



Eröffnungs-Statement

von

Hans ten Feld

Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars
der Vereinten Nationen (UNHCR)
in Deutschland

**„Asyl in Europa und Deutschland
- drängende Probleme aus Sicht des UNHCR“**

anlässlich des

14. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz

am 30. Juni 2014

Französische Friedrichstadtkirche
auf dem Gendarmenmarkt, Berlin

- Es gilt das gesprochene Wort -

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

zum ersten Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wurde im Jahre 1951 mein Landsmann, der Journalist und Rechtsanwalt Gerrit Jan van Heuven Goedhart ernannt. Von ihm ist bekannt, dass in seinem Büro an der Wand stets ein kleiner Zettel hing. Darauf stand in deutscher Sprache in ungelenker Handschrift geschrieben:

Der Mensch braucht ein Plätzchen
Und wär's noch so klein
Von dem er kann sagen
Sieh' hier, das ist mein
Hier lebe ich, hier liebe ich
Hier ruhe ich aus
Hier ist meine Heimat
Hier bin ich zu Haus.

Naive Zeilen, gewiss. Auf den ersten Blick jedenfalls nicht mehr als ein simpler Kalenderspruch. Nicht jedoch für jenen Menschen, der ihn geschrieben hat. Goedharts Vater fand den Zettel beim Besuch eines Roma in dessen Planwagen, als dieser durch seinen Heimatort, ein kleines Dorf in Holland, zog. Der Vater gab ihn an seinen Sohn weiter, der viele Jahre später mit Hinweis auf diese Verse die an ihn immer wieder gerichtete Frage beantwortete, worum es ihm im Kern beim Flüchtlingschutz geht.

Das „Plätzchen“ wurde Goedhart zum Synonym dessen, was man gemeinhin bis heute als internationaler Flüchtlingschutz bezeichnet.

Goedhart trat sein Amt an in der allgemeinen Hoffnung, das damalige sogenannte Flüchtlingsproblem – Folge und Auswirkung des Zweiten Weltkrieges – ließe sich innerhalb von drei Jahren lösen. Sein mittlerweile achter Nachfolger, UN-Flüchtlingskommissar António Guterres, musste hingegen vor wenigen Tagen zum Weltflüchtlingstag die traurige Nachricht verkünden, dass zum ersten Mal seit dem zweiten Weltkrieg weltweit über 50 Millionen Menschen auf der Flucht sind. Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und blutige Konflikte zwangen sie, ihre angestammte Heimat aufzugeben.

Mit Blick auf die Notlage dieser Menschen sprach der UN-Flüchtlingskommissar von den „enormen Kosten nicht enden wollender Kriege sowie fehlgeschlagener Bemühungen, Konflikte zu lösen oder zu verhindern“. Die Mehrzahl dieser Menschen flieht zwar aus ihren Heimatregionen, bleibt jedoch innerhalb ihres Heimatlandes. Dies gilt auch für 8,2 Millionen von insgesamt 10,7 Millionen Menschen, die allein im letzten Jahr vor den Konflikten in ihrer Heimatregion anderswo Zuflucht suchen mussten. Und nicht mitgezählt sind Hunderttausende von

Irakern, die in den letzten Wochen von einem Tag auf den anderen zu Binnenvertriebenen geworden sind. Und Tatsache ist: Neun von zehn Flüchtlingen weltweit leben in Entwicklungsländern. Die allermeisten Zuflucht Suchenden bleiben in der Region, aus der sie stammen, die interkontinentale Flucht ist weiterhin eher die Ausnahme.

Ich erwähne dies einleitend, um deutlich werden zu lassen, dass in der Diskussion um Asylpolitik und Asylrecht im nationalen wie europäischen Rahmen Wahrnehmungen und Perspektiven in eine realistische Relation zum Weltgeschehen gebracht werden müssen. Was die Nachbarländer Syriens derzeit an Aufnahme von Flüchtlingen leisten, gemahnt zu großem Respekt und verlangt nach intensiver Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft. Während ein kleines, stets von innerer Instabilität bedrohtes Land wie der Libanon mit seinen wenig mehr als vier Millionen Einwohnern eine Million Syrern Zuflucht gewährt hat, sind seit dem Beginn des Konfliktes vor mehr als drei Jahren in ganz Europa knapp 100.000 Asylgesuche syrischer Staatsbürger gestellt worden.

