



6. November 2014, EKM-Jahrestagung

Grenzen schützen oder Menschen schützen? Referat von Christopher Hein, Leiter des Italienischen Flüchtlingsrats

In diesen Tagen wird daran erinnert, dass vor 25 Jahren, am 9. November 1989, die Mauer in Berlin gefallen ist. Vielleicht hat jemand gestern Abend im Schweizer Fernsehen oder bei der ARD den eindrucksvollen Film über den Oberstleutnant der DDR-Geheimpolizei gesehen der am Abend des 9. November 1989 eigenhändig den Grenzschlagbaum am Übergang Bornholmerstrasse in Berlin hochgezogen hat – und damit war's vorbei mit der Mauer. Nicht lange danach löste sich die Deutschen Demokratischen Republik auf, und die Sowjetunion zerfiel, und damit zerfiel auch die Konstellation der zwei antagonistischen Blöcke, die über Jahrzehnte hinweg die Weltpolitik bestimmt hatte. Die ganz physische Zerstörung der Mauer in Berlin bewirkte im Nachhall weltweit den Fall von Mauern, die Länder, Völker und Volkswirtschaften voneinander getrennt hatten.

Jetzt sagen alle: „Wunderbar, eine Mauer ist gefallen. Ein grosses wichtiges Land im Herzen Europas konnte sich wiedervereinigen.“ Aber sehr viel weniger Aufmerksamkeit gibt es für Mauern, die kürzlich Bulgarien errichtet hat an der Grenze zur Türkei; die Griechenland errichtet hat in Verlängerung des Evros-Flusses zwischen Griechenland und der Türkei; die Spanien nochmals erhöht und abgesichert hat ringsum Ceuta und Melilla – den spanischen Enklaven in Marokko, damit keine Flüchtlinge mehr darüber klettern können. Davon ist sehr viel weniger die Rede. Das sind aber die Mauern, die uns heute beschäftigen. Die können physisch sein, gemauert wie im Fall von Bulgarien oder von Ceuta und Melilla. Sie können mehr symbolisch sein, zum Beispiel in Form von Rückschiebung syrischer Flüchtlinge in die Türkei, aber deshalb nicht weniger wirksam.

Ich bin vor 10 Tagen mit einem Flug von Alitalia von Algier nach Rom zurückgefliegen. In Rom gibt es per Gesetz eine Anlaufstelle für Asylbewerber im Flughafen. An diese Stelle können sich Asylbewerber oder Rechtschutzbedürftige, die keinen Einreiseausweis oder kein Visum haben, wenden. Bei meiner Ankunft in Rom standen – vor der Passkontrolle und noch vor dem Zugang zu der Anlaufstelle – in einem schmalen Korridor zivil gekleidete Beamte, welche die schwarz und arabisch Aussehenden auf eine Seite genommen haben und die weiss Aussehenden und die, die einen EU- oder einen nordamerikanischen Pass vorweisen konnten, auf die andere Seite. Das war eine Aktion im Bereich der von Frontex koordinierten Operation «Mos Maiorum», als europaweit während 10 Tage versucht wurde, alle Bewegungen von Migranten, Flüchtlingen, Asylbewerbern zu verfolgen und zu dokumentieren. Das ist auch eine Art von Mauer, die im Flughafen Rom nicht nur den Zweck hatte, möglichen Terrorismus oder die Übertragung von Seuchen zu bekämpfen, sondern

Menschen davon abzuhalten, einen Rechtschutzantrag, einen Asylantrag zu stellen.

In meinem Beitrag möchte ich folgende Punkte ansprechen: das Dilemma der Staaten in Bezug auf Grenzüberwachung; zweitens, die Notwendigkeit, das Grundrecht auf Leben zu schützen; drittens, die Frage, wie der Zugang zum Rechtsschutz garantiert werden kann; und schliesslich eine kleine Betrachtung über die Notwendigkeit kulturellen Umdenkens.

Das Dilemma der Staaten besteht darin, dass es auf der einen Seite völlig anerkannt und legitim ist, dass Staaten Regeln aufstellen über die Überschreitung ihrer Grenzen, dass sie bestimmen können, wer hereinkommt und wer nicht, welche Voraussetzungen für die Einreise erfüllt sein müssen. Es gibt keinen Staat ohne Grenzen im Völkerrecht. Es gibt kein Menschenrecht, in ein anderes Land gehen zu dürfen, es sei denn man habe dessen Staatsangehörigkeit. Die Menschenrechtserklärung der UNO sieht nur das Recht vor, das eigene Land zu verlassen und ins eigene Land zurückzukehren. Die Staaten haben also im Prinzip die Möglichkeit, überhaupt keine Ausländer hereinzulassen. Das ist legitim, und das macht zum Beispiel weitgehend Nordkorea. Das schließt auch die Möglichkeit ein, Grenzen militärisch abzuschirmen. Ich meine zu erinnern, dass auch in der Schweiz im Frühjahr 1999, als viele Kosovoflüchtlinge über Italien in die Schweiz kamen, die Frage erörtert wurde, ob die Schweizer Armee vielleicht die Grenze zu Italien dichtmachen sollte. Das wurde diskutiert, dann aber nicht in die Tat umgesetzt.

Eine Ausnahme bei der Grenzkontrolle gibt es, eine einzige Ausnahme. Aber die ist entscheidend und bildet die Grundlage unseres heutigen Themas: das Verbot von *Refoulement*. Das Verbot des *Refoulements* besagt, dass jemand, der an die Grenze kommt, ohne die Voraussetzungen für die Einreise zu erfüllen, möglicherweise ohne Pass, ohne Visum oder auch mit einem falschen Pass, ohne finanzielle Mittel, ohne Rückreiseticket – dass diese Person unter bestimmten Umständen trotzdem hereingelassen werden muss. Dies gilt für den Fall, dass diese Person einen Asylantrag stellt, und wenn die Rückweisung an der Grenze *Refoulement* darstellen würde, also eine konkrete Gefahr für das Leben oder für die Freiheit.

Dies hat der Strassburger Menschenrechtsgerichtshof im Fall Hirsi Jamaa gegen Italien im Urteil vom Februar 2012 noch einmal ganz klar gemacht. Das Gericht hat die italienische Politik der Rückschiebung vom hohen Meer nach Libyen verurteilt und festgestellt, dass das Verbot von *Refoulement* auch dann übertreten wird wenn die Aktion ausserhalb des Hoheitsgebiets eines Staates erfolgt und die betroffenen Menschen der Gefahr der Folter oder unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würden. An dieser Schranke ihrer Dispositionsfreiheit bezüglich der Einreise können die Staaten nichts ändern. Und das gilt nicht nur für die Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben, wo das *Refoulement*verbot im Artikel 33 festgelegt ist, sondern ist mittlerweile völkerrechtliches Gewohnheitsrecht, also bindend für alle Staaten. Und das ist ein Dilemma: die Staaten, oder im Falle der Europäischen Union, die Staatengemeinschaften setzen Regeln für die Überschreitung der Grenzen, aber auf der anderen Seite sind sie verpflichtet, diese Regeln in bestimmten Situationen ausser Kraft zu setzen.

Staaten, vor allem in Europa, reagieren auf dieses Dilemma, indem sie das Problem sozusagen externalisieren, die Grenzkontrollen und -überwachung in gewisser Weise vorschieben. Im Flughafen Fiumicino in Rom etwa wird es, wie gezeigt, potentiellen Asylbewerbern fast unmöglich gemacht, einen Antrag zu stellen. Ähnlich ist die Absicht hinter der Fiktion von „internationalen Zonen“ in Flughäfen, z.B. Paris. Weitere Versuche, die Kontrollen vorzuziehen, geschehen über die Entsendung von Einwanderungsbeamten in Drittländern, die Koordinierung von EU-Einwanderungsbeamten in diesen Ländern, die Entsendung von Airport-Liaison-Beamten, ein Abschluss bilateraler Rückschiebeabkommen

usw. So stellt sich die Frage des *Refoulement* gar nicht, die Menschen werden längst vor dem Erreichen der Grenze eines Mitgliedsstaats abgefangen.

Der Menschenrechtsgerichtshof hat aber im Hirsi-Urteil gesagt: Es kommt nicht so sehr darauf an, ob jemand physisch auf dem Territorium eines Staates ist, sondern es geht darum, ob der Staat über seine Organe eine direkte Gewalt über die Person hat, egal wo auf der Welt. Das kann auf dem hohen Meer sein, das kann in Libyen sein, das kann im Irak sein. Und es gibt Stimmen, die noch weiter gehen möchten. Der portugiesische Richter am Menschenrechtsgerichtshof de Albuquerque etwa meinte, er sei einverstanden mit dem Hirsi-Urteil, aber es müsste überlegt werden, ob jemand, der z.B. in einem Schweizer Konsulat in einem Drittland sagt „ich bin ein Flüchtling, und hier habe ich Angst, gefoltert oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu werden. Ich bitte um ein Einreisevisum“ rechtliche Ansprüche hat. Gibt es dann eine Verpflichtung der Schweiz, ein Visum auszustellen? Gibt es eine Verpflichtung aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Einreise zu gestatten, um schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern? Das ist die Frage, die auf der rechtlichen Ebene heute diskutiert wird.

Es geht um „Zugang zum Schutz“. Wir haben ein sehr ausgefeiltes und ausgewogenes europäisches gemeinsames Asylsystem. Im Juni 2013 wurde die Abänderung von zwei Richtlinien, über die Unterbringung von Asylbewerbern und über das Asylverfahren, endgültig verabschiedet. Dazu kam schon vorher die Abänderung der Richtlinie über die Qualifikation für internationalen Rechtsschutz. Gleichzeitig wurde die sogenannte Dublin III Verordnung verabschiedet sowie die neue „Eurodac II“ Verordnung über erkennungsdienstliche Massnahmen gegenüber Asylbewerbern. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem stellt in der Tat einen grossen Fortschritt gegenüber der ersten Generation der europäischen Rechtsnormen im Asylwesen dar. Nur, wie kommt man in den Genuss dieser Normen? Es wird klar gesagt, im Artikel 2 der Richtlinie übers Asylverfahren, dass die Normen nur Anwendung finden in Bezug auf Asylbewerber, die physisch bereits anwesend sind, sei es an der Grenze, sei es in den Territorialgewässern eines Mitgliedstaates der EU oder im Staatsgebiet. Aber wie kommt man da hin? Die allermeisten Herkunftsländer der Flüchtlinge sind nicht Anrainerstaaten der EU oder der EFTA. Also müssen sie auf dem Landweg, dem Seeweg oder per Flug anreisen, wofür sie aber in aller Regel keine Genehmigung haben. Über den Zugang zum Rechtsschutz und d.h. den Zugang zum Hoheitsgebiet der europäischen Staaten wird im ganzen System kein Wort verloren. Und das führt dazu, dass seit 1998, seitdem ernsthafte Statistiken darüber gemacht werden, bis zum Ende letzter Woche mindestens 23.500 Menschen ihr Leben verloren haben auf dem Weg nach Europa, vor allem im Mittelmeer. In den letzten Monaten war überwiegend der zentrale Teil des Mittelmeeres, der Kanal von Sizilien, betroffen.

Nach dem Schock am 3. Oktober 2013 über die vielen Toten direkt vor Lampedusa führte die italienische Regierung die Operation „Mare Nostrum“ ein mit der klaren Aufgabe, in erster Linie proaktive Seenotrettung zu leisten. Bei dieser Operation geht es, anders als vordem, nicht nur darum, in einem Kommando-Zentrum auf einen SOS-Anruf zu warten, sondern dank der Vernetzung von Radar- und Satellitensystemen und der Anwesenheit der Marineschiffe auf dem hohen Meer rechtzeitig eingreifen zu können. Ich hatte das Privileg, das Kommando-Zentrum von „Mare Nostrum“ besuchen zu können. Es ist sehr eindrucksvoll, wie dank aktueller Technologie die Bewegung auch von kleinen Fischerbooten im Kanal von Sizilien in realer Zeit verfolgt werden kann. Wird eine Gefährdung erkannt, folgt der Einsatz eines der sieben Militärschiffe oder – wenn ein Handelsschiff näher dran ist – eine Vernetzung mit Seenotrettungsaktionen der Handelsschiffe.

Seit Monaten gibt es einen starken Druck der europäischen Staaten auf Italien mit folgendem Vorwurf: Das geht zu weit, die Zahlen sind dermassen angestiegen, in der EU wird es in diesem Jahr über 500'000 Asylbewerber, allein in Deutschland ungefähr 200.000, geben. Und die meisten von ihnen kommen über Libyen und das Mittelmeer. Mare Nostrum trägt zum Anstieg dieser Zahlen bei, Italien betätigt sich mit der Kriegsmarine, so der mehr oder weniger offene Vorwurf, quasi als „Schlepper“. Solche Darstellungen konnte man in verschiedenen europäischen Medien lesen. Die ganze Operation kostet Italien rund 9 Millionen Euro pro Monat; die EU hat sich im letzten Dezember mit einem Zuschuss von 30 Millionen Euro *una tantum* beteiligt. Jetzt soll „Mare Nostrum“ durch eine europäische Aktion, genannt „Triton“, koordiniert von Frontex, abgelöst werden. „Triton“ ist seit letztem Samstag operativ geworden – jedenfalls auf dem Papier – und kostet ein Drittel „Mare Nostrum“. Die Zielvorgabe ist aber nicht mehr die Seenotrettung, sondern die Verbesserung der Aussenseegrenzen-Überwachung. Es gilt eine operative Begrenzung von nur dreissig Meilen von der Küste entfernt, während die italienische Marine auf das hohe Meer ging. Da ist der kritische Punkt. Abgesehen davon, dass von Frontex ganz klar gemacht worden ist, dass „Triton“ in keiner Weise eine Fortsetzung oder Ersetzung von „Mare Nostrum“ ist.

Wir können jetzt nur hoffen, dass das Mittelmeer nicht noch stärker zum Grab für Tausende von Menschen wird. Aber erklärermassen – um auf die Frage im Programm zurückzukommen – wird jetzt der Akzent klar darauf gelegt, die Grenzen zu schützen, nicht die Menschen, die in legitimer, wenn auch, mangels Alternativen, in irregulärer Weise versuchen, über diese Grenze nach Europa zu kommen.

Die Frage zum Zugang zum Rechtsschutz – und das halte ich für sehr positiv – wird seit rund einem Jahr verstärkt debattiert: auf politischer Ebene, im europäischen Parlament, in der Europäischen Kommission, im Europarat, im UNHCR, in den einzelnen Ländern, in den Medien. Und es sind konkrete Vorschläge auf dem Tisch. Das Schweizer Botschaftsverfahren wurde ja leider abgeschafft. Meine Organisation hat es in verschiedenen Veröffentlichungen als das Beste der Modelle für einen legalen Zugang von Asylbewerbern nach Europa bezeichnet. Die Haltung der Schweiz ist aber nachvollziehbar, ein solches Verfahren kann nur funktionieren, wenn es eine gemeinsame Antwort von mehreren Ländern ist, besser noch von allen Mitgliedsstaaten von EU und EFTA. Und das steht jetzt auf der Agenda. Es ist natürlich notwendig, dass auf einzelstaatlicher Ebene Experimente stattfinden, wie im Fall der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig mit der „vorübergehenden humanitären Aufnahme“ syrischer Flüchtlinge. Auch sollten die Familienzusammenführungsmodalitäten ausgeweitet werden, auf der Grundlage eines erweiterten und angemesseren Familienbegriffs. Insbesondere sollten ausserdem die Möglichkeiten, die vom Artikel 25 des Schengener Visakodex vorgesehen sind, nämlich die Ausstellung von humanitären, nur für den ausstellenden Staat selbst gültigen Visa ausgeschöpft werden. Aber dieser Artikel 25 ist nie wirklich angewendet worden, in Ermangelung von Richtlinien und zuvorderst in Ermangelung des politischen Willens. Wir müssen gar keine Rechtsnormen ändern oder neu erfinden, wir brauchen nur die konkrete und erklärte Absicht, die bestehenden Instrumente wirklich in Aktion zu setzen, um Alternativen für sichere Zugangswege zu schaffen.

Es ist natürlich auch zu fragen, warum man von Syrern in der aktuellen Situation überhaupt ein Einreisevisum für Europa verlangt. Könnte man das nicht einfach abschaffen? Die Frage sei erlaubt. Wir haben es vorher bereits gehört; viele Untersuchungen, die wir gemacht haben und die wir kennen, bestätigen es: Es wollen bei Weitem nicht alle nach Europa kommen. Auch wenn man die Visaverpflichtung für Syrer abschaffen würde, es würden nicht drei Millionen Syrer kommen.

Ich bin persönlich davon überzeugt, dass wir neben Resettlement, neben humanitärer, vorübergehender Aufnahme auch einen Mechanismus brauchen, der die physische Begegnung zwischen einem Mensch, der Rechtsschutz braucht, und dem europäischen Staat, ermöglicht, bevor dieser Mensch z.B. in Lampedusa physisch angekommen ist. Das 2012 abgeschaffte Schweizer Botschaftsverfahren wäre eine gute Lösung und müsste im Verbund von mehreren Staaten wieder eingeführt werden. „Mare Nostrum“ ist nicht der Weisheit letzter Schluss. Wir müssen sichere Wege nach Europa schaffen, müssen Optionen zur Verfügung stellen, die eine realistische Alternative zu den Booten und zum Schlepperwesen und zu den Toten im Mittelmeer wären.

Zum Schluss ein Gedanke zur Notwendigkeit kulturellen Umdenkens. Ich glaube, wir brauchen so etwas wie die Globalisierung der Verantwortung, als Gegenstück zum Rückzug auf das innere Grenzdenken. Der Limes, den das römische Reich mit nicht sehr viel Erfolg gebaut hat, um sich zu schützen, oder der Hadrianswall im Norden Englands, der die Schotten fernhalten sollte – diese historischen Grenzen haben den Staaten, die sich damit schützen wollten, nicht viel Glück gebracht. Wir haben gesehen, dass Grenzen am Ende sowieso nicht militärisch abzuschirmen sind. Das zeigt sich auch an der Grenze USA-Mexiko. Die Flüchtlinge werden kommen. Und ich denke mir, dass heute angesichts dessen, was im Vorderen Orient und in Nordafrika, am Horn von Afrika und in anderen Teilen von Afrika passiert, ein Umdenken notwendig wird. Das ist eine Voraussetzung für politische Entscheidungen, für das Setzen von Rechtsnormen, für die veränderte Anwendung bestehender Normen. Was sind Grenzen, und wo sind unsere inneren Grenzen? Ist in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung ein Denken: „Ihr da draussen, wir hier drinnen“ noch aufrechtzuerhalten?

Und ich möchte noch einmal sagen: Am 9. November 1989 wurde in Berlin ein Grenzschießbaum hochgezogen, und damit hat sich eine Welt verändert.