess der EU-Asylrechtsharmonisierung, der mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 seinen rechtlichen Ausgangspunkt hatte, führte im Laufe des darauf folgenden Jahrzehnts zur Verabschiedung eines Bündels von rechtsverbindlichen EU-Richtlinien und -Verordnungen auf diesem Gebiet. An dessen Ende soll ein gemeinsames europäisches Asylsystem auf Grundlage der völligen und umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer relevanter Abkommen und Verträge, wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention stehen – so das erklärte Ziel, zuletzt von den EU-Regierungs- und -Staatschefs im so genannten Stockholmer Programm Ende 2009 vereinbart.

Dieses Ziel der Harmonisierung bekräftigt zudem auch der derzeit gültige Grundlagenvertrag der EU, der Lissabonner Vertrag, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

Er verleiht zudem der EU-Grundrechtecharta und damit auch deren Artikel 18 – das Recht auf Asyl – und Artikel 19 – Schutz gegen Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung bei drohender Todesstrafe oder Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – eine rechtlich bindende Wirkung.

Darüber hinaus eröffnet der Lissabonner Vertrag die Möglichkeit, dass Fragen grundsätzlicher Bedeutung im Asylrecht nicht mehr nur von letztinstanzlichen Gerichten dem Europäischen Gerichtshof zur Klärung vorgelegt werden können, sondern, dass alle Gerichte nun zur Vorlage berechtigt sind. Damit ist dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eine wachsende Rolle (1) bei der Interpretation umstrittener Rechtsfragen und (2) im Hinblick auf eine verbesserte Harmonisierung sicher.

In Bezug auf die ‚verbesserte Harmonisierung‘ gibt es in der Tat noch viel zu tun! In den letzten Jahren ist überdeutlich geworden, dass auf dem Papier zwar augenscheinlich gemeinsame Grundlagen geschaffen wurden, in der Praxis jedoch die einzelnen EU-Staaten zum Teil diametral unterschiedlich agieren oder auch gar nicht erst handeln, so wie es die „road map“ der EU-Asylharmonisierung eigentlich vorsieht.

Das Jahr 2011 ist vor diesem Hintergrund auch deshalb jetzt schon ein besonderes, da es im Bereich der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik mit einem Paukenschlag begann. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg entschied am 21. Januar, dass Belgien einen Asylbewerber aus Afghanistan in Kenntnis der mangelhaften griechischen Aufnahme- und Verfahrensbedingungen für Flüchtlinge nicht nach Griechenland zur Durchführung seines Asylverfahrens hätte rücküberstellen dürfen und Belgien damit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, verletzt hat.

Zudem sahen die Richter einen Verstoß gegen Artikel 13, das Recht auf wirksame Beschwerde, in Verbindung mit Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, da der Betroffene keinen wirksamen Rechtsschutz gegen seine Rücküberstellung habe geltend machen können.

Dieses Urteil verdeutlicht zweierlei: (1) Der Flüchtlingsschutz im 21. Jahrhundert ist gerade auch hier in Europa mittlerweile mit dem individuellen Menschenrechtsschutz eine symbiotische Verknüpfung eingegangen. (2) Für die Harmonisierungsbestrebungen der EU-Staaten auf dem Gebiet der Asyl- und Flüchtlingspolitik bedeutet dies, dass man nicht länger ignorieren kann, wie der auf Papier erhobene Anspruch eines EU-weiten Asylsystems - das vorgeblich gleiche Chancen, Rechte und Pflichten für die betroffenen Schutzsuchenden bietet - mancherorts durch die bittere Realität konterkariert wird.

Die Situation in Griechenland ist ein frappantes Beispiel dafür, dass das so genannte Dublin-System, das als Eckpfeiler eines gemeinsamen europäischen Asylsystems dienen soll, in der Realität leider weitgehend auf tönernen Füßen steht. Die so genannte Dublin-II-Verordnung sieht vor, dass die materielle Prüfung eines Asylantrags grundsätzlich von einem einzigen Mitgliedstaat durchgeführt wird und jener Staat zuständig ist, der für die Einreise eines Asylbewerbers in die EU verantwortlich ist. Dublin II geht von der Annahme aus, dass überall in der EU ein Asylsuchender die gleichen Chancen zu einem fairen und effektiven Verfahren hat und dort auch eine menschenwürdige Behandlung gesichert ist.

Die Straßburger Richter haben mit unmissverständlicher Klarheit deutlich gemacht, dass diese Annahme eine Fiktion, ein Trugschluss ist.