Angesichts der Tragödie des syrischen Volkes, die sich vor den Toren Europas abspielt – 40 Prozent der 22 Millionen Einwohner des kriegsgeschüttelten Landes sind mittlerweile auf der Flucht -, ist dies für den Kontinent eine eher geringe Zahl. Zumal wenn man auch noch bedenkt, dass über zwei Drittel der Asylanträge in lediglich zwei Staaten gestellt wurden: Schweden und Deutschland.

Klar ist aber auch – und die Nachrichten verkünden es Tag für Tag: die Zahl jener, die mit seeuntüchtigen Booten über das Mittelmeer Europa und hier vor allem Italien zu erreichen suchen, ist in diesem Jahr erheblich angestiegen. Fast 60.000 sogenannter Seeankünfte wurden in diesem Jahr in Italien registriert, im gesamten letzten Jahr waren es 42.000. Und es sind in diesem Jahr vor allem Syrer und Eritreer, die auf dieser höchst gefährlichen Weise ihren Fluchtweg nach Europa suchen. Durch den unter dem Titel „Mare Nostrum“ bekannten Hilfseinsatz Italiens sind weit über 30.000 Menschen auf hoher See gerettet worden. Diese Mission muss ausdrücklich gewürdigt werden. Doch trotz dieser Anstrengungen hat es auf dem Mittelmeer weiterhin tödliche Unfälle gegeben. Wir schätzen, dass in diesem Jahr dabei 200 Menschen starben.

Vor diesem Hintergrund stellen sich grundsätzliche Fragen. Vor drei Tagen haben die EU-Regierungs- und Staatschefs strategische Leitlinien verabschiedet, die für die Unions-Politik der kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handlungsleitend sein sollen. Dort heißt es – und diese hervorgehobenen Sätze sind aus unserer Sicht natürlich ausdrücklich zu begrüßen: „Das Bekenntnis der EU zum internationalen Schutz setzt eine starke europäische Asylpolitik auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung voraus. Die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hat daher absolute Priorität. Dies sollte zu hohen gemeinsamen Standards und stärkerer Zusammenarbeit führen, so dass gleiche Rahmenbedingungen geschaffen werden, d.h. dass Asylbewerbern innerhalb der gesamten Union die gleichen Verfahrensgarantien und der gleiche Schutz gewährt werden.“

Ein in diesem Sinne funktionierendes gemeinsames europäisches Asylsystem setzt voraus, dass Schutzsuchende an den EU-Außengrenzen tatsächlich Zugang zum Territorium und dort zu einem effektiven und fairen Asylverfahren haben.

25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer werden aber an den EU-Außengrenzen auch neue Zäune und Mauern errichtet. Wer in Europa Schutz sucht, muss dazu noch damit rechnen, zurückgewiesen zu werden. Der Ausdruck ‚Push-Backs‘ gehört mittlerweile zum europaweit geläufigen Sprachkanon in der asylpolitischen Diskussion. Für den Flüchtlingsschutz überall in der Welt ist dies ein fatales Zeichen, dessen negative Auswirkungen unübersehbar sind.

Mit Blick auf die besonders dramatische Situation im Mittelmeerraum hat UNHCR im letzten November einen 12-Punkte-Plan vorgelegt, um Menschenleben zu retten und den Zugang zu effektivem Schutz der potentiell Betroffenen zu sichern. Sie zielen darauf ab, ein stärkeres gemeinsames Vorgehen der EU zu bewirken.

Grundlegend geht es darum, durch entsprechende Vereinbarungen sicherzustellen, dass jener EU-Mitgliedstaat, in dem die „Ausschiffung“ der Betroffenen erfolgt, (zumindest jener, die in internationalen Gewässern gerettet werden) nicht notwendigerweise die alleinige Verantwortung für das weitere Vorgehen obliegt – also Prüfung des Schutzgesuchs sowie Sicherstellung der Versorgung und des Aufenthalts während des Asylverfahrens und Gewährung der Rechtsstellung nach den europäischen Vorschriften im Falle eines Schutzanspruchs.

UNHCR schlägt deshalb ein entsprechendes EU-Pilotprojekt vor, in dem Teams von dem EU-Büro für Asylangelegenheiten (EASO) zusammengestellt werden, die im Sinne einer Verantwortungsteilung die entsprechende Umverteilung für Personen mit Schutzbedarf organisieren.

