

epd Dokumentation online

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener.

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Karsten Frerichs.

Verantwortliche Redakteure epd-Dokumentation: Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) / Reinhold Schardt

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 28,30 Euro, jährlich 339,60 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt den Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-225,

Fax: 069/58098-226, E-Mail: kundenservice@gep.de

Redaktion (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-209

Fax: 069/58098-294, E-Mail: doku@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für „epd Dokumentation“ gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. „epd Dokumentation“, bzw. Teile daraus, darf nur mit Zustimmung des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel: 069/58098-259, Fax: 069/ 58098-300, E-Mail: verkauf@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 3. September 2019

www.epd.de

Nr. 36

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz

■ Menschenrechte sind unteilbar – Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa

Berlin, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

Impressum

Herausgeber und Verlag:
Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik (GEP)
gGmbH
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,
60439 Frankfurt am Main.
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt

Geschäftsführer:
Direktor Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Bert Wegener
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Karsten Frerichs

epd-Dokumentation:
Verantwortliche Redakteure:
Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) /
Reinhold Schardt
Tel.: (069) 58 098 –135
Fax: (069) 58 098 –294
E-Mail: doku@epd.de

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation dient der
persönlichen Unterrichtung.
Nachdruck nur mit Erlaubnis und
unter Quellenangabe.
Druck: druckhaus köthen
Friedrichstr. 11/12
06366 Köthen (Anhalt)

■ Menschenrechte sind unteilbar

Das diesjährige Berliner Flüchtlingsrechtsschutzsymposium fand bereits zum 19. Mal statt. Vom 24. bis 25. Juni tagten die Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher in Flüchtlingsfragen engagierter Organisationen und Institutionen in der Französischen Friedrichstadtkirche in Berlin, um über Alternativen zur derzeitigen deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik zu beraten und nach Lösungswegen bei dem Problem der Menschenrechtsverletzungen und der derzeitigen Asylverfahrenspraxis zu suchen.

Diese Problemlage skizzieren die Initiatoren der Tagung in ihrer Einladung:

»Die aktuellen deutschen und europäischen Diskussionen in der Flüchtlingspolitik sind vor allem auf die Sicherung der Außengrenzen und die Auslagerung der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf andere Staaten fokussiert. Der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen scheint als Leitmotiv der Flüchtlingspolitik dagegen in den Hintergrund zu treten. Während sich die EU-Mitgliedsstaaten nicht auf eine solidarische Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der EU

einigen können, ertrinken weiterhin schutzsuchende Menschen im Mittelmeer, sitzen in unmenschlicher Haft in Libyen fest oder leben unter erbärmlichen Bedingungen auf den griechischen Inseln.«

Die Teilnehmer*innen berieten die einzelnen Aspekte dieser Problematik in mehreren Arbeitsforen und Workshops und diskutierten mögliche konkrete Lösungsoptionen: die Möglichkeit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung, der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in Deutschland, das Problem rechtloser Zonen an den Grenzen Europas und der *Shrinking spaces*, die Voraussetzungen des Schutzbedarfs afghanischer Schutzsuchender und die Frage der Zumutbarkeit von Rückkehr sowie das Thema Bleiberecht-Spurwechsel und neue Entwicklungen im Dublin-Verfahren.

Wie in den Vorjahren waren Konzeption und Organisation der Tagung Ergebnis der Zusammenarbeit mehrerer staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure und Institutionen: Amnesty International, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland, Evangelische Akademie zu Berlin, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Deutsches

Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, PRO ASYL, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, UNO-Flüchtlingshilfe, Deutscher Anwaltverein – Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht, Deutscher Caritasverband, Neue Richtervereinigung, Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Von Loeper Literaturverlag.

Diese Ausgabe dokumentiert die Vorträge des ersten und zweiten Tagungstages sowie die Abschlussdiskussion. Der Anhang enthält ein Konzept zur Stärkung des Flüchtlingsschutzes, das der Frankfurter Rechtsanwalt Reinhard Marx erarbeitet hat und das von der Neuen Richtervereinigung e.V. und vom Förderverein PRO ASYL e.V. zum Weltflüchtlingstag am 20. Juni 2019 veröffentlicht wurde. Außerdem sind zwei Konzepte der früheren Präsidentin der Viadrina-Universität und emeritierten Professorin für Politikwissenschaft, Gesine Schwan, dokumentiert, in denen sie die Integration von Flüchtlingen als eine Aufgabe in der Entwicklung von Kommunen beschreibt und Verfahrensweisen für die Integration vorschlägt.

Quelle:

Menschenrechte sind unteilbar – Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Berlin, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

Inhalt:**Menschenrechte sind unteilbar – Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa, 19. Berliner Flüchtlingsschutz-Symposium, 24. bis 25. Juni 2019**

▶ Dr. Rüdiger Sachau: Begrüßung beim 19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz	4
▶ Erzbischof Dr. Stefan Heße: Die Einhaltung von Menschenrechten vor Europas Grenzen und der Zugang zu internationalem Schutz in der Europäischen Union	6
▶ Dr. Sarah Teweleit und Prof. Dr. Paulo Pinto de Albuquerque: Aktuelle Herausforderungen für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Flüchtlingsschutz	11
▶ Dr. Reinhard Marx: Europäische Integration durch Flüchtlingsschutz – aus der Rechtlosigkeit ins Recht	17
▶ Dr. Hans-Eckhard Sommer: Aktuelle Entwicklungen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	23
▶ Abschlussdiskussion	27
▶ Anhang	
Dr. Reinhard Marx: Menschenrechte sind unteilbar und gelten für alle – Neun-Punkte-Programm für eine Stärkung des Flüchtlingsschutzes in Europa (Auszüge)	29
Prof. Dr. Gesine Schwan: Integration von Flüchtlingen als gemeinsame kommunale Entwicklung	32
Prof. Dr. Gesine Schwan: Integration von Geflüchteten als Teil einer gemeinsamen kommunalen Entwicklungsstrategie	33

Aus der epd-Berichterstattung

▶ Seenotrettung: UN-Vertreter fordert »Koalition der Willigen«	36
▶ Andere Welten – Bamf-Chef Sommer und Flüchtlingshelfer aus Kirchen und Verbänden treffen erstmals aufeinander	37

Begrüßung beim 19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz

Von Dr. Rüdiger Sachau, Akademiedirektor, Evangelische Akademie zu Berlin

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich begrüße ich Sie zum 19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz.

Besonders begrüßen möchte ich Erzbischof Dr. Stefan Heße aus Hamburg. Eigentlich müssten Sie jetzt bei dem höchsten Gremium der Katholischen Kirche in Deutschland sein, aber ihr Vorsitzender hat ausdrücklich darauf Wert gelegt, dass Sie als bischöflicher Flüchtlingsbeauftragter und Vorsitzender der Migrationskommission heute zu uns sprechen. Ihr Kommen ist ein klares Zeichen und ich bitte um einen Gruß an Kardinal Marx. Wir werden gleich Ihren Beitrag zur Einhaltung der Menschenrechte hören.

Genauso herzlich begrüße ich den Repräsentanten des Hohen Flüchtlingskommissars in Deutschland, Herrn Dominik Bartsch. Herr Bartsch leitet die Vertretung des UNHCR in Deutschland und ist uns ein ganz wichtiger Partner.

Das Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz begann 2001 als Initiative des UNHCR. Und seine Stärke und Bedeutung bis heute liegt darin, dass hier staatliche, überstaatliche und zivilgesellschaftliche Akteure hier zwei Tage miteinander sprechen. Wir alle wissen, dass Flüchtlingsschutz keine nationale, sondern eine europäische und globale Aufgabe ist. Die Beteiligung des UNHCR am Symposium steht für diesen weiten Blick, ohne den es keine Lösungen geben kann.

Aber finden wir Lösungen? Ein Blick in die Programme von fast zwei Jahrzehnten zeigt, dass neben den normativen Fragen zunehmend an sehr praktischen und konkreten Fragestellungen in den Foren gearbeitet wurde.

Zugleich müssen wir feststellen, dass sich in Deutschland wie anderen europäischen Staaten die Gesellschaften an keiner Frage so sehr polarisiert haben, wie an der Aufnahme von Geflüchteten. Es sind mittlerweile antagonistischen und kaum vermittelbare Positionen, für die der zeitgleiche Aufstieg der AfD und der Grünen stehen. Die Frage, mit wem und wie man eigentlich noch

konstruktiv streiten kann wird inzwischen leider oft mit Ratlosigkeit und Rückzug in die jeweiligen Diskursblasen beantwortet.

Der Mord am CDU-Politiker Lübcke, anscheinend durch einen langjährigen Rechtsradikalen, scheint die Einsicht in der Mitte der Gesellschaft zu wecken, dass es Menschen in unserem Land gibt, mit denen ein vernünftiges Gespräch sinnlos geworden ist und auf die wir nur mit der Härte des Gesetzes und der polizeilichen Verfolgung reagieren können. Das ist eine sehr bittere Einsicht, die mir in unserer Kirche auszusprechen sehr schwer fällt, weil sie ein Scheitern einer diskursiven Kultur in der deliberativen Gesellschaft markiert.

Umso wichtiger, dass dieses Berliner Symposium unter dem Kirchendach ein sprechendes und hörendes Symposium ist. Dass wir miteinander nachdenken und um Lösungen ringen, Streitbar aber respektvoll. Wahrscheinlich werden wir den Wert dieser zum 19. Mal zusammenkommenden Versammlung erst im historischen Rückblick erkennen, weil die Polarisierungen angesichts der Flüchtlingsfrage immer mehr zunimmt, nicht nur in Europa.

Und darum bin ich froh, dass Sie heute hier sind. Und begrüße unter uns nicht nur die Vertreterinnen und Vertreter von 15 Organisationen, die diese Tage möglich machten, sondern genauso herzlich diejenigen, die aus den Ministerien, namentlich dem BMI und dem BMJV, aus dem BAMF und als Vertretungen aus zahlreichen Bundesländern, aus Abgeordnetenbüros des Bundestages hier in die Französische Friedrichstadtkirche gekommen sind.

Unser aller Dank gilt denen, die diese Zusammenkunft ermöglichten, den Partnern, die mit Geld und Unterstützung dabei sind,

- Amnesty International;
- Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland;
- Evangelische Akademie zu Berlin;
- Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband;
- Deutsches Rotes Kreuz;

- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband;
- PRO ASYL;
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband;
- UNO-Flüchtlingshilfe;
- Deutscher Anwaltverein – Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht;
- Deutscher Caritasverband;
- Neue Richtervereinigung;
- Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland;
- Von Loeper Literaturverlag

und unser Dank gilt der unermüdlichen Vorbereitungsgruppe, ohne die alles nichts wäre:

- Dr. Roland Bank, UNHCR Deutschland, Berlin
- Martin Beißwenger, Deutscher Caritasverband, Freiburg
- Karl Kopp, Pro Asyl, Frankfurt
- Franziska Vilmar, Amnesty International, Berlin
- und Dr. Claudia Schäfer, Evangelische Akademie zu Berlin, die uns durch die Tagung führt.

Meine Damen und Herren, das Berliner Symposium dient dem Austausch, der Analyse und der Lösungsfindung, nicht bilateral, wie an vielen anderen Orten, sondern in multilateralen Gesprächen. Das breite Spektrum von Erfahrungen und auch unterschiedlichen Positionen dient uns allen und am Ende den Menschen, die auf unsere Unterstützung, unser Vorausdenken und Handeln angewiesen sind.

Solange Menschen ihre Heimat verlassen und die Ursachen von Flucht und Vertreibung nicht behoben sind, wissen wir uns verpflichtet, für Geflüchtete zu sorgen. Unsere Aufgabe hier ist es, dem Gespräch über unsere Rolle Substanz zu geben und uns nicht populistisch vereinnahmen zu lassen.

Meine Damen und Herren, liebe Vertreterinnen und Vertreter aller beteiligten Organisationen: Wir werden nicht nachlassen in unserem Bemühen, mit dem Berliner Symposium ein Gesprächsforum für Menschen zu sein. In den kommenden Jahren werden wir das Symposium in seiner Gestaltung weiterentwickeln, nicht zuletzt, weil wir an einen anderen Tagungsort gehen, weil unsere Kirche saniert wird. Es geht um die Sache. Ich glaube, dass mit dem Doppelgebot der Liebe eine wesentliche Richtschnur für unser Denken und Handeln gegeben ist. Wo die Würde und Menschlichkeit eines Menschen verletzt wird, wird auch meine Würde, wird unsere Würde verletzt. Denn der oder die andere ist wie wir. Dass nach christlichem Verständnis damit auch die Würde Gottes verletzt wird, macht deutlich, wie ernst es uns sein sollte.

Meine Damen und Herren, die Entscheidung, das Berliner Symposium zu verantworten, war 2006 eine meiner ersten Entscheidungen als Akademiedirektor. Seitdem haben mich die Symposien begleitet und gedanklich beeinflusst. António Guterres war 2010 als Hoher Flüchtlingskommissar bei uns, 2014 hat Bundespräsident Joachim Gauck eine sehr ermutigende Rede gehalten, die sich 2015 bewähren musste.

Ich durfte Sie hier mit den Vertretern des UNHCR jedes Jahr begrüßen – mit Gottfried Köfner, Michael Lindenbauer, Hans ten Feld, Volker Türk, Katharina Lump – und heute zum zweiten Mal mit Dominik Bartsch eröffnen.

Darüber freue ich mich und bin dankbar für die langjährige, bewährte und fruchtbare Zusammenarbeit. 

»Die Einhaltung von Menschenrechten vor Europas Grenzen und der Zugang zu internationalem Schutz in der Europäischen Union«

Von Erzbischof Dr. Stefan Heße, Erzbistum Hamburg, Sonderbeauftragter für Flüchtlingsfragen und Vorsitzender der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

Christen haben eine besondere Sensibilität für Fragen von Flucht und Migration – oder zumindest sollten sie sie haben. Denn in gewisser Hinsicht lässt sich die gesamte Geschichte des Volkes Israel als eine Geschichte von Heimatverlust, Exil, Flucht, Vertreibung, Leben in der Fremde und beständiger Migration lesen.

Das jüdische Gebot, den Fremden zu schützen und zu achten, steht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Unrechtserfahrungen, die das Volk Israel in der Fremde gemacht hat:

»Einen Fremden sollst du nicht ausbeuten. Ihr wisst doch, wie es einem Fremden zumute ist; denn ihr selbst seid in Ägypten Fremde gewesen«, heißt es im biblischen Buch *Exodus* (23,9). Bereits im Alten Testament schließt die Nächstenliebe den Fremden mit ein: »Der Fremde, der sich bei euch aufhält, soll euch wie ein Einheimischer gelten, und du sollst ihn lieben wie dich selbst« (*Levitikus* 19,34). Eine Zuspitzung erfährt dieser Gedanke dann in Jesu Gleichnis vom barmherzigen Samariter: Hier wird der Fremde zum Nächsten.

Die Solidarität mit Flüchtlingen und Migranten sowie mit allen notleidenden Menschen gehört zum Kern des christlichen Glaubens. Diesen Kern bekräftigen die deutschen Bischöfe in den »Leitsätzen des kirchlichen Engagements für Flüchtlinge«, die sie 2016 verabschiedet haben. Die Botschaft ist klar: »Unsere christliche Identität tritt gerade dann besonders deutlich zutage, wenn jede Person, die in unserem Land Zuflucht sucht, menschenwürdig behandelt wird.«

Fokus Flucht

Flucht und Migration sind Merkmale unseres Zeitgeschehens. In einer globalisierten und vernetzten Welt muss es nicht verwundern, dass nicht nur Waren und Kapital weltweit in Bewegung sind, sondern auch Menschen. Migration

und Flucht umschreiben die Mobilität von Menschen in einer globalisierten Welt. Sie sind miteinander verwoben und werden daher oft gemeinsam betrachtet. Ich möchte mich heute aber stärker auf das Thema »Flucht« fokussieren. Menschen, die aus ihren Herkunftsregionen fliehen müssen, weil sie dort keine lebenswürdigen, ja oft nicht einmal das Überleben ermöglichende Bedingungen vorfinden. Ich richte meine Aufmerksamkeit auf Menschen, die auf der Suche nach einem menschenwürdigen Leben und existenzieller Sicherheit fliehen. Gewalterfahrungen oder die begründete Angst vor Gewalt spielen dabei eine herausragende Rolle.

Zahlen zu weltweiter Flucht

Zunächst möchte ich das Ausmaß weltweiter Fluchtbewegungen ins Gedächtnis rufen. Die Zahl von Menschen auf der Flucht steigt. Laut UNHCR sind weltweit ca. 70,8 Millionen Menschen auf der Flucht. Vor zehn Jahren lag die Zahl bei 37,5 Millionen. Unter den schutzsuchenden Menschen sind 41,3 Millionen Binnenvertriebene und circa 25,9 Millionen Flüchtlinge. Ein Großteil dieser Flüchtlinge (91 Prozent) lebt nicht in der EU. Die meisten (85 Prozent) leben in Entwicklungsländern. Deutschland hat in den vergangenen Jahren zwar sehr viele Flüchtlinge aufgenommen, die weltweite Herausforderung ist aber größer.

Mit meinen Besuchen im Libanon (2016), in Süditalien (2017) und in Äthiopien (2019) verknüpfte sich stets dieselbe Botschaft: Wir brauchen mehr Fairness und Solidarität zwischen den Staaten und vor allem auch gegenüber den Flüchtlingen. Mit einem System, das auf Abschottung setzt, werden wir unserer Verantwortung nicht gerecht. Papst Franziskus nennt die mangelnde Solidarität gegenüber Schutzsuchenden »eine Wunde, die zum Himmel schreit« (Ansprache von Papst Franziskus im Caritas-Zentrum in Rabat während seiner Marokko-Reise 2019) und konstatiert eine »Globalisierung der Gleichgültigkeit«.

Äthiopien

Bei der Reise, die ich Ende Mai 2019 nach Äthiopien unternommen habe, ist mir die Verletzlichkeit des Menschen aufs Neue vor Augen getreten. So bin ich in Gambella südsudanesischen Flüchtlingen begegnet, die die Hölle auf Erden erlebt haben: Frauen und Kinder, die zu viel Gewalt erfahren haben, um noch ungetrübt auf die Welt blicken zu können. Die Provinzstadt Gambella hat knapp 40.000 Einwohner; allein im benachbarten Jewi-Flüchtlingslager leben über 60.000 Menschen. Insgesamt haben in der Region mehr als 400.000 Südsudanesen Schutz gefunden. Man stelle sich das in Deutschland vor: ein Ort, der im Verhältnis zur Zahl der Einheimischen ein Vielfaches an Flüchtlingen aufnimmt! Dass das nicht reibungslos abläuft, versteht sich von selbst. Dass es trotz widrigster Umstände überhaupt funktioniert, ist für europäische Besucher erstaunlich und beschämend zugleich.

In Gambella habe ich deutlich gespürt: Was derart verwundeten Menschen bleibt, ist ihre Würde. Nichts ist verletzlicher, nichts kostbarer. Für die Schutzsuchenden in Gambella und andernorts sind Menschenrechte nichts Abstraktes. Je konkreter die eigene Würde gefährdet ist, desto wichtiger ist die Gewissheit, dass es unveräußerliche Rechte gibt. Menschenrechte sind nicht einfach nur moralische Appelle. Vielmehr hat jeder Mensch Anspruch darauf, dass seine Menschenrechte gewahrt werden – einfach deshalb, weil er ein Mensch ist.

Menschenrechte und Migration

In der Menschenrechts-Charta ist festgeschrieben: Menschen haben »das Recht auf körperliche Unversehrtheit«, »das Recht auf Leben« und »das Recht, nach Asyl zu suchen«. Wenngleich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als solche kein verbindliches Recht darstellt, so haben ihre Inhalte doch in internationale Konventionen Eingang gefunden. Die Allgemeine Erklärung von 1948 proklamiert auch ein Recht auf Auswanderung. Unter Umständen ist die Auswanderung die einzige Möglichkeit, fundamentale Menschenrechte, wie das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit oder den Schutz vor Folter sowie vor grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung geltend zu machen. Die Menschenrechts-Charta kennt zwar kein ausdrückliches Recht auf Einwanderung in ein anderes Land; doch wären manche Menschenrechte praktisch bedeutungslos, wenn Schutzsuchende keinen Anspruch darauf hätten, in einem anderen

Land aufgenommen zu werden, um ihre Rechte wahrzunehmen.

Soziallehre der Kirche

Christen leiten die Menschenrechte aus der Schöpfungsgeschichte ab, die eine Art erzählende Anthropologie darstellt. Gott schuf den Menschen nach seinem Ebenbild. Diese Personenwürde gilt für Menschen in allen Lebenslagen. Sie gilt auch für Migranten. Die Soziallehre der Kirche geht weiter als die Menschenrechts-Charta. Papst Johannes XXIII. hat 1963 in seiner Enzyklika *Pacem in terris* darauf hingewiesen, dass es jedem Menschen möglich sein muss, »sofern gerechte Gründe dazu raten, in andere Staaten auszuwandern und dort seinen Wohnsitz aufzuschlagen« (Nr. 12). Und weiter heißt es: »Zu den Rechten der menschlichen Person gehört es auch, sich in diejenige Staatsgemeinschaft zu begeben, in der man hofft, besser für sich und die eigenen Angehörigen sorgen zu können« (Nr. 57).

Der Mensch ist nicht nur in seiner Einmaligkeit als Individuum und als Ebenbild Gottes zu verstehen. Menschen sind soziale Wesen, sie sind auf Mitmenschen angewiesen. Zum Persönlichkeitsprinzip gehört deshalb wesentlich die Gemeinschaft, denn in ihr erleben Menschen Werte wie Solidarität, die für ihr Zusammenleben essenziell sind.

Die Soziallehre der Kirche spricht gar von der »einen Menschheitsfamilie« und Papst Johannes XXIII. macht in seiner Enzyklika *Pacem in Terris* die »Schicksalsgemeinschaft« der Menschen, die »gleichberechtigt an der naturgegebenen Würde teilhaben«, zum Thema. Er markiert damit zwei Punkte: 1) Es gibt eine Vernetzung der Verantwortung aller Menschen für alle Menschen. 2) Diese Schicksalsgemeinschaft realisiert sich in der Teilhabe aller an den Gütern der Erde.

In unserer globalisierten Welt wird der Ausdruck Schicksalsgemeinschaft plastischer als je zuvor. Wir müssen anerkennen, dass Menschen im 21. Jahrhundert radikal voneinander abhängig sind und damit über nationalstaatliche Grenzen hinweg auch füreinander Verantwortung tragen. Das Gemeinwohl kann nicht ausschließlich auf nationaler oder regionaler Ebene definiert werden.

Unsere globalisierte Welt ist geprägt von einer intensiven und dichten Vernetzung weltweiter Kommunikation. Diese macht es möglich, dass Menschenrechtsverletzungen an einem Ort oft an allen Orten der Erde medial vermittelt erlebbar

werden. Unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung gibt es keinen Unterschied zwischen Menschenrechtsverletzungen innerhalb unserer Nationalstaaten und jenen an den Grenzen Europas oder darüber hinaus. Deshalb erlebt sich die Menschheitsfamilie als Schicksalsgemeinschaft, als allumfassend für die Einhaltung der Menschenrechte verantwortlich und dem universalen Gemeinwohl verpflichtet. So wird verständlich, warum die Forderung von Papst Franziskus, der »Globalisierung der Gleichgültigkeit« eine »Globalisierung der Nächstenliebe« entgegenzusetzen, auf breite Resonanz stößt.

Demokratie, Menschenrechte, Migrationspolitik

Menschenrechte gelten für alle innerhalb der Weltgemeinschaft. Sie sind ihrem Anspruch nach universal. Gleichzeitig ist festzustellen: Ein wirklicher Schutz von Menschenrechten kann bislang nur innerhalb der Grenzen von Nationalstaaten garantiert werden – und zwar in rechtsstaatlich und demokratisch verfassten Nationalstaaten. Das Universale verwirklicht sich im Partikularen.

Volkssouveränität meint in der Demokratie nicht die Willkürherrschaft eines Kollektivs oder der Mehrheit. Vielmehr besteht ein Zusammenhang zwischen Demokratie und Menschenrechten. Im Respekt vor der Würde eines jeden Menschen darf der Souverän bestimmte Grenzen nicht überschreiten. Die Menschenrechte stehen dabei im Dienst des gesamten demokratischen Gemeinwehns.

So bekennt sich auch das deutsche Volk in der Präambel des Grundgesetzes zu seiner »Verantwortung vor Gott und den Menschen«. Der verfassungsgebende Souverän (das Volk) nimmt sich in entscheidender Weise zurück und bekennt sich zu einer höheren »Instanz«. Der souveräne Träger der Staatsgewalt verpflichtet sich in dieser Weise, nur unter Beachtung von Menschenwürde und Menschenrechten politisch und rechtlich zu handeln. Diese Verpflichtung wird durch Artikel 1 des Grundgesetzes, in dem die Würde des Menschen für »unantastbar« erklärt wird und der selbst der so genannten »Ewigkeitsgarantie« unterliegt, untermauert.

Im Respekt vor der Würde eines jeden Menschen gehören Demokratie und Menschenrechte zusammen. Der Wille des Volkes steht nicht über den Menschenrechten. Wenn die Menschenrechte der politisch tonangebenden Mehrheit Schranken setzen, fungieren sie eben nicht als ein externes

»undemokratisches« Element, sondern stehen im Dienst der Demokratie. Der Bezug auf den (vermeintlichen oder auch realen) Willen des Volkes darf nicht dazu führen, elementare Rechte von Menschen oder bestimmten Gruppen substantiell zu gefährden oder gar zu verletzen.

Eine demokratische Gemeinschaft hat das Recht, über Fragen der Einwanderung zu entscheiden. Eine Grenze findet diese Entscheidungsmacht jedoch, wenn es um Menschen in existenzieller Not geht: Wer aufgrund von Krieg, Gewalt oder fundamentalen Menschenrechtsverletzungen flieht, darf nicht abgewiesen werden. Solchen Menschen ist Schutz zu gewähren – und zwar bedingungslos.

Soweit es das »wahre Wohl ihrer Gemeinschaft« zulässt, sollten Staatslenker nicht nur Schutzsuchende aufnehmen, sondern auch dem Vorhaben derer entgegenkommen, »die sich einer neuen Gemeinschaft anschließen wollen«, so Papst Johannes XXIII. 1963 in seiner Enzyklika *Pacem in terris*. Wichtig ist eine kluge Politik, die in der Lage ist, die Spannung zwischen einer universalen humanitären Verantwortung sowie dem Gemeinwohl auf der einen Seite und einer speziellen Verantwortung für die eigene Bevölkerung auf der anderen Seite auszugleichen.

Menschenrechte vor den Grenzen Europas

Aus praktischen Gründen wäre es nicht möglich, dass ein Staat sämtliche Schutzsuchende aufnimmt. Die Staaten sind deshalb aufgefordert, Wege zu einer fairen Verantwortungsteilung zu finden. Das faktische Fehlen einer solchen Verantwortungsteilung ist jedoch kein Argument dafür, Staaten aus ihrer Pflicht zu entlassen. Ein Staat, der sich den Menschenrechten verpflichtet weiß, hat – unabhängig davon, was andere Staaten tun oder lassen – die Pflicht, im Rahmen seiner Möglichkeiten Schutzsuchende aufzunehmen.

Unter dem Druck einer wachsenden Zahl von Flüchtlingen und dem Druck der fehlenden Verantwortungsteilung wird eine kluge und gerechte Flüchtlingspolitik immer mehr zu einer Gratwanderung für demokratische Staaten. Und hier nun scheint es, als verliere Europa das gebotene Maß an Mitmenschlichkeit und Gerechtigkeit aus den Augen und fokussiere zu sehr auf Aufgaben des Grenzschutzes und der Sicherheit.

In einer zugestandenermaßen schwierigen und konfliktbehafteten Situation setzt Europa auf Praktiken der Abschottung und Abschreckung

und verlagert so den inneren Konflikt über die Aufnahme von Schutzsuchenden nach außen. Auf diese Weise wird Europa weder dem eigenen Anspruch noch den Pflichten gegenüber der Weltgemeinschaft gerecht.

Ganz deutlich zeigt sich der Vorrang des nationalen Grenzschutzes auf Kosten von Menschenleben auf dem Mittelmeer. Die Situation der Flüchtlinge, die über das Mittelmeer fliehen, hat sich in den letzten Jahren verschlechtert. Ich habe während meiner Reise nach Sizilien 2017 die Überreste eines »Bootsfriedhofs« besucht. Es hat mich sehr bewegt, direkt vor einem Boot zu stehen, mit dem Menschen versucht haben, über das Meer zu gelangen. Planken und morsche Bootsteile erinnern daran, dass viel zu viele Menschen ihr Leben auf dem Meer verlieren. Seit Anfang 2015 sind mehr als 13.000 Schutzsuchende im Mittelmeer ertrunken. 2018 starben mindestens 2.275 Menschen bei der Flucht über das Meer. Es gibt keine staatlich organisierte europäische Rettungsmission mehr und die Arbeit der privaten Rettungsmissionen wird vermehrt unter Strafe gestellt oder blockiert. Geflüchtete und private Rettungsmannschaften, die es bis zur europäischen Grenze schaffen, harren teilweise tagelang vor der Küste aus. Die Kirche hat in dieser Sache mehrfach Stellung bezogen: Der Tod von Menschen darf nicht sehenden Auges in Kauf genommen werden. »Die grundlegenden Standards der Humanität dürfen niemals zur Disposition gestellt werden. Die Grenze Europas darf keine Grenze des Todes sein.« (Erklärung des Ständigen Rates der Deutschen Bischofskonferenz am 26.06.2018)

Europa bedient sich zudem eines Übereinkommens mit Libyen, um die Zahl der Flüchtlinge, die über das Mittelmeer nach Europa gelangen, zu reduzieren. Die libysche Küstenwache greift circa 85 Prozent der Flüchtlinge im Mittelmeer auf und führt sie zurück in libysche Flüchtlingslager. Das mag in manchen Teilen der Politik als Erfolg gefeiert werden. Die Situation in diesen libyschen Lagern ist aber katastrophal. Westliche Diplomaten sprechen gar von humanitär untragbaren Zuständen. Um es klar zu sagen: Eine europäische Politik, die darauf aus ist, sich möglichst viele Flüchtlinge vom Leib zu halten und die zu diesem Zweck die katastrophalen Zustände in Libyen oder anderen Transitländern bewusst in Kauf nimmt, zeugt von einem fehlenden Bewusstsein der eigenen Verantwortung für die Menschenrechte. Natürlich ist mehr internationale Zusammenarbeit erforderlich, um die Herausforderungen einer globalisierten Welt zu meis-

tern. Selbstverständlich muss Europa auch mit libyschen Ansprechpartnern zusammenarbeiten und aktiv daran mitwirken, die Situation der Flüchtlinge und Migranten in Libyen oder anderen Transitländern zu verbessern. Aktuell ist Libyen aber ganz eindeutig kein sicheres Land für schutzsuchende Menschen. Die Menschen einfach dorthin zurückzuschicken, ist nicht verantwortbar.

Ausblick – Globale Pakte

Bei allen Debatten um Grenzen, seien es nationale oder europäische Grenzen, die geschlossen werden sollen, oder Grenzen der Aufnahmekapazität, vermissen wir als Kirche oft den Sensus für Mitmenschlichkeit und Fürsorge, der an den Menschenrechten geschult ist. Dabei wissen wir sehr wohl, dass Staaten sich im Umgang mit Flucht und Migration in einem Spannungsfeld befinden, in dem es mehrere Güter abzuwägen gilt: Der gesellschaftliche Zusammenhalt, die Einheit Europas, sicherheitspolitische Fragen und die Wahrung der universalen Menschenrechte müssen einander in kluger Weise zugeordnet werden. Zulasten der Flüchtlinge und damit zulasten der Menschenrechte darf dieses Spannungsfeld jedoch ganz sicher nicht aufgelöst werden.

Im Übrigen: Abschottung heißt, sich der Realität zu verweigern. Eine tragfähige Lösung ist nur durch ein Mehr an internationaler Zusammenarbeit möglich. In der *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten* hat die Weltgemeinschaft das Ziel formuliert, sich bis Ende 2018 auf zwei Globale Pakte (*Global Compacts*) zu verständigen: einen zu sicherer, geordneter und regulärer Migration sowie einen weiteren zu Fragen des Flüchtlingsschutzes. Beide Pakte wurden Ende 2018 beziehungsweise Anfang 2019 angenommen.

Die katholische Kirche zeigte von Anfang an großes Interesse an den Beratungen und Verhandlungen rund um die beiden Pakte. Papst Franziskus hat die vatikanische Abteilung für Migranten und Flüchtlinge gebeten, kirchliche Handlungsschwerpunkte für die Globalen Pakte zu formulieren. Diese orientieren sich an vier Maximen: »Aufnehmen, Schützen, Fördern, Integrieren« und postulieren eine solidarische Verantwortungsteilung.

Auf die beiden ersten Leitworte (Aufnehmen und Schützen) gehe ich kurz ein: Mit dem Stichwort »Aufnehmen« verbindet die Kirche den klaren

Appell, sichere und legale Zugangswege für Flüchtlinge auszuweiten. Zu denken ist hier etwa an den Ausbau von Resettlement-Programmen, an Familienzusammenführung und privat finanzierte Aufnahmeprogramme wie beispielsweise das Programm »Neustart im Team« (NesT). Das Stichwort »Schützen« meint die Verteidigung der Rechte und der Würde der Migranten und der Flüchtlinge, unabhängig von ihrem Status und auf jeder Etappe ihres Weges. Hier geht es der Kirche etwa um die Wahrung der Rechte von Kindern, um die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Familien, um den Kampf gegen Menschenhandel sowie um rechtlichen Beistand.

Die vier Handlungsmaximen fanden deutlichen Widerhall in den Globalen Pakten, die in einer

weltumspannenden Perspektive die Herausforderungen in Herkunfts-, Transit- und Zielländern in den Blick nehmen. Sie orientieren sich unmissverständlich an den Menschenrechten und zeigen pragmatische Lösungsstrategien für die globalen Herausforderungen von Flucht und Migration auf. Sie sind zwar rechtlich nicht bindend, sollten aber in ihrer Wirkungskraft nicht unterschätzt werden. Die Verständigung des Großteiles der Weltgemeinschaft auf diese Pakte ist ein erster wichtiger Meilenstein. Nun ist es die Aufgabe von uns allen – von Staaten, Kirche und Gesellschaften –, die Pakte mit Leben zu füllen. **D**

Aktuelle Herausforderungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Flüchtlingsschutz¹

Von Dr. Sarah Teweleit, Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und Lehrbeauftragte an der Fachhochschule Dortmund, und Prof. Dr. Paulo Pinto de Albuquerque, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Professor an der katholischen Universität Lissabon

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

»Jeder Mensch hat das Recht, Rechte zu haben.«
Hannah Arendt

Die aktuellen Herausforderungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden »der Gerichtshof«) sind im Lichte des von Hannah Arendt bezeichneten Rechts zu betrachten. Seine Gewährleistung muss Ziel des Gerichtshofs sein, wenn er als das »Gewissen Europas«² fungieren will.

Unter diesem Blickwinkel haben wir uns mit der europäischen Rechtsprechung zum internationalen Flüchtlingsschutz auseinandergesetzt und unsere Überlegungen in der folgenden Weise gegliedert: Nach einleitenden Bemerkungen (A), werden der Grundsatz der Nichtzurückweisung (B) und das Verbot der Kollektivausweisung von ausländischen Personen (C) genauer betrachtet und daraufhin wird ein abschließendes Fazit (D) gezogen.

A. Einleitung

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehören Migranten³ und insbesondere Asylbewerber *per se* zu der Kategorie der vulnerablen Personen⁴. Der Interamerikanische Gerichtshof hebt seinerseits hervor, dass Migranten eine größere Gefahr laufen Opfer von konkreten oder potenziellen Verletzungen ihrer Menschenrechte zu werden.⁵ In diesem Sinne hat auch der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Migration und Flüchtlinge, Migration als eine der größten Herausforderungen unserer Zeit und somit als eine der Prioritäten des Europarates identifiziert. Vor diesem Hintergrund prüft der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Gleichgewicht zwischen dem Recht der Staaten ihre Grenzen zu kontrollieren (Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Kontrolle von Einreise und Aufenthalt in dessen Hoheitsgebiet) und der Gewährleistung der individuellen Rechte der Mig-

ranten erhalten wird, d. h., dass die Staaten ihr Recht im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden »die Konvention«) und der Genfer Flüchtlingskonvention ausüben.⁶

In diesem Zusammenhang müssen sich die Straßburger Richter an verschiedenen Anforderungen messen. Einerseits gilt es die Kohärenz der europäischen Rechtsprechung zu wahren. So legt die Untersuchung der Rechtsprechung des Gerichtshofs einige intrinsische Widersprüchlichkeiten offen, die für die verschiedenen Akteure des europäischen Schutzmechanismus zu Verwirrungen führen und somit »ein Klima der Unsicherheit« schaffen können. Andererseits ist entscheidend, dass der Gerichtshof ein ausreichendes Schutzniveau im Rahmen der europäischen Kontrolle gewährleistet. Allerdings scheint der Gerichtshof sich in einzelnen Fällen von einem wirksamen Schutz der Migranten wegbewegt zu haben.⁷

Schließlich stellen die Bedingungen an und vor den Grenzen Europas den Gerichtshof vor ganz spezielle Herausforderungen: Der Weg über das Mittelmeer nach Europa und entsprechende *push-back* und *pull-back*-Strategien kommen einem hierbei sofort in den Sinn, aber auch die aktuell steigende Zahl der Zäune und Mauern, die an den europäischen Grenzen errichtet werden. Der Grenzübergang an der spanischen Exklave Melilla ist hierfür nur ein Beispiel. Damit diese Zonen nicht zu einem *No Man's Land* werden und somit ein schwarzes Loch im Menschenrechtsschutz entsteht, ist es wesentlich, dass der Gerichtshof auch in denjenigen Fällen einschreitet, in denen die Staatsgrenze noch nicht überschritten wurde (Grenzposten, internationale Gewässer, Transitzonen). Bleibt die Frage, wie weit die Befugnis des Gerichtshofs reicht und welche Rechte dieser durchsetzen kann. Hierauf wird im Rahmen der Untersuchung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und des Verbots von Kollektivausweisungen genauer eingegangen.

B. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung, auch *non-refoulement*-Gebot oder *refoulement*-Verbot genannt, gilt als Eckstein des internationalen Flüchtlingssschutzes.⁸ Während seine Gewährleistung durch Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention garantiert wird, ist er nicht ausdrücklich in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert. Um diese Schutzlücke zu schließen, hat der Gerichtshof das *refoulement*-Verbot aus Artikel 3 der Konvention abgeleitet:

»It would hardly be compatible with the underlying values of the Convention, that »common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law« to which the Preamble refers, were a Contracting State knowingly to surrender a fugitive to another State where there were substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture (...).«⁹

Demzufolge darf ein Staat eine Person nicht in ein Zielland (zurück)schicken, wenn es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass dort ein ernsthaftes Risiko von Folter oder unmenschlicher Behandlung oder einer anderen sehr schwerwiegenden Verletzung der Menschenrechte besteht. Folglich legt der Gerichtshof die Konvention im Lichte des *refoulement*-Verbots aus.¹⁰ Zwei Aspekte sind in diesem Rahmen besonders hervorzuheben.

Erstens und da es in diesem Kontext darum geht einen irreversiblen Schaden zu verhindern, ist es wesentlich, dass die betroffenen Personen Zugang zu einem Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung haben.¹¹ Gemäß Artikel 39 seiner Verfahrensordnung kann der Gerichtshof vorläufige Maßnahmen erlassen. Im Jahr 2018 betrafen 59% der gewährten Maßnahmen tatsächlich Migrations- und Ausweisungsfragen.¹² Das Einschreiten des Gerichtshofs hat in einem solchen Fall eine präventive Wirkung: Beispielsweise kann er dem beklagten Staat vorschreiben, eine Person solange nicht auszuweisen, bis der Gerichtshof seine abschließende Entscheidung getroffen hat. Die Gegebenheiten bezüglich des Rettungsschiffes *Sea-Watch 3* zeigen sowohl die Möglichkeiten des Gerichtshofs als auch deren Grenzen auf. Während die Straßburger Richter am 30. Januar 2019 eine vorläufige Maßnahme erließen, die Italien dazu verpflichtete alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die notwendige medizinische Versorgung und die Bereitstellung von Verpflegung und anderen lebensnotwendigen Gütern für

alle der sich an Bord befindenden Personen zu gewährleisten, sowie eine angemessene Rechts Hilfe für die Minderjährigen zu garantieren, gaben sie dem Antrag auf Anlegeerlaubnis in Italien nicht statt. Der Gerichtshof bestätigte eine solche Ablehnung am 25. Juni 2019 im Rahmen der Rechtssache *Rackete und Andere gegen Italien*.¹³

Zweitens ist entscheidend, dass das *refoulement*-Verbot bereits vor bzw. bei der Überschreitung der Staatsgrenze anwendbar ist. Angesichts dieser Frage ist es notwendig zunächst auf den französischen Begriff »*refoulement*« zurückzukommen (der im Deutschen und im Englischen übernommen wurde). Aus der französischen Fachliteratur und Rechtswörterbüchern geht hervor, dass er neben Ausweisungen aus dem Hoheitsgebiet eines Landes auch Zurückweisungen an der Grenze betrifft¹⁴. Dieser Ansatz ist zudem im internationalen Flüchtlingsrecht verankert¹⁵ und wurde von den Institutionen des Europarates (Parlamentarische Versammlung¹⁶ und Ministerkomitee¹⁷) bestätigt.

Um die Zuständigkeit des Gerichtshofs zu bestimmen, gilt es zu prüfen, ob die betroffene Person zum Zeitpunkt der Geschehnisse unter der Hoheitsgewalt des beklagten Vertragsstaates, d.h. seiner *jurisdiction*¹⁸, stand (Artikel 1 EMRK). In unseren Augen handelt es sich bei der Einwanderungs- und Grenzkontrolle um eine primäre Staatsfunktion, die *per se* auf der Ausübung der staatlichen Hoheitsgewalt beruht.¹⁹ Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist das entscheidende Kriterium, dass der beklagte Staat zum Zeitpunkt der Menschenrechtsverletzungen die effektive Kontrolle²⁰ über die betroffene Person ausübte.

Im Fall *Hirsi Jamaa gegen Italien*²¹ brachte dieser Ansatz den Gerichtshof dazu anzuerkennen, dass die betroffenen Personen, auch wenn die Ereignisse sich auf Hoher See ereigneten, der Hoheitsgewalt Italiens unterstanden. Da sich die Personen auf Booten der italienischen Küstenwache und Schiffen des italienischen Militärs befanden, die unter italienischer Flagge fuhren, unterstanden sie dem Gerichtshof zufolge der anhaltenden und ausschließlichen Kontrolle durch die italienischen Behörden. Mit anderen Worten handelte es sich um einen Fall extraterritorialer Ausübung der Hoheitsgewalt. Auch das Kammerurteil *N.D. und N.T. gegen Spanien*²² spricht für eine solche Auslegung. Dieser Fall betraf zwei Männer, die jeweils aus Mali und von der Elfenbeinküste nach Marokko flohen, wo sie sich zunächst in einem Flüchtlingscamp aufhielten. Sie versuchten später

über den Grenzübergang Melilla nach Spanien zu gelangen. Letzterer besteht aus drei aufeinanderfolgenden Zäunen. Die beiden Beschwerdeführer gelangten bis zum dritten Zaun. Dort stiegen sie schließlich mit Hilfe der spanischen Ordnungskräfte ab. Während der beklagte Staat sich darauf berief, dass die beiden Personen sich nicht in seinem Hoheitsgebiet befanden und die konventionellen Garantien hier keine Anwendung fänden, erklärte der Gerichtshof, dass entscheidend sei, dass die betroffenen Personen ab dem Herabklettern des Zauns unter der dauernden und ausschließlichen Kontrolle der spanischen Behörden standen. Der Gerichtshof bekräftigte darüber hinaus, dass:

»[...] where there is control over another this is de jure control exercised by the State in question over the individuals concerned ..., that is to say, effective control by the authorities of that State whether those authorities are inside the State's territory or on its land borders«. ²³

Diese Auslegung wird auch durch das Kammerurteil *M.A. gegen Litauen*²⁴ bestätigt: Die litauischen Grenzposten verweigerten in diesem Fall einer tschetschenischen Familie die Einreise. Da die Grenzposten in besagtem Moment ihre Kontrollfunktion ausübten, stellte der Gerichtshof fest, dass es offensichtlich sei, dass die Familie der litauischen Hoheitsgewalt unterstand.²⁵

Diesen Urteilen zufolge haftet der betroffene Staat für Menschenrechtverletzungen, die während der Einwanderungs- und Grenzkontrolle begangen werden. Gemäß der oben genannten *Hirsi Jamaa*-Rechtsprechung kann ein Staat sich seiner Verantwortung auch nicht entziehen, indem er schlicht den Ort der genannten Kontrolle wechselt. Um den Grundsatz der Nichtzurückweisung wirksam umzusetzen, müssen die Vertragsstaaten unserer Ansicht nach sicherstellen, dass die betroffenen Personen Zugang zu einem individuellen, fairen und effektiven Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung ihres Flüchtlingsstatus haben. Mit anderen Worten müssen sie diese Personen tatsächlich in die Lage versetzen, internationalen Schutz zu beantragen.

Im Rahmen des europäischen Schutzsystems wird die Garantie der Nichtzurückweisung durch das Verbot der Kollektivausweisung von ausländischen Personen ergänzt.

C. Das Verbot der Kollektivausweisung von ausländischen Personen

Das Verbot der Kollektivausweisung von ausländischen Personen wurde durch das 4. Zusatzprotokoll, welches am 2. Mai 1968 in Kraft trat, als zusätzliche Garantie eingeführt. Der Begriff »Kollektivausweisung« wurde seinerseits genauer durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestimmt. Den Straßburger Richtern zufolge handelt es sich um jede Maßnahme, die Ausländer als Gruppe zwingt, ein Land zu verlassen, mit Ausnahme solcher Maßnahmen, die nach einer angemessenen und objektiven Prüfung der individuellen Situation jedes einzelnen Ausländers getroffen werden.²⁶ Anders gesagt haben die betroffenen Personen das Recht auf Zugang zu einer angemessenen und objektiven Prüfung ihrer persönlichen Umstände und darauf, ihre Argumente gegen die veranlasste Maßnahme vorzubringen.

Der Gerichtshof hat in mehreren Fällen eine Verletzung von Artikel 4 des 4. Zusatzprotokolls (im Folgenden »Artikel 4 ZP 4«) festgestellt²⁷ und das bereits vorgestellte Grundsatzurteil *Hirsi Jamaa gegen Italien* stellt ein perfektes Beispiel für die Verurteilung eines Vertragsstaates aufgrund eines solchen Verstoßes dar. Bei den Beschwerdeführern handelte es sich um 24 Staatsangehörige aus Somalia und Eritrea. Diese gehörten einer größeren Gruppe von 200 Menschen an, die in Libyen an Bord von drei Booten gingen, um nach Italien zu gelangen. Die italienische Küstenwache griff die Gruppe allerdings auf, bevor diese die italienische Grenze erreichen konnte und überstellte sie unmittelbar an ein italienisches Kriegsschiff. Dieses brachte die betroffenen Personen nach Tripolis zurück, ohne vorher Schritte zur Feststellung ihrer Identität einzuleiten und somit, ohne deren individuelle Lage zu prüfen. Demzufolge stellte der Gerichtshof unter anderem eine Verletzung von Artikel 4 ZP 4 fest.

Über die auf dem konkreten Sachverhalt beruhende Feststellung der Konventionsverletzung und die daraus folgende Verurteilung Italiens hinaus, entschied die Große Kammer im *Hirsi Jamaa*-Urteil über eine grundlegendere Frage: die extraterritoriale Anwendbarkeit des Verbots der Kollektivausweisung von ausländischen Personen. Betrifft dieser Grundsatz ausschließlich diejenigen Personen, die bereits in das Hoheitsgebiet des betroffenen Staates eingereist sind oder auch diejenigen Personen, die sich noch vor der Grenze befinden oder dabei sind diese zu überqueren? Zur Beantwortung dieser Frage war es notwendig

zu klären, welche Bedeutung dem Begriff »Ausweisung« beigemessen werden sollte.

Einen dynamischen Ansatz wählend, vollzog die Große Kammer eine autonome Auslegung des Begriffs »Ausweisung« und kam zu dem Schluss, dass die in Artikel 4 ZP 4 verankerte Garantie nicht nur bezüglich Ausweisungen aus dem nationalen Territorium, sondern auch bezüglich Rückführungen außerhalb des nationalen Territoriums anwendbar sei. Um zu dieser Schlussfolgerung zu gelangen, stellte die Große Kammer zunächst fest, dass eine solche Auslegung weder durch den Wortlaut des Artikels (der das Wort Hoheitsgebiet nicht enthält) noch durch die *Travaux préparatoires* ausgeschlossen würde. Sie erkannte zwar an, dass der Begriff »Ausweisung«, seiner gewöhnlichen Bedeutung nach, als prinzipiell territorial verstanden wird, wie es auch der Fall des Begriffs »Hoheitsgewalt« sei. Allerdings verwies sie darauf, dass der Gerichtshof bereits festgestellt habe, dass ein Staat seine Hoheitsgewalt auch außerhalb seines Hoheitsgebiets ausüben kann²⁸ und fügte hinzu, dass dies auch in Form einer Kollektivausweisung geschehen könne.

Die Rechtfertigung dieser dynamischen Auslegung beruht insbesondere auf der Bedeutung des Verbots der Kollektivausweisung von ausländischen Personen und dem damit verfolgten Ziel. Im aktuellen Kontext der Migrationsströme und insbesondere der vermehrten Einreise über das Mittelmeer, würde ein anderer Ansatz schlichtweg dem *effet utile* des Konventionsrechts entgegenstehen, da der Grundsatz in denjenigen Fällen inhaltslos gemacht würde, in denen der Staat seine Hoheitsgewalt bereits vor oder an der Grenze ausübt. Dies würde zu einer ungleichen Behandlung der Geflüchteten führen, die einzig davon abhängen würde, ob diese die Grenze überschritten haben oder nicht. Beispielsweise würden diejenigen Geflüchteten, die über das Meer einreisen und dabei oft ihr Leben riskieren nicht vor einer Kollektivausweisung geschützt, während ein über das Festland eingereister Geflüchteter Recht auf eine Überprüfung seiner persönlichen Umstände hat. Die Große Kammer machte dementsprechend das Folgende geltend: »Würde man die Bestimmung lediglich auf vom nationalen Hoheitsgebiet eines Konventionsstaates aus vorgenommene Kollektivausweisungen anwenden, würde eine signifikante Komponente des heutigen Migrationsmusters nicht in dessen Anwendungsbereich fallen.«²⁹

Die aktuelle Rechtsprechung bejaht also eindeutig die extraterritoriale Anwendbarkeit des Verbots von Kollektivausweisungen. Ein erneutes Aufflackern der Diskussion über die Auslegung des Begriffs »Ausweisung« und die damit verbundene Frage der Anwendbarkeit von Artikel 4 ZP 4 ist allerdings nicht zu leugnen. Insbesondere die separaten Meinungen im Fall *M.A. gegen Litauen* zeigen die unterschiedlichen Auffassungen der Straßburger Richter auf.

Einerseits sprach sich Richter Pinto de Albuquerque erneut für eine weite Auslegung des Geltungsbereichs von Artikel 4 ZP 4 aus, der seiner Ansicht nach auch bei Grenzkontrollen und *push backs* eine Rolle spielen muss.³⁰ Er erinnerte in diesem Zusammenhang an seine Worte bezüglich des *Hirsi Jamaa*-Urteils:

»The purpose of the provision (Article 4 of Protocol No. 4) is to guarantee the right to lodge a claim for asylum which will be individually evaluated, regardless of how the asylum-seeker reached the country concerned, be it by land, sea or air, be it legally or illegally. Thus, the spirit of the provision requires a similarly broad interpretation of the notion of collective expulsion which includes any collective operation of extradition, removal, informal transfer, »rendition», rejection, refusal of admission and any other collective measure which would have the effect of compelling an asylum-seeker to remain in the country of origin, wherever that operation takes place.«³¹

Andererseits kamen die Richter Ravarani, Bošnjak und Paczolay auf die Unterscheidung zwischen »Zurückweisungen« an oder vor der Grenze und »Ausweisungen« aus dem Hoheitsgebiet zurück:

»The Convention system makes a clear distinction between expulsion and the right to enter a territory (compare the first and second paragraphs of Article 3 of Protocol No. 4 to the Convention). While the right of entry is reserved for the nationals of each High Contracting Party (see Article 3 § 2 of Protocol No. 4), there are a number of Convention guarantees applicable in the area of expulsion of aliens, either expressly provided for by the Convention (see Article 4 of Protocol No. 4) or developed through the case-law of the Court.«³²

Die kürzlich ergangene Entscheidung *D.D. gegen Spanien* des UN-Kinderrechtsausschusses³³, in der es um die Zurückweisung eines unbegleiteten Minderjährigen ging, scheint die Position von

Richter Pinto de Albuquerque zu bestärken. Bleibt abzuwarten, wie die Große Kammer im Fall *N.D. und N.T. gegen Spanien* entscheiden wird.

D. Fazit

Wir sollten uns stets vor Augen halten, dass es sich insbesondere bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung für die Personen, die internationalen Schutz ersuchen, um eine Frage von Leben und Tod handeln kann.³⁴ In diesem Kontext ist es umso besorgniserregender zu beobachten, dass Migranten und insbesondere Geflüchtete heute noch immer demselben Schicksal begegnen können, wie beispielsweise die geflüchteten Personen, die sich im Jahr 1939 auf dem Passagierschiff *St. Louis* befanden. Erinnern wir uns daran, dass viele von ihnen nach Europa zurückgeschickt wurden, nachdem ihnen der Zugang nach Kuba verwehrt wurde und der Versuch in den USA anzulegen, fehlgeschlagen war.³⁵

Um einen wirksamen Schutz der Menschenrechte der Migranten zu gewährleisten, ist es unverzichtbar, dass der Gerichtshof, als das Gewissen Europas, Verantwortung übernimmt:

»Politicians and politics may use excuses to limit rights when things get tough. But it is for the Court to stand strong in the face of uncertain times and unexpected world events. It is in those times that the most vulnerable in our society suffer first and suffer most. It is [the Court's] job, [its] founding principle, as the shining light of human rights in Europe and across the world, to be the voice for the voiceless especially in trying times.«³⁶

Anmerkungen:

¹ Jegliche in diesem Vortrag geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wiedergeben.

² *The Conscience of Europe: 50 Years of the European Court of Human Rights*, Third Millennium Publishing Limited (2010). Siehe auch die zustimmende Meinung des Richters Pinto de Albuquerque in *M.A. gegen Litauen*, Nr. 59793/17, 11. Dezember 2018, Rdnr. 27: »In order to remain the »conscience of Europe«, the Court must ensure the effective protection of migrants and especially of asylum-seekers, which requires scrutiny of States' actions at their land borders and, more specifically, the guaran-

tee of a right of access to international protection procedure. Land borders are not zones of exclusion or exception from States' human-rights obligations, and this observation also applies to the intermediate zones between border fences and to transit zones. Jurisdiction under both refugee and human-rights law is presumed to be exercised within a State's territory, including its land borders, international zones, transit zones or areas that are otherwise excised for immigration purposes.«.

³ »IOM defines a migrant as any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person's legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is.«
(<https://www.un.org/en/sections/issues-depth/migration/index.html>).

⁴ Vgl. *Tarakhel gegen Schweiz* (GK), Nr. 29217/12, 4. November 2014, Rdnr. 97: Der Gerichtshof misst: »the applicant's status as an asylum seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection« eine große Bedeutung bei.

⁵ IACrHR, 23. November 2010, *Vélez Loor v. Panamá*, Series C no. 218, Rdnr. 98.

⁶ Vgl. beispielsweise *Amuur gegen Frankreich*, Nr. 19776/92, 25. Juni 1996, Rdnr. 43; *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (GK), Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Rdnr. 216: »States' legitimate concern to foil the increasingly frequent attempts to circumvent immigration restrictions must not deprive asylum-seekers of the protection afforded by these conventions.« (EMRK und Genfer Flüchtlingskonvention).

⁷ Dies ist beispielsweise im Rahmen des Gewahrsams von Migranten zu beobachten. Siehe u.a. *Khlaifia und Andere gegen Italien* (GK), Nr. 16483/12, 15. Dezember 2016, insbesondere Rdnr. 185: »While the constraints inherent in such a crisis cannot, in themselves, be used to justify a breach of Article 3, the Court is of the view that it would certainly be artificial to examine the facts of the case without considering the general context in which those facts arose. In its assessment, the Court will thus bear in mind, together with other factors, that the undeniable difficulties and inconveniences endured by the applicants stemmed to a significant extent from the situation of extreme difficulty confronting the Italian authorities at the relevant time.«.

⁸ UNHCR, 26. Januar 2007, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, S. 2, part I) A) 1) i) 5).

⁹ *Soering gegen Vereinigtes Königreich* (Plen.), Nr. 14038/88, 7. Juli 1989, Rdnr. 88. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gilt das non-refoulement-Gebot ebenfalls bezüglich weiterer Kernnormen der Konvention, wie das Recht auf Leben (Artikel 2 EMRK) und das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit (Artikel 4 EMRK).

¹⁰ Der Gerichtshof sieht keine Einschränkungen bezüglich der vom *refoulement*-Verbot betroffenen Personen vor. Folglich ist der Anwendungsbereich *ratione personae* der aus der Konvention abgeleiteten Garantie breiter als der von Artikel 33 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention.

¹¹ Bezüglich dieser Anforderung auf nationaler Ebene, siehe beispielsweise *De Souza Ribeiro gegen Frankreich* (GK), Nr. 22689/07, 13. Dezember 2012, Rdnr. 82: »(...) In such a case, effectiveness also requires that the person concerned should have access to a remedy with automatic suspensive effect (...). The same principles apply when expulsion exposes the applicant to a real risk of a violation of his right to life safeguarded by Article 2 of the Convention. Lastly, the requirement that a remedy should have automatic suspensive effect has been confirmed for complaints under Article 4 of Protocol No. 4.«.

¹² *Analysis of Statistics 2018*, S. 5.
https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2018_ENG.pdf.

¹³ Nr. 32969/19.

¹⁴ In diesem Sinne, siehe beispielsweise *Dictionnaire juridique/ Gérard Cornu*. – 11e ed. – Paris: *Quadrige/ PUF*, 2016. – S. 877; *Traité du droit de l'asile/ Alland und Teitgen-Colly*. – Paris: *Lgdj*, 2002. – S. 229.

¹⁵ UNHCR, Executive Committee, 12. Oktober 1977, *Non-refoulement*, No.6 (XXVIII)-1977 (c); siehe auch UNHCR, Executive Committee, 23. August 1977, *Note on Non-Refoulement*, EC/SCP/2.

¹⁶ Vgl. *PACE*, 21. Juni 2011, *Resolution 1821 (2011)*, *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, sp. §§ 7-9.12; *PACE*, 25. Januar 2000, *Recommendation 1440 (2000)*, *Restrictions on asylum in the member states of the Council of Europe and the European Union*, sp. §§ 5-6.6.

¹⁷ Siehe beispielsweise *CM*, *Resolution 67 (14)*, 29. Juni 1967, *Asylum to persons in danger of persecution*.

¹⁸ *Conditio sine qua non* der Befugnis des Gerichtshofs: in diesem Sinne, siehe beispielsweise *Al-Skeini und Andere gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 55721/07, 7. Juli 2011, Rdnr. 130.

¹⁹ *Zustimmende Meinung des Richters Pinto de Albuquerque in Hirsi Jamaa und Andere gegen Italien* (GK), Nr. 27765/09, 23. Februar 2012.

²⁰ Dieses Kriterium ist sowohl vom Gerichtshof (*Bankovic gegen Belgien und Andere* (GK) (Entsch.), Nr. 52207/99, 12. Dezember 2001, Rdnr. 70) als auch von anderen internationalen Instanzen (siehe beispielsweise *CMC*, *General Comment no. 2*, *CMW/C/GC/2* (2013), Rdnr. 51; *General comment no. 31* [80], *The nature of the general legal obligation imposed on States*

Parties to the Covenant, 26. Mai 2004, *CCPR/C/21/Rev.1/Add.13*; *IACHR*, 12. März 2002, *decision on precautionary measures concerning persons detained by the United States in Guantanamo Bay, Cuba* (PM 259/02), Rdnr. 34) allgemein anerkannt.

²¹ *Hirsi Jamaa und Andere gegen Italien* (GK), Nr. 27765/09, 23. Februar 2012.

²² *N.D. und N.T. gegen Spanien*, Nrn. 8675/15 und 8697/15, 3. Oktober 2017.

²³ *Ibid*, Rdnr. 54.

²⁴ *M.A. gegen Litauen*, Nr. 59793/17, 11. Dezember 2018.

²⁵ *Ibid*, Rdnr. 70.

²⁶ *Georgien gegen Russland (I)* (GK), Nr. 13255/07, 3. Juli 2014, Rdnr. 167.

²⁷ *Conka gegen Belgien*, Nr. 51564/99, 5. Februar 2002; *Hirsi Jamaa und Andere gegen Italien* (GK), Nr. 27765/09, 23. Februar 2012; *Georgien gegen Russland (I)* (GK), Nr. 13255/07, 3. Juli 2014; *Sharifi und Andere gegen Italien und Griechenland*, Nr. 16643/09, 21. Oktober 2014; *Khlaifia und Andere gegen Italien* (GK), Nr. 16483/12, 15. Dezember 2016; *N.D. und N.T. gegen Spanien*, Nrn. 8675/15 und 8697/15, 3. Oktober 2017.

²⁸ Siehe beispielsweise *Al-Skeini und Andere gegen Vereinigtes Königreich* (GK), Nr. 55721/07, 7. Juli 2011.

²⁹ *Hirsi Jamaa und Andere gegen Italien* (GK), a.a.O., Rdnr. 177.

³⁰ *Zustimmende Meinung des Richters Pinto de Albuquerque in M.A. gegen Litauen*, a.a.O.

³¹ *Zustimmende Meinung des Richters Pinto de Albuquerque in Hirsi Jamaa gegen Italien*, a.a.O.

³² *Abweichende Meinung der Richter Ravarani, Bošnjak und Paczoly in M.A. gegen Litauen*, a.a.O., Rdnr. 5.

³³ *UN-Kinderrechtsausschuss*, *D.D. gegen Spanien*, 1. Februar 2019, com. no. 4/2016, *CRC/C/80/D/4/2016*.

³⁴ In diesem Sinne, siehe *Jari Pirjola*, »*Shadows in Paradise – Exploring Non-Refoulement as an Open Concept*«, a.a.O., S. 656.

³⁵ <https://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/schicksalsjahr-1938/258896/die-irrfahrt-auf-der-st-louis>.

³⁶ *Paulo Pinto de Albuquerque*, *The Rights of Migrants and Refugees under the European Convention on Human Rights: Where are we now? keynote speech delivered during the conference »The Rights of Migrants and Refugees: Exploring the Role of Courts and Tribunals«*, organized by the Irish Centre for Human Rights, on the 17th and 18th May 2018, at the National University of Ireland, Galway, S.21. 

Europäische Integration durch Flüchtlingsschutz – Aus der Rechtlosigkeit ins Recht

Von Dr. Reinhard Marx, Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

*»Nur weil die Völker der Erde trotz aller bestehenden Konflikte sich bereits als ein Menschengeschlecht etabliert haben, konnte der Verlust der Heimat und des politischen Status identisch werden mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt.«
Hannah Arendt¹*

An den Grenzen Europas suchen Flüchtlinge, insbesondere aus den von Bürgerkriegen und bewaffneten Konflikten zerrissenen Ländern Afghanistan und Syrien Schutz in Europa, aus Afghanistan seit 1979, aus Syrien seit 2011.

Doch die Tür ist verschlossen, fast! Nachdem die **Fluchtrouten über osteuropäische Länder** abgeschnitten worden waren, wurde im März 2016 die Route über die Türkei nach Griechenland gesperrt. Kurz zuvor war unter Führung von Österreich die **Balkan-Route** geschlossen worden.² Der Preis? Selbst auferlegte Einschränkung der außenpolitischen Handlungsfreiheit der EU. Türkische Truppen besetzen im August 2016 2.000 Quadratkilometer im Norden Syriens und Anfang 2018 Afrin. Der wissenschaftliche Dienst des Bundestages erkennt hierin eine völkerrechtswidrige Besetzung. Der Bruch des Völkerrechts, der 1648er westfälischen Regeln bleibt sanktionslos. Die EU schweigt. Dabei hatte sie doch zuvor noch auf den Einfall der »grünen Männchen« auf der Krim, gegen die andauernde »verdeckte Kriegführung« der russischen Armee im Donbass Sanktionen beschlossen. Zu groß die Furcht, der Herbst 2015 könnte sich wiederholen. Folge ist das bewusste Blindmachen gegen massive Verletzungen der Menschenrechte und grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts durch die türkische Regierung, die Hinnahme der Grenzschießung gegen Syrien, obwohl diese Praxis nach Unionsrecht eine Behandlung als sicherer Drittstaat nicht zulässt.

Die verbliebene Fluchtroute führt über das Mittelmeer. Bereits 2011 hatte der Philosoph *Jürgen Habermas* in der Flucht über das Mittelmeer eine beunruhigende Frage an die Bürger Europas erkannt.³ Hatte Italien nach dem Europa erschüt-

ternden Versinken eines Bootes mit 500 Flüchtlingen am 3. Oktober 2013 die Aktion »Mare Nost- rum« (Mittelmeer) ins Leben gerufen, musste diese nach einem Jahr abgebrochen werden; mangels Unterstützung durch die EU. De Maiziere, damaliger Innenminister, kritisierte die Italiener wegen ihrer »Brücke nach Europa«; ein Vorwurf, der zum zynisch anmutenden Mantra, *Leitmotiv*, für die Mittelmeerpolicy der EU wurde: Die Neuen in Italien sperren das Mittelmeer gegen private Seenotrettungsdienste. Kriminalisierung privater Retter geht mit ihrer Rufschädigung einher; sie werden als Komplizen libyscher »Schlepper« stigmatisiert. Hingegen handelt die EU staatsmännisch, arbeitet mit der »libyschen Küstenwache«, ehemaligen Warlords, zusammen. Die EU weiß, dass abgefangene Flüchtlinge in Lagern festgehalten, gefoltert, zur Prostitution gezwungen werden; sie weiß, dass der UN-Sonderbeauftragte für Libyen, Ghassan Salamé, klagt, dass Flüchtlinge »ständig von bewaffneten Gruppen in Ost und West für militärische Zwecke und Zwangsarbeit missbraucht« werden.⁴

Selbst auferlegte Beschränkung der Außenpolitik und Wegschauen bei Grenzschießungen hier, Komplizenschaft mit Warlords dort. *Interessen gehen Werten vor.*

Man spricht allgemein von einer Flüchtlings**krise** in Europa, ein Schlagwort, das nach dem britischen Sozialphilosophen *Zygmunt Bauman* ebenso »vage wie unheilvoll und absichtsvoll alarmierend ist«⁵ und ganz offensichtlich den Flüchtlingen die Schuld am **europäischen Schutzversagen** zuschieben soll. Wir sollten Begriffe mit Bedacht wählen: Versagen ist noch keine Krise. Doch das Schutzversagen im Flüchtlingsschutz weist auf ein noch größeres Versagen hin; Europa löst sich von seinen überkommenen, historischen Werten. Schutzversagen gegenüber Flüchtlingen geht mit einem Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten einher. Der von Werten geprägte Zusammenhalt erodiert, in der Flüchtlingspolitik wird er besonders sichtbar: Das Verbot von Folter, der Nichtzurückweisung, vom EGMR 2012 Italien und der EU aus Anlass der Push-Back-Policy auf dem Mittelmeer gen Libyen ins Gewissen eingeschrieben?⁶ Vergessen? Mitnichten. Anders als durch die damals verurteilte italienische Regierung werden die Flüchtlinge nicht mehr an Bord

genommen und nach Libyen verbracht, sodass es an der für die Anwendung des Refoulementverbotes erforderlichen Herrschaftsgewalt über diese fehlt. Stattdessen nimmt die »libysche Küstenwache« die Flüchtlinge an Bord oder verhindert die Abreise aus Libyen. Handelt die EU damit rechtmäßig?

Die Mitgliedstaaten liefern der »libyschen Küstenwache« systematisch Informationen über Flüchtlingsboote auf dem Mittelmeer, damit diese von der »libyschen Küstenwache« nach Libyen zurückgebracht werden. Sie verletzen mit dieser Praxis zwar nicht das Refoulementverbot, tragen aber dazu bei, dass die zurückgebrachten Flüchtlinge Opfer von **Verbrechen gegen die Menschlichkeit** nach Artikel 7 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs werden. Kritik in den sozialen Medien bringt es auf den Punkt: Nur zwei Prozent wagen den Fluchtweg über das Mittelmeer. »Doch schon dabei ertrinken unvermeidlich Tausende. Diese Politik ist derart verantwortungslos, dass sie moralisch der Rücksichtslosigkeit des Totschlags nähersteht als der Tugend des Rettens.«⁷

Was bedeutet dieser Befund für unser Verständnis von Werten? Für *Zygmunt Bauman* steht das Schutzversagen gegenüber Flüchtlingen beispielhaft für den Prozess des Verlustes von Werten: All die mit der Behandlung von Flüchtlingen verbundenen »moralischen Ungeheuerlichkeiten« verlieren an Neuigkeitswert. Es sei aber leider normal, »dass schockierende Ereignisse sich in die langweilige Routine der Normalität verwandeln – dass moralische Panik sich selbst verbraucht.«⁸ Wir erinnern uns: Am 3. Oktober 2013 ertranken 500 Flüchtlinge im Mittelmeer. Die ganze Welt war entsetzt. Der Papst reiste nach Lampedusa, um den Flüchtlingen beizustehen. Doch heute regt sich kaum noch einer auf, wenn Flüchtlinge im Mittelmeer ertrinken. Im Gegenteil, dies wird hingenommen, um Europa nach außen abzuschirmen.

Die Mittelmeerpolitik ist vorläufiger Höhepunkt einer seit über drei Jahrzehnten betriebenen Politik, die gemeinsamen Grenzen nach außen zu schließen. Für die Legitimationsbeschaffung wird auf das Ziel der Bekämpfung illegaler Einwanderung verwiesen. Dass Schutzbedürftige von dieser Politik betroffen sind, wird heruntergespielt, wenn es denn in der öffentlichen Kommunikation überhaupt als Problem identifiziert wird. Nunmehr geht die Bekämpfung irregulärer Einreisen mit Verletzungen internationaler Regeln der Seenotrettung einher. Kann es verwundern, dass vor

diesem Hintergrund die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Werte, die Europa zusammenhält, schwindet?

A.

Die menschliche Würde ist unteilbar

Das Vertrauen in eine wertebasierte EU ist erschüttert: Die EU gründet nach Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union auf der Achtung der *Menschenwürde* und *der Wahrung der Menschenrechte*. Missachtet sie gegenüber Flüchtlingen derart grundlegend ihre Werte, beschädigt sie ihr eigenes ethisches Fundament und bleibt dies nicht folgenlos für ihre Bürger. Angesichts der nationalistischen gegen die Europäische Union gerichteten Kräfte, die seit 2015 ihr Anziehungskraft nahezu ausschließlich aus der lautstarken, menschenverachtenden Ablehnung der humanitären Migration und muslimischen Flüchtlinge gewinnen, ist eine Diskussion über die Menschenwürde für das Zusammenwachsen der europäischen Gesellschaften unabdingbar. Die Neue Richtervereinigung und Pro Asyl haben ein hierauf aufbauendes Neun-Punkte-Programm verabschiedet, das in den Tagungsmappen beigelegt ist. Das stetig steigende Aufkommen anti-europäischer Kräfte zeigt, dass Ablehnung der Migration nicht Europa, sondern dumpfe nationalistische Vorbehalte stärkt und eine EU, die zielstrebig die Abwehr der Flüchtlinge betreibt, diesen Kräften als Beweis dient, dass sie im Recht sind.

Wir brauchen eine **neue Erzählung** über den Flüchtlingsschutz, die Flüchtlinge und europäische Bürger durch die Menschenwürde miteinander verbindet. Der bloße Verweis auf völkerrechtliche Grundlagen trägt nicht mehr, wie die derzeitige Politik der EU gegen Flüchtlinge zeigt. Eine Diskussion über das **Warum** des Flüchtlingsschutzes gibt es bislang aber nur in Ansätzen.⁹ Ausgehend vom Achtungsanspruch der menschlichen Würde möchte ich deshalb die menschenrechtlichen Fragen diskutieren, die mit dem Fluchtweg verbunden sind.

B.

Recht, Rechte zu haben

Gibt es ein **Urrecht**, das wir alle gemeinsam haben, und dessen Raub alle angeht und nicht nur die Flüchtlinge? Ein Recht aus dem sich alle anderen Rechte ableiten, also unsere und die der Flüchtlinge? *Hannah Arendt* war wohl die erste,

die von einem **Recht, Rechte zu haben**, sprach.¹⁰ Alle Menschen haben Rechte, kommen mit diesen auf die Welt, müssen ihnen nicht erst gewährt werden. Was jedoch die Flüchtlinge von uns unterscheidet, ist, dass ihnen die Anerkennung dieses Rechts verweigert wird, dass sie, obwohl mit Rechten ausgestattet, »vogelfrei« sind. Artikel 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert das gemeinsame innere Band zwischen uns und den Flüchtlingen so: »*Jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.*«

Aus diesem Unrecht, dem Recht, Rechte zu haben, folgt, dass es einen **Staat** geben muss. Denn eine *Rechtsperson* entsteht erst, wenn Menschen in ihr Handeln einen gemeinschaftlichen Willen einbeziehen, der in den anerkannten Normen ihrer staatlich verfassten Gesellschaft verkörpert ist.¹¹ Menschenrechte setzen also staatlich organisierte Macht voraus, etablieren diese aber zugleich selbst in den Formen des Rechts.¹² Es ist dieser *dialektische Zusammenhang von Menschenrechten und Staat*, in dem *Ernst Bloch* und *Hannah Arendt* das »**Grundrecht auf Gemeinde**« stellen.¹³ Dieses ist dem Staat vorgelagert; entspringt nicht aus einer Nation, sondern, wie es *Hannah Arendt* formuliert hat, aus dem Recht jedes Menschen auf Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen.¹⁴

C.

Sturz in die Rechtlosigkeit

Mit der Flucht über die Staatsgrenze verlieren Flüchtlinge den Schutz ihres Staates. Erst seit dem Ersten Weltkrieg sind es ganze Völkerschaften, die sich im **Niemandsland der Rechtlosigkeit** befinden. Seitdem ist die Flüchtlingsfrage universell geworden.¹⁵ Flüchtlinge werden nicht mehr als Rechtsperson anerkannt, leben im Niemandsland. Für dieses metaphorische Bild steht noch immer einprägsam und erschütternd wie kaum ein anderes, der Suizid **Walter Benjamins** im spanischen Grenzort Portbou 1940. Im francistischen, mit dem nationalsozialistischen Deutschland verbundenen Spanien fühlte er sich nicht sicher vor dem Zugriff der deutschen Verfolger. Auf der Ficht war er recht- und schutzlos. Er wählte deshalb den Freitod, in seinem Gepäck das endlich erlangte U.S.-Visum. Passen nicht auch die toten Flüchtlinge im Mittelmeer in dieses Bild? Was sie von Walter Benjamin unterscheidet, ist, dass sie nicht aus Angst vor den Verfolgern den Tod wählen, sondern diesen aus Verzweiflung bewusst in Kauf nehmen, um einen Ort der

Sicherheit zu finden, in dem sie als Rechtsperson anerkannt werden. In beiden Fällen sterben Flüchtlinge im Niemandsland, auf der Flucht zwischen den Staaten, im Gebirge, im Meer, ohne Rechte.

Völlige Schutzlosigkeit kennzeichnet die Phase zwischen dem Verlust des schützenden eigenen Staates und der erhofften Erlangung des Schutzes durch einen anderen. Flüchtlinge befinden sich nicht *außerhalb* des Gesetzes, sondern *außerhalb jeglichen* Gesetzes; sind eine neue Art. von Ausgestoßenen und Gesetzlosen.¹⁶ Was folgt daraus? Müssen wir den Verlust der Menschenrechte, den Flüchtlinge fern von uns erlitten haben, durch Aufnahme in unserem Staat wiedergutmachen? Die Genfer Flüchtlingskonvention zwingt uns dazu. Aber an wen richtet sich diese Rechtspflicht? *Jürgen Habermas* spricht von einer Rechtspflicht, die aus der Positivierung der Menschenrechte folgt und sich in das »Gedächtnis der Menschheit eingegraben hat.«¹⁷ Gleichwohl fällt die Antwort auf die Frage der Erfüllung dieser Rechtspflicht in Europa sehr kontrovers aus. Das erleben seit den 1970er Jahren und insbesondere jetzt.

D.

