

/// Es kann nur eine politische Lösung für humanitäre Probleme geben

## ÜBER 50 MILLIONEN WELTWEIT AUF DER FLUCHT

**HANS TEN FELD** /// ist seit November 2013 Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland. Ten Feld blickt auf eine über 30-jährige Berufskarriere beim UNHCR zurück. Nach seinem Studium des Internationalen Rechts an der Universität Utrecht übte er zunächst Tätigkeiten beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) im togolesischen Lomé und dem Ministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit in Den Haag aus. 1981 wechselte er zum UNHCR nach Sambia. Es folgten Stationen in Kambodscha und Indien. Von 1989 bis 1994 setzte der UN-Diplomat seine Laufbahn als stellvertretender UNHCR-Vertreter in Deutschland fort. Anschließend wurde er für das UN-Flüchtlingskommissariat nach Myanmar (bis 1997) und Neuseeland (bis 2002) berufen. 2002 bis 2006 hatte er in der Genfer UNHCR-Zentrale eine Führungsposition in der Personalabteilung inne. Von 2007 bis 2011 leitete ten Feld das UNHCR-Regionalbüro in Stockholm, zuständig für Skandinavien und die baltischen Staaten. 2011 kehrte er für zwei Jahre als UNHCR-Vertreter nach Myanmar zurück.

**Politische Studien:** Herr ten Feld, Sie waren bereits von 1989 bis 1994 als stellvertretender UNHCR-Vertreter in Deutschland tätig. Nun – 20 Jahre später – kehren Sie in diese Funktion zurück. Hat sich die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen im Vergleich zu damals verändert? Sind Flüchtlinge in Deutschland willkommen und wie sieht es aktuell in anderen EU-Ländern aus?

**Hans ten Feld:** Aus meiner Sicht hat sich die Situation eindeutig verändert und zwar zum Positiven. Jetzt ist die Rede

von einer Willkommenskultur, damals hieß es noch oft „Das Boot ist voll“ und „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Damals gab es heftige und sehr polarisierende Debatten, heute wird auch intensiv diskutiert, aber den populistischen Tönen steht nach meinem Eindruck doch eine ganz breite gesellschaftliche und politische Mehrheit entgegen, die trotz der zweifellos vorhandenen Probleme Flüchtlingen gegenüber eine offene Haltung zeigt. Auch dank der europäischen Harmonisie-



Susanne Schmid im Gespräch mit Hans ten Feld.

rung der Asylgesetzgebung hat sich vieles positiv geändert. Die Schutzbedürftigkeit wird besser erkannt und anerkannt als vor 20 Jahren. Länder wie Deutschland und Schweden sind innerhalb der EU anderen vielleicht voraus, wie man am Beispiel der Aufnahme syrischer Flüchtlinge sieht. Allerdings kann bei der Haltung gegenüber Flüchtlingen die jeweilige nationale soziale und wirtschaftliche Lage auch nicht ausgeblendet werden.

**Politische Studien: Der Schwerpunkt der UNHCR-Aktivitäten in Deutschland liegt – wie in anderen westeuropäischen Staaten auch – im Bereich des Rechtsschutzes für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge. Was genau ist darunter zu verstehen?**

**Hans ten Feld:** Ausgangspunkt ist die Genfer Flüchtlingskonvention, in der

”

Dank der europäischen Harmonisierung der Asylgesetzgebung hat sich vieles **POSITIV** geändert.



86 % der Flüchtlinge weltweit leben in **ENTWICKLUNGS-LÄNDERN.**

die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und dem Unterzeichnerstaat als verpflichtend geregelt ist. Im Kern geht es darum, die Bestimmungen dieses Abkommens zu überwachen und darüber hinaus den Prinzipien und Standards des internationalen Flüchtlingsrechts Geltung zu verschaffen, wobei das europäische Asylrecht im Zuge der entsprechenden Harmonisierung immer mehr in den Vordergrund gerückt ist. Zudem ist es laut UNHCR-Statut unsere Aufgabe, an sogenannten „dauerhaften Lösungen“ für die Probleme von Flüchtlingen mitzuarbeiten. Da geht es zum Beispiel um die Frage der Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstasylländern (Resettlement). In der Praxis heißt dies, UNHCR-Positionen und Expertisen den Trägern der Gewaltenteilung (Exekutive, Legislative, Jurisdiktion) sowie der „vierten Gewalt“, also Presse und Öffentlichkeit zu übermitteln, sei es im direkten Dialog, durch Gutachten und Fortbildung oder aber auch durch die Teilnahme an der öffentlichen Diskussion und ihren verschiedenen Foren.