Dies wäre auch ein sichtbares Zeichen innereuropäischer Solidarität in Asylangelegenheiten für jene Mitgliedstaaten, die derzeit augenscheinlich überfordert sind mit der Rolle und den Aufgaben, die ihnen das europäische Asylsystem zuweist.

Dass sich darüber hinaus Solidarität in der Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel für den Aufbau von Kapazitäten und Ausbildungsmöglichkeiten zeigen muss, ist eine Selbstverständlichkeit, wobei wir uns nachdrücklich dafür einsetzen, dass neben der Arbeit der jeweiligen Behörden auch das unverzichtbare Engagement der Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang entsprechend gefördert und gesichert wird.

Vor diesem Hintergrund muss es aus Sicht von UNHCR auch ein Ziel des gemeinsamen europäischen Asylsystems sein, Mechanismen zu entwickeln, die einen Transfer der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten für jene Personen ermöglichen, die einen internationalen Schutzstatus erhalten haben. Sie sollten ihre Rechte, auch das Aufenthaltsrecht, in allen Mitgliedstaaten wahrnehmen können.

Im nächsten Jahr wird es eine formale Überprüfung geben, wie die im letzten Jahr erneut veränderte Dublin-Verordnung in der Praxis umgesetzt wird. Grundsätzlich gilt festzustellen: Vom Gedanken des Flüchtlingsschutzes ausgehend, kann von einem gemeinsamen europäischen Asylsystem auf Grundlage von Dublin III nur dann effektiv die Rede sein, wenn die jeweiligen Mitgliedstaaten auch tatsächlich die Verantwortung zur Überprüfung des Schutzgesuchs übernehmen können und entsprechend wahrnehmen.

Wir waren deshalb immer der Auffassung, dass das Dublin-System auch Vorkehrungen für eine Situation enthalten muss, in der in einem Mitgliedstaat die faire und effiziente Prüfung von Schutzgesuchen nicht gewährleistet ist.

Und das heißt mit Blick auf die europäische Rechtsprechung auch: Schutzsuchenden muss es ausdrücklich ermöglicht werden, gegen eine Rücküberstellung im Dublin-Verfahren ein Rechtsmittel einzulegen, das einen effektiven Rechtsschutz garantiert. Es gehört zu den Erfolgen der letzten Zeit, dass auch in Deutschland eine entsprechende gesetzliche Klarstellung erfolgt ist.

Es wird aber im EU-Kontext zu überprüfen sein, ob die im letzten Jahr revidierten Verantwortungskriterien von Dublin III tatsächlich umgesetzt werden.

Dublin III ermöglicht den Mitgliedstaaten durchaus, flexibel auf humanitäre Härtefälle und außergewöhnliche Situationen zu reagieren. Verbesserungen zur Wahrung der Einheit der Familie und des Kindeswohls wurden eingeführt, einschließlich der Verpflichtung, Familienangehörige und Verwandte ausfindig zu machen.

Die Zusammenführung von Familienangehörigen, die sich in verschiedenen am Dublin-System beteiligten Staaten befinden, ist eine vorrangige Verpflichtung. Es können sich auch Konstellationen ergeben, in denen die familiären Bindungen außerhalb der Kernfamilie Berücksichtigung finden sollten. Ob dieser Spielraum tatsächlich genutzt wird, bleibt aus unserer Sicht der Lackmus-Test für die Beurteilung der Wirksamkeit der Dublin-III-Verordnung mit Blick auf den Flüchtlingsschutz.

Die teilweise gravierenden Probleme in einzelnen EU-Mitgliedstaaten, Schutzsuchenden menschenwürdige Aufnahmebedingungen und ein faires wie effizientes Asylverfahren zu gewährleisten, machen jedoch eine Klarstellung zwingend erforderlich:

Die Überstellung in einen anderen Staat im Rahmen des Dublin-Systems ist aus menschenrechts- und flüchtlingsrechtlichen Gesichtspunkten unzulässig, wenn den Schutzsuchenden dort unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Weiterschickung in eine solche Gefahr oder in eine Gefahr im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention droht. Dies gilt sowohl dann, wenn das Schutzsystem im primär zuständigen Staat insgesamt nicht funktioniert oder an einzelnen Systemstellen schwerwiegende Mängel aufweist („systemische Mängel“), als auch, wenn im Einzelfall eine solche Gefahr droht.