Wiedereinsetzung ins Recht

Wir haben also eine neue Erzählung des Flüchtlingsschutzes. Aber es fehlt der letzte Schritt: **Wie kommen die Flüchtlinge bei uns in Europa aus der Rechtlosigkeit ins Recht?**

Drei **offene Fragen** stellen sich hier: Gibt es für die politische Steuerung der humanitären Migration eine **rote Linie**? Sind die Staaten diesseits dieser Linie frei in ihrer Flüchtlingspolitik? Wie können im Flüchtlingsrecht verbindlich aufgestellte Rechtspflichten sozial verankert werden?

1. Die rote Linie

Zur ersten Frage hatte bereits Kant in seinen Betrachtungen »*Zum Ewigen Frieden*« zwischen einem Besuchsrecht des Fremden unterschieden, das die Zustimmung der ansässigen Bevölkerung eines Staates voraussetzt, und dem Recht des Fremden, das nicht von dieser Zustimmung abhängig ist, weil die Abweisung des Fremden andernfalls seinen **Untergang** zur Folge hätte.¹⁸ Kant formulierte also etwas, was wir heute als **Prinzip des Non-Refoulement** kennen, positiv-rechtlich niedergelegt in Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK, Art. 3 Abs. 2 Übereinkommen gegen Folter und

Art. 4 GRCh. Dieses markiert die rote Linie, die jeglicher humanitären Steuerung der Migration gesetzt ist. Überschreiten die Staaten sie, stellen sie ihre eigenen ethischen Grundlagen in Frage. Mit ihrer Libyen-Politik hat die EU diese Linie, wenn nicht offen – wie Italien vor 2012 – so doch in ihrer Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache überschritten. Damit nicht genug. Sie bemüht sich um ein gutes Verhältnis zum sudanesischen General Hameti, der zu den grausamsten Kriegsherrn Afrikas gezählt wird, dessen Milizen ganze Dörfer in Dafur ausgelöscht haben und der derzeit in Khartoum mit brutaler Härte gegen die friedliche Opposition vorgehen, damit er den Fluchtweg vom Sudan nach Libyen sperrt.¹⁹

Wollen wir diese Politik ändern, müssen wir sie verstehen. Für Zygmunt Bauman tritt beim aktuellen Konflikt über Migration der *kategorische Imperativ der Moral* in eine direkte Konfrontation mit der *Angst vor dem »großen Unbekannten«*, das Flüchtlinge vor den Toren Europas verkörpern. Impulsive Angst angesichts der Fremden, die unergründliche Gefahren mit sich bringen, tritt in Wettstreit mit dem moralischen Impuls, der der Anblick des menschlichen Elends auslöst. Selten dürfte die Herausforderung für die Moral in ihrem Bemühen, den Willen zu überreden, ihrem Gebot zu folgen, gewaltiger gewesen sein; und selten dürfte das Bemühen des Willens, seine Ohren vor den Geboten der Moral zu verstopfen, qualvoller gewesen sein.²⁰ Es drängt sich aus diesem Befund eine unabweisbare Forderung auf:

Die EU muss sofort ihre Mittelmeerpolitik beenden, Flüchtlinge aus Seenot retten und private Seenotrettungsinitiativen fördern.

2. Der Aufnahmeanspruch der Flüchtlinge

Das Flüchtlingsrecht erschöpft sich aber nicht im bloß negatorisch bleibenden Schutz gegen Abschiebung und Zurückweisung. Der Schritt von der Rechtlosigkeit ins Recht meint mehr. Auch hierauf enthält die Genfer Flüchtlingskonvention eine Antwort. Sie normiert für die Vertragsstaaten Rechtspflichten. Und doch funktioniert sie nicht, weil sie die Frage nicht beantwortet, welcher Staat Flüchtlingen einen in der Konvention geregelten Schutzstandard gewährt, der über den bloßen Refoulementschutz hinausgeht. Dies hatte in den 1970er das Phänomen des »*refugee in orbit*« in Europa zur Folge, ein heute globales Phänomen.

Und doch hilft uns die Konvention bei der Frage, wie Flüchtlinge aus der Rechtlosigkeit ins Recht

gesetzt werden müssen, weiter. Nicht nur die Grenzen des Herkunftslands markieren die rote Linie, sondern auch die anderer Staaten, wenn nicht sicher ist, ob sie von dort aus weitergeschoben werden. Würde das hier angesprochene völkerrechtliche Verbot des **indirekten Refoulement** wirksam umgesetzt, gäbe es keine »*refugees in orbit*« mehr. Für die EU heißt dies, Abschiebungen in Drittstaaten, die keine Vertragsstaaten der GFK oder zwar Vertragsstaaten sind, aber deren Schutz nicht garantieren, sind unzulässig. Dies ist Konsequenz der roten Linie. Diese wird auch dann überschritten, wenn die indirekte Gefahr eines Refoulement durch den Drittstaat besteht. Denn dann setzt der Abschiebestaat die Orbitkette in Gang, die ins Herkunftsland führt. Nur wenn ein Flüchtling in einem anderen Vertragsstaat wirksam Schutz erlangt hat und juristisch geprüft wurde, dass er diesen nach seiner Rückführung dorthin auch weiter erhält, darf der Schutz verweigert werden. Hieraus folgt:

Das im Unionsrecht geregelte Konzept sicherer Drittstaates darf nicht weiter praktiziert werden, da es »*refugees in orbit*« schafft.

3. Soziale Basis flüchtlingsrechtlicher Pflichten

Kommen wir zum Schluss zur dritten Frage: Wie können im Flüchtlingsrecht verbindlich aufgestellte Rechtspflichten sozial verankert werden?

Ausgangspunkt dieser Frage ist das Prinzip der **Universalität der Menschenrechte**, 1945 in der Charta und 1948 in der Allgemeinen Erklärung positiv rechtlich normiert. Die **Universalität** verbindet Menschen verschiedener Kontinente, Kulturen und Regionen. Gegen die Universalität wird jedoch der **Nahhorizont** menschlicher Anteilnahme ins Spiel gebracht, der sich gegen den **Fernhorizont** der Menschenrechte in Stellung bringt. Und das geht so: Im Nahhorizont der Ethik ist mehr Verständnis und Einsatz zu erwarten als im Fernhorizont. Und der Kurzschluss aus dieser Erkenntnis? Gegen diese »*natürlichen Gegebenheiten*« verstößt das deutsche Gemeinwesen, wenn es ein umfassendes Asylgrundrecht gewährt.²¹ Diese Stimme im Verfassungsdiskurs der 1990er Jahre blieb singulär. Aber werden die Mitgliedstaaten und die EU nicht von diesem ethischen Nahhorizont geleitet? Schielen sie nicht auf die Wähler der extremistischen Rechten, kommen sie ihnen deshalb mit Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge entgegen?

Eine Aufspaltung ethischer Pflichten in einen Nah- und in einen Fernhorizont **verstümmelt** die

Universalität. Diese ist nicht geografisch bedingt, sondern – wie ihr Name sagt – universell. Dass diese Universalität im Alltag Gestalt gewinnen kann, hat der britische Rechtsanwalt Peter Benenson am 28. Mai 1961, inmitten einer politisch polarisierten, ideologisch gespaltenen Welt vorgemacht. Er gründete amnesty international, weil konkrete Solidarität für schuldlose Gefangene überall in der Welt eine selbstverständliche Pflicht ist. Nicht die aufrechnerische, kleinliche, auf den eigenen Vorteil bedachte Hilfe; nein, im Fernhorizont der Universalität materialisiert sich im Flüchtlingsschutz die erforderliche Hilfe für die, die auf unseren Schutz angewiesen sind.

Bleibt die Frage, wie das Recht mit einer derart *konkret verstandenen Universalität* unterfüttert werden kann? Es ist wohl eine der schwierigsten Aufgaben, im öffentlichen Diskurs zu vermitteln, dass die Rechtlosigkeit der Flüchtlinge nicht nur die Flüchtlinge, sondern auch die Bürger in Europa betrifft und deshalb Flüchtlingen Schutz zu gewähren ist. Beim Klimaschutz liegt es auf der Hand. Wir werden unsere Erde nicht wiedererkennen, wenn nichts passiert. Eine derartige durch diese Erkenntnis entzündete Motivations- und Schubkraft, die jetzt die Öffentlichkeit in Ruhelosigkeit versetzt, kann den Flüchtlingsschutz nicht tragen, ist es doch für europäische Bürger nach 74 Jahren mehr oder weniger Frieden in Europa schlechthin nicht vorstellbar, dass sie selbst einmal wie die Flüchtlinge heute in die Rechtlosigkeit stürzen könnten.

Wir haben bislang versäumt, darüber nachzudenken, mit welcher Erzählung wir die Bevölkerung für den Flüchtlingsschutz gewinnen können. Insoweit trifft auch uns als Angehörige der Zivilgesellschaft ein Mitverschulden an der derzeitigen Polarisierung der Gesellschaft. Insbesondere haben wir es versäumt, die seit langem auf der Tagesordnung stehende »**soziale Frage**« in den Flüchtlingsdiskurs einzubeziehen. Das Verhältnis zwischen der früheren Arbeiterklasse, die sich zur Klasse der sozial Ausgegrenzten gewandelt hat, und den Linksliberalen ist zerrüttet; hieraus schöpfen die antieuropäischen Kräfte ihre politische Legitimation, **überall in Europa**. Wir werden keine soziale Basis für den Flüchtlingsschutz finden, kein friedliches Europa schaffen, wenn wir die soziale Frage aus Angst vor Missverständnissen ausklammern. Lebensgeschichtlich erlebe ich von meiner familiären Herkunft her dieses zerrüttete Verhältnis in mir selbst und lebe ich mit den hieraus folgenden Spannungen. Das heißt aber nicht, dass wir die Ausgegrenzten gegeneinander ausspielen dürfen, wie es Teile der

politischen Linken, aber auch – etwas moderater – der ehemalige Bundespräsident *Joachim Gauck* in einem Zeit-Artikel²² unternehmen. Wollen wir die Flüchtlinge schützen, müssen wir der Öffentlichkeit deutlich machen, dass wir nur die Flüchtlinge aufnehmen, die schutzbedürftig sind, und es – auch wenn es den Staat Geld kostet – ein Gebot der Humanität und universell verstandener Nächstenliebe ist, dass wir Menschen in Not nicht abweisen und ihnen auch nicht den Fluchtweg weit vor den Toren Europas abschneiden dürfen.

Wir müssen das soziale Klima entgiften und eine positive Botschaft in den öffentlichen Diskurs senden. Nicht mehr die von Hass und Feindschaft ausgefüllten Schlagwörter der extremistischen Rechte dürfen die europäische Diskussion beherrschen, sondern inhaltlich und strategisch gesetzte Leitideen. Damit helfen wir den Flüchtlingen, dass sie aus der Rechtlosigkeit wieder ins Recht eingesetzt werden und tragen so dazu bei, dass Europa als Wertegemeinschaft zusammenwächst.

Wir können hierzu an die **konkrete** Fernwirkung der universellen Menschenrechte anknüpfen, um in der Bevölkerung Empathie für die Flüchtlinge hervorzurufen. Dies ist nicht nur für die Flüchtlinge wichtig, sondern auch für **unser Europa**. Für die soziale Verankerung rechtlicher Pflichten können wir an den **Gedanken der Solidarität** anknüpfen. *John Rawls* entwickelt in seiner »*Theorie der Gerechtigkeit*« den Gedanken, dass das Prinzip der gegenseitigen Hilfe nicht nur gegenüber bestimmten Menschen besteht, sondern gegenüber **Menschen überhaupt**, eine Hilfe die über politische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Grenzen hinausgeht, Schutz allein an das **Menschsein** knüpft.²³ Dementsprechend könne es nicht auf Menschen, die mir im Nahbereich vertraut sind, eingeschränkt werden. Der Gedanke der Solidarität ist vielschichtig. Aber die Diskussion über public solidarity zielt nicht auf den nationalen, sondern auf das »*universelle Gattungswesen Mensch*«. ²⁴ Wir haben also eine Ausgangsbasis, um die Öffentlichkeit für die Flüchtlinge zu gewinnen.

Für die Konflikte in den Regionen außerhalb von Europa sind zwar die nationalen Eliten verantwortlich. Europa kann sich damit aber nicht herausreden. Diese Mitschuld ist ein Stachel, der aus der europäischen Politik der Kolonialisierung bis in die Gegenwart hineinwirkt. Es war die Berliner Westafrika-Konferenz von 1884, auf der Afrika unter den europäischen Mächten aufgeteilt wurde. Diese und das politische Geschacher, das sich Großbritannien und Frankreich nach dem Ersten

Weltkrieg um den Nahen Osten lieferten, hat bis heute Auswirkungen auf die Konflikte im Nahen Osten. Wir tragen zwar keine juristische Mitschuld für die Taten unserer Vorfahren. Ein wenig mehr Demut gegenüber den Flüchtlingen stünde uns aber gut an. Eine Demut aus der eine EU entsteht, die nicht nur wertebasiert im Vertragstext ist, sondern von Menschen getragen wird, die diese Werte einfordern, für uns und die Flüchtlinge.

Anmerkungen:

¹ Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, 1951, S. 462.

² Zustimmung Julian Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration*, 2017, S. 117 ff.

³ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, 2011, Seite 33.

⁴ FAZ vom 18. April 2019.

⁵ Zygmunt Bauman, *Die Angst vor den anderen. Ein Essay über Migration und Panikmache*, 2018, S. 80

⁶ EGMR, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012,809 - Hirsi

⁷ Paul Collier, *Beyond the boat people: Europe's moral duties to refugees*, <https://www.socialeurope.eu/2015/07/beyond-the-boat-people-europes-moral-duties-to-refugees/>

⁸ Zygmunt Baumann, *Die Angst vor den anderen. Ein Essay über Migration und Panikmache*, 2018, S. 8

⁹ S. hierzu den Sammelband »Ethik der Migration. Philosophische Schlüsseltexte, Frank Dietrich, suhrkamp taschenbuch wissenschaft, 2018; illustrativ für die Zwiespältigkeit dieser Diskussion Julian Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration*, 2017, S. 24 ff., 117 ff.

¹⁰ Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft*, 1951, S. 454; s. hierzu Thomas Meyer, in: Hannah Arendt. *Wir Flüchtlinge*, 9. Auflage, 2018, S. 49 ff.

¹¹ Axel Honneth, *Kampf um Anerkennung*, 9. Aufl., 2016, S 129.

¹² Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, 1992, S. 169.

¹³ Ernst Bloch, *Naturrecht und menschliche Würde*, 1980, S. 314.

¹⁴ Hannah Arendt, *Es gibt nur ein einziges Menschenrecht*, in *Praktische Philosophie/Ethik*, 2, Höffe/Kadelbach und Plumpe, 1981, S.152 (163); so auch Michael Walzer, *Mitgliedschaft und Zugehörigkeit*, in: *Ethik der Migration*, Frank Dietrich (Hrsg.), 2017, S. 29 (45).

¹⁵ Thomas Meyer, in: Hannah Arendt. *Wir Flüchtlinge*, 9. Auflage, 2018, S. 46 ff.

¹⁶ Zygmunt Bauman, *Verworfenes Leben. Die Ausgegrenzten der Moderne*, 2005, S. 108.

¹⁷ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, 2011, S. 33.

¹⁸ Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden*, Werkausgabe XI, 1968, S. 213 f.

¹⁹ *Süddeutsche Zeitung* v. 4. Juni 2019; *Die Zeit*, Mai 2019, Nr. 23.

²⁰ Zygmunt Baumann, *Die Angst vor den anderen. Ein Essay über Migration und Panikmache*, 2018, S. 1045.

²¹ Winfried Brugger, *Juristenzeitung* 1993, Seite 119 (120).

²² *Die Zeit* vom 13. Juni 2019, Nr. 25.

²³ John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 1975, S.136; Michael Walzer, *Mitgliedschaft und Zugehörigkeit*, in: *Ethik der Migration*, Frank Dietrich (Hrsg.), 2017, S. 29 (31).

²⁴ Hauke Brunkhorst, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, 2002, S.36 f. 

Aktuelle Entwicklungen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Von Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

Sehr geehrte Frau Dr. Schäfer,

sehr geehrte Damen und Herren,

die in der letzten Woche veröffentlichten weltweiten Flüchtlingszahlen zeigen uns: Flüchtlingschutz ist wichtiger denn je. Gleichwohl ist Flüchtlingsschutz ein facettenreiches Thema. Dies wird bereits bei der einfach erscheinenden Frage sichtbar, wer eigentlich Flüchtling ist. Denn die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention erfasst längst nicht alle weltweit flüchtigen Menschen. Personen, die aus humanitär nachvollziehbaren Gründen, wie der Aussicht auf ein besseres Leben, ihre Heimat verlassen, werden von ihr nicht erfasst. Es wird deutlich: Flüchtlingsschutz ist ein sehr komplexes Thema. Ein Thema das den Blick aus verschiedenen Perspektiven und von unterschiedlichen Professionen bedarf. Das Symposium mit seinen Gästen aus Zivilgesellschaft, Politik, Anwaltschaft und Verwaltung ist wahrlich ein Fachforum zu diesem komplexen Thema. Ich freue mich besonders auf den Austausch mit Ihnen und bedanke mich für die Einladung.

Erlauben Sie mir ein paar Worte zu meiner Person.

Ich habe das Amt des Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im letzten Jahr angetreten. Davor war ich viele Jahre in Bayern für das Ausländer- und Asylrecht zuständig. Ich muss sagen, ich bin selbst überrascht, wie schnell das Jahr als Präsident des Bundesamtes vorbei gegangen ist.

Seit ich das Amt angetreten, geht mir der Ruf voraus, ich sei ein »Hardliner«. Aus meiner Sicht ist das eine zu einfache Darstellung meiner Perspektive auf die Themen Asyl, Flüchtlingsschutz und auch zum Thema Rückkehr. Das Wort »Hardliner« möchte ich nicht unkommentiert stehen lassen, denn mir ist die Orientierung am

geltenden Recht das zentrale Anliegen. Ich begreife dies als Selbstverständlichkeit im Rechtsstaat.

Ich möchte Sie heute über das Bundesamt informieren.

Das Bundesamt hat sich gewandelt und zwar zum Positiven. Wir sind personell sehr stark gewachsen. Die Behörde hat einen Personalanstieg erfahren, der auch in der Wirtschaft nicht alltäglich ist. Der Personalzuwachs hat sich seit 2016 verstetigt, wir haben mittlerweile rund 8.000 Dauerstellen und viele zunächst befristete Beschäftigte konnten mittlerweile einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten. Dies freut mich ganz besonders. Als Präsident werde ich von zwei Vizepräsidenten unterstützt. Insgesamt hat das Bundesamt eine umfangreiche Umstrukturierung erfahren, welche durch eine deutlich verringerte Führungsspanne zum Ausdruck kommt.

Ich nehme wahr, dass im Amt ein wertschätzendes und vertrauensvolles Miteinander vorherrscht und ich mag behaupten, es ist Ruhe eingekehrt. Das Selbstverständnis des Bundesamtes als Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Miteinander gelebt.

Wo stehen wir heute im Bereich Asyl und in der Integration?

Lassen Sie mich mit unseren nationalen Asylzahlen beginnen. Im Jahr 2018 wurden beim Bundesamt rund 186.000 Asylanträge gestellt. Verglichen mit dem Vorjahr 2017 sind die Asylzugänge damit zwar rückläufig (17 Prozent), aber mit 64.000 Erstanträgen in den ersten fünf Monaten dieses Jahres bewegen sich die Zugänge immer noch auf einem hohen Niveau. Etwa 21 Prozent der Asylerstanträge betrifft nachgeborene Kinder bis zu einem Jahr. Weiter hat das Bundesamt über 90.000 Erst- und Folgeanträge entschieden. Die Zahl der anhängigen Verfahren hat Ende Mai 2019 rund 53.000 betragen. Unser Ziel ist es, Asylverfahren innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Dies ist uns gelungen. Die Verfahrensdauer der Jahresverfahren liegt bei rund drei Monaten. Hieran zeigt sich, dass Asylverfahren heute deutlich schneller entschieden werden als

noch vor einigen Jahren. In den neuen AnKER-Einrichtungen und in den funktionsgleichen Einrichtungen erhalten Menschen noch schneller Gewissheit über den Ausgang ihres Asylverfahrens. Hier beträgt die Verfahrensdauer nur 1,9 Monate.

Die Zahlen spiegeln die Geschehnisse in den Herkunftsländern wider, daher möchte ich mit den zentralen neuen Entwicklungen fortfahren. Die meisten Asylbewerberinnen und Asylbewerber kommen nach wie vor aus Syrien. In den ersten fünf Monaten dieses Jahres waren es fast 17.000 Menschen. Mit einer Schutzquote von 84 Prozent erhält ein Großteil einen Schutzstatus. Nigeria ist nach dem Irak das drittstärkste Herkunftsland. Wir haben 5.800 Erstanträge entgegengenommen. Die Schutzquote ist mit rund sieben Prozent niedrig. Wir erleben hier eine Entwicklung, die wir immer häufiger sehen. Es ist die Sekundärmigration – im Falle von Nigeria aus Italien. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus der Türkei bilden mit 4.000 Erstanträgen die viertgrößte Zugangsgruppe. Die Schutzquote beträgt aktuell circa 47 Prozent.

Kommen wir zur Gesamtschutzquote, einer zentralen statistischen Größe. Betrachtet man alle Entscheidungen, so errechnet sich eine Gesamtschutzquote von rund 36 Prozent. Damit nehmen weniger als die Hälfte der Asylanträge einen positiven Ausgang, während die große Mehrheit – nahezu zwei Drittel der Antragstellerinnen und Antragsteller – nicht die Voraussetzungen für eine asylrechtliche Schutzgewährung erfüllen. Aus unserer Sicht sind das zu viele. Es ist Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass weniger Menschen ihre Heimat verlassen, um in Deutschland Asyl zu beantragen.

Ich komme zur Qualität unserer Asylverfahren. In den Jahren der starken Fluchtzuwanderung 2015 und 2016 sowie teilweise auch 2017 haben die Bescheide nicht die Qualität gehabt, die sie heute haben. Wir legen aber einen sehr großen Fokus auf die Qualität – einfach gesagt, unsere Bescheide sollen so gut sein, dass Verwaltungsgerichte darauf verweisen können. Dies ist unsere Vision von Qualität. Konkret haben wir das Vieraugen-Prinzip bei allen unseren Bescheiden wieder eingeführt. Hinzu kommen stichprobenhafte Überprüfungen in großer Zahl und eine jährliche Prüfung durch die Innenrevision. Wir wissen, die Qualitätssicherung unserer Asylbescheide ist das eine – für gute Qualität stehen aber auch die Qualifizierung unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, fundiertes Herkunftsländerwissen und eine

angemessene Bearbeitungszeit. Mitarbeiterqualifizierungen sind für uns ein zentrales Thema, so haben wir die Schulungsdauer für unsere Asylentscheider verlängert und bieten eine Vielzahl länderspezifischer Schulungen an. Das UN-Flüchtlingskommissariat ist ein wichtiger Partner. Wir haben erst im Mai 2019 eine Rahmenvereinbarung über unsere Zusammenarbeit geschlossen. Ich halte diese Vereinbarung für sehr wichtig und bin mir sicher, wir werden hiervon gegenseitig profitieren. Unsere Qualitätsoffensive trägt Früchte, so ist die Verpflichtungsquote der Verwaltungsgerichte rückläufig. Sie hat im Jahr 2017 noch 22 Prozent betragen und liegt aktuell bei 15 Prozent.

Ich möchte nun über das Bundesamt als Widerspruchsbehörde sprechen. Wie komme ich zu dieser Bezeichnung? Die Widerspruchsprüfung ist der gesetzliche Auftrag des Bundesamts. Alle positiven Bescheide, in denen Flüchtlingsschutz bzw. eine Asylberechtigung zuerkannt wurde, müssen noch einmal überprüft werden. Konkret geht es dabei um die Frage, ob das Schutzbedürfnis, der Schutzanspruch weiterhin besteht. Wir rechnen bis zum Ende des Jahres 2021 mit rund 700.000 Rücknahme- und Widerspruchsprüfungen. Hinzu kommen anlassbezogene Überprüfungen auf der Grundlage von Hinweisen anderer Behörden wie Ausländerbehörden. Es wird deutlich, dass Widerspruchsverfahren ein zentrales Aufgabenfeld des Amtes bilden.

Die Zahl der Verfahren, bei denen der Schutzstatus zurückgenommen oder widerrufen werden muss, ist gering. Die Widerrufs- und Rücknahmequote beträgt im Moment rund 2 Prozent. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags, welcher der Widerspruchsprüfung zugrunde liegt, steht das Widerspruchsverfahren freilich nicht zur Disposition. Gute Qualität ist uns auch im Widerspruchsverfahren sehr wichtig. Ich begrüße daher, dass die Begleitung der Widerspruchsverfahren Bestandteil unserer bereits erwähnten UNHCR-Rahmenvereinbarung ist.

Ein weiteres Verfahren, das uns intensiv beschäftigt, ist das Dublin-Verfahren. Die Dublin-Verordnung ist geltendes Recht, sie ist nicht tot wie vor einiger Zeit in Presse zu lesen war. Solange die Dublin-Verordnung geltendes Recht ist, setzen wir sie um, wir haben hier keinen Handlungsspielraum.

Erlauben Sie mir ein paar Zahlen rund um Dublin. Ich beginne mit den Überstellungen von Deutschland in die Mitgliedstaaten. Im Jahr 2018

wurden rund 9.200 Menschen in die Mitgliedstaaten überstellt, die Überstellungsquote hat damit rund ein Viertel Prozent betragen. Dagegen wurden 7.600 Menschen nach Deutschland überstellt – die Hälfte aus Griechenland. Wir sehen eine Trendwende, denn erstmals wurden mehr Personen aus als nach Deutschland überstellt.

Familienzusammenführungen, das Kindeswohl und den Minderjährigenschutz nehmen wir sehr ernst und bearbeiten solche Fälle mit besonderer Sorgfalt. Eingangs sprach ich bereits von Sekundärmigration – wir erwarten, dass sich dieser Trend fortsetzt. Spanien verzeichnet hohe Zugänge, alleine bis März 2019 wurde mit 26.500 Asylanträgen schon die Hälfte des Zugangs des vorherigen Jahres erreicht. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Venezuela bilden mit fast 10.000 Anträgen in diesem Jahr die größte Gruppe. Es folgt das Herkunftsland Kolumbien mit 5.200 Asylanträgen.

Ich möchte das Thema Kirchenasyl ansprechen, weil hiervon immer wieder im Kontext unserer Dublin-Verfahren zu lesen ist. Kirchenasylfälle haben in der Tat vielfach einen Dublin-Bezug. Kirchenasyl ist ein Sonderpetitionsrecht der Kirchen, um auf Härtefälle aufmerksam zu machen. Damit machen Kirchen das Bundesamt auf Einzelfälle aufmerksam, das seine Entscheidung noch einmal überdenkt. Wir stellen fest, dass das Kirchenasyl heute vielfach angewendet wird, um Deutschland dazu zu bewegen, ein Asylverfahren durchzuführen, für das nach der Dublin-Verordnung ein anderer Dublin-Staat zuständig ist. Aus meiner Sicht kann das Kirchenasyl nicht die Antwort auf das Dublin-System sein. Das Bundesamt betrachtet die Umstände des Einzelfalls im Rahmen des Dublin-Verfahrens und übt den Selbsteintritt aus, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. So hat Deutschland im vergangenen Jahr 2018 in rund 7.800 Verfahren den Selbsteintritt erklärt, das ist mehr als die Hälfte aller Selbsteintritte in diesem Jahr europaweit.

Ich möchte nun über AnKER-Einrichtungen sprechen – ein Thema das wir undogmatisch diskutieren sollten. Im Kern geht es um Gebote der Vernunft wie:

- Weitere Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Land vor Ort.
- Weniger Reibungsverlusten durch engere Schnittstellen.

- Unsere Rolle ist – wie an allen Standorten: das Dublin- und das Asylverfahren.

- Ergänzende Angebote vor Ort: Asylverfahrensberatung, Rückkehrberatung und Erstorientierungskurse.

AnKER-Einrichtungen sind eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Ankunftscentren. So werden Funktionen und Aufgaben an einem Ort gebündelt. Konkret geht es um: Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung und Rückkehr. Kurze Wege, der direkte Kontakt der Zuständigen untereinander und die Verzahnung der Prozesse sind zentrale Elemente der AnKER-Konzeption. Besonders freut mich, dass das AnKER-Modell in immer mehr Bundesländern umgesetzt wird. Heute sind bereits neun AnKER sowie vier funktionsgleiche Einrichtungen in Betrieb. Auch leistet die Konzeption einen Beitrag zur Sicherheit, denn Identitätsprüfung finden hier am Anfang anstatt wie bisher im Verlauf des Asylverfahrens statt.

Die Kritik an AnKER-Einrichtungen nehmen wir ernst. Beispielsweise wird argumentiert, die Anhörungen würden zu schnell terminiert werden. In der Folge könnten Schutzsuchende keine anwaltliche Vertretung in Anspruch nehmen. Fest steht: Jede Antragstellerin und jeder Antragsteller hat das Recht, sich anwaltlich vertreten zu lassen. Deshalb fragen wir bei der Antragstellung stets nach, ob es eine anwaltliche Vertretung gibt und berücksichtigen dies bei der Ladung zur Anhörung. Kommt erst im weiteren Verfahrensverlauf ein Rechtsbeistand hinzu, verschieben wir auf Wunsch die Anhörung. Das ist geübte Praxis in unseren Außenstellen, Ankunftscentren und AnKER-Einrichtungen in der Fläche.

In den AnKER-Einrichtungen spielt die Asylverfahrensberatung, welche wir gerade pilotieren, eine wichtige Rolle. Sie ist aus meiner Sicht ein Gewinn, der Informationsvorteil der Antragstellenden ist schließlich nicht von der Hand zu weisen. Auch können Vulnerabilitäten frühzeitig identifiziert und im Asylverfahren berücksichtigt werden. Kurzum: Die Resonanz zu AnKER-Einrichtungen, die mich aus den Bundesländern erreicht, ist positiv, dies bestärkt uns, die Konzeption weiter zu entwickeln.

Mit AnKER-Einrichtungen möchte ich das Thema Asyl abschließen und zum zweiten großen Standbein des Bundesamtes kommen - ich spreche von der Integration, die sowohl für Schutzberechtigte als auch für unsere Gesellschaft sehr wichtig ist. Es ist der Auftrag des Bundesamtes, ein bundes-

weites Angebot an Integrationsmaßnahmen zu entwickeln und zu steuern. Wir halten heute ein umfassendes Angebot vor. Unser Ziel ist die Sprach- und Wertevermittlung. Der Integrationskurs und die berufsbezogene Sprachförderung sind unsere zentralen Sprachangebote. Beide bauen aufeinander auf, sodass Deutsch lernen von A1 bis C2 möglich ist. Des Weiteren ist unser Sprachangebot ausdifferenziert und auf die verschiedensten Zielgruppen zugeschnitten. Seit Jahren erreicht kontinuierlich über 90 Prozent der Absolventen am Ende des allgemeinen Integrationskurses das Sprachniveau B1 oder A2. Die starke Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 hat die Teilnehmerstruktur – bis dahin geprägt von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern – verändert. Hierauf galt es zu reagieren. Das Bundesamt hat innerhalb kürzester Zeit reagiert und verschiedene Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielten, die Bedürfnisse der neuen Teilnehmer-schaft zu berücksichtigen. Exemplarisch ist die Einführung eines Zweitschriftlernerkurses zu nennen, welchen es bis zu diesem Zeitpunkt nicht gab. Auch haben wir die Lehrkräfte in den Blick genommen und für sie eine Fortbildung im Umgang mit traumatisierten Menschen entwickelt. Neu ist auch die Förderung der Lern- und

Sozialbegleitung unserer Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer.

Weil die Integration der Menschen vor Ort in den Städten und Kommunen geschieht, pflegen wir eine enge Kooperation mit den Kommunen, welche wir als Integrationspartner verstehen. Im Asyl gehen wir mit den AnKER-Einrichtungen neue Wege. Auch in der Integration sind wir für neue Ideen und Konzepte offen.

Ich komme zum Schluss. Die starke Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 hat beim Bundesamt einen Wandel auf allen Ebenen eingeleitet. Es war nicht immer einfach diesen Wandel zu meistern. Reibungsverluste haben sich manchmal nicht vermeiden lassen. Ich sehe aber, dass das Amt an seinen Herausforderungen gewachsen ist. Die Erfolge, die das Bundesamt erreicht hat, führe ich auf die gute Zusammenarbeit und das Vertrauen seiner Partner zurück. So wollen wir weitermachen. Gemeinsam.

Herzlichen Dank!



Abschlussdiskussion des Flüchtlingsschutzsymposiums – Kommunen als »sichere Häfen«?



Podium mit Prof. Dr. Gesine Schwan, Günter Burkhardt, Liza Pflaum, Helene Heuser, Miriam Koch, Norbert Scharbach, Dr. Ralf Lesser
© EAzB / Fotograf: Esteve Franquesa

19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Französische Friedrichstadtkirche, 24. bis 25. Juni 2019

Dass die Bundesregierung im Blick auf die 42 geretteten Flüchtlinge auf der »Seawach 3«, die nicht ausschiffen dürfen, nach wie vor auf eine europäische Lösung setzt, wird von der Berliner Organisation »Seebrücke« kritisiert. »Es gibt doch schon eine europäische Lösung«, sagte deren Vertreterin Liza Pflaum mit Blick auf die Bereitschaft von Kommunen in mehreren europäischen Ländern, Flüchtlinge aufzunehmen. Vor dem Hintergrund der »Potsdamer Erklärung«, bei der sich jüngst 60 deutsche Städte und Kommunen zur Aufnahme von aus Seenot geretteten Flüchtlingen bereit erklärt haben, wurde das Thema zum Abschluss des 19. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz kontrovers diskutiert.

Der Vertreter des Bundesinnenministeriums, Dr. Ralf Lesser, betonte, dass sein Ministerium die Bereitschaft deutscher Kommunen, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, als sie müssten, »ausdrücklich begrüßt«. Doch auch die Aufnahmebereit-

schaft vieler Kommunen in Europa ändere nichts daran, dass die Entscheidung über die Ausschiffung der Schutzsuchenden bei dem betreffenden Küstenstaat liege. Im Blick auf die »Seawach 3« müsse es daher darum gehen, Italien zu bewegen, der Ausschiffung zuzustimmen.

Deutschland habe in der Vergangenheit vielfach den Selbsteintritt ausgesprochen und sei bereit, das wieder zu tun. »Aber Deutschland kann hier keinen Alleingang machen«, unterstrich Lesser. Es müsse auch im Blick auf weitere Boote, die an den Mittelmeerküsten ankommen werden, eine europäische Lösung gefunden werden.

Um in der aktuellen Situation Abhilfe zu schaffen, habe die Bundesregierung die EU-Kommission dazu gedrängt, eine »Gruppe der Willigen« unter den Mitgliedsstaaten zu bilden, die sich bereit erklären, die ausgeschifften Menschen zu übernehmen. Außerdem habe die Bundesregierung den Anstoß gegeben zur Etablierung des so genannten »Temporären Ad-Hoc-Mechanismus«, der dazu dienen soll, Routinen zu entwickeln, damit eine schnellere Abwicklung bei der Auf-

nahme von aus Seenot geretteten Flüchtlingen erfolgen könne. Das grundsätzliche Ziel der Bundesregierung, sagte Lesser, bleibe aber »eine dauerhafte Lösung im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems«.

Miriam Koch vom Amt für Migration und Integration in Düsseldorf warf der Bundesregierung vor, »über Zuständigkeiten zu reden, während das Sterben im Mittelmeer weiter geht«. Sie kritisierte, dass aufnahmewillige Kommunen durch die Länder ausgebremst würden; in den Jahren größerer Fluchtbewegungen sei das kurzfristige, pragmatische Engagement der Kommunen dagegen willkommen gewesen. Dies sei durch die krisenhafte Lage begründet worden – »aber wir haben auch jetzt eine Krise, wenn auch eine andere: Die Leute sterben!«, sagte Koch. Sie forderte ein Gipfeltreffen von Bund und Kommunen, um zu beraten, wie die Aufnahmebereitschaft der Kommunen konkret umgesetzt werden könne.

Das bestehende System der Zuständigkeiten kritisierte Koch als intransparent. Die durch Städtepartnerschaft verbundenen Städte Palermo und Düsseldorf beispielsweise seien bereit, über das Mittelmeer nach Europa kommende Flüchtlinge auszuschießen bzw. aufzunehmen. »Wir würden handeln, können es aber nicht.« Es gebe keine Lösung innerhalb des bestehenden Systems. Koch plädierte eindringlich dafür, dass Deutschland

eine Vorreiterrolle übernehmen solle, »damit es vorwärtsgeht«.

Günter Burkhardt von Pro Asyl appellierte an die Bundesregierung »politisch zu denken«. Hinter der aktuellen Diskussion um die Aufnahme von aus Seenot geretteten Schutzsuchenden stehe die Frage, »ob Rechtspopulisten in verschiedenen Staaten Europas die Regierung übernehmen«. Der italienische Innenminister Matteo Salvini gewinne großen Zulauf durch seine rechtspopulistischen Äußerungen gegen Flüchtlinge. Ziel der Bundesregierung müsse es daher sein, »dem Mann seine Bilder wegzunehmen«.

Burkhardt betonte außerdem, dass die Bereitschaft der Kommunen zur Aufnahme von Flüchtlingen nicht nur für die über das Mittelmeer kommenden Schutzsuchenden genutzt werden solle, sondern beispielsweise auch beim Familiennachzug. »Der kommunale Ansatz muss weiter durchdekliniert werden.« Nicht zuletzt kritisierte er, dass das aktuelle Sonderprogramm »NesT« innerhalb des gesamten Kontingents von 10.200 Flüchtlingen, die die Bundesregierung durch Resettlement- oder Relocation-Programme aufnehmen will, verrechnet würden. »Deutschland kann mehr«, ist Burkhardt überzeugt, »Und das muss in konkreten politischen Handlungen zum Ausdruck kommen!«.



Anhang

Menschenrechte sind unteilbar und gelten für alle – Neun-Punkte-Programm für den Flüchtlingsschutz in Europa (Auszüge)

Herausgegeben von: Neue Richtervereinigung e.V. www.neuerichter.de; Förderverein PRO ASYL e.V., www.proasyl.de; Zum Weltflüchtlingstag am 20. Juni 2019. Erarbeitung und Copyright: Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx

Vollständiger Text abrufbar unter: www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2019/neun-punkte-programm/neun-punkte-programm.pdf

*»Nur bei vollständiger Organisiertheit des Menschengeschlechts konnte der Verlust der Heimat und des politischen Status identisch werden mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt.«
Hannah Arendt*

Wir rufen dazu auf, sich aktiv für Europa und den Flüchtlingsschutz einzusetzen. Wir lassen nicht zu, dass die aus den Traditionen der Aufklärung, der Entwicklung der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes hervorgegangene europäische Idee, die zwölf Jahren nach dem Ende der beiden Weltkriege als wirksames Friedensprojekt in Gang gesetzt wurde, durch eine europäische Festung zum Erlöschen gebracht wird. Die Europäische Union gründet nach Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union auf der Achtung der Menschenwürde, von Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten. Wir erinnern an die Verpflichtung nach Artikel 3 Abs. 1 dieses Vertrages, dass es Ziel der Union ist, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern. Nur so kann innerer Frieden in der Union und Frieden unter den Völkern gefördert werden. Wir wollen ein Europa, das diese Aufgabe ernst nimmt und sich nicht aus Furcht vor Flüchtlingsbewegungen und Angst vor rechtspopulistischen Bestrebungen in der Union nach außen abschirmt. Diesen aus Furcht geborenen und sich nähernden Binnenblick wollen wir öffnen für ein auf Offenheit, Vielfalt, soziale Gerechtigkeit, sozialen Frieden und Solidarität mit Schutzbedürftigen beruhendes Europa. Denn wir sind davon überzeugt, dass der innere Friede in Europa ohne menschenwürdigen, fairen und rechtsstaatlichen Umgang mit den Flüchtlingen nicht erreicht werden kann.

Wir lassen nicht zu, dass die antieuropäischen Bewegungen in den Mitgliedstaaten Hass gegen Flüchtlinge säen.

Historisch begründete Verantwortung Europas für den Flüchtlingsschutz

Flüchtlingsschutz wie wir ihn heute kennen, wurde 1951 mit der Genfer Flüchtlingskonvention als rechtlich verbindliches Schutzsystem mit begrifflich klaren Kriterien zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen geschaffen, welche die Staaten in die Pflicht nimmt. Dieses Regelwerk löste die seit 1920 unter dem Dach des Völkerbundes verabredeten Flüchtlingsabkommen ab. Anders als diese zielte es nicht nur auf einzelne Flüchtlingsgruppen, sondern war universell konzipiert. Zunächst jedoch diente es dem Schutz der europäischen Flüchtlinge, wie die Stichtagsregelung in Artikel 1 A Nr. 2 und B veranschaulichten. Danach wurden nur Flüchtlinge erfasst, die vor dem 1. Januar 1951 aus ihren Herkunftsländern geflohen waren und konnten die Vertragsstaaten erklären, dass sie den Flüchtlingsschutz auf Flüchtlinge aus europäischen Herkunftsländern beschränken wollten. Erst mit dem Protokoll zur Konvention von 1967 wurde die erste Stichtagsregelung aufgehoben, der Europavorbehalt aber blieb und wird heute noch z.B. von der Türkei aufrechterhalten. Die Konzentration auf Europa hatte historische Gründe:

Den beiden bis dahin so nicht erlebten Weltkriegen von 1914 bis 1918 und von 1939 bis 1945 vorangegangen war über vier Jahrhunderte zuvor das Zeitalter von Reformation und Gegenreformation von 1500 bis 1740, insbesondere aber der Dreißigjährige Krieg von 1618 bis 1648, der die Glaubensflüchtlinge hervorgebracht hatte; im 19. Jahrhundert waren es die politischen Flüchtlinge, die wegen politischer Unruhen, Revolutionen und Aufständen im Rahmen der Neuordnung Europas nach den napoleonischen Kriegen ihre Herkunftsländer verlassen mussten. Beide, Glaubens- und politische Flüchtlinge fanden prominenten Niederschlag in der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.

Bewahrung der Tradition von Aufklärung und universellen Menschenrechten

Die Zivilgesellschaften in den Mitgliedstaaten dürfen nicht zulassen, dass rechts- extreme und antieuropäische Gruppierungen freiheitliche und offene Gesellschaften bekämpfen. Sie dürfen es nicht hinnehmen, dass die europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten keine wirksamen Maßnahmen zur Verteidigung Europas und für den Schutz der Flüchtlinge ergreifen, die in Europa Asyl suchen. Kritik an der herrschenden Politik muss mit der Zurückweisung rechtspopulistischer Kräfte einhergehen.

Die Zivilgesellschaften sollten sich bewusst werden und nach außen deutlich machen, dass die Tradition von Aufklärung und universellen Menschenrechten ihnen eine unvergleichliche Stärke in ihrem Einsatz für die Flüchtlinge vermittelt. Eine Strategie zum Schutz der Flüchtlinge darf nicht defensiv ansetzen, vielmehr muss die begründete Überzeugung vorherrschen, dass flüchtlingsfeindliche Bewegungen ihren zerstörerischen Kampf nicht gewinnen können. Ihnen muss durch eine Politik der sozialen Gerechtigkeit entgegen getreten werden, nicht aber dadurch, dass die wirtschaftliche Not der unteren Gesellschaftsgruppen gegen die existenzielle Not der Flüchtlinge ausgespielt wird und dadurch beide Personengruppen zugleich gesellschaftlich marginalisiert bleiben.

Vor diesem dynamischen Hintergrund stellen wir nachfolgend unser Programm zum Schutze der Flüchtlinge in Europa vor, mit dem die europäische Integration gefördert werden soll. Denn wir sind überzeugt, dass die Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaften die europäische Integration fördert. Ausgangspunkt sind das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit, das beim Flüchtlingsschutz durch das völkerrechtlich verbindliche Verbot der Zurückweisung und Abschiebung in Staaten, in denen diese Rechte bedroht sind, geschützt wird. Diese zwar universell anerkannten Rechte wirken nicht aus sich heraus. Vielmehr entfalten sie nur dann Wirkung, wenn sie täglich aufs Neue erkämpft werden. Die Schutz- und Heimatlosigkeit der Flüchtlinge machen bewusst, wie schnell und wirkungsmächtig die Schutzwirkung dieser Rechte zerstört werden kann.

»Das politische Asyl hat seine Schwächen; häufig wird es nur deswegen wirksam, weil die Menschen die Fähigkeit, sich zu schämen, nicht gänzlich eingebüßt haben.«
Otto Kirchheimer

(...)

Neun-Punkte-Programm für eine Stärkung des Flüchtlingsschutzes in Europa

Das hier vorgestellte Programm konzentriert sich auf die wesentlichen Fragen des Flüchtlingsschutzes. Viele Missstände beruhen auf einer fehlerhaften Anwendung bestehender Richtlinien und Gesetze. Dies gilt in Besonderheit für die Aufnahmebedingungen und die verfahrensrechtliche Behandlung von Asylsuchenden, wie sie in der Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie geregelt sind. Eine korrekte Anwendung dieser Rechtsakte würde in den Mitgliedstaaten zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Flüchtlinge führen und die Binnenwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden innerhalb der Union reduzieren. Mit dem nachfolgenden Programm wollen wir das Gemeinsame Europäische Asylsystem verbessern. Es stellt aus unserer Sicht praktikable Vorschläge vor, wie dieses System gestärkt werden kann:

1. Verpflichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Seenotrettungsdiensten Flüchtlinge auf Hoher See an Bord zu nehmen und zur Prüfung ihres Asylantrags in den nächstgelegenen Mitgliedstaat auszuschieffen sowie Bestrafung der unmittelbar Verantwortlichen der Europäischen Grenz- und Küstenwache und ihnen politisch übergeordneter Beamter, die Flüchtlinge nicht aus Seenot retten und/oder private Seenotrettungsdienste an der Wahrnehmung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung hindern.
2. Verbot der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit der libyschen Küstenwache zwecks Verhinderung der Abreise von Flüchtlingen aus Libyen und deren Übernahme nach deren Rettung aus Seenot auf dem Mittelmeer.
3. Verbot der Schließung von Abkommen mit Anrainerstaaten mit dem Ziel, die an der Grenze der Europäischen Union um Schutz ersuchenden Flüchtlinge zu übernehmen.
4. Abschaffung von Hotspots und Transitzentren an den Außengrenzen der Union sowie Verbot der Inhaftierung von Schutzsuchenden.

5. Verbot der Anwendung von Drittstaatenregelungen auf Länder außerhalb der Europäischen Union.

6. Staaten, die bereits eine Asyl- und Einwanderungstradition entwickelt haben, besitzen eine besondere Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der Union.

7. Verpflichtung, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten die freie Wahl des

Wohnsitzes innerhalb der Europäischen Union zu ermöglichen.

8. Gewährleistung der Familienzusammenführung zugunsten subsidiär Schutzberechtigter unter den gleichen Bedingungen wie für GFK-Flüchtlinge.

9. Schaffung legaler und gefahrenfreier Wege durch Erteilung humanitärer Visa für Mandatsflüchtlinge des UNHCR, die sich in Transitstaaten aufhalten und durch eine Erweiterung von Resettlementprogrammen. 

Integration von Flüchtlingen als gemeinsame kommunale Entwicklung

Konzept: Prof. Dr. Gesine Schwan, Präsidentin und Mitgründerin der Humboldt-Viadrina Governance Platform, Berlin

www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2019/rueckblick-fluechtlingsschutzsymposium/kommunale-fluechtlingspolitik.pdf

Der wachsende Euroskeptizismus, die mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die große Zahl von Migranten, die bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, sterben, zeigen, dass die EU dringend eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik verfolgen muss. Eine Neuorganisation der Asyl- und Flüchtlingspolitik könnte der EU zudem zu einem positiven Neubeginn verhelfen, indem sie die **Aufnahme von Flüchtlingen nicht als Belastung, sondern als Chance zur menschlichen Bereicherung, zum wirtschaftlichen Aufschwung und zur Linderung des demografischen Wandels begreift**. Die EU könnte ihren Bürgern so außerdem zeigen, dass sie Lösungen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik anbieten kann. Das Projekt »Integration von Flüchtlingen in Europa als gemeinsame kommunale Entwicklung« zielt darauf ab, die Flüchtlingspolitik zu dezentralisieren, indem den Kommunen, die bereits die Hauptaufgaben der Integration übernehmen, durch zusätzliche Mittel neue Freiräume und Ressourcen bereitgestellt werden. Da viele Kommunen bereit sind, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, sollte die Ansiedlung freiwillig sein, wobei sowohl die Interessen der Kommunen als auch die Interessen der Flüchtlinge dabei respektiert werden sollten. Wir schlagen daher vor:

1. Die Schaffung eines europäischen Integrations- und Entwicklungsfonds, bestehend aus:

- Direkter Finanzierung von Gemeinden und Städten
- Gleicher Beitrag für Aufnahme/Integration und Investitionen in die kommunale Entwicklung
- Die Finanzierung in Form einer Finanzhilfe (wenn eine Kofinanzierung erforderlich ist, könnte dies in Form eines (zinslosen) Darlehens mit günstigen Rückzahlungsbedingungen erfolgen)

- Einer Finanzierung für die Dauer von mindestens fünf Jahren (eine kürzere Laufzeit führt nicht zu Wirtschaftswachstum und guter Integration)

- Vereinfachten Antragsverfahren, jedoch mit einer Anti-Korruptionsstrategie

2. Eine dezentralisierte freiwillige Verteilung & Ansiedlung von Flüchtlingen, einschließlich:

- Freiwilliger Mitwirkung von Kommunen
- Den Flüchtlingen die Wahl geben, wo sie sich niederlassen wollen
- Aufbau entsprechender Plattformen, auf denen aufnahmebereite Kommunen einen Fragebogen ausfüllen, was sie von Neuankömmlingen erwarten aber auch was sie bieten und Flüchtlinge können Kommunen anhand dieser Kriterien auswählen
- Überzeugen der nationalen Regierungen (oder einer Gruppe von Regierungen), den Flüchtlingen, die von ihren Kommunen aufgenommen werden wollen, den Zutritt zu gewähren

3. Eine kommunale Multi-Stakeholder-Governance für die Integration von Flüchtlingen, einschließlich:

- Einbezug von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft
- Systematische Multi-Stakeholder Dialoge
- Vorbereitung von Entscheidungen, freiwillig Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, basierend auf einer Multi-Stakeholder-Governance
- Entwicklung gemeinsamer Projektideen durch die enge Zusammenarbeit der Stakeholder, die den Bedürfnissen der Flüchtlinge und der aufnehmenden Gemeinschaften entsprechen
- Austausch und Weitergeben von Ergebnissen und bewährten Verfahren für ein europaweites Publikum durch Aufbau eines Netzwerks von Kommunen, in dem andere Gemeinden und Städte von den Erfahrungen der beteiligten Kommunen lernen können 

Integration von Geflüchteten als Teil einer gemeinsamen kommunalen Entwicklungsstrategie

Konzept und Grundidee: Prof. Dr. Gesine Schwan, Präsidentin und Mitgründerin der Humboldt-Viadrina Governance Platform, Berlin

Copyright: Prof. Dr. Gesine Schwan

www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2019/rueckblick-fluechtlingsschutzsymposium/staedtekonsortium.pdf

Viele der drängendsten gesellschaftlichen Fragen sind heute transnationaler Natur. Sicherlich ist es nicht das Hauptanliegen und die Aufgabe der Kommunen, für diese Fragen Antworten zu finden, aber sie können einen wichtigen Teil zur Problemlösung beitragen. Nicht zuletzt, weil sie mit den Auswirkungen globaler Herausforderungen konkret vor Ort zu tun haben und dafür nachhaltige Lösungsangebote machen müssen. **Die gemeinsame, partizipative Gestaltung der kommunalen Entwicklung ist wesentlich, um zufriedenstellende und gerechte Lösungen auf lokaler Ebene für die komplexen Herausforderungen durch die Globalisierung zu finden.**

Insbesondere in der Migrations- und Integrationspolitik nehmen Städte und Gemeinden einen zentralen Stellenwert ein. Einerseits weil sie vor Ort den Löwenanteil der Integrationsarbeit leis-

10 REDUCED INEQUALITIES



11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES



16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS



17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS



ten, andererseits weil sie sich der Gewährung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet fühlen. Die freiwillige Aufnahme und Integration von Geflüchteten bietet die Chance, die Entwicklung der Kommune inklusiv, sicher, nachhaltig und partizipativ zu gestalten.

Das steht auch im Einklang mit der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der darin enthaltenen nachhaltigen Entwicklungsziele (insbesondere Ziel 10, 11, 16 und 17). Der Begriff der Entwicklung verweist immer auch auf die Vision einer besseren Zukunft, das ist psychologisch wichtig und die Partizipation an der kommunalen Entwicklung erhöht das Gefühl der Selbstwirksamkeit der Bürgerinnen und Bürger.

Im Folgenden soll kurz und knapp ein Konzept für Multi-Akteurs Beiräte zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten als gemeinsame kommunale Entwicklung vorgestellt werden. Ziel ist es, diese **Multi-Akteurs Beiräte auf kommunaler Ebene auszuprobieren** und zu **Vernetzung und Austausch** von Erfahrungen **mit anderen Kommunen und Städten in Deutschland und Europa** ein Städtekonsortium zu bilden.

Multi-Akteurs-Beiräte begleiten Aufnahme und Integration und erarbeiten Entwicklungsstrategie



Multi-Akteurs-Beiräte werden aus den drei wichtigen »Stakeholder«-Gruppen der Stadt gebildet. Dazu gehören die Politik und Verwaltung, die Unternehmen und die organisierte Zivilgesellschaft. Es kann auch wissenschaftliche Beratung herangezogen werden. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass ein Multi-Akteurs Beirat über eine ad-hoc Konsultation oder kurze episodische Dialoge hinausgeht.¹ Multi-Akteurs Beiräte bieten die Chance, nicht nur die Entscheidung für eine Aufnahme auf eine breitere gesellschaftliche Basis zu stellen, sondern auch gemeinsam zu entwickeln,

wie Aufnahme, Integration und Teilhabe ermöglicht werden können. Dabei können Konflikte, z.B. um knappen Wohnraum, in einem strukturierten Verfahren und geschützten Raum ausgetragen und dadurch entschärft werden. Durch die Beteiligung verschiedener Interessen und Perspektiven, aber auch Kompetenzen kann schneller zu einer gemeinsamen Problemlösung gefunden werden. Es geht jedoch nicht nur um Problemlösungen, sondern auch um die Identifikation eigener Stärken und Potentiale. Diese können dann zu einer gemeinsamen Integrations- und Teilhabestrategie weiterentwickelt werden.

Ein Multi-Akteurs Beirat ist formalisiert und erlaubt somit:

- effiziente und effektive Zusammenarbeit über einen längeren Zeitraum;
- Integration diverser Perspektiven;
- Gestaltung von Entscheidungsfindungsprozessen durch gesteuerte Arbeitsweise;
- Begegnung & Austausch der drei verschiedenen Akteursgruppen auf Augenhöhe;
- Erkennen von Synergien & Vermeidung von kostspieligen Parallelstrukturen.

Der Politik und Verwaltung bieten die Multi-Akteurs Beiräte:

- Schnelle Identifikation von kommunalen Bedarfen und Potentialen;
- Vorbereitung und zusätzliche Legitimation von Entscheidungen;

- Unterstützung bei der nachhaltigen Implementierung von Entscheidungen.

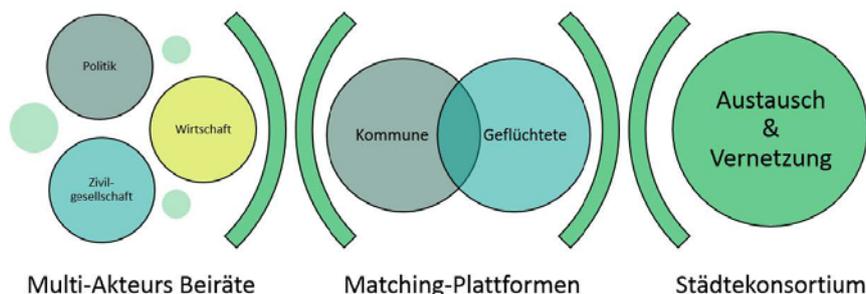
Die Stadt stellt sich bei »potentiellen Neuankömmlingen« auf einer Plattform vor

In einem zweiten Schritt könnte die Stadt sich bei potentiellen neuankommenden Geflüchteten mit ihren Bedarfen und Angeboten auf einer Plattform vorstellen. Geflüchtete wissen oft nicht, was sie in den aufnehmenden Gemeinden erwartet. Das betrifft sowohl konkrete Bedürfnisse wie Wohnraum, Arbeitsmöglichkeiten und Kinderbetreuung, als auch allgemeinere Faktoren wie die Größe der Stadt, die umgebende Landschaft und die Infrastruktur einer Stadt. Um sich willkommen zu fühlen, sind aber vor allem die Menschen wichtig, die die Neuankommenden in ihre Stadt aufnehmen. Eine »Matching-Plattform«² bietet zivilgesellschaftlichen Initiativen die Möglichkeit direkt mit den Geflüchteten in Kontakt zu treten. Zudem hilft eine solche Plattform die Erwartungen beider Seiten – der Stadt und der Geflüchteten – zu konkretisieren und zu kommunizieren.

Ausblick & Zeitplan

Folgende konkrete erste Schritte könnten schon jetzt unternommen werden:

- Teilnahme an einem ersten Auftaktworkshop mit Vertretern von ca. 10 Städten
- Unterstützung der drei Akteursgruppen für die Multi-Akteurs-Beiräte gewinnen
- Teilnahme an einem Antrag, diesen Ansatz als Demonstrationsprojekt auszuprobieren



Anmerkungen:

¹ Für eine umfassende Betrachtung der Potentiale von Multi-Akteurs-Initiativen und Erfahrungen aus dem internationalen Kontext, siehe Studie GIZ (2017): *Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030*. Online unter: https://www.partnerschaften2030.de/wp-content/uploads/2017/05/Partnerschaften2030_Studie_MAP-im-Rahmen-der-Agenda-2030.pdf

² Die »Matching-Plattform« ist Teil einer größeren Initiative (siehe https://www.governance-platform.org/initiativen/midi/midi_fluechtlingsintegration/), die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Europa als gemeinsame kommunale Entwicklung zu gestalten. Sie beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, sowohl der aufnehmenden Nationalstaaten und ihrer Kommunen, als auch der Geflüchteten. Um diese Freiwilligkeit zu ermöglichen, muss ein Weg gefunden werden, die Wünsche der Geflüchteten mit interessierten Gemeinden zu »matchen«.



Aus der epd-Berichterstattung

■ Seenotrettung: UN-Vertreter fordert »Koalition der Willigen«

Berlin (epd). In der Debatte über die Seenotrettung im Mittelmeer hat sich der deutsche Vertreter des UN-Flüchtlingskommissars, Dominik Bartsch, für eine »Koalition der Willigen« in Europa ausgesprochen. Die Rettung von Menschen vor dem Ertrinken sollte oberste Priorität haben vor allen anderen Maßnahmen in der Flüchtlingspolitik, sagte Bartsch am 24. Juni in Berlin. Deshalb müsse Seenotrettung ins Programm der EU-Mission »Sophia« aufgenommen werden. »Wenn das über die EU-Diskussion nicht hinzubekommen ist, dann wäre auch in der Tat zu überlegen, ob nicht eine Koalition der Willigen Fortschritte machen kann«, ergänzte Bartsch.

Der deutsche Repräsentant des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen sagte, es empöre ihn, dass es noch immer keine Lösung im Streit über die Seenotrettung gibt. Die Seenotrettung gerät unter Druck, seit Italien die

Flüchtlinge nicht mehr aufnehmen will, sondern darauf besteht, dass sie direkt in andere Länder gebracht werden. Mehrfach wurde inzwischen Schiffen mit Geretteten an Bord die Einfahrt in einen Hafen tagelang verweigert, bis in diplomatischen Gesprächen jeweils einzelne Lösungen gefunden wurden. Deutschland hat sich dabei stets an der Aufnahme beteiligt.

Die EU-Mission »Sophia«, die Schlepper bekämpfen soll, mit ihren Schiffen aber auch oft Menschen das Leben rettete, hat den Einsatz von Schiffen inzwischen beendet. Private Seenotretter müssen nach einem Verfahren in Malta und Drohungen in Italien damit rechnen, dass man ihnen wegen ihrer Rettungsaktionen kriminelles Handeln vorwirft.

Bartsch beklagte, dass in Europa der Flüchtlingsschutz mehr und mehr im Kontext der Steuerung

und Koordination betrachtet würde, beispielsweise bei der Diskussion, welcher EU-Staat für welchen Asylsuchenden zuständig ist. Bartsch rief dazu auf, den spontanen Zugang zum Schutz zu erhalten. »Der einzelne Schutzsuchende kann nicht steuern, planen, wann er eine Grenze überschreiten muss«, sagte er. Zudem widersprach er dem Eindruck, Europa trage die Hauptlast bei der Fluchtbewegung. 91 Prozent der weltweit fast 71 Millionen Flüchtlinge seien nicht in Europa, betonte der UNHCR-Vertreter.

Bartsch äußerte sich beim 19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz. Einmal jährlich kommen dort Vertreter von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen zusammen, um über die aktuellen Probleme für Asylsuchende zu sprechen.

(epd-Basisdienst, 24.6.2019)

■ Andere Welten – Bamf-Chef Sommer und Flüchtlingshelfer aus Kirchen und Verbänden treffen erstmals aufeinander

Von Corinna Buschow

Einmal im Jahr treffen sich Experten und Engagierte aus der Flüchtlingshilfe zu einem Symposium in Berlin. Erstmals war in diesem Jahr Bamf-Chef Sommer für eine Diskussion zu Gast. Das Gespräch war kontrovers, Sommer will trotzdem wiederkommen.

Berlin (epd). Dem Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (Bamf), Hans-Eckhard Sommer, geht der Ruf eines Hardliners voraus. Das weiß er selbst und sagte das auch gleich zu Beginn seiner Rede beim Flüchtlingsschutzsymposium am 25. Juni in Berlin. Er bestehe darauf, Recht einzuhalten, sagte er. Wenn ihn das zum Hardliner mache, widerspreche er dem Ausdruck nicht. Flüchtlingsschutz sei wichtiger denn je, sagte Sommer mit Verweis auf die aktuellen UN-Zahlen, wonach mehr als 70 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht sind. Es sei aber nicht jeder ein Flüchtling, »der illegal die Grenzen unseres Landes überquert«, schickte er hinterher. Der Ton war gesetzt.

Erstmals traf Sommer, der als Bamf-Präsident nun rund ein Jahr im Amt ist, in dieser Breite auf die Aktiven und Experten aus der Flüchtlingshilfe von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen. Sie hatten in den vergangenen Monaten viel Kritik an der Asylpolitik von Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) und auch am Bamf geübt. Die Verschärfung der Asylgesetze, finden sie,

schlägt sich auch in den Verfahren nieder. Die Kirchen merken es nicht zuletzt am Kirchenasyl. Nachdem die Innenminister von Bund und Ländern im vergangenen Jahr die Regeln verschärft hatten, gibt es vom Bamf kaum noch nachträgliche Anerkennungen für die Menschen, die von Gemeinden als Härtefälle angesehen wurden.

Bis Ende April wurde in diesem Jahr nur in zwei Fällen dem Ersuchen der Gemeinden stattgegeben, 145 weitere Anträge wurden abgelehnt, wie Mitte Juni eine Anfrage der Linken an die Bundesregierung ergab. Den Vorwurf, das Bamf höhle das Kirchenasyl aus, will sich Sommer dennoch nicht gefallen lassen. Den Rückgang der Anerkennungen begründet er damit, dass die Dublin-Verfahren in seiner Behörde deutlich besser geworden seien. Früher habe es Härtefälle gegeben, die seinem Amt »durch die Lappen« gegangen seien. »Heute erkennen wir die Härtefälle selbst«, sagte Sommer: »Ich kann hier beim besten Willen keine Unmenschlichkeit erkennen.«

In den Reihen des Publikums entsteht ungläubiges Murmeln. Einmal im Jahr, dieses Jahr zum 19. Mal, treffen sich hier Haupt- und Ehrenamtler der Flüchtlingshilfe von Kirchen, Diakonie und Caritas, Organisationen wie Pro Asyl und Amnesty International. Es ist ein Publikum, bei dem Sommer für seine strikte Auslegung des Asylrechts kaum Ap-

plaus erwarten kann. Er bekommt auch keinen.

An einigen Stellen sind es Buh-Rufe, die das angespannte Zuhören in der Friedrichstadtkirche auf dem Gendarmenmarkt unterbrechen. Protest gibt es etwa, als Sommer sagt, nur 36,2 Prozent aller Asylverfahren endeten mit der Anerkennung eines Schutzgrundes - gehört doch zur vollständigen Darstellung immerhin, dass es auch nur in etwa einem Drittel Ablehnungen gibt und bei einem weiteren Drittel – den Dublin-Fällen – keine Schutzüberprüfung, sondern nur das Bemühen um die Überstellung in einen anderen EU-Staat erfolgt.

Vehementen Protest gibt es für die Aussage Sommers, mit dem Anstieg der Antragszahlen von Nigerianern mache sich die Polizei auch Sorgen über »damit importierte Kriminalität«. »Das finde ich eine unglaublich rassistische Aussage«, hält eine Teilnehmerin Sommer entgegen. Sie macht auch deutlich, dass sie bei den Schutzquoten die Dinge völlig anders sieht. In ihren Augen habe jeder einen Schutzgrund und sei es aus humanitären Gründen, sagt sie.

Bei dieser sehr grundsätzlichen Kritik wird letztlich auch Sommer grundsätzlich: »Da leben wir in anderen Welten«, sagte der Behördenchef. Trotzdem versprach er am Anfang seiner Rede, im nächsten Jahr wiederzukommen.

(epd-Basisdienst, 25.6.2019)



epd Dokumentation

Informationen aus erster Hand

Texte und Dokumente aus Kirche und Gesellschaft

Ich bestelle ein kostenloses Probeexemplar epd Dokumentation

Tel.: (069) 5 80 98-2 25
Fax: (069) 5 80 98-2 26
E-Mail: aboservice@gep.de
www.epd.de

Absender

Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik gGmbH · Aboservice · Postfach 50 05 50 · 60394 Frankfurt

Jahrgang 2018

49/18 – **Evangelischer Friedenspreis 2018 und Studententag »Kriege beenden – Frieden beginnen«** (Berlin, 9.–10. Oktober 2018) – 48 Seiten / 4,60 €

50/18 – **Gemeinsam engagiert! Theologische Aspekte für die Zusammenarbeit von beruflich und ehrenamtlich Engagierten** (Evangelische Akademie zu Berlin) – 48 Seiten / 4,60 €

51/18 – **Synodentagung 2018 in Würzburg (1)** / 5. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD, Würzburg, 8. bis 14. November 2018 – 44 Seiten / 4,60 €

Jahrgang 2019

01/19 – **GKKE-Rüstungsexportbericht 2018**
84 Seiten / 6,80 €

02/19 – **GEKE-Vollversammlung 2018**
76 Seiten / 6,10 €

03/19 – **Theologische Orientierung** (Bischof Prof. Dr. Martin Hein) – **Verheißung oder Verhängnis? Globale ethische Herausforderungen der Digitalisierung** (Landesbischof Prof. Dr. Heinrich Bedford-Strohm) – **In der Menschenfreundlichkeit Gottes leben! Zur Auseinandersetzung mit Populismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit** (Landesbischof Prof. Dr. Jochen Cornelius-Bundschuh) – 36 Seiten/4,30 €

04/19 – **Synodentagung 2018 in Würzburg (2)** / 5. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD, Würzburg, 8. bis 14. November 2018 – 40 Seiten/ 4,30 €

05/19 – **Synodentagung 2018 in Würzburg (3)** / 5. verbundene Tagung der 12. Generalsynode der VELKD, der 3. Vollkonferenz der UEK und der 12. Synode der EKD, Würzburg, 8. bis 14. November 2018 – 80 Seiten/ 6,10 €

06/19 – **Auf dem Weg zu einem neuen evangelischen Eheverständnis** (Tagung an der Evangelischen Akademie Loccum) – 68 Seiten / 5,60 €

07/19 – **EKD-Stiftungsprofessur jüdisch-christlicher Dialog** (Festakt der EKD und der Theologischen Fakultät der Humboldt-Universität, Berlin, 22. Oktober 2018)
28 Seiten / 3,60 €

08/19 – **Haltet mit allen Menschen Frieden! (Röm 12,18) – Theologische Grundlagen des interreligiösen Dialogs** (Studententag der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland)
32 Seiten / 4,30 €

09/19 – **»Friedensethik und Rüstungsexporte gehen nicht zusammen – was können wir tun?«** (Beiträge vom Studententag der Evangelischen Kirche im Rheinland) – 68 Seiten / 5,60 €

10/19 – **Gegenwart und Zukunft des christlich-jüdischen Dialogs: historische und theologische Perspektiven / The Present and Future of Christian-**

Jewish Dialogue: Historical and Theological Perspectives (Internationale Konferenz an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, 13. bis 15. Mai 2018)
48 Seiten / 4,80 €

11/19 – **Bericht von Renke Brahms** (Kirchentag der Bremischen Evangelischen Kirche 2019) / **Rede von Fulbert Steffensky** (Herbsttagung des Politischen Clubs der Ev. Akademie Tutzing 2018)
24 Seiten / 3,60 €

12/19 – **Identität. Rassismuskritische theologische Perspektiven** (Beiträge der Tagung »Identität. Macht. Verletzung. Rassismuskritische Perspektiven«, Evangelische Akademie zu Berlin, 8. bis 10. Oktober 2018)
44 Seiten / 4,80 €

13/19 – **Predigt im Trauergottesdienst für Jörg Schönbohm** (Bischof i. R. Prof. Dr. Wolfgang Huber, 22. Februar 2019) / **Radikal lieben. Anstöße für die Zukunft einer mutigen Kirche. Öffentliche Theologie in den Herausforderungen der Zeit** (Landesbischof Prof. Dr. Heinrich Bedford-Strohm, 6. Januar 2019) / **Predigt in der Reihe »Wahrheiten im Konflikt«** (Corinna Buschow, 25. November 2018)
20 Seiten / 2,80 €

14/19 – **Geht hin – Sozialraum- und Gemeinwesenorientierung der Kirche auf dem Land** (4. Land-Kirchen-Konferenz der EKD, 20. bis 22. September 2018, Evangelisches Bildungs- und Tagungszentrum Bad Alexandersbad) – 40 Seiten / 4,30 €

15/19 – **Westfälischer Thementag Israel-Palästina der Evangelischen Kirche von Westfalen** (Dortmund, St. Reinoldi und Haus Landeskirchlicher Dienste)
40 Seiten / 4,30 €

16/19 – **Predigt zum Reformationsjubiläum 2017** (Prof. Dr. theol. h.c. Robert Leicht) – **Festansprache in der Evangelischen Journalistenschule in Berlin** (EKD-Synoden-Präses Dr. Irmgard Schwaetzer) – **Klimagerechtigkeit – mehr als eine Utopie! Kanzelrede im Rahmen der »Duisburger Akzente«** (Katrin Göring-Eckardt (MdB) – 20 Seiten / 2,80 €

17/19 – **Jahresempfang 2019 der Evangelischen Akademie Tutzing** – Festrede des luxemburgischen Außenministers Jean Asselborn, Grußwort des bayerischen Landesbischofs Heinrich Bedford-Strohm, Begrüßung von Akademiedirektor Udo Hahn (Evangelische Akademie Tutzing, 17. Januar 2019)
20 Seiten / 2,80 €

18-19/19 – **Offen für alle? Anspruch und Realität einer inklusiven Kirche** – Dokumentation der EKD-Netzwerktagung Inklusion 2018 – mit einem Beitrag in leicht verständlicher Sprache und barrierefreier PDF (Evangelische Bildungsstätte auf Schwanenwerder, Berlin, 22. bis 23. Februar 2018) – 128 Seiten / 9,60 €

20/19 – **Neue Regeln in der Wohngemeinschaft Gottes** (Studententagung zu einer migrationssensiblen Ekklesiologie, Evangelische Akademie Bad Boll)
60 Seiten / 5,30 €

Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik gGmbH
Verlag/Vertrieb
Postfach 50 05 50
60394 Frankfurt am Main

Jahrgang 2019

21/19 – **Belhar-Konferenz**, Lippische Landeskirche, Detmold, Christuskirche und Gemeindesaal Bismarckstraße, 25. bis 26. Januar 2019 / **Belhar Conference**, Church of Lippe, Detmold, Christuskirche and parish hall Bismarckstraße, 25 to 26 January 2019
92 Seiten / 7,50 €

22/19 – **Berichte vor der Synode**: Landesbischof Gerhard Ulrich (Landessynode der Nordkirche, Rostock-Warnemünde, 28. Februar 2019), Landesbischofin Ilse Junkermann (Landessynode der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland, Kloster Drübeck, 9. Mai 2019) / **Von blinder Wut, heiligem Zorn und politischer Empörung – Zum Umgang mit Emotionen in Politik und Religion** (Akademiedirektor Dr. Thorsten Latzel – 24 Seiten / 3,60 €

23/19 – **Antisemitismus in gegenwärtigen gesellschaftlichen Debatten: Tendenzen – Erscheinungsformen – Gegenwirkung** (Konferenz an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, 28. bis 29. November 2018) – 68 Seiten / 5,60 €

24/19 – **Gerechtigkeit, Frieden, Bewahrung der Schöpfung – 30 Jahre Ökumenische Versammlung in der DDR** (Tagung in der Katholischen Akademie in Berlin, 27. März 2019) – 28 Seiten / 3,60 €

25/19 – **Kirchentag und AfD** (Dr. Julia Helmke/ Prof. Dr. Hans Michael Heinig/Prof. Dr. Thorsten Moos) – 32 Seiten / 4,30 €

26/19 – **»Evangelisches Profil im Kontext einer pluralen Gesellschaft«** Kirchliche und diakonische Organisationsentwicklung im Spiegel von pluraler Gesellschaft und Recht (Tagung an der Evangelischen Akademie Hofgeismar) – 60 Seiten / 5,30 €

27/19 – **VELKD-Bischofskonferenz »Leitung in der Kirche«** (Klausurtagung der Bischofskonferenz der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (VELKD), 15. bis 18. März 2019, Straßburg/Strasbourg, Frankreich/France) – 48 Seiten / 4,80 €

28/19 – **37. Deutscher Evangelischer Kirchentag (1). Predigt im Eröffnungsgottesdienst und Bibelarbeiten.** Dortmund, 19. bis 23. Juni 2019 – 32 Seiten / 4,30 €

29/19 – **Möglichkeiten und Herausforderungen gewaltfreier Konfliktbearbeitung** (Heidelberger Gespräch 2019, 8. und 9. März 2019) – 44 Seiten / 4,80 €

30/19 – **Der Pfarrberuf. Profil und Zukunft** (Symposium der Akademie der Versicherer im Raum der Kirchen, 20. bis 22. März 2019, Evangelische Tagungsstätte Hofgeismar) – 88 Seiten / 6,80 €

31-32/19 – **Christliche Friedensarbeit hat Geschichte – Tagung zu 50 Jahre »Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden«** (AGDF) (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 28. bis 29. März 2019) – 92 Seiten / 7,50 €

33/19 – **Religion und Staat – Zwischen Kooptation und Kooperation: Südafrikanische und deutsche Erfahrungen im Dialog** (Tagung der Evangelischen Akademie Tutzing in Kooperation mit der Ecumenical Foundation of Southern Africa), 13. bis 15. Februar 2019 – 84 Seiten / 6,80 €

34/19 – **»Zwei Völker – ein Land. Eine biblische Vision für Frieden zwischen Israel und Palästina«** (Bischof Dr. Hans-Jürgen Abromeit vor der Jahreskonferenz der Evangelischen Allianz, 1. August 2019) – **Erklärung von Bischof Abromeit zu aktuellen Medienberichten anlässlich seines Vortrags zum Israel-Palästina-Friedensprozess** (5. August 2019) – **Statement der Nordkirche: Klare Haltung gegen jede Form von Antisemitismus – Reaktion auf Vortrag von Bischof Dr. Abromeit zum Israel-Palästina-Friedensprozess** (5. August 2019) – 20 Seiten / 2,80 €

35/19 – **37. Deutscher Evangelischer Kirchentag (2). Hauptpodien**, Dortmund, 19. bis 23. Juni 2019
28 Seiten / 3,60 €

36/19 – **Menschenrechte sind unteilbar – Flüchtlingsschutz in Deutschland und Europa** (19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 24. bis 25. Juni 2019) – 40 Seiten / 4,30 €

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation
(ISSN 1619-5809) kann im
Abonnement oder einzeln
bezogen werden.
Pro Jahr erscheinen min-
destens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an:
GEP-Vertrieb
Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt,
Tel.: (069) 58 098-225.
Fax: (069) 58 098-226.
E-Mail: kundenservice@gep.de
Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monatlich 29,95 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 34,85 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format 28,30 €. Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzelexemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,50 €.

epd-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.