

Asylpolitik auf einem veralteten Fundament

Von Covid-News aus den Schlagzeilen verdrängt, sind im vergangenen Jahr 1500 Menschen auf ihrem Weg zu einem Asylverfahren ertrunken. Ein unhaltbarer Zustand, der mit einer Revision der Flüchtlingskonvention entschärft werden kann. Gastkommentar von Toni Stadler



Das Migrationsproblem kann nicht gelöst werden, ohne alle beteiligten Regierungen in die Pflicht zu nehmen. Die Aufnahme zeigt britische Grenzpolizisten im Juli 2021, wie sie in Walmer ein Schlauchboot untersuchen, das von Flüchtlingen zur Überquerung des Ärmelkanals benutzt wurde.

DAN KITWOOD / GETTY

Die Uno-Flüchtlingskonvention, verfasst unter dem Eindruck von Holocaust und ethnischen Säuberungen in Osteuropa, erleichterte elf Millionen Vertriebenen die Rückwanderung nach Westeuropa.

Ursprünglich betraf der Vertrag nur politische Flüchtlinge aus Ereignissen in Europa vor 1951, die wegen ihrer Ethnie, Religion, sozialen Gruppe, Nationalität oder Überzeugung fliehen mussten. 1967 wurde die Gültigkeit der Konvention durch das «Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge» auf Ereignisse rund um die Welt ausgeweitet. Offenbar sah damals niemand voraus, was für eine Anziehungskraft dieser Vertrag auf Armutsmigranten (hier geht es nicht um reguläre Arbeitsmigranten) ausüben würde, welche Artikel 31 als Rechtsgrundlage für gesetzwidrige Grenzübertritte nutzen.

Verlust des politischen Scharfblicks

Da die Konvention das Recht auf ein Asylverfahren in jedem Unterzeichnerstaat garantiert, wurde sie zur Verhinderung des Weiterwanderns schon früh verletzt. Ich begann meine Berufslaufbahn 1987 bei der United Nations Border Relief Operation in Thailand, die vom Sicherheitsrat geschaffen worden war, um die Flüchtlingskonvention zu umgehen.

Weil es undenkbar schien, eine Million kriegsvertriebener Bauern aus Kambodscha nach Nordamerika oder Europa umzusiedeln, versorgte sie die Uno mit Unterkunft, Nahrung, Spitälern, Schulen. Eine politische Lösung abzuwarten, erwies sich als vernünftig. Nach dem Pariser Friedensabkommen von 1991 wurden die Vertriebenen in ihre Ursprungsdörfer repatriert. Jahre später, als Angestellter des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) in Kongo-Kinshasa, geschah ein noch gröberer Bruch der Konvention. Weil niemand 1,5 Millionen Hutu

Richtig wäre eine Konvention über «Die Rechte von Flüchtlingen und die Pflichten beteiligter Regierungen».

aufnehmen wollte, wurden sie 1996 durch die rwandische Armee zwangsrepatriert. Es gäbe weitere Beispiele. Gegenwärtig verfolgen wir die Vorgänge in Polen, Griechenland, am Ärmelkanal und in La Palma. Während die meisten Regierungen von EU-Staaten mit grossen Worten behaupten, sie verteidigten die Flüchtlingskonvention, tun sie alles, um Armutsmigranten durch Geldzahlungen an Regierungen entlang der Fluchtwege oder mit Polizeigewalt von ihren Grenzen fernzuhalten.

Im Asyl- und Flüchtlingswesen lautet die Antwort auf Unterdrückung anderswo ganz im Geist der Flüchtlingskonvention «Resettlement» in Länder, in denen nicht unterdrückt wird. Andere Lösungen sind nicht ihre Aufgabe. Niemand will Menschen irgendwo auf der Welt leiden sehen. Da scheint es verständlich, dem Trend nachzugeben, den Flüchtlingsbegriff auf weiteres Unheil auszuweiten – auf die Ungleichbehandlung von Frauen in Afghanistan, die Unterdrückung von Homosexuellen in Westasien und Afrika oder auf Klimaflüchtlinge. Gesprächen mit selbstkritischen früheren Kollegen beim UNHCR entnahm ich, dass sich das Hochkommissariat zunehmend mit Symptombekämpfung befasst und damit den politischen Scharfblick verliert. Es ist realitätsfremd, die noch immer weitverbreiteten Menschenrechtsverletzungen durch einen Umzug der Geschädigten nach Europa lösen zu wollen.

Wer die Konvention heute liest, bemerkt, dass ihr Text bis ins Detail auf das Wohl der Opfer und die Pflichten der Aufnahmeländer eingeht. Von den Pflichten der Täter, die Ursachen der Flucht zu beseitigen, ist nirgends die Rede. Obwohl es doch Aufgabe jeder Regierung wäre, ihre verschiedenen Ethnien, Religionen, sozialen Gruppen und die sexuellen Orientierungen zu schützen und ihre Armen zu unterstützen.

Seit der Wende von 1989 ging es nicht mehr darum, auf Menschenrechtsverletzungen mit der

Evakuierung der Opfer in den freien Westen zu reagieren. Sondern darum, durch politischen Dialog und Wirtschaftshilfe die Gleichstellung von Frau und Mann, die Menschenrechte, Arbeitsplätze und ein anständiges Einkommen allen Menschen im Heimatland zugänglich zu machen.

Menschen schützen statt gefährden

Ein Asylverfahren dauert – je nach Andrang – einige Monate bis Jahre; mit Unterkunft, Taggeld, Krankenversicherung, etwas Schwarzarbeit zur Unterstützung der Familie und zur Abzahlung des Schlepper-Darlehens. Bei Ablehnung folgt oft das Abtauchen – etwa unter die «Sans-Papiers» – oder ein erneuter Asylantrag andernorts.

Die in Hauptstädten und in jedem Flüchtlingslager präsenten Menschenschmuggler verkaufen für 4000 Dollar den Zugang zu einem Asylverfahren in einem liberalen Land. Die zumeist städtischen Asylsucher bewegen sich – meist nachts – durch Wüsten, über Meerengen, Berge und ein halbes Dutzend Landesgrenzen hinweg zu einem Amt für das Flüchtlingswesen, welches die Konvention noch korrekt umsetzt.

Eine gefährliche Reise, an deren Ende neunzig Prozent der Asylgesuche abgewiesen werden. Über die Folgen berichten die Medien fast täglich. Nach Schätzung der Internationalen Organisation für Migration ertranken 2021 jeden Tag mindestens fünf Menschen. Die Dunkelziffer sei hoch. Vermutlich bringt das falsche Versprechen der Konvention heute mehr Menschen in Lebensgefahr, als es echt Verfolgte schützt.

Bereits zu meiner Zeit mit dem UNHCR gab es im Management zwei Lager: auf der einen Seite die Realisten, die sagten, eine Konvention, die laufend gebrochen werde, um fremdenfeindliche Parteien in Schach zu halten, schmälere die Asylchance tatsächlich Verfolgter und diskreditiere internationales Recht. Auf der anderen Seite die Fundamentalisten, die sagten, wenn wir die Flüchtlingskonvention («diesen Meilenstein der Zivilisation») zur Revision freigäben, erhielten wir eine schlechtere.

Schlechter für wen? Initiativen, das Vertragswerk der Gegenwart anzupassen, gab es schon früher. Von links durch den britischen Labour-Aussenminister Jack Straw, der 2001 fand, zu viel Zeit und Geld würden für unbegründete Gesuche verschwendet statt zum Schutz wirklich Bedrohter. Von rechts durch den dänischen Ministerpräsidenten Lars Løkke Rasmussen, der während des Ansturms syrischer Kriegsvertriebener 2015 sagte, ab einer gewissen Zahl sei die Umsetzung der Konvention unmöglich.

Mit dem Diskussions-Stopper «Flüchtlingsrechte sind unantastbar» liess das UNHCR bisher jeden Revisionsvorschlag versenden. Dabei ist es nicht Sache des UNHCR, zu bestimmen, was die Basis seines Mandats ist, sondern die der 149 Vertragsstaaten, welche von den Konsequenzen der unkontrollierten Migration betroffen sind. Jeder von ihnen kann die Konvention verlassen oder eine Revision verlangen. Angesichts eines wachsenden Gefühls der Ausweglosigkeit in der Asylpolitik gäbe es heute mehr Verbündete für einen Neuanfang als früher: die USA, Grossbritannien, Frankreich und kleinere Staaten der EU.

Richtig wäre eine Konvention über «Die Rechte von Flüchtlingen und die Pflichten beteiligter Regierungen». Am Flüchtlingsbegriff, den Rechten anerkannter Flüchtlinge, etwa dem Non-Refoulement-Prinzip, braucht sich nichts zu ändern (nur der Ort des Asylverfahrens würde verlegt). Drei Punkte gehören in den revidierten Vertrag:

Pflichten der Herkunftsländer: Weil die Einhaltung der Menschenrechte, gutes Regieren und ein Mindestmass an sozialem Ausgleich die irreguläre Migration reduzieren, verpflichten sich Vertragsstaaten, die verbindlichen Normen der Uno einzuhalten und bei Verstössen eine Untersuchung durch den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zuzulassen. Zudem verpflichten sie sich, den Menschenschmuggel zu bekämpfen und beim Rücktransport ihrer abgewiesenen Asylbewerber zu kooperieren.

Pflichten der Aufnahmeländer: Vertragsstaaten verpflichten sich, Flüchtlinge und Vertriebene in der jeweiligen Region zu schützen, zu unterstützen und ihnen Zugang zu einem Asylverfahren bei allen Botschaften zu geben. Länder mit Pro-Kopf-Einkommen über 10 000 Dollar finanzieren den Flüchtlingsunterhalt in den Regionen. Sie richten ihre Auslandshilfe mittelfristig auf Repatriierung und langfristig auf den Abbau der Wohlstandsunterschiede aus.

Frühe Trennung von Flüchtlingen und Auswanderern: Um Asylbewerber gefährliche Reisen zu ersparen und den Menschenschmuggel unrentabel zu machen, akzeptieren die Vertragsstaaten, dass Asylgesuche ausschliesslich bei den Botschaften der Herkunftsregion oder in Uno-Flüchtlingslagern eingereicht werden können. Damit sind Asylverfahren in Aufnahmeländern abgeschafft. Die abgewiesenen Asylbewerber benutzen reguläre Auswanderungswege.

Toni Stadler arbeitete 25 Jahre in Flüchtlingslagern und Organisationen der Internationalen Zusammenarbeit – IKRK, UNDP, UNHCR, OECD und EDA (Deza).