Wer angesichts der verzweifelten Flucht übers Mittelmeer die Ziele, Maßstäbe, Standards und Instrumente einer europäischen Asylpolitik auf hohem Schutzniveau benennt, muss sich auch mit der Frage beschäftigen, wie Flüchtlinge auf sicherem, legalen Weg nach Europa gelangen können.

Die monströsen Ausmaße des Konfliktes in Syrien, die Belastungen der Nachbarländer in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht durch die Aufnahme von Hunderttausenden von Flüchtlingen lassen unweigerlich auch die Frage aufkommen, was kann, was muss Europa mehr tun, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, im Flüchtlingsschutz globale Verantwortung zu übernehmen.

Zunächst ist dabei auf das flüchtlingspolitische Instrument des ‚Resettlement‘ zu verweisen, das in Europa zwar auch eine gewisse Tradition, aber niemals jenen Umfang und jene Kontinuität angenommen hat, wie wir es von einigen wenigen Überseestaaten, allen voran der USA, kennen. Konkret im Fall Syrien rechnen wir damit, in den nächsten beiden Jahren Aufnahmeplätze für 100.000 Syrer finden zu müssen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die EU-Regierungs- und Staatschefs letzten Freitag vor allem auch mit Blick auf das syrische Drama als Zielvorgabe beschlossen haben, den europäischen Beitrag für das globale ‚Resettlement‘-Programm zu erhöhen.

Mit seinem nunmehr auf 20.000 Plätze erweiterten Humanitären Aufnahmeprogramm – einer bislang unbekanntem Kreuzung aus erweitertem Familien- bzw. Verwandtennachzug und der Aufnahme von Flüchtlingen nach humanitären Kategorien – sowie den jeweils eigenen Programmen der Bundesländer trägt Deutschland seit dem letzten Jahr fast im Alleingang dazu bei, unser Ziel zu erreichen, bis Ende 2014 insgesamt 30.000 syrischen Flüchtlingen eine geordnete, legale Ausreise entweder im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen oder ‚Resettlement‘ aus der betroffenen Region zu ermöglichen.

Wir sehen deshalb Deutschlands Handeln als beispielgebend an, dem sich hoffentlich andere Staaten anschließen werden. Es bleibt festzustellen, dass nirgendwo sonst auf der Welt so frühzeitig eine intensive, öffentliche und von der Politik aufgenommene Diskussion um die Aufnahme syrischer Flüchtlinge stattgefunden hat. Ich sehe dies auch als Verdienst der deutschen Zivilgesellschaft an, als persönlichen Verdienst vieler, die sich heute hier in der Friedrichstadtkirche versammelt haben. Dafür auch im Namen von UNHCR meinen Dank und meinen Respekt.

Deutschland ist in allen Aspekten des Flüchtlingsschutzes wie der Humanitären Hilfe eines der wichtigsten Länder, nicht nur in und für Europa. Es braucht Deutschland, um der Institution des Asyls in der Wertegemeinschaft der Europäischen Union eine positive Zukunft zu geben.

Umso bedeutender ist es natürlich, wie Deutschland auf dem Gebiet des Asylrechts und des Flüchtlingsschutzes agiert, Gesetze und EU-Richtlinien umsetzt. Wir verkennen dabei nicht, dass Deutschland als das Land, in dem weltweit derzeit die höchste Zahl von Asylanträgen gestellt wird, vor besonderen Herausforderungen steht.

Das gilt vor allem auch für die Behörden und Menschen in den Städten und Gemeinden, die konkret und sehr praktisch gefordert sind, Unterstützung für eine Zahl von Schutzsuchenden, Migranten und Flüchtlingen zu leisten, auf die man so nicht vorbereitet war. Das alarmierende Ausmaß an Konflikten, von denen die Welt heimgesucht wird, hinterlässt seine Spuren in Gestalt der Hilfe- und Schutzsuchenden auch in Deutschland.

Ich hoffe, dass die Städte und Gemeinden, wie auch die Tausenden von deutschen Bürgerinnen und Bürgern, die sich vor ihrer Haustüre für diese heimatlos gewordenen Menschen einsetzen, jene Unterstützung erhalten, die notwendig ist, um dem Anspruch und der internationalen Geltung des deutschen Asylsystems gerecht zu werden.

Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang gewiss auch die Gesetzgebungsverfahren, die in dieser Legislaturperiode in Deutschland auf den Weg gebracht werden sollen bzw. bereits gebracht worden sind. Die Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylbewerber auf drei Monate wird von UNHCR ausdrücklich begrüßt. Hingegen sehen wir bei dem ebenfalls bereits im Parlament verhandelten Gesetzentwurf zur Erweiterung der sicheren Herkunftsländer Änderungsbedarf, da wir in ihm u.a., mit Blick auf die EU-Asylverfahrensrichtlinie, europarechtliche Vorgaben nicht genügend berücksichtigt sehen.

Positiv wiederum ist aus unserer Sicht, dass der vorliegende Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums „zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ einige Verbesserungen für die Flüchtlinge vorsieht, die im Zuge des ‚Resettlement‘-Verfahrens nach Deutschland kommen. So wird für sie eine neue gesetzliche Lösung gefunden, aus der sich Verbesserungen, vor allem mit Blick auf die Familienzusammenführung ergeben. Nachbesserungsbedarf sehen wir allerdings auch hier: Denn nach dem vorliegenden Entwurf bleibt die Rechtsstellung eines ‚Resettlement‘-Flüchtlings in Deutschland hinter dem zurück, was die Genfer Flüchtlingskonvention an Rechten garantiert. Dies gilt für die Wohnsitzbindung wie für die Ausstellung eines Reiseausweises und auch für die Aufenthaltsverfestigung.

Ich will nicht verhehlen, dass uns ein weiterer Punkt in dem Referentenentwurf Sorgen bereitet. Er sieht bekanntlich weitreichende Änderungen im Bereich des Haftrechts für Asylsuchende im Dublin-Verfahren vor. Wir haben stets betont, dass Haft nur in Ausnahmefällen und unter strenger Beachtung der Verhältnismäßigkeit gegenüber Schutzsuchenden angewandt werden soll.

Wendet man aber die Kriterien des Referentenentwurfs unter dem Stichwort „Fluchtgefahr“ an, muss man besorgt darüber sein, dass es zu einer weitreichenden und systematischen Inhaftierung von Asylsuchenden in Deutschland kommen

könnte. Ich persönlich kann mir nicht vorstellen, dass dies tatsächlich intendiert ist, zumal wir ja aus anderen Staaten wissen, welche verheerende Wirkung die Gleichsetzung von Asylbewerber und Inhaftierung auf die Betroffenen, den Flüchtlingsschutz und seinem Ansehen in der Bevölkerung haben kann. Ich hoffe deshalb, dass im weiteren Gesetzgebungsprozess gerade auch in diesem kritischen Punkt noch substantielle Änderungen erfolgen können.

Erlauben Sie mir abschließend, persönlich aber auch im Namen von UNHCR ein Wort des herzlichen Dankes an den Bundespräsidenten, der mit seinem Erscheinen und Beitrag hier, aber auch in der Vergangenheit immer wieder gezeigt hat, welche hohe Bedeutung er dem Thema beimisst, dem sich dieses Symposium seit nunmehr 13 Jahren widmet. Ihre Teilnahme, Herr Bundespräsident, ist für mich auch Ausdruck dessen, dass der Flüchtlingsschutz hierzulande im Wertekanon bürgerlichen Engagements ganz weit oben steht.

Jeden Tag erreichen uns herzzerreißende Appelle von syrischen Flüchtlingen, die um Aufnahme in Deutschland bitten. Das Ansehen Deutschlands wird in einem Satz eines syrischen Familienvaters deutlich, der wie das „Plätzchen“ Goedharts so simpel wie hoffnungsvoll ist: „Germany is a country of peace and protection“.

Ich persönlich sehe dies genauso, jetzt wo ich nach 20 Jahren wieder in Deutschland lebe und arbeite. Ich weiß auch, dass dafür hart gearbeitet worden ist und nach wie vor gearbeitet werden muss, da diese Situation in keiner Gesellschaft selbstverständlich ist.

Ich versichere Ihnen daher, dass UNHCR Sie weiterhin bei dieser Arbeit unterstützen wird.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!