**Politische Studien:** Sie waren für die Vereinten Nationen u. a. in Togo, Sambia, Kambodscha, Indien, Myanmar und Neuseeland tätig. Was konnten Sie dort für die Menschen in Not erreichen? Es gibt

**Stimmen, die sagen es sei besser, den Menschen vor Ort zu helfen und eine schnelle Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen. Was sind Ihre Erfahrungen?**

**Hans ten Feld:** Die meisten Flüchtlinge möchten so bald wie möglich wieder zurück nach Hause. Leider sind aber auch bis zu 70 % seit mehreren Jahren auf der Flucht, ohne dass für sie eine dauerhafte Lösung in Sicht ist. Humanitäre Hilfe über Jahre hinweg bleibt eine oft überlebenswichtige Nabelschnur für die Versorgung der Betroffenen. Sie kann aber nur wenig dazu beitragen, für diese Menschen Perspektiven zu entwickeln. Erst wenn die verursachenden Faktoren der Flucht angegangen werden, also v. a. bewaffnete Konflikte beigelegt werden können, wird es zu grundlegenden Änderungen für die Betroffenen kommen. Das heißt nicht, dass man bis dahin nicht sinnvoll in eine bessere Zukunft der Menschen investieren kann. Deswegen plädieren wir auch dafür, Flüchtlinge in die nationalen Entwicklungspläne mit einzubeziehen.

**Politische Studien:** Oft entsteht in den Medien der Eindruck, dass sich ein Großteil der globalen Fluchtmigration nach Europa richtet. Wo finden sich die größten Fluchtbewegungen tatsächlich? Was sind die größten Probleme, denen Flüchtlinge ausgesetzt sind? Wie kann die Bevölkerung in den Zielländern auf hohe Flüchtlingszahlen vorbereitet werden?

**Hans ten Feld:** Der Eindruck ist natürlich falsch. Laut unserem letzten Jahresbericht leben 86 % der Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsländern. Eine entsprechende Relation gilt auch für die Binnenvertriebenen, d. h. die Menschen, die ihre Heimatorte wegen bewaffneter Konflikte und Verfolgung verlassen mussten, jedoch innerhalb ihres Heimatlandes geblieben sind. Deren absolute Zahl ist mit 33,3 Millionen übrigens weitaus höher als jene der Flüchtlinge (16,7 Millionen). Die größten, von UNHCR betreuten Flüchtlingsbevölkerungen stammen aus Afghanistan, Syrien und Somalia. Fünf Millionen Palästinenser werden von unserer Schwesterorganisation UNWRA betreut. Pakistan, Iran und der Libanon haben die meisten Flüchtlinge weltweit aufgenommen.

Die Probleme, die sich diesen Menschen stellen, sind vielfältig und zumeist existenziell. Im Grunde muss jeden Tag die Frage nach dem Schutz beantwortet werden und dies nicht nur im rechtlichen Sinne. Oftmals geht es um die tägliche Grundversorgung. Je länger das Exil andauert, umso mehr geht es auch um die Frage der Perspektiven. Dies gilt auch für die Bevölkerungen in den Aufnahmeländern. Ohne deren Akzeptanz ist Flüchtlingsschutz kaum zu organisieren. Wer Flüchtlingen perspektivisch helfen will, muss auch die Sichtweise der örtlichen Bevölkerungen bzw. die vorhandene Infrastruktur, sei es im Bildungs- oder Gesundheitswesen oder auch für den Arbeitsmarkt, Handel oder die Landwirtschaft im Blick haben.

**Politische Studien:** Flüchtlingszahlen sind in jedem Konflikt ein Politikum. Wie kommt das UNHCR zu seinen Zahlen? Kann man den Flüchtlingszahlen, die aus Hochkon-

fliktregionen gemeldet werden, vertrauen oder haben Regierungen ein Interesse daran, die Zahlen künstlich zu erhöhen?

**Hans ten Feld:** Unser statistischer Jahresbericht beruht auf drei Säulen: eigene Erhebungen, Angaben von Regierungen und Berechnungen von nichtstaatlichen Organisationen. Wir weisen die Quellen jeweils genau aus. Die Zahlen in unseren Berichten erscheinen erst nach einer sorgfältigen Analyse. Bei aktuellen Entwicklungen, z. B. bei einem Massenexodus, können natürlich oftmals lediglich erste Schätzungen erfolgen. Es dauert einfach eine gewisse Zeit, bis beispielsweise über Registrierungen exakte Zahlen vorliegen.

**Politische Studien:** Nach UN-Angaben waren im Jahre 2013 über 51,2 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht – so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. War diese Entwicklung absehbar? Welche Länder sind am stärksten betroffen? Wie wird das UNHCR den wachsenden Herausforderungen gerecht und rechnen Sie in den kommenden Jahren mit einem weiteren Anstieg oder einem Rückgang der Flüchtlingszahlen weltweit?

**Hans ten Feld:** 2011 sprach die Welt noch vom Arabischen Frühling, inzwischen ist eher von einem Albtraum die Rede. Das Jahr 1989 war auch mit so viel Hoffnung verbunden, danach aber stiegen die Flüchtlingszahlen in Europa infolge der „Diadochen-Kämpfe“ im Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens gerade auch in Europa rapide an. Dies lehrt, mit Prognosen vorsichtig zu sein. Die ungelösten Konflikte in Syrien und dem Irak, neue und alte Konflikte in Afrika, die ungewisse Zukunft Afghanistans sind nur einige aktuelle Beispiele, die es fraglich erscheinen lassen, dass wir

kurzfristig mit einer deutlichen Entspannung der Flüchtlingslage rechnen können.

Das UNHCR ist in den letzten Jahren unaufhörlich gewachsen. Das eigentlich benötigte Jahresbudget liegt mittlerweile bei rund sechs Milliarden US-Dollar, von denen wir jedoch lediglich rund die Hälfte tatsächlich erhalten. Zudem sind viele Beiträge an bestimmte Hilfsprogramme gebunden, so dass vergessene Flüchtlingskrisen wie zum Beispiel in Afrika besonders unterfinanziert sind. Hierzu muss man auch wissen, dass die Arbeit von UNHCR fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge von Geberstaaten bzw. zwischenstaatlichen Institutionen und zu einem weitaus geringeren Teil von privaten Spendern unterstützt wird.

**Politische Studien: Herr ten Feld, die Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge weltweit steigt. 2013 stellten Kinder die Hälfte der Weltflüchtlingsbevölkerung. Woran liegt das? Welchen besonderen Schutz benötigen unbegleitete minderjährige Asylsuchende?**

**Hans ten Feld:** Schätzungsweise sind rund 75 % der Weltflüchtlingsbevölkerung Frauen, Jugendliche und Kinder. Sie sind die unschuldigen Opfer blutiger Konflikte. Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in Industrieländern wächst in der Tat, bleibt aber auch in der globalen Relation eher gering. Sie brauchen jedoch besonderen Schutz, weil sie die Erfahrung der Flucht, die Trennung von der Familie, die Situation, in einem fremden Land auf sich allein gestellt zu sein, besonders und in allen Lebensbereichen trifft. Deswegen ist es so wichtig und begrüßenswert, dass für sie besondere Strukturen der Aufnahme und des Schutzes

geschaffen werden, so wie es hier in Deutschland geschieht.

**Politische Studien: Die Syrer stellen aktuell die größte Flüchtlingsbevölkerung unter dem UNHCR-Mandat. Die Nachbarländer Libanon, Jordanien, Türkei, Irak und Ägypten sind mit den enormen Flüchtlingsströmen überfordert. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, António Guterres, forderte daher am 28. Oktober 2014 auf der Syrien-Konferenz in Berlin eine „viel stärkere Bereitschaft zur Lastenteilung durch andere Staaten, die es syrischen Flüchtlingen ermöglicht, Schutz außerhalb der unmittelbaren benachbarten Region zu finden“. Deutschland hat im Juni 2014 beschlossen, weitere 10.000 Flüchtlinge und Vertriebene aus dem Kontext des Syrien-Konflikts aufzunehmen. Wie ist es um die Bereitschaft anderer Staaten bestellt? Welche Staaten sehen Sie in der Pflicht?**

**Hans ten Feld:** UNHCR hat die internationale Staatengemeinschaft dazu aufgerufen, bis Ende 2016 insgesamt 130.000 syrische Flüchtlinge im Zuge eines humanitären Aufnahmeprogrammes oder dauerhaft (Resettlement) aufzunehmen. Zusagen liegen derzeit (Stand Mitte Oktober 2014) für über 50.000 Plätze vor. Deutschland liegt dabei weit vorne. Ich kann nur hoffen, dass andere Staaten dem Beispiel Deutschlands folgen und damit der dringende Appell des Hohen Flüchtlingskommissars entsprechendes Gehör findet. Gerade Europa kann und muss in diesem Zusammenhang mehr tun.

**Politische Studien: Das Europäische Parlament verabschiedete im Juni 2013 das gemeinsame europäische Asylsystem GEAS. Wie sind Ihre Erfahrungen damit? Wo gibt es Verbesserungsbedarf?**

**Hans ten Feld:** Allgemein gesprochen: Die Umsetzung, d. h., die Praxis in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten ist noch zu unterschiedlich, obwohl die Grundlagen des gemeinsamen europäischen Asylsystems seit Juni 2013 offiziell verabredet worden sind. Noch aber ist die EU in der Realität vom eigenen Anspruch weit entfernt, Schutzsuchenden überall in der EU die gleichen Chancen sowie eine rechtliche und soziale Behandlung geben zu können, die hohen Standards gerecht wird. Qualität und Solidarität sollen die beiden Grundpfeiler des gemeinsamen Asylsystems sein. Ohne europäisches Verantwortungsgefühl und Denken, ohne Solidarität, wie sie auch im Lissabonner Vertrag als bindende Verpflichtung verankert ist, kann es jedoch kein wirklich gemeinsames Schutzsystem in der EU geben.

