

## **Thesen zur Wiederbelebung eines europäischen Flüchtlingsschutzes**

*Meine Damen und Herren,*

Flüchtlingsschutz – wie wir ihn heute kennen - ist eine *europäische Hervorbringung*; entstanden in der Zwischenkriegszeit mit dem Exodus russischer Flüchtlinge; fortgeführt als nach dem Zweiten Weltkrieg Massenfluchtbewegungen, Kriegsopfer, Vertriebene und Oppositionelle aus den neuen kommunistischen Staaten in Europa umherirrten.

Europa bediente sich zur Lösung der Probleme der Vereinten Nationen, schuf ein universelles Instrument, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951; Europa konzipierte damit Flüchtlingsschutz als universelles Anliegen, stellte es in der Kontext der 1945 in der UN-Charta normativ verankerten Menschenrechte. Flüchtlingen sollte nach der Präambel der Konvention „in möglichst großem Umfang die Ausübung der Menschenrechte“ gewährleistet werden.

Von Anfang an wurde Flüchtlingsschutz als besondere Form universellen Menschenrechtsschutzes verstanden. Schutz der Menschenrechte wird zunächst im innerstaatlichen Kontext dringlich; doch der Grenzübertritt, weil gegen Verfolgung kein Schutz gewährt wird, macht Menschenrechtsschutz zu einer internationalen Aufgabe.

Universalität und Menschenrechtsschutz sind damit die beiden Grundpfeiler des Flüchtlingsschutzes.

Und daran musste sich Europa von Beginn an und muss es sich insbesondere heute messen lassen.

Schauen wir uns Europas universelle Selbstverpflichtung näher an: Es konzipierte ein universelles Instrument, hatte aber im Grunde doch nur sich selbst, Europa, im Blick, wie bereits die Stichtagsregelung und die Europaklausel sinnfällig belegen.

Das universelle Versprechen war nicht ernst gemeint. Für die Lösung der eigenen, selbst geschaffenen Probleme mobilisierte man 1945 die Hilfe der Vereinten Nationen; und durch Verankerung des Flüchtlingsschutzes im universellen Menschenrechtsschutz begründete man die Verantwortung der gesamten Welt für hausgemachte Probleme.

Weihevoll betont die Präambel die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit und Solidarität. Verhindert werden soll, dass aus der Asylgewährung „nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder“ folgen; geschützt werden sollten aber wohl nur europäische Länder.

Der Mythos universeller Verantwortung erwies sich sehr bald als schlecht verhüllte Interessenpolitik zugunsten eigener Probleme, auf Kosten anderer Regionen. Als Anfang der 1970er, zeitgleich mit der ersten Wirtschaftsrezession, nichteuropäische Flüchtlinge erstmals in Europa Schutz suchten, war es vorbei mit der beschworenen Solidarität; damals begann die bis heute nicht abreißende endlose Kette von Abwehrmaßnahmen, verfahrensrechtlichen Verschärfungen und Fluchtverhinderungsmaßnahmen im Verbund mit gezielten gegen die Glaubwürdigkeit der Flüchtlinge gerichteten politischen Kampagnen.

Internationale Zusammenarbeit steht in der Präambel, die Normen der Konvention brachten eine Kultur der Verantwortungslosigkeit hervor, förderten nationalstaatliche Abschottung. Die Konvention gewinnt Leben erst durch das nationale Souveränitätsdogma: Kein Staat wird verpflichtet, Flüchtlingen Aufnahme zu gewähren, kein Staat darf andererseits einen Flüchtling seinen Verfolgern ausliefern; er darf ihn aber auf die universelle Umlaufbahn setzen. Es ist dieser Geburtsfehler der Konvention, der nunmehr zum Absterben des Flüchtlingsschutzes in Europa geführt hat.

Wir müssen uns den zugrunde liegenden Wirkungszusammenhang näher anschauen: Den Beginn markiert ein rechtlicher Konstruktionsfehler. Es gab von Anfang an keine rechtliche und politische Lösung für spontan einreisende Flüchtlinge. Da sie aber dennoch kamen, wurden sie als „illegale Einwanderer“ stigmatisiert. An Stelle staatlicher Kooperationsformen - und gar nicht im Sinne internationaler Solidarität - entwickelten die westeuropäischen Staaten in den 1970er Jahren jeweils ihre Drittstaatentechniken, die sie in den 1990er Jahren vergemeinschafteten.

Prinzip Nr. 1 europäischer Flüchtlingspolitik ist seitdem die Abweisung der Verantwortung für Flüchtlinge an andere Regionen. Für den universellen Menschenrechtsschutz bleibt die universelle Umlaufbahn.

Doch dies reichte Europa nicht: Prinzip Nr. 2 erwies sich als weitaus wirksamer, weil radikaler: Zunächst einzelstaatlich, dann in gemeinsamer europäischer Anstrengung wurden Mechanismen entwickelt, die darauf zielten und zielen, Fluchtbewegungen aus den Herkunftsstaaten zu verhindern oder jedenfalls in den Transitländern oder auf offener See umzudrehen. Einführung von Visabestimmungen, Sanktionen für Fluggesellschaften in den 1970ern, Unterbindung der Fluchtrouten über den Balkan in den 1990ern und über das Mittelmeer seit 2000, Aufbau und Einsatz einer gemeinschaftlichen Grenzschutztruppe, die weit vor den Grenzen Europas Flüchtlinge abwehrt.

Wer es dennoch wagt, nach Europa zu fliehen, dem wird der Malus des Rechtsbrechers aufgeklebt. „Bona fide-Flüchtling“ mutierten zu „illegalen Einwanderern“. Wer spricht heute noch von politischen Flüchtlingen, wenn die gefährlichen Reiserouten, die hässlichen Bilder im Mittelmeer ertrunkener Flüchtlinge auf den Mattscheiben in europäischen Wohnzimmern erscheinen. Der kollektiv erzeugte Zorn gilt den „Schlepperbanden“. Das Bundesinnenministerium präsentiert als eines der Ziele der deutschen Präsidentschaft den Kampf gegen *illegale Einwanderung* und *internationalen Terrorismus* sowie *organisierte internationale Kriminalität*<sup>1</sup> und beschädigt so dauerhaft das Flüchtlingsrecht, erzeugt und verfestigt kaum noch steuerbare kollektive Ängste.

Dabei waren und sind es doch gerade die Fluchtverhinderungsmaßnahmen der letzten zwanzig Jahren, welche diese Form organisierter Kriminalität erst geschaffen haben; es ist das politische Vakuum, erzeugt durch den Ausfall internationaler Zusammenarbeit im Geiste gegenseitiger Solidarität in der Flüchtlingspolitik, das international agierenden Menschenschmugglern ihr Geschäft sichert.

Die Gleichsetzung von Fluchtbewegungen und internationaler Kriminalität bringt das Funktionsprinzip des europäischen Präventionsstaates, das „*Grundrecht auf Sicherheit*“ der einheimischen Bevölkerung, gegen Schutz suchende Flüchtlinge in Stellung, bläst so dem sensiblen Flüchtlingsschutz das Lebenslicht aus. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit, Einreisemotive irregulär einreisender Personen zu identifizieren und Verfolgten Schutz zu gewähren, ist durch politische Steuerungsmaßnahmen und Legitimation verschaffende propagandistische Kampagnen nahezu erstickt worden. Die Identifizierung von Flüchtlingen im Feststellungsverfahren ist kaum noch möglich: Wo kollektive Ängste vorherrschen,

---

<sup>1</sup> So Bundesinnenministerium, Presseerklärung vom 3. Januar 2007.

Asylsuchende als Rechtsverletzer wahrgenommen, unvoreingenommenes Denken durch Abwehrängste blockiert wird, kann es keine glaubwürdigen Flüchtlinge geben. Wen wundert's, dass die Anerkennungsquoten seit fünf Jahren gegen Null gehen, das Asylsystem fast 99 Prozent „Lügner“ produziert?

Heute ist Flüchtlingsschutz in politischen Programmen in Europa, insbesondere in Deutschland ohne Bedeutung. Dass Menschen vor Unterdrückung, bürgerkriegsartigen Bedrohungen und wahllos ausgeübter Gewalt ihre Herkunftsländer verlassen müssen, unverändert auf den Schutz der Aufnahmeländer angewiesen sind, dringt bei derartigen politischen Rahmenbedingungen nicht ins gesellschaftliche Bewusstsein.

Der Befund ist erschreckend, deprimierend: Europa hat sich im Flüchtlingsschutz aus der Verantwortung gezogen. Wenn eine so mächtige Region wie Europa, die sich auf ihre Vorreiterrolle im Menschenrechtsschutz so viel zugute hält, mit ihrer praktischen Politik so hartnäckig und systematisch Verantwortung für Flüchtlinge negiert, färbt das auf andere ab und wird die Glaubwürdigkeit universeller Menschenrechte dauerhaft beschädigt.

Und doch: Europa kann seiner Verantwortung nicht entkommen. Wer sich auf Menschenrechte beruft; wird an diesem Anspruch gemessen. Der drastische Rückgang der Zahl der Asylsuchenden in Europa ist keine Botschaft, dass die Welt friedlicher geworden ist; hat keine Entsprechung in einer Verbesserung der menschenrechtlichen Agenda in den Herkunftsländern, sondern beruht vorrangig darauf, dass in der Vergangenheit die *Zugangsmöglichkeiten nach Europa* in einem *gemeinsamen europäischen Kraftakt* zunehmend versperrt worden sind und dieser Prozess jetzt nahezu abgeschlossen erscheint.

1986 wurden weltweit 13.296.460, 1992 18.998.700 und 2005 12.5 ca. Millionen Flüchtlinge registriert. Die Zahl der Binnenflüchtlinge stieg 1992 dramatisch an, auf 25 Millionen und hält sich seitdem auf diesem Niveau, allein im Jahre 2006 wurden jedoch vier Millionen Binnenflüchtlinge festgestellt.

Was sagen uns diese Zahlen? Die Zahl der Flüchtlinge ist weltweit seit den 1980er Jahren in etwa gleich geblieben. Die ethnischen Zerfallserscheinungen auf dem Balkan in den 1990er führten zu einem vorübergehenden Anstieg der Flüchtlingszahlen, bis Ende 1995 flohen von dort 2.6 Millionen Personen, darüber hinaus wurden dort 6 Millionen Binnenflüchtlinge

registriert. In Europa stiegen die Flüchtlingszahlen von 644.424 im Jahre 1970 auf 830.000 1990 nur leicht an, sanken jedoch drastisch von 655.100 im Jahre 2001 auf 338.300 2005. Europas. Die tatsächliche Dimension der europäischen Flüchtlingsdimension ist also umgekehrt proportional zur öffentlich inszenierten Aufregung und geht jetzt gegen Null. Und doch wird Flüchtlingen weiterhin die Ausreise aus ihren Herkunftsländern erschwert. Politisches Ziel ist es, den für das Schutzsystem der Konvention unerlässlichen Grenzübertritt zu verhindern, jedenfalls die Weiterreise aus den Transitländern zu unterbinden. Die Zahl der Binnenflüchtlinge dürfte wohl auch deswegen seit den 1990er Jahren so hoch sein, weil realistische Fluchtmöglichkeiten über internationale Grenzen weitgehend gesperrt sind.

Politiker mögen mit Pathos Europas Beitrag für die Menschenrechte rühmen. Wir weisen auf die Folgen europäischer Flüchtlingspolitik hin und fordern die Einlösung eingegangener rechtlicher und politischer Verpflichtungen.

Wenn auch der Befund so niederschmetternd, stirbt doch die Hoffnung zuletzt. Und deshalb fordern wir, dass der Flüchtlingsschutz wieder belebt wird. Dazu dienen die Thesen.

Erstens, grundlegend für das europäische Flüchtlingsprojekt ist das öffentliche Bewusstsein dafür, dass es unverändert Flüchtlinge auf der Welt gibt, auch wenn bei uns die Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte nahezu leer sind, die Außenstellen des Bundesamtes nur noch mit sich selbst beschäftigt sind.

Zweitens, unabdingbar für die Wiederbelebung des Flüchtlingsschutzes ist die zivilgesellschaftliche Auflösung die Flüchtlingspolitik stützender fragwürdiger Legitimationsgründe. Dazu ist unerlässlich, dass *Flüchtlingsschutz* und *Migrationspolitik* getrennt werden<sup>2</sup>. Diese Trennung ist deshalb unerlässlich, weil – wie die Vergangenheit gezeigt hat - das Schutzbedürfnis der Verfolgten nicht zutage treten kann, wenn es um die Steuerung der Zuwanderung geht, weil diese das den Fluchtbewegungen immanente Phänomen irregulärer Wanderungen nicht steuern können und deshalb zwangsläufig Flüchtlinge als illegale Einwanderer denunzieren und stigmatisieren müssen; die Folgen gesellschaftliche Ängste statt Aufnahmebereitschaft und Solidarität (Thesen Nrn. 6, 8 und 10).

---

<sup>2</sup> Erika Feller, in: International Journal of Refugee Law 2006, 509 (515 f.).

Die zwingende Notwendigkeit einer Trennung von Migrations- und Flüchtlingspolitik verdeutlicht insbesondere *Frontex*, die gemeinsame „Europäische Grenzschutzagentur“, welche zu einem „effektiven Gemeinschaftsinstrument zur Bekämpfung der illegalen Einreisen“<sup>3</sup> ausgebaut werden soll und ihre Abwehraufgabe ohne jegliche Vorkehrungen zum Schutze von Flüchtlingen und Asylsuchenden durchführt.<sup>4</sup>

Drittens, Anknüpfungspunkt für eine Wiederbelebung des Flüchtlingsschutzes in der Europäischen Union und in Deutschland ist die europäische Selbstverpflichtung für Menschenrechte Flüchtlingsschutz seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts. Auch wenn sich vieles bei näherem Hinsehen eher als Symbolpolitik erweist, zeitigt dieser historische Beitrag zivilgesellschaftliche Folgen, an die wir anknüpfen. Im Flüchtlingsschutz kommt ein Generationen durchziehender weit reichender gesellschaftlicher Konsens für die Erfüllung humanitärer Verpflichtungen zum Ausdruck. Hier zeigt sich, dass die Berufung auf Menschenrechte, aus welcher Motivation auch immer, Folgen zeitigt. Sie hat in Europa eine lebendige, dynamische und starke, an universellen Menschenrechten orientierte Zivilgesellschaft hervorgebracht, mit der die Staaten rechnen müssen.

Vielleicht waren wir in der Vergangenheit zu zaghaft und mutlos, haben wir uns zu ohnmächtig gegenüber den Mitgliedstaaten gefühlt und dabei vergessen, wie mächtig die europäische Zivilgesellschaft ist. Die Zerstörung des europäischen Flüchtlingsschutzes muss auf die Agenda der Zivilgesellschaft gesetzt, ein Bewusstsein für das geschaffen werden, was die EU tatsächlich gegen Flüchtlinge unternimmt. Zugleich müssen durch Ängste erzeugte Legitimationsgründe hinterfragt und aufgelöst werden, damit auch in der breiten Öffentlichkeit der Fokus von der illegalen Einwanderung zum schutzbedürftigen Flüchtling wandert.

Viertens, rechtlicher Ausgangspunkt für die Wiederbelebung des Flüchtlingsschutzes sind die *allgemeinen Menschenrechte*, welche nach ihrem Zweck und Sinnzusammenhang dem *Schutze des Einzelnen* und seiner freien Selbstbestimmung dienen. Dies hat Folgen für den

---

<sup>3</sup> Bundesinnenministerium, Presseerklärung vom 2. Oktober 2006.

<sup>4</sup> Italien hat von Oktober 2004 bis Mitte 2006 über 4.000 Flüchtlinge nach Libyen abgeschoben, die libyschen Behörden schoben die Betroffenen in deren mutmaßliche Herkunftsländer ab oder setzten sie in der Wüste aus. Nach Marokko durch spanische Behörden abgeschobene Flüchtlinge wurden ohne Verpflegung in der Wüste ausgesetzt. Im Juli 2006 wurde in Melilla drei Personen, welche den Grenzzaun der Union überwinden wollten, erschossen. Griechenland wird vorgeworfen, im September 2006 rund 40 Flüchtlinge vor der Insel Chios aufgegriffen und ins Meer zurück gestoßen und dabei sechs Personen getötet zu haben. Frontex griff zwischen August und Dezember 2006 auf dem Atlantik und vor den Küsten Westafrikas insgesamt rund 3.500 Flüchtlinge auf und kehrte deren Reiseroute mit Gewalt in Richtung Senegal und Mauretanien um

Flüchtlingsschutz und die Staatenpraxis sowie die Rechtsakte der Gemeinschaft. Auch im Flüchtlingsrecht ist die freie Entscheidung des Einzelnen über sein Fluchtland die Basis für die Entwicklung von Konzeptionen und Schutznormen.<sup>5</sup> Solange der Flüchtling seine Flucht nicht als beendet ansieht und sich nicht im Transitland niederlässt, bleibt er schutzbedürftig<sup>6</sup> und hat in der Europäischen Union Anspruch auf ein faires Verfahren und Schutz.

Fünftens, migrationspolitische Maßnahmen der Union und ihrer Mitgliedstaaten sind nur dann legitim, wenn sie den aus völkerrechtlichen Verpflichtungen folgenden Anforderungen genügen. In die Herkunftsländer hineinreichende und auf Fluchtrouten einwirkende Steuerungsmaßnahmen haben sicher zu stellen, dass schutzbedürftige Personen weder an der Flucht gehindert noch deren Entscheidung über das Fluchtziel missachtet wird. Asylsuchende, welche an den Grenzen der Union um Schutz ersuchen, dürfen nicht an einen Drittstaat verwiesen werden. Vielmehr haben sie innerhalb des Gemeinschaftsgebietes einen Anspruch auf Behandlung ihres Asylbegehrens.

Die Dublin II-Verordnung belastet die grenznahen – südlichen und östlichen - Mitgliedstaaten unangemessen und leistet damit einer Praxis der Zurückweisung bzw. Umkehrung auf See (*interception at sea*) Vorschub. Das Zuständigkeitssystem muss deshalb so gestaltet werden, dass innerhalb der Union eine faire und solidarische Verteilung der Verantwortung hervorgebracht werden kann.

Das Verbot zwangsweiser Rückführung von Flüchtlingen (Refoulementverbot) bindet die Mitgliedstaaten auch außerhalb der Grenzen der Union, wenn deren Behörden auf hoher See Asylsuchende unter ihre Herrschaftsgewalt nehmen.<sup>7</sup> Soweit die Union ihre Abwehrmaßnahmen außerhalb ihrer Grenzen vorverlagert, muss sie deshalb sicherstellen, dass Asylsuchenden in wirksamer Weise Zugang zu einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren in der Union gewährleistet wird. Ein bereits an den Grenzen des

---

<sup>5</sup> Nach UNHCR ExCom, Empfehlung Nr. 15 (XXX) (1979) über „Flüchtlinge ohne Asylland“, sind die subjektiven Vorstellungen des Flüchtlings über sein Fluchtland ein zentrales Entscheidungskriterium.

<sup>6</sup> BVerwGE 84, 115 <119> = EZAR 205 Nr. 12 = NVwZ 1990, 572 = InfAuslR 1990, 93.

<sup>7</sup> Der Schutz der Rechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist „für alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, also auch im Blick auf Asylsuchende, Flüchtlinge und Wanderarbeitnehmer sicherzustellen, welche sich auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaates *oder* unter dessen Hoheitsgewalt befinden. Diese Verpflichtung findet unabhängig von den Umständen, unter denen der Vertragsstaat Gewalt oder wirksame Kontrolle außerhalb seines Staatesgebietes erlangt hat, auf die dort seiner Obhut unterliegenden Personen Anwendung“ (UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31 zu Art. 2 IPbPR).

Gemeinschaftsgebietes um Schutz suchender Flüchtling hat innerhalb dieses Gebietes  
Anspruch auf Schutz.

Vielen Dank!

Mx, 16. Juni 2007