

Studientag der Deutschen Bischofskonferenz zu Fragen von Flucht und Migration

Kloster Schöntal, 17 Februar 2016

Referat von Volker Türk, Stellvertretender UN-Flüchtlingshochkommissar für Schutzfragen

Eure Exzellenzen,

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Vielen Dank dafür, dass Sie mich zu diesem Studientag eingeladen haben. Es ist mir eine persönliche Ehre und zugleich für UNHCR von großer Bedeutung, heute bei Ihnen sein zu dürfen. Unser herzlicher Dank gilt aber auch vorweg der großartigen Unterstützung für den Schutz von Flüchtlingen. Sie als führende Vertreter der katholischen Kirche Deutschlands, die vielen Einrichtungen der Kirche und die zahllosen Gemeindemitglieder, die sich ehrenamtlich engagieren - sie alle sind unverzichtbar, wenn es darum geht, die globale Herausforderung von Flucht und Migration mit einer gefestigten Haltung anzunehmen, ohne die Flüchtlingsschutz in der Realität nicht gelebt werden kann. Da verbinden sich globale Geschehen mit lokalen Gegebenheiten und zeigen anschaulich, wie vernetzt unsere Welt ist.

Die Art und Weise, wie der Einzelne beziehungsweise die Gesellschaft zu Fluchtbewegungen Stellung bezieht und sich um Lösungswege bemüht, sagt viel darüber aus, wie ernsthaft es der Einzelne beziehungsweise die Gemeinschaft mit der Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und gleichen und unveräußerlichen Rechte meint. Der Umgang mit Flüchtlingen und deren Schicksalen bewegt uns und bewirkt gerade in den Bevölkerungen der Industrieländer eine notwendige Aufklärung, die uns die Relativität von Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und Frieden vor Augen führt und sie als universell zu schützende Werte erkennen lässt. Die in diesem Bewusstwerdungsprozess liegende Herausforderung führt in einer von Vernunft bestimmten Auseinandersetzung zu einer weiteren Sicht der globalen Zusammenhänge und dem dringenden Wunsch nach einer Welt, die alle Bereiche des menschlichen Lebens nach menschenrechtlichen Maßstäben zu begreifen strebt.

Europa ist heute viel stärker als in vergangenen Jahrzehnten mit den Auswirkungen der globalen Flüchtlingstragödie konfrontiert. Dies ist unbestreitbar. Ebenso unbestreitbar ist aber auch, dass die meisten Flüchtlinge in der Region bleiben, aus der sie kommen. Um genau zu sein: Die meisten Schutzsuchenden können noch nicht einmal ihr Heimatland verlassen.

Von den vielzitierten über 60 Millionen Menschen, die weltweit heute auf der Flucht vor Krieg, Bürgerkrieg, Verfolgung und massiven Menschenrechtsverletzungen sind, zählen zwei Drittel zu den sogenannten Binnenvertriebenen. Gemeint sind Flüchtlinge im eigenen Land, Menschen, die oft unter schwierigsten Bedingungen zwischen den Fronten in einem Bürgerkrieg ausharren müssen, weil Fluchtwege in die Sicherheit über internationale Grenzen hinweg versperrt sind.

Ich erwähne dies, nicht um die Entwicklung in Europa in den letzten Monaten kleinzureden, aber aus Sicht einer Organisation, die simultan mit so vielen Nothilfeinsätzen auf verschiedenen Kontinenten beschäftigt ist wie niemals zuvor in seiner mittlerweile 65jährigen Geschichte.

Angesichts der Dimension von Flucht und Vertreibung mit ihren immensen humanitären und sozio-politischen Auswirkungen auf die Betroffenen wie die Aufnahmegesellschaften wird heute beim Flüchtlingsschutz vielerorts und gerade hier in Europa bisweilen die Systemfrage gestellt. Ist der Flüchtlingsschutz, wie wir ihn kennen, als fundamentale Verpflichtung, verankert im Völkerrecht, noch zeitgemäß?

„Das Leben wird nach vorne hin gelebt und nach hinten hin verstanden“, heißt es bei Kierkegaard. In diesem Sinne ein kurzer Blick zurück: Wissenschaftlichen Schätzungen zufolge waren in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts weltweit rund 175 Millionen Menschen auf der Flucht. Allein durch den Bürgerkrieg in China wurden damals zeitweise 90 Millionen Menschen zur Flucht gezwungen bzw. vertrieben, durch die Weltkriegskatastrophe in Europa waren es 60 Millionen (dazu gehörten auch zwölf Millionen Deutsche), –und durch die in dieser Zeit erfolgten Trennung des indischen Subkontinents in zwei unabhängige Staaten – Indien und Pakistan – 20 Millionen.

Umso bemerkenswerter ist es, dass inmitten einer globalen epochalen Zeitenwende mit all ihren furchtbaren Verwerfungen das moderne internationale Flüchtlingsrecht gleichsam als Antwort der Zivilisation auf die Barbarei entstanden ist.

Mit der Genfer Flüchtlingskonvention wurde ein im Völkerrecht verankerter individueller Schutzanspruch etabliert und dabei zudem verknüpft mit der ausdrücklichen Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, sich an das Non-refoulement-Gebot (die Nicht-Zurückweisung) zu halten, das heißt niemanden in eine Verfolgungsgefahr abzuschieben, und Flüchtlingen eine ihrer Situation gemäßen Rechtsstellung zukommen zu lassen.

Darüber hinaus ist die Genfer Flüchtlingskonvention ein Manifest dafür, dass es keine nationalstaatlichen Lösungen gibt, will man angemessene Antworten finden, die den Opfern von Flucht und Vertreibung selbst wie auch den Staaten und Gesellschaften gerecht werden, die diese Menschen aufnehmen und im ganz elementaren Sinne schützen. Internationaler Flüchtlingsschutz bedeutet Teilung der Verantwortung. In diesem Sinne heißt es in der Präambel des Abkommens, dass sich aus der Gewährung von Schutz schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und deshalb eine Lösung der Probleme ohne internationale Zusammenarbeit nicht erreicht werden kann.

Dieser Grundgedanke lässt sich unmittelbar auf die derzeitige Situation übertragen, gerade auch mit Blick auf die größte Flüchtlingstragödie unserer Zeit vor den Toren Europas.

Allein die so unheilvoll miteinander verwobenen Konflikte in Syrien und Irak haben 14 Millionen Menschen heimatlos gemacht – eine Größenordnung von Flucht und Vertreibung, die tatsächlich an die Folgen des Zweiten Weltkrieges erinnert. Die Auswirkungen dieser Konflikte haben mittlerweile Europa erreicht in Gestalt von Hundertausenden von schutzsuchenden Menschen, die nicht mehr an eine grundlegende Wende hin zum Frieden in ihrer Heimat glauben, ebenso aber auch die Hoffnung verloren haben, dass sich ihre Lebenssituation in den Erstaufnahmestaaten der Region verbessert. Es sind junge Menschen und vor allem auch junge Familien, wo die Eltern alles daran setzen, ihren Kindern eine Chance auf eine Zukunft zu geben.

Eine erfolgreiche Bewältigung der Flüchtlingskrise im Nahen Osten ist aber nur in einer internationalen Verantwortungsteilung möglich, in die sowohl die Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen als auch Europa in einem solidarischen und fairen Ausgleich eingebunden sind. Das heißt, eine Strategie, die sowohl dem Flüchtlingsschutz dient als auch den Anliegen der Aufnahmestaaten und ihren Bevölkerungen Rechnung trägt, muss komplementär in dreifacher Weise wirken:

Es braucht eine energische Unterstützung für die Erstaufnahmeländer, um die Lebenssituation der Flüchtlinge zu verbessern. Es braucht ferner die geordnete Aufnahme von Flüchtlingen in Staaten außerhalb der Konfliktregion, also die Eröffnung sicherer Wege, um das Sterben auf dem Mittelmeer zu beenden und schließlich braucht es auch einen gemeinschaftlichen Ansatz in Europa.

Sie werden sich wahrscheinlich fragen: Hat eine solche Strategie angesichts der harten Realitäten überhaupt Aussicht auf Erfolg? Es gibt wohl darauf heute keine eindeutige Antwort. Wer für eine humanitäre Organisation arbeitet, sollte gewissermaßen Berufsoptimist sein, aber ich sehe tatsächlich handfeste Gründe, nicht in Pessimismus zu verfallen.

So stimmt mich positiv das Ergebnis der kürzlich stattgefundenen Londoner Geber-Konferenz für die umfassenden UN-Hilfspläne zugunsten der notleidenden Zivilbevölkerung in Syrien wie der Flüchtlinge und Aufnahmegesellschaften in den Nachbarländern. Die in Aussicht gestellten rund elf Milliarden US-Dollar, von denen Deutschland allein 2,3 Milliarden Euro beisteuern will, erhöhen die Chance, die humanitäre Situation in der Region zu stabilisieren. Die Situation in Syrien selbst ist dabei sicherlich noch einmal von der Lage in den Nachbarstaaten zu unterscheiden. In Syrien braucht es Geld zur Hilfe, aber wohl noch dringender vor allem den ungehinderten Zugang zu den betroffenen Notleidenden, um Hilfe leisten zu können. In den Nachbarländern hingegen geht es nun vor allem darum, humanitäre Hilfsleistungen mit Maßnahmen und Investitionen zur Stabilisierung der Infrastruktur der Aufnahmestaaten, ihrer Städte und Gemeinden zu verknüpfen.

Bei der Frage nach der Eröffnung gefahrloser Wege aus der Krisenregion ist aus meiner Sicht zumindest Anlass zu vorsichtigem Optimismus gegeben. Deutschland hat mit den Humanitären Aufnahmeprogrammen für syrische Flüchtlinge einen Weg gezeigt, der an zwei klassische Instrumente der internationalen Flüchtlingspolitik im Zeichen der Verantwortungsteilung anknüpft und diese weiterentwickelt. Das ist zum einen das sogenannte Resettlement, also die geordnete, organisierte Aufnahme von Flüchtlingen mit besonderen Schutzbedürfnissen aus Erstaufnahmeländern durch die Bereitstellung von entsprechenden, in der Zahl großzügigen Kontingenten. Zum anderen sind dies weitere Formen der Aufnahme, ob durch humanitäre oder Arbeits-Visa, vor allem aber durch den erweiterten Familiennachzug, dem auch in den deutschen humanitären Aufnahmeprogrammen Rechnung getragen wurde. Wir sind der Überzeugung, dass der Familiennachzug, natürlich auch in seiner klassischen Form mit Blick auf die Kernfamilie, ein wesentlicher Baustein für einen Ansatz ist, der Menschenleben rettet, der Gefahr der Ausbeutung durch Schlepper begegnet und der Integration von Flüchtlingen dient.

UNHCR liegen mittlerweile Zusagen über rund 170.000 Plätze für Resettlement-Programme oder Humanitäre Aufnahmeprogramme zugunsten syrischer Flüchtlinge vor. Wir streben jedoch an, in den nächsten drei Jahren insgesamt rund 400.000 Syrern die Möglichkeit zu geben, über solche Programme eine sichere Zuflucht in Europa, Kanada, USA und anderswo zu finden. Um diesem Ziel ein gutes Stück näher zu kommen und um das Angebot an gefahrlosen, legalen Wegen aus der Krisenregion für syrische Flüchtlinge zu erweitern, wird UNHCR am 30. März in Genf eine Ministerkonferenz ausrichten.

Der Vorschlag der niederländischen EU-Präsidentschaft, ein großzügiges humanitäres Aufnahmeprogramm aus der Türkei auf EU-Ebene zu starten, kommt in diesem Zusammenhang natürlich auch eine besondere Bedeutung zu. Wir begrüßen den Vorschlag, wobei wir meinen, es wäre nicht nur aus Sicht der Betroffenen, sondern auch mit Blick auf mögliche Pull-Faktoren sinnvoll, dieses Programm auf die anderen Aufnahmeländer der Region zu erweitern, wenn es denn und hoffentlich in großer Zahl realisiert werden kann.

Was die Situation in Europa angeht, so fällt es derzeit allerdings schwer, Optimismus zu bewahren. Lassen Sie mich klar sagen: Ohne den herausragenden Beitrag einiger weniger Staaten wie Deutschland, Schweden oder Österreich bei der Aufnahme Schutzsuchender – und dies gilt für Politik, Verwaltung und Gesellschaft – wäre es in Europa in den letzten Monaten zu einer katastrophalen Situation mit unabsehbaren humanitären Folgen gekommen. Klar ist auch: Die Haltung, es einigen wenigen Ländern zu überlassen, Flüchtlingsschutz für eine große Zahl von Menschen zu leisten, ist mit dem Gedanken der internationalen Verantwortungsteilung nicht zu vereinbaren. Sie steht einem der tragenden Prinzipien, aus dem die Genfer Flüchtlingskonvention entstanden ist und ihre zivilisatorische Kraft schöpft, diametral entgegen.

Die Krise, von der heute überall in Europa die Rede ist, erscheint so vor allem auch eine Krise der Verantwortungsteilung, der Solidarität, des zwischenstaatlichen Vertrauens und der Grundwerte zu sein, die das Fundament der EU bilden. Die Krise zu meistern, kann nicht auf den Schultern einiger weniger Staaten in Europa ausgetragen werden. Ebenso wenig wird es Staaten gelingen, sich durch

einen Alleingang der Krise zu entledigen. Es geht nur gemeinsam, völkerrechtliche Verpflichtungen des internationalen Flüchtlingsschutzes mit den verzweifelten Hoffnungen Schutzsuchender in Einklang zu bringen.

Aus dieser Grundhaltung heraus hat UNHCR von Anfang an die von der EU-Kommission gebündelten Bestrebungen unterstützt, durch neue Ansätze das offensichtlich erodierende europäische Asylsystem im Angesicht rasant steigender Flüchtlingszahlen einen solidarischen Schub für die Zukunft zu geben. Neu in diesem Jahr ist ein gemeinsamer Hilfsplan von über 60 Organisationen unter der Federführung von UNHCR und IOM mit einem Volumen von rund 550 Millionen US-Dollar, der mit Blick auf die Flüchtlingskrise in Europa vor rund zwei Wochen veröffentlicht wurde. Was vor einem Jahr noch kaum vorstellbar war, ist heute Realität: Wir sehen die Notwendigkeit, mitten in Europa selbst im Bereich der humanitären Hilfe und hier unter anderem in der Bereitstellung von Unterkünften einen Beitrag zur Stabilisierung der Situation vor allem in Griechenland zu leisten.

UNHCR unterstützt dabei nachdrücklich das Ziel, eine faire Verteilung von Schutzsuchenden in der EU mit Hilfe der sogenannten Relocation (Umverteilung) zu ermöglichen. Die Aktivierung der sogenannten Hotspots in Italien, vor allem aber in Griechenland und hier auf den Inseln als Ausgangspunkt bleibt dabei in unseren Augen von kritischer Bedeutung, will man an den EU-Außengrenzen das Ziel erreichen, eine umfassende Registrierung möglichst zeitnahe nach der Ankunft in Europa sicherzustellen. Ein umfassender Registrierungsprozess sollte in diesen Hotspots erfolgen, kann aber nur realistisch umgesetzt werden, wenn auch akzeptable Aufnahmemöglichkeiten vorhanden sind.

Klar ist auch, dass die bisher erzielten mageren Relocation-Resultate niemanden befriedigen können, der ein Interesse daran hat, diesen Mechanismus zu einem glaubwürdigen und attraktiven Instrument des Flüchtlingsschutzes zu entwickeln. Entsprechende Anstrengungen müssen dringend in kooperativer Weise zwischen den EU-Staaten verstärkt werden. Nur so sind Zahl und Ablauf der Relocation-Verfahren sowie die Zahl der tatsächlich bereitgestellten Plätze in eine Dimension zu bringen, die einem gemeinsamen asylpolitischen Ansatz im Sinne einer innereuropäischen Verantwortungsteilung gerecht wird.

Ich persönlich bin überzeugt, dass die Europäische Union im gemeinsamen Handeln noch einen Schritt weitergehen muss, um die derzeitige Fragmentierung zu überwinden und auf Flüchtlingsbewegungen effektiver und im Einklang mit internationalen Verpflichtungen reagieren zu können.

Es ist viel Kritisches gesagt worden über die Bemühungen zur Harmonisierung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik. Darüber wurde mitunter vergessen, dass die EU gleichzeitig auch der Motor war bei der Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts und durchaus viele Lücken auf der rechtlichen wie praktischen Ebene geschlossen wurden. Unabhängig von der Umsetzung in die Praxis gilt: Es wurden EU-weit Standards für die Behandlung von Flüchtlingen vereinbart und rechtlich kodifiziert, die auch für das internationale, globale System zum Flüchtlingsschutz positive neue Maßstäbe setzten. Qualität und Solidarität sollten dabei als Eckpfeiler europäischer Asylpolitik gelten. Es ist offensichtlich, dass es vor allem an innereuropäischer Solidarität, dem gegenseitigen Vertrauen und Willen bislang fehlt, die unabdingbar sind für ein funktionierendes zwischenstaatliches System.

Vielleicht bietet die Krise, diese außergewöhnliche derzeitige Situation auch die Gelegenheit über außergewöhnliche Maßnahmen nachzudenken. Vielleicht muss man der derzeitigen Tendenz zur Re-Nationalisierung der Flüchtlingspolitik eine neue Vision entgegensetzen, die auf alten aber heute wie damals relevanten Traditionen und Werten beruht. Schließt man sich diesem Gedanken an, dann kann es in Zukunft nicht mehr nur um ein zwischenstaatliches Asylsystem in Europa gehen, sondern es muss auf eine supranationale Grundlage gestellt werden. Dazu braucht es zunächst eine

entsprechende institutionelle Vereinbarung, die eine gerechte Verteilung von Verantwortung innerhalb der EU garantiert.

Dies würde in der Konsequenz bedeuten, auf gewisse Aspekte nationalstaatlicher Souveränität zu verzichten, um zum Beispiel eine in diesem Sinne funktionierende europäische Asylbehörde und als Berufungsinstanz ein unabhängiges EU-Gericht einrichten zu können. Zudem braucht es ein verbindliches, gemeinsames EU Asylgesetzbuch (Code), in dem substanzielle Rechte auch im Verfahren und Standards festgelegt werden. Die Verteilung der Schutzsuchenden innerhalb der EU könnte ähnlich wie hier in Deutschland durch einen bestimmten Schlüssel und anhand von festzulegenden Kriterien erfolgen, begleitet von kompensatorischen Maßnahmen. In einem Zwischenschritt könnten effektivere Mechanismen zur Verantwortungsteilung innerhalb der EU eingeführt werden und bestimmte Kategorien von Asylgesuchen in EU-Aufnahmeeinrichtungen bearbeitet werden, um die Betroffenen dann je nach Ausgang des Verfahrens innerhalb der EU zu verteilen oder gegebenenfalls in die Heimat unter EU-Aufsicht zurückzuführen.

Vielleicht klingt einiges von dem utopisch, aber im Kern finden sich diese Gedanken durchaus auch in der Diskussion um die nun anstehenden Verhandlungen zur Neuordnung des sogenannten Dublin-Systems wieder. Möglicherweise ist dies auf längere Sicht die letzte Möglichkeit, bei der Frage der Zuständigkeit für die Überprüfung von Asylverfahren einen grundlegenden Konstruktionsfehler des heute praktisch danieder liegenden europäischen Asylsystems zu korrigieren. Darüber hinaus muss an den Grenzen ein Vorgehen erfolgen, das dem Gedanken des Flüchtlingsschutzes effektiv Rechnung trägt. Es ist selbstverständlich das legitime Interesse von Staaten, irreguläre Migration zu kontrollieren. Flüchtlingen und Schutzsuchenden es aber möglichst unmöglich zu machen, legal Zuflucht zu suchen oder einen Familiennachzug zu ermöglichen, hat nicht zuletzt zur Stigmatisierung von Flüchtlingen geführt und zudem dem Schleuserunwesen Auftrieb verschafft. Reguläre Wege in den effektiven Flüchtlingsschutz zu eröffnen, bleibt nach meinem Dafürhalten deshalb - wie bereits am konkreten Beispiel der syrischen Flüchtlinge erwähnt – eine der großen Zukunftsaufgaben europäischer Asylpolitik.

Dies gilt ebenso für das dringend notwendige verstärkte internationale Engagement der EU, das wir nicht nur im Nahen Osten brauchen, sondern in den vielen Krisengebieten dieser Welt, die keine Schlagzeilen machen, wo aber die Finanzierung von Hilfsprogrammen oft noch schwieriger ist und die Konsequenzen aus humanitärer Sicht noch verheerender sein können als zum Beispiel in den Nachbarländern Syriens.

Ich würde mir deshalb gerade auch im Zeichen der Krise von der EU weitere starke Signale wünschen, vor allem ein umfassendes Bekenntnis zur europäischen Kooperation sowie ein konkretes Angebot für einen globalen Pakt zu mehr Verantwortungs- und Lastenteilung beim Umgang mit Flüchtlingen. Am 19. September wird die Generalversammlung der Vereinten Nationen dazu beraten und hoffentlich so einem globalen Pakt einen wichtigen Anstoß geben. Ich bin froh, mit diesem Wunsche alles andere als allein zu sein. Erlauben Sie mir mit einem Satz des Papstes zu enden, den ich in dem Reader zu dieser Veranstaltung gefunden habe: „Auf die Globalisierung des Phänomens der Migration muss mit der Globalisierung der Nächstenliebe und der Zusammenarbeit geantwortet werden...“. Treffender und vom Inhalt her abschließend kann man es aus meiner Sicht kaum formulieren.

Ich danke für ihre Aufmerksamkeit.