

Meine Damen und Herren,

„Nicht sehr weit von unserem Tagungsort entfernt, tobt ein furchtbarer Krieg. Das sinnlose Blutvergießen hat Millionen von Menschen aus ihrer Heimat vertrieben. Die Flüchtlinge sind die Opfer einer doppelten, untrennbar miteinander verknüpften Geißel: dem Krieg und der Menschenrechtsverletzungen“.

Mit diesen Worten begann vor nunmehr fast 20 Jahren, am 16. Juni 1993, die damalige UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata ihre Rede bei der Wiener Menschenrechtskonferenz. Sie sind von sehr trauriger Aktualität. Heute Syrien, damals Bosnien. Mögen die Hintergründe und Ursachen der beiden Konflikte auch völlig unterschiedlich sein – die furchtbaren Konsequenzen haben unzählige unschuldige Menschen zu tragen.

Ein Viertel der syrischen Gesamtbevölkerung ist wahrscheinlich heute auf der Flucht vor Krieg und furchtbarsten Menschenrechtsverletzungen. In den Nachbarländern, die selbst von einer Vielzahl politischer, ökonomischer und sozialer Probleme geplagt sind, wurden mittlerweile rund 1,3 Millionen syrische Flüchtlinge registriert oder stehen zur Registrierung an. Die Zahl der tatsächlich dort lebenden Flüchtlinge ist wahrscheinlich noch weitaus höher.

Die Zahl der Menschen, die panikartig aus ihrem Heimatland fliehen müssen, geht jeden Tag in die tausende. Die humanitäre Hilfe kann damit nicht Schritt halten, zumal deren Finanzierung hinter den Anforderungen weit zurückbleibt. „Wird der Konflikt nicht bald beendet“, so hat es UN-Flüchtlingskommissar António Guterres

unlängst in Washington bei einer Anhörung vor US-Senatoren drastisch formuliert, "dann ist der Nahe Osten in Gefahr zu explodieren".

Zu Beginn dieses Jahres hatte er auch Gelegenheit, den in Dublin versammelten EU-Innenministern die dramatische Lage der syrischen Flüchtlinge zu erläutern. Er rief zur Solidarität auf. Neben der Bitte nach deutlich verstärkter Unterstützung der Hilfsmaßnahmen in der betroffenen Region umfasste sein dringender Appell auch Maßnahmen, die den effektiven Flüchtlingsschutz innerhalb der EU betreffen: So rief er mit Blick auf bekannt gewordene Zurückweisungen syrischer Schutzsuchende an europäischen Außengrenzen dazu auf, alles Erforderliche dafür zu tun, den Zugang zu fairen Asylverfahren in der Europäischen Union zu gewährleisten.

Darüber hinaus verwies er auf die Tatsache, dass es auch für syrische Asylsuchende innerhalb der Europäischen Union immer noch höchst unterschiedliche Chancen gibt, als schutzbedürftig anerkannt zu werden. In Deutschland und Schweden, jene Staaten, die über zwei Drittel der Asylanträge syrischer Staatsangehöriger innerhalb der EU verzeichnen, liegt die Schutzquote für die Betroffenen bei praktisch 100 Prozent. In anderen EU-Staaten ist diese aber deutlich geringer, bei einigen sogar gegen Null tendierend.

Dies ist angesichts der Situation in Syrien absolut unverständlich und stellt auch der propagierten gemeinsamen EU-Asylpolitik kein gutes Zeugnis aus. Dabei ist die Gesamtzahl der syrischen Asylsuchenden in Europa mit weniger als 40.000 seit Beginn des Konfliktes vor zwei Jahren gering im Vergleich zu den hunderttausenden von Menschen, die in den Nachbarstaaten des Bürgerkrieglandes aufgenommen worden sind.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders begrüßenswert, dass Deutschland nunmehr 5.000 syrischen Flüchtlingen aus der betroffenen Region durch eine humanitäre Aufnahmeaktion vorübergehend Schutz gewähren will. Deutschland ist damit auch der erste EU-Staat, der einer entsprechenden Bitte von UN-Flüchtlingskommissar Guterres folgt, der sich bei den EU-Innenministern u.a. für die Übernahme besonders schutzbedürftiger syrischer Flüchtlinge eingesetzt hatte.

Dies ist ein wichtiges Zeichen der Solidarität sowohl mit den betroffenen Flüchtlingen als auch mit Staaten, die trotz eigener großer Belastungen die Grenzen für unzählige Schutzsuchende offen halten. Diese doppelte Solidarität, so würde ich mir wünschen, sollte auch explizit und durchgehend bei der Gesamtausrichtung des europäischen Asylrechts wie ihrer politischen Rahmenbedingungen zum Tragen kommen.

Wie Sie wissen, wird in diesem Jahr aller Voraussicht nach ein äußerst schwieriger, jahrelanger Verhandlungsmarathon und damit ein Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene zumindest formal abgeschlossen werden, dessen propagiertes Ziel es ist, das Gerüst für ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu erstellen.

Dass in diesem Zusammenhang bei 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Rechtstraditionen und –systemen viele Kompromisse gemacht werden müssen, versteht sich von selbst. Dabei ist jedoch zumindest fraglich, ob es gelungen ist - unterm Strich - das in der EU und seinen Mitgliedstaaten vorhandene Instrumentarium zum Flüchtlingsschutz zu substanziell verbessern.

Erinnert sei daran, dass Ausgangspunkt und erklärtes Ziel der EU-Asylharmonisierung „die vollständige und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ sein soll, so heißt es in der Abschlusserklärung der EU-Regierungs- und Staatschefs, mit der sie im Oktober 1999 bei ihrem Gipfeltreffen im finnischen Tampere die europäische Asylrechtsharmonisierung in Gang setzten.

Fast 14 Jahre später und der in dieser Zeitspanne erfolgten zähen Diskussionen, in deren Folge ein Bündel von EU-Richtlinien zum Gesamtkomplex Flüchtlingsschutz und Asyl verabschiedet wurde, ergibt sich ein eher komplexes Bild. Der Regelungsbedarf war immens, wenn man die extremen Unterschiede im Blick hat, was die Ausbildung von Asylsystemen und die damit verbundene rechtliche und soziale Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den jeweiligen Mitgliedstaaten angeht. Prägend für die Verhandlungen blieb allzu oft die jeweils nationale Brille, die Bemühung der Staaten, möglichst den Status Quo zu erhalten – dies mit Blick auf die eigenen politischen und ökonomischen Gegebenheiten, aber auch auf die jeweilige geographische Lage.

Angesichts dieser komplizierten Ausgangslage sollte man die erzielten Ergebnisse nicht kleinreden, denn neue, modifizierte Regelungen, die sich in den verabschiedeten EU-Richtlinien wiederfinden, könnten durchaus dazu dienen, die rechtliche Position von Schutzsuchenden und Flüchtlingen in vielen EU-Mitgliedstaaten zu stärken.

Allerdings sieht es in der Praxis oft ganz anders aus. Die Anerkennungspraxis im Asylverfahren – siehe das eben genannte frappante Beispiel Syrien – klappt immer noch weit auseinander. Ebenso sind enorme Unterschiede bei der sozialen

Behandlung festzustellen. Geordnete Aufnahmesysteme hier, ein Leben auf der Straße dort – in der EU lassen sich aktuell hierzu durchaus viele Beispiele nennen.

Diese bestehende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zeigt sich auch überaus deutlich, wenn es um eine tragende Säule der EU-Asylharmonisierung geht: dem so genannten Dublin-System, benannt nach einer Verordnung, die wohl demnächst in einer dritten modifizierten Fassung vorliegen wird. Sie regelt bekanntlich, welcher EU-Mitgliedstaat die Prüfung des Asylverfahrens übernimmt. In der Regel ist dies der Staat, in den der Schutzsuchende als Erstes in die EU einreist.

Dem Dublin-System liegt die Annahme zugrunde, innerhalb der EU hätten Schutzsuchende überall die gleichen Chancen, Rechte und Pflichten. Dies ist jedoch fernab der Realität. Ihnen allen ist die Situation in Griechenland durch die Medienberichterstattung bekannt. Doch auch bei anderen Staaten stellt sich die Frage nach der europa- und menschenrechtlichen Konformität des jeweiligen Asyl- und Aufnahmesystems.

Die Situation ist so gravierend, dass sowohl der Europäische Gerichtshof in Luxemburg als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg gewissermaßen die Notbremse zogen und mit einer Reihe von Grundsatzentscheidungen die Rechte von Asylsuchenden gestärkt haben.

So hat der EuGH im Dezember 2011 klargestellt, dass selbst innerhalb der EU und im Rahmen des Dublin-Systems die Vermutung der Sicherheit eines Landes widerlegbar sein muss. Und der EGMR hat wichtige Standards für die Behandlung von Asylsuchenden und für den Zugang zu einem effektiven Rechtsschutz gesetzt.

Zudem haben die Straßburger Richter im Februar 2012 in einem Aufsehen erregenden Urteil entschieden, dass Staaten an das so genannte ‚Non Refoulement‘-Prinzip (Nichtzurückweisungsgebot), einem Kernstück der Genfer Flüchtlingskonvention wie der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht nur im eigenen Territorium, sondern auch auf Hoher See gebunden sind.

Damit stellten sie klar: Auch territorial vorgeschobene Grenzkontrollmaßnahmen dürfen nicht verhindern, den Zugang zum eigenen Staatsgebiet im Falle eines Schutzgesuchs zu gewähren, dessen Prüfung dann dort in einem ordentlichen Verfahren zu erfolgen hat.

So begrüßenswert diese Urteile auch sind: Es stellt gleichzeitig nicht unbedingt ein gutes Zeugnis für die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik dar, wenn höchstrichterliche Entscheidungen Fehlentwicklungen und Missstände offenlegen. Das müsste nicht sein, würde es ein Mehr an gemeinsamen Verantwortungsgefühl für den Flüchtlingsschutz innerhalb der EU geben.

Vorschläge, auch von UNHCR im Einklang mit der EU-Kommission, das Dublin-System substantiell zu reformieren, haben sich bei den Verhandlungen in einer Reihe von Bereichen nicht durchsetzen können. Die nun zu erwartende Dublin III-Verordnung enthält jedoch einige Punkte, die eine Verbesserung der Rechtsposition der betroffenen Asylbewerber im so genannten Dublin-Verfahren erwarten lässt. Unabdingbar ist es, Schutzsuchenden die ausdrückliche Möglichkeit zu geben, gegen eine Rücküberstellung im Dublin-Verfahren Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung einzulegen (und dies ist von besonderer Wichtigkeit auch für die Situation hier in Deutschland).

Mit Dublin III soll auch ein Frühwarn-Mechanismus geschaffen werden, damit die EU im Falle nicht funktionierender bzw. überlasteter Asylsysteme helfend eingreifen kann. Dies ist zwar ein positiver Ansatz, der aber keineswegs unzureichende Standards in einem EU-Mitgliedstaat kompensieren oder gar ersetzen kann.

Die Solidarität zugunsten des internationalen Flüchtlingsschutzes zu stärken – dies ist ein Ziel, das nicht nur die EU-Staaten untereinander verbinden sollte, sondern auch mit jenen Entwicklungsländern, die dringend Unterstützung brauchen, um ihren Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen gerecht werden zu können. Dabei kann es nicht nur um finanzielle Zuwendungen für Hilfsmaßnahmen gehen, auch wenn diese natürlich von zentraler Bedeutung für das Überleben von Millionen von Flüchtlingen sind.

Das so genannte Resettlement – also die dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstzufluchtländern – gehört seit Jahrzehnten zum Instrumentarium internationaler Flüchtlingspolitik. In Zusammenarbeit mit UNHCR erhalten so weltweit rund 80.000 Flüchtlinge aus einer aussichtslosen Situation heraus eine neue Perspektive. Die Zahl der zur Verfügung stehenden Aufnahmeplätze müsste jedoch gemessen am Bedarf weitaus höher liegen.

Auf diesem wichtigen Feld des internationalen Flüchtlingsschutzes muss die Europäische Union handlungsfähiger werden. Derzeit werden gerade mal wenig mehr als 5.000 Aufnahmeplätze pro Jahr von EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt. Allein Australien und Kanada nehmen jeder für sich mehr Flüchtlinge durch Resettlement innerhalb eines Jahres auf.

Ich denke, mittelfristig sollte die Europäische Union nicht den Vergleich mit der USA scheuen: Dort werden pro Jahr 50.000-60.000 Flüchtlinge aus Erstzufluchtsländern aufgenommen.

Dies wird allerdings nur möglich sein, wenn Deutschland hier seine Schlüsselrolle wahrnimmt. Dass die Innenministerkonferenz im Dezember 2011 den Beschluss fasste, jeweils 300 Flüchtlinge in den Jahren 2012 bis 2014 in Zusammenarbeit mit UNHCR neu anzusiedeln, sehen wir als ein ermutigendes Zeichen. Dies gilt auch für die unter anderen Vorzeichen stehende humanitäre Aufnahmeaktion für syrische Flüchtlinge und einem entsprechenden positiven Beschluss der Integrationsminister der Länder zugunsten der deutlichen Ausweitung des Resettlement in den nächsten Jahren.

Ich sehe diese Fortschritte auch begründet in dem unermüdlichen Engagement vieler deutscher Bürgerinnen und Bürger, die sich unter anderem in vielen Städten unter dem Motto ‚Save Me‘ dafür einsetzen, dass Resettlement zu einem wichtigen Element deutscher Flüchtlingspolitik wird. „Global denken – lokal handeln“ - dieser Anspruch wird hier umgesetzt – im Sinne der Wahrung von Menschenrechten für besonders gefährdete Flüchtlinge, im Sinne damit auch der Wiener Menschenrechtskonferenz, in deren Abschlusserklärung es heißt, die globalen Flüchtlingstragödien könnten nur im Geiste internationaler Solidarität und Teilung der Verantwortung bewältigt werden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.