Angesichts der sich immer weiter verschärfenden Situation in Griechenland hatte UNHCR seit längerem bereits die Aussetzung von Rücküberstellungen nach Griechenland gefordert. Nur Tage vor der Entscheidung in Straßburg gab die Bundesregierung bekannt, Rücküberstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland für ein Jahr auszusetzen. Damit wurde auch ein Bundesverfassungsgerichtsverfahren eingestellt, das sich im Zusammenhang mit Dublin-Rücküberstellungen nach Griechenland mit der Grundsatzfrage beschäftigte, ob auch im Bereich des Dublin-Systems das Konzept, nach dem alle EU-Mitgliedstaaten nach dem Grundgesetz unwiderleglich als sichere Drittstaaten gelten, Anwendung findet. Andere EU-Staaten wie z.B. Großbritannien, Dänemark, Finnland, aber auch Norwegen schicken ebenfalls keine Asylbewerber mehr zurück nach Griechenland.

Das Land braucht nun intensive Unterstützung, um der Aufgabe gerecht werden zu können, ein effektives Asylsystem aufzubauen, das europäischen Maßstäben und Kriterien sowie international verbindlichen Standards genügt.

In dem Ende Oktober letzten Jahres beschlossenen FRONTEX-Einsatz zur Sicherung der Landgrenze zur Türkei darf sich die Solidarität der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht erschöpfen. Im Sinne des Flüchtlingsschutzes braucht es dringende und energische Maßnahmen mit Hilfe und Unterstützung der EU, um angekündigte Reformen im Asylbereich auch tatsächlich umzusetzen. Auch UNHCR ist gefordert und bereit, Verantwortung zu übernehmen mit dem erklärten Ziel, das Asylsystem in der EU an dieser kritischen geographischen Nahtstelle zu stärken.

Dabei muss aber allen Beteiligten klar sein, dass entsprechende Bemühungen wesentlich voraussetzen, dass die Asylverfahren in der EU überhaupt von den Betroffenen erreichbar bleiben. Maßnahmen der Grenzsicherung, der Migrationskontrolle und der Verhinderung der illegalen Einwanderung, so legitim sie gewiss sind, müssen in ein Gleichgewicht mit den Anforderungen und völkerrechtlichen Verpflichtungen gebracht werden, die sich aus dem internationalen Flüchtlingsschutz ergeben. Dies gilt für Griechenland wie für anderswo auch.

Es wäre dabei unfair, die Verantwortung für die Situation, die wir „als humanitäre Krise“ bezeichnen, und Auswege zu ihrer Lösung ausschließlich und allein in Griechenland zu suchen. Letzten Endes besteht die Notwendigkeit, das derzeit bestehende Dublin-System zu reformieren und ein System zu schaffen, das auf dem Grundsatz der Solidarität und Verantwortungsteilung beruht. Sowohl bei dessen Bestimmungen als auch bei der Durchführung in der Praxis sehen wir dringenden Handlungsbedarf, um vorhandene strukturelle Schutzlücken mit gravierenden Auswirkungen auf das EU-Asylsystem zu beseitigen.

Aus Sicht des UNHCR sind die seit Ende 2009 auf dem Tisch liegenden Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des Dublin-Systems durchaus dazu geeignet, zumindest einige Verbesserungen zu bewirken.

Dazu gehört eben auch die Idee, Dublin-Rücküberstellungen unter bestimmten Voraussetzungen systematisch auszusetzen. Zwar gibt es jetzt bereits die Möglichkeit, dass Staaten vom so genannten Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen und Asylverfahren selbst durchführen können, aber die Tatsache, dass in einem Fall wie Griechenland erst die Einschaltung von Gerichten Bewegung erzeugte, ist ein deutlicher Hinweis, dass dieser Status quo nicht ausreicht.

Es braucht eine verbesserte Systematik und Abstimmung. Zum Beispiel sollte, wie von der Kommission vorgeschlagen, ein Mitgliedstaat eine Aussetzung beantragen können, wenn die Kapazitäten seines Aufnahme- oder Asylsystems erschöpft sind.

Zudem sollten die Kommission oder am Dublin-System teilnehmende Staaten tätig werden können, wenn ein Staat nicht fähig oder nicht bereit ist, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

Angesichts der realen Situation, wie sie sich nun in Griechenland zeigt, wird meines Erachtens deutlich, dass die durch Dublin hervorgerufenen Probleme so schnell wie möglich und im Rahmen eines konstruktiven Dialogs gelöst werden müssen, will man nicht das propagierte Ziel eines gemeinsamen europäischen Asylsystems auf hohem Schutzniveau verpassen oder ad absurdum führen.

Das Beispiel Griechenland ist insofern ein Lackmustest, aber man darf darüber hinaus nicht vergessen, dass es auch genügend andere Baustellen gibt, die dringend darauf warten, im Sinne des Flüchtlingsschutzes in Angriff genommen zu werden.

So ist es zum Beispiel nicht vermittelbar, warum in den einzelnen EU-Staaten höchst unterschiedlich für Flüchtlinge und andere Schutzberechtigte entschieden wird. Beispiel: Die Wahrscheinlichkeit, dass einem Somalier oder einem Afghanen Asyl oder Abschiebungsschutz (subsidiärer Schutz) gewährt wird, rangiert in der EU von Null bis 90 Prozent, je nach dem Land, in dem der Asylantrag gestellt wurde. „Mit diesen Unterschieden“, so stellte auch unlängst UN-Flüchtlingskommissar António Guterres in aller Klarheit fest „funktioniert das europäische Asylsystem nicht“.

Vor einer Woche sprach er in diesem Zusammenhang vor dem Straßburger Menschenrechtsgerichtshof von rechtlichen „Schutzlücken“, vor allem für jene Menschen, die vor allgemeiner Gewalt in Konflikten und Bürgerkriegen fliehen. Seine Besorgnis drückte er aber auch über die Tendenz aus, Verpflichtungen im Bereich des Flüchtlingsschutzes auf andere Staaten praktisch abzuschieben und

die Tendenz, Asylsuchende an den Grenzen zu inhaftieren, um eine Einreise und damit auch ein Schutzgesuch zu verhindern.

Das jüngste Urteil der Straßburger Richter, die Rücküberstellung eines Asylbewerbers nach Griechenland verstoße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, sei deshalb, so Guterres, eine nachhaltige Erinnerung daran, dass noch sehr viel getan werden müsse, um von einem gemeinsamen europäischen Asylsystem sprechen zu können, in dem die Menschenrechte in vollem Umfang respektiert werden.

Der Reformprozess braucht also dringend einen Qualitätsschub. Erkannt hat dies die EU-Kommission schon vor geraumer Zeit. Für eine Reihe von Vorschlägen, gebündelt in einem so genannten Asylpaket, wurde auch von Seiten des EU-Parlaments grünes Licht bereits im Frühjahr 2009 gegeben.

Auf Seiten des jedoch weiterhin politisch ausschlaggebenden Europäischen Rats, also das Gremium der für Asyl- und Flüchtlingsschutz zuständigen EU-Innen- und -Justizminister, blieb man hingegen vorwiegend skeptisch. Die Zeit sei noch nicht reif für neue Reformen, hieß es.

Diese Kritik, u.a. nicht zuletzt auch von der Bundesregierung, wurde noch deutlich lauter, als die damalige EU-Kommission im Oktober 2009 kurz vor Ablauf ihrer Amtszeit zusätzlich neue Vorschläge präsentierte: Sie sollten bestehende Mängel bei der Anerkennung von Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden deren Rechtsstatus sowie bei den Mindeststandards für Asylverfahren beheben.

Der Reformprozess, der laut Stockholmer Programm im nächsten Jahr, also 2012, in ein gemeinsames europäisches Asylsystem münden soll, droht deshalb einmal mehr, ernsthaft in eine Sackgasse zu geraten.

Das Jahr 2011 könnte also auch ein Jahr der Entscheidung für den EU-Asylharmonisierungsprozess insgesamt sein: Stillstand oder weitere Vertiefung sind die Alternativen, wobei ich keinen Zweifel lassen möchte, dass Stillstand in diesem Fall ein Rückschritt für den Flüchtlingsschutz bedeuten würde.

Dies gilt nicht nur für das Kriterium Qualität, sondern auch für jenes der Solidarität. Dies gilt nach innen wie nach außen. Zunächst muss man sich dabei vor Augen führen: Die Zahl der Menschen, die insgesamt in ganz Europa um Asyl nachsucht, ist in den letzten Jahren ziemlich stabil bei rund 250.000 pro Jahr geblieben. Von Überforderung kann man deshalb nicht sprechen, schon gar nicht von einer Überflutung oder ähnlichen panik-besetzten Begriffen. Zum Vergleich: In Südafrika allein wurden im Jahre 2009 insgesamt 220.000 Asylanträge gestellt.

Dass einzelne Staaten an der EU-Außengrenze intensive Unterstützung brauchen, habe ich bereits mehrmals mit Blick auf Griechenland festgestellt. Insgesamt aber sollte die Europäische Union neben der umfangreich geleisteten humanitären Hilfe in anderen Teilen der Welt weitere Möglichkeiten konsequenter nutzen, um ihre Solidariät für den internationalen Flüchtlingsschutz zu demonstrieren.

Meine Damen und Herren,

und damit komme ich zum letzten Teil meiner Präsentation:

Ganz konkret geht es mir hier um die Frage einer stärkeren Beteiligung an Neuansiedlungsprogrammen für Flüchtlinge aus Erstzufluchtsländern in Zusammenarbeit mit UNHCR. Dieses so genannte *Resettlement* von Flüchtlingen ist kein neues Instrument, aber trotz aller Bekundungen ist es bislang nicht gelungen, dieses Instrument in Europa systematisch in den letzten Jahren auszubauen.

Dazu ein paar Zahlen: 2010 stellte UNHCR für 128.000 Flüchtlinge in Erstzufluchtsstaaten Resettlement-Anträge. 24 Staaten haben im letzten Jahr Aufnahmeplätze angeboten. In diesem Zeitraum wurden knapp 85.000 Flüchtlinge in diesen Staaten aufgenommen. Diese Lücke zwischen Bedarf und angebotenen Aufnahmeplätzen wird noch viel größer, wenn man jene Zahl von rund 800.000 Flüchtlingen weltweit in den Blick nimmt, die eigentlich in ein Resettlement-Programm gehören, da sie keine Perspektiven und Zukunft in ihrem Erstzufluchtsland zu erwarten haben.

In der Europäischen Union wurden im letzten Jahr gerade mal ca. 6.000 Flüchtlinge im Rahmen eines Resettlement-Programms aufgenommen. Dies ist aus unserer Sicht bei weitem zu wenig. Europa, insbesondere die Europäische Union, kann, ja sie muss hier mehr tun.

Deutschland hat mit der Aufnahme von 2.500 irakischen Flüchtlingen in Zusammenarbeit mit UNHCR einen äußerst positiven und wichtigen Beitrag geleistet, um den Gedanken des *Resettlements* auch hierzulande wieder voranzubringen. Dies gilt erst recht für die mehr als 50 deutschen Städte, die im Rahmen der ‚Save-Me‘-Kampagne sich bereit erklärt haben, ganz konkret das *Resettlement* von Flüchtlingen zu unterstützen. Ich möchte die Gelegenheit nutzen, mich hierfür ausdrücklich und ganz herzlich bei allen Beteiligten und Unterstützern zu bedanken.

Ich hoffe, dass diese starken Bemühungen wie auch unser intensives Werben für ein regelmäßiges *Resettlement*-Programm in Deutschland in nicht allzu ferner Zukunft Früchte tragen werden. Gewiss, es ist schwierig, die in diesem Fall einmütige Zustimmung von Bund und Ländern herzustellen. Auch bei diesem Thema stelle ich immer wieder fest, wie sehr die Diskussionen der

Vergangenheit um das Asylrecht als Argument dafür herhalten, eher reserviert zu reagieren.

Dabei befinden wir uns heute in einer völlig veränderten Situation. Vieles hat sich verändert. Deutschland hat durch die Einbeziehung der Schweiz in das Dublin-System asylpolitisch keine externen EU-Grenzen mehr und nimmt seit der Wiedervereinigung eine Mittellage im Herzen Europas ein.

Die Gesamtzahl der Asylbewerber, die pro Jahr nach Deutschland kommen, bleibt, wenngleich im letzten Jahr gestiegen, im Vergleich zu den letzten beiden Jahrzehnten auf niedrigem Stand.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht vermessen, dass ein Land von der Größe und mit den Möglichkeiten Deutschlands sich jenen Staaten anschließt, die regelmäßig Flüchtlinge aus Erstzufluchtstaaten durch ein *Resettlement*-Programm aufnehmen.

Dies wäre ein wichtiges Signal der Solidarität und ein Zeichen dafür, dass die Beibehaltung des Status quo in der Flüchtlingspolitik nicht das Maß aller Dinge des eigenen Handelns darstellen kann und soll.

Ich bin überzeugt und habe das so auch schon des Öfteren gesagt: Ohne den Motor Deutschland wird es kaum ein gemeinsames europäisches Asylsystem auf hohem Schutzniveau geben. Und die Europäische Union wiederum spielt bei der Entwicklung internationalen Flüchtlingsrechts und der Asylpraxis sowie bei der Ausformung supranationaler Schutzsysteme eine global prägende Rolle.

Die nächsten Jahre werden damit auch entscheiden, wie die Zukunft des internationalen Flüchtlingsschutzes im 21. Jahrhundert aussehen wird. Die Zeit nationaler Alleingänge ist vorbei. Und gewiss ist auch: Deutschland kommt in dieser Frage eine Schlüsselstellung zu.

Deshalb hoffe ich, dass manche Bedenken, gerade auch, was die Weiterentwicklung zentraler EU-Richtlinien angeht, sich im Laufe der kommenden Monate ausräumen lassen. Dies wäre ein entscheidender Schritt hin zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem, das seinen Namen tatsächlich auch verdient. Und es wäre wohl einer der wichtigsten Beiträge für die Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsschutzes seit Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention vor 60 Jahren.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit