
IMPULSVORTRAG

5. Tagung der 13. Synode
der Evangelischen Kirche in Deutschland
10. bis 13. November 2024
in Würzburg

zum Schwerpunktthema
„Migration, Flucht und Menschenrechte“

Prof. Dr. Petra Bendel

- es gilt das gesprochene Wort -

Sehr geehrte Frau Präses Heinrich,
sehr geehrter Herr Dr. Claussen,
sehr geehrte Synodale, Mitarbeitende und Gäste der Synode,
herzlichen Dank für Ihre Einladung zu Ihrem Treffen.

1. Zur Relevanz des heutigen Themas

Das von Ihnen gesetzte Thema könnte kaum relevanter, ja brisanter sein, denn es gibt großen Anlass zur Besorgnis: Auf allen politischen Ebenen weisen aktuelle Diskurse und aktuelle Gesetzesvorschläge in Richtung auf eine Gefährdung geltender internationaler, regionaler und nationaler Schutznormen und –standards für Menschen, die des Schutzes bedürfen.

So weist das im Mai dieses Jahres verabschiedete Gemeinsame Europäische Asylsystem, für das die noch amtierende Bundesregierung bereits im Oktober ein nationales Umsetzungsgesetz vorgelegt hat, eine inhaltliche Schlagseite auf, die klar auf Kosten der Schutzstandards und zugunsten von Kontrolle und Abschreckung geht. In Deutschland, wo nach der denkwürdigen letzten Woche der nunmehr bevorstehende Wahlkampf das Thema Migration womöglich weit nach oben spült und schlimmstenfalls weiter polarisiert, beobachten wir derzeit eine Debatte, die die Rechte von Schutzsuchenden zusehends in Frage und sogar das individuelle Recht auf Asyl zur Disposition stellt. Zugleich ist durch die Polarisierung auch der gesellschaftliche Zusammenhalt gefährdet, wie nicht zuletzt der UNO-Menschenrechtsrat bei seinem letzten Treffen im September und Oktober konstatierte. Hochkommissar Türk kritisierte, dass in den USA, aber auch in verschiedenen europäischen Staaten, darunter Deutschland, in Wahlkämpfen gezielt Ängste instrumentalisiert und Gruppen gegeneinander ausgespielt werden und mit hasserfüllten Worten hasserfüllte Taten auslösen. *„Eine politische Führung, die auf Menschenrechten und einer faktenbasierten Debatte beruht, ist das Gegenmittel für all dies. Nur so können die echten Herausforderungen angegangen werden, mit denen die Menschen in Bereichen wie Gesundheit, Wohnen, Beschäftigung und Sozialschutz konfrontiert sind.“*

Bewusst normativ, nämlich an den Menschenrechten orientiert, und bewusst empirisch, nämlich auf Fakten basiert, möchte ich im Folgenden in aller Kürze anhand einiger roter Linien aufzeigen, wie Menschenrechte in Migrations- und Flüchtlingspolitik zu erodieren beginnen und dabei speziell in die europäische und die deutsche Ebene hineinzoomen. Rechte sind keine Autorität an sich, denn auch sie lassen sich ändern oder aufkündigen. Hinter ihnen liegen jedoch historische Erfahrungen und Werte, die uns als Kompass für unser Denken und Handeln dienen

können. Daher möchte ich auch fragen, an welchen rechtlichen Normen und an welchen dahinterstehenden Werten wir unseren Kompass eigentlich ausrichten wollen und welche Handlungsmöglichkeiten sich daraus ergeben.

2. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und drei rote Linien

Das von Parlament und Rat seit Jahren verhandelte und schließlich im Mai dieses Jahres vereinbarte Paket von Rechtsakten besteht aus insgesamt zehn Gesetzen (und mehr als 1.300 Seiten). Inhaltlich-normativ weist das Paket eine deutliche, nämlich einseitig ordnungspolitische Schieflage auf. Abgeordnete, Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Kirchen wie auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben wiederholt kritisiert: In dem migrationspolitisch zwangsläufigen Spagat zwischen Steuerung von Fluchtbewegungen auf der einen Seite und der Gewährung von Schutzrechten auf der anderen Seite neigt sich die Waagschale der GEAS-Reform ganz klar zuungunsten der Flüchtlingsrechte.

Diese Einschätzung ergibt sich im Wesentlichen aus drei roten Linien, die bei der anstehenden Umsetzung des Unionsrechts überschritten werden könnten:

- 1) eine mögliche Gefährdung der Rechte von Kindern,
- 2) mangelnde Verfahrensgarantien im Grenzverfahren und
- 3) eine drohende Erosion des grundlegenden flüchtlingsrechtlichen Prinzips der Nicht-Zurückweisung von Menschen in Länder, in denen ihnen Folter, unmenschliche Behandlung oder schwere Menschenrechtsverletzungen drohen.

Im Einzelnen:

Ad 1) Das neue Verfahren an den Außengrenzen führt erstens dazu, dass Asylverfahren zumindest zeitweise unter haftähnlichen Bedingungen, etwa in Transitzentren, stattfinden müssen. Die meisten Mitgliedstaaten wollten diese Verfahren selbst für Familien mit Kindern durchführen. Die deutsche Bundesregierung konnte sich im Rat mit ihrem Begehren nicht durchsetzen, Familien mit Kindern unter 18 Jahren aus diesen Verfahren auszunehmen. Und das Europäische Parlament, das eine andere Altersbeschränkung vorsah, unterlag in den Verhandlungen mit dem Rat. Gefährdet wird damit das in der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 verankerte Grundprinzip des „Kindeswohls“. Kindern kommen als vulnerablen Personen auch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der EU-Grundrechtecharta zufolge besondere Schutzrechte zu. Und diese gelten sehr wohl auch für Flüchtlings-,

Asylsuchenden- und Migrantenkinder, wie auch das EU-Sekundärrecht zur Regelung von Asyl, Rückführung und Inhaftierung von Einwanderern bestimmt.

Ad 2) Zweitens fragt sich, wie sich diese haftähnlichen Bedingungen an der Grenze ausnehmen werden – allzu präsent sind noch die Bilder der stets überfüllten „Hot Spots“ auf den Inseln, für die „Moria“ symbolisch steht. Ob sich die herrschenden Missstände in zahlreichen Aufnahmeeinrichtungen an den Außengrenzen in der künftigen Praxis hin zu effizienteren Verfahren und menschenrechtskonformen Aufnahmebedingungen werden ändern lassen, bleibt doch sehr fraglich. Auf breite Kritik stieß auch die Ausweitung beschleunigter Grenzverfahren mit einer verkürzten Prüfung des Schutzanspruchs direkt an der Grenze. Einem beachtlichen Anteil der Schutzsuchenden“, so argumentiert die Stiftung Wissenschaft und Politik, „droht das Szenario, unmittelbar an den europäischen Außengrenzen einem Grenzverfahren zugeleitet zu werden, dessen Ergebnis in vielen Fällen die formale Abweisung des Asylantrags als unzulässig sein wird; demgemäß wird die Rückführung in den entsprechenden Drittstaat veranlasst, ohne dass der Asylantrag überhaupt jemals inhaltlich geprüft wurde.“ Auch etwaige Rechtsbehelfe werden so in der Praxis nur schwer möglich sein. Dies gilt insbesondere im dem Fall, dass ein sogenannter Krisenmechanismus ausgelöst wird, wenn außergewöhnlich viele Schutzsuchende an die EU-Außengrenzen kommen oder ein Drittstaat Schutzsuchende „instrumentalisiert“ (ebda.). Schließlich, und damit zusammenhängend, soll die Liste sicherer Drittstaaten, in die zurückgewiesen werden darf, ausgeweitet werden. Es fragt sich also ferner, wie die Sicherheit der dorthin Zurückzuweisenden, sprich: die Achtung der Menschenrechte im Drittstaat, garantiert und überwacht werden soll.

Ad 3) Damit steht, drittens, also das Grundprinzip der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention akut auf dem Spiel. Erinnern wir uns, dass das Zurückweisungs-Verbot aus den Erfahrungen der Zweiten Weltkrieges entsprang, während dessen Staaten nicht willens waren, Verfolgten des Nazi-Regimes einen Zufluchtsort zu bieten.

In der Tat geht also dieser erneute Trend zur Verschärfung der Asylpolitik, wie sich an diesen drei roten Linien zeigt, auf Kosten der Schutzgewährung und ihrer Grundlagen. Diese normativen Grundlagen umfassen

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,
- die Genfer Flüchtlingskonvention,
- die Europäische Menschenrechtskonvention sowie

- die Grundrechtecharta der EU.

Sie umfassen die Prinzipien

- des Verbots unmenschlicher Behandlung und Folter,

- der Achtung des Privat- und Familienlebens,

- des völkergewohnheitsrechtlich verfestigten Prinzips der Nichtzurückweisung, des Verbotes, einen Flüchtling aufgrund illegaler Einreise zu bestrafen und

- das Verbot von Kollektivausweisungen.

Im Dezember 2023 wurde das 75jährige Bestehen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gefeiert. Es war zugleich das Jahr und der Monat einer möglichen Erosion der Menschenrechte an den EU-Außengrenzen. In diesem Jahr feiern wir 75 Jahre Grundgesetz: Schauen wir, wie es hierzulande um das Asylrecht bestellt ist.

2. Die Debatte in Deutschland und die Gefährdung des individuellen Rechts auf Asyl

Für diesen zweiten Teil meines Impulses will ich mich daher auf Deutschland und auf ein besonders frappierendes Beispiel konzentrieren: die aktuelle Debatte um die Abschaffung des individuellen Rechts auf Asyl.

Erlauben Sie mir, drei Punkte hervorzuheben: Ich frage zunächst, was uns hier als „Diagnose“ präsentiert wird und ob diese Diagnose überhaupt den Fakten entspricht. Ich frage sodann, ob die auf dieser „Diagnose“ fußende Analyse der Gründe für das behauptete „Problem“ korrekt ist und schließlich, inwiefern das „Medikament“, das uns dafür angeboten wird, wirken kann und welche „Nebenwirkungen“ es möglicherweise verursacht.

- Erster Punkt: Die Problemdarstellung, die „Diagnose“ gewissermaßen, auf der Vorschlag konservativer, aber auch rechtsextremer Parteien zur Abschaffung des Asylrechts fußt, geht von drei Behauptungen aus:

a) davon, dass wir derzeit einen Höchststand an Asylsuchenden hätten und dass

b) dieser die Kommunen überfordere.

Sie geht

c) davon aus, dass wir eine sehr hohe „illegale“, manchmal „irregulär“ genannte Zuwanderung hätten.

Nichts davon ist gänzlich korrekt: Legen wir die Zahlen von 2023 zugrunde, dann zeigt sich: Der Stand der Asylgesuche weist keinen Höchststand auf, liegt mitnichten höher als etwa 2016 und ist aktuell weiter rückläufig. Freilich kommen hinzu über eine Million Ukrainerinnen und Ukrainer, welche in den Kommunen ebenfalls zu integrieren sind. Diese sind legal eingereist, müssen natürlich in den Kommunen aufgenommen werden, belasten aber nicht die Asylprüfsysteme. Was nun die Überforderung der Kommunen angeht, so hat eine unlängst durchgeführte Kurzerhebung ergeben: Knapp 60% der befragten Kommunen beschrieben im vergangenen Jahr die Lage als „herausfordernd, aber (noch) machbar“; 40% berichten hingegen von einer „Überlastung“ beziehungsweise sehen sich „im Notfallmodus“. In einer neuerlichen Befragung der Universität Hildesheim unter 800 Kommunen ging diese Einschätzung im laufenden Jahr noch deutlich zurück: 25% der Kommunen in Westdeutschland – und übrigens nur 8% in Ostdeutschland – konstatieren einen Notfallmodus. Im Osten sieht sogar gut jede fünfte Kommune die Lage „ohne größere Schwierigkeiten“.

Die Rede von der illegalen Zuwanderung schließlich ignoriert, dass die große Mehrheit der zu uns gekommenen Schutzsuchenden aktuell und wie schon seit Jahren aus Syrien und Afghanistan kommt. Für sie gibt es fast keine „legale“ Möglichkeit der Zuwanderung – von sehr geringen Zugangsmöglichkeiten für besonders verletzte Personen einmal abgesehen. Alleine die Syrerinnen und Syrer stellen seit 2012 und auch immer noch ein Drittel aller Asylanträge, gefolgt von Afghanistan. Deren Schutzquote liegt sehr hoch, nämlich – je nach Jahr und Berechnung - bei den Syrerinnen und Syrern über 90% und bei den Afghaninnen und Afghanen bei über 83%.

- Zweiter Punkt: Diagnose und Problemanalyse um die Abschaffung des Asylrechts gehen von den eklatanten Fehlfunktionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems aus. So konstatiert das CDU Grundsatzprogramm etwa: *„Das europäische Asylrecht ist in der Praxis inhuman: Wer zu alt, zu schwach, zu arm, zu krank oder behindert ist, kann sich nicht auf den gefährlichen Weg nach Europa machen. Das jetzige europäische Asylrecht führt somit zu einem Recht des Stärkeren“*.¹ In der Tat ist zu konstatieren, dass gerade diejenigen, die Schutz benötigen, diesen gar nicht erhalten und dass sie oft auf irregulären und gefährlichen Wegen das Territorium eines Mitgliedstaates zu erreichen versuchen, um

¹ https://www.grundsatzprogramm-cdu.de/sites/www.grundsatzprogramm-cdu.de/files/downloads/240507_cdu_gsp_2024_beschluss_parteitag_final_1.pdf

überhaupt das individuelle Recht auf Asyl geltend machen zu können. Das ist ganz und gar korrekt.

Aber doch nicht das Asylrecht ist der Grund dafür, dass diejenigen, die den Schutz am meisten benötigen und verdienen, nicht zum Zuge kommen, sondern es sind vielmehr die fehlenden rechtlichen und faktischen Zugangswege. Wenn es wirklich darum geht, den Armen, Kranken und Behinderten den Weg frei zu machen, dann muss man eben auch entsprechende Wege öffnen. Wer dieses Argument ernst nimmt, muss sich die bereits bestehenden Kontingente für die Vulnerabelsten auszubauen, denn jedes Jahr kann weniger als ein Prozent von Flüchtlingen in all diesen Aufnahmeprogrammen mit den Namen Resettlement und humanitäre Aufnahme untergebracht werden. Stattdessen machen es die EU und ihre Mitgliedstaaten Schutzsuchenden schwer, einen Mitgliedstaat überhaupt zu erreichen: Sie schließen Vereinbarungen mit menschenrechtlich fragwürdigen Regimen und schieben vielfach Menschen in Nicht-EU-Staaten zurück, ohne zuvor zu prüfen, ob diese Geflüchteten ein Recht auf Asyl gehabt hätten.

- Dritter Punkt: Die Lösungen, das Medikament gewissermaßen, das auf dieser unterkomplexen Grundlage angeboten wird, bleibt für die Behandlung so unpassend wie in seinen Nebenwirkungen gefährlich. Es handelt sich hier um den Vorschlag zur Abschaffung von nicht mehr und nicht weniger als einem der wichtigsten Statuten des Flüchtlingsschutzes: des Rechts auf Asyl. Stattdessen werden alleinige Kontingentlösungen als die eigentlich besseren Lösungen nicht als Ergänzung zum, sondern vielmehr als **Ersatz** des Asylrechts vorgeschlagen. Damit wird unterstellt, dass man damit diejenigen aufnehmen könne, die es wirklich verdient hätten und von jenen trennen könne, die das individuelle Asylrecht als nicht berechtigt herausfiltern könne. Anders als das CDU-Grundsatzprogramm übrigens unterstellt, lässt sich die Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden selbstverständlich durchaus individuell prüfen - dafür haben wir das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Verwaltungsgerichte. Dass dies oft schwerfällt und fehlerbehaftet sein kann, ist kein Geheimnis. Und zugegeben: eine Rückführung von Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wird, scheidet oft an der mangelnden Kooperation von Herkunftsstaaten. Selbstverständlich muss man hier auch mit den Drittstaaten verhandeln. Bei vielen Personen bestehen außerdem Abschiebehindernisse.

Mitnichten aber darf die Belastung der Kommunen, dürfen Rechtsbrüche an den europäischen Außengrenzen und im Inneren der Europäischen Union, dürfen die mangelnden legalen Zugangswege nach Europa aber doch dazu führen, nun das Kind mit dem Bade auszuschütten

und ausgerechnet das Asylrecht abzuschaffen – das wichtigste Statut zum Schutz vor Verfolgung. Im Rahmen einer Umfrage aus dem Juli 2023 (Statista) gaben überdies 64 Prozent der Befragten in Deutschland an, dass sie trotz der zahlreichen Geflüchteten eine Abschaffung des individuellen Asylrechts ablehnen.

3. Wo steht die Kompassnadel und was können wir tun?

Wer also das Völker- und EU-Recht und das deutsche Grundgesetz ernst nimmt und wer zu den dahinterliegenden Normen des Schutzes von Schwächeren eintritt, der oder die muss an anderen Stellen ansetzen als daran, das Asyl abzuschaffen. Was können wir tun?

- Wir können und müssen darangehen, Erstaufnahmestaaten von Geflüchteten deutlich besser zu unterstützen. Wir können und müssen fordern, Rechtsbrüche in Europa und an seinen Grenzen Einhalt zu gebieten und zu ahnden, flüchtlings- und menschenrechtliche Regelungen und Monitorings bei der Kooperation mit Drittstaaten, an den Außengrenzen und im Inneren der EU zu stärken und dazu entsprechende Förderinstrumente als Druckmittel einzusetzen. Wir können dafür eintreten, dass die deutschen und europäischen Asylstrukturen befähigt werden, zügige, aber faire Verfahren durchzuführen.
- Wer verhindern will, sich von einer zusehends einseitig sicherheitspolitisch orientierten Debatte gegenüber Migrantinnen und Migranten in die Hauptrichtung von Kontrolle und Steuerung treiben zu lassen - wie zuletzt auch die Ampelregierung -, der muss mit Fakten, mit sauberen Aufnahmedaten argumentieren und die berechtigte Debatte um Einreisezahlen ent-dramatisieren. Wir können zeigen, dass Sicherheit nicht nur durch Abschottung und Ausweisung oder durch eine vermeintlich durch Leistungseinschränkungen zu erzielende Migrationssteuerung zu erlangen ist. Wir können vielmehr verdeutlichen, dass Sicherheit auch darauf fußt, Menschen adäquat unterzubringen und zu versorgen, anzunehmen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich aktiv zu integrieren. Dazu sind wir, ob haupt- oder ehrenamtlich, ja auch angetreten, um eine gelebte Praxis der Menschenrechte und der Menschlichkeit zu leben und zu kultivieren.
- Wer verhindern will, dass Zuwanderung von Rechtsextremisten instrumentalisiert wird und dass Migrantinnen und Migranten als Sündenböcke benutzt werden, wer verhindern will, dass gesellschaftliche Gruppen gegeneinander ausgespielt werden, der muss klarstellen, dass ein großer Teil der Ängstedebatte gar nichts mit Migration und Migrationspolitik zu tun hat, sondern vielmehr mit Wohnungsbaupolitik, mit

Gesundheitspolitik, mit dem Zugang zu Bildung und zu Arbeit für alle. Wir müssen also fordern, die Kommunen und ihre mit ihnen verbundenen Wohlfahrtsverbände in ihrer wichtigen Integrationsarbeit langfristiger und zuverlässiger zu stärken. Wir können zeigen, dass Integrationschancen durch Sprachkurse und Beratungsangebote eine wichtige Investition in den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind und nicht aufs Spiel gesetzt werden dürfen. Wir können klarstellen, dass bessere Angebote für Wohnungen und Kitas nicht einzelnen Gruppen dienen, sondern vielmehr uns allen nutzen.

- Wir alle können schließlich eines ganz deutlich machen – und da steht für mich die Kompassnadel – besonders auch mit Blick auf den bevorstehenden Wahlkampf: Dass das Recht der Genfer Flüchtlingskonvention und das Asylrecht in Deutschland gerade vor dem Hintergrund der deutschen Unrechtsgeschichte, vor dem Hintergrund der Verfolgung von Juden, von Minderheiten und politisch Engagierten entstanden ist und dass es aus genau dieser Erfahrung her bewahrens- und schützenswert ist.

In diesem Jahr, ich sagte es, feiern wir 75 Jahre Grundgesetz. Und, verzeihen Sie mir das Pathos, Art. 1 des Grundgesetzes bekennt sich zu folgendem: *„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“* Und weiter: *„Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“* Wir sollten nicht zulassen, dass diese wichtigen Grundlagen, dass diese Rechte – und Werte! - über Bord geworfen werden, schon gar nicht, wenn es darum geht, mit ihrer Hilfe die Schutzbedürftigsten zu schützen. Im Gegenteil sollten wir mit politischem und zivilgesellschaftlichem Engagement – innerhalb wie außerhalb der Kirchen - für diese essentiellen Rechte – und Werte - eintreten.

Vielen Dank.