**Politische Studien:** Es gibt Stimmen, die eine Erstprüfung auf Asyl im Herkunftsland vorschlagen. Auch ist eine gesamt-europäische Quotenregelung im Gespräch. Was halten Sie davon?

**Hans ten Feld:** Zur Erstprüfung auf Asyl im Herkunftsland: Ohne zu sehr ins Rechtliche zu gehen – als Flüchtling gilt völkerrechtlich grundsätzlich jemand, der sein Heimatland aus Furcht vor Verfolgung wegen bestimmter Gründe verlassen musste und deshalb internationalen Schutz braucht. Ich kann mir nur schwer vorstellen, dass Botschaften eu-

ropäischer Staaten in Herkunftsstaaten von Flüchtlingen in großer Zahl Asylanträge entgegennehmen könnten. Das Gleiche gilt für eine Art humanitäres Visum. Hierfür sind die rechtlichen Voraussetzungen nicht ohne weiteres gegeben. Wenn überhaupt, kann dies wahrscheinlich nur bedingt und für eine geringe Zahl von Schutzbedürftigen eine Lösung sein.

Die Frage, wie man überhaupt Zugang zum europäischen Asylsystem erhalten kann, ist sicherlich ebenfalls von kritischer Bedeutung für dessen Beurteilung, zumal aus Sicht des Flüchtlings-schutzes. Angesichts der Tragödien auf dem Mittelmeer ist der Ruf nach weiteren legalen Wegen, um in Europa Schutz zu finden, allzu berechtigt. Das UNHCR sieht v. a. die dringende Notwendigkeit, das Resettlement-Programm auszuweiten, d. h., die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstzufluchtsländern. Europas Rolle ist hier bislang viel zu gering, nämlich ungefähr 5.000 im Jahr. Wir rufen die EU daher dazu auf, bis spätestens 2020 ein Kontingent von 20.000 im Jahr zu schaffen. Auch die verstärkte Ausstellung humanitärer Visa – gerade mit Blick auf syrische Flüchtlinge – halten wir für notwendig.

Was die Quotenregelung angeht: Ich sehe derzeit nicht, dass dies ernsthaft in



Die Arbeit von UNHCR wird fast ausschließlich durch **FREIWILLIGE** Beiträge von Geberstaaten und zwischenstaatlichen Institutionen unterstützt.



Ich würde mir wünschen, dass in Zukunft humanitären Organisationen weniger **HINDERNISSE** in den Weg gelegt werden, damit sie ihre Arbeit machen können.

Europa diskutiert wird. UNHCR hat darauf hingewiesen, dass die modifizierte Dublin-III-Verordnung – gerade mit Blick auf die Familienzusammenführung und humanitäre Härtefälle – bei entsprechendem politischen Willen durchaus Verbesserungen für Schutzsuchende bietet. 2015 soll Dublin-III offiziell evaluiert werden. Ob der vorhandene Spielraum tatsächlich genutzt wird, bleibt aus unserer Sicht der Lackmus-Test für die Beurteilung der Wirksamkeit der Dublin-III-Verordnung mit Blick auf den Flüchtlingsschutz.

**Politische Studien: Welche Rolle müssen humanitäre Organisationen in Zukunft spielen? Was wünschen Sie sich von der Staatengemeinschaft?**

**Hans ten Feld:** Humanitäre Organisationen sind heute schon oft überlastet mit den ihnen übergebenen bzw. überlassenen Aufgaben. Angesichts leerer öffentlicher Kassen sind die vorhandenen humanitären Hilfsbudgets vieler Geberstaaten bereits ausgereizt. Viele Aufgaben der Flüchtlingshilfe – gerade mit Blick auf andauernde Flüchtlingskrisen – können mit Mitteln der humanitären Hilfe nicht bewältigt werden. Das Instrumentarium der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist mehr denn je gefragt. Allerdings droht auch

sie zu verpuffen, wenn zur Lösung für die bewaffneten Konflikte dieser Welt die entsprechenden politischen Antworten fehlen. Humanitäre Organisationen setzen immer da ein, wo politisches Handeln versagt hat. Diese Tatsache verschont humanitäre Organisationen nicht vor Kritik an ihrem Handeln, sie setzt ihrer Arbeit aber einen Rahmen, in dem der Handlungsspielraum effizient genutzt werden muss, gleichzeitig aber im Ganzen begrenzt bleibt. Ich würde mir wünschen, dass in Zukunft humanitären Organisationen nicht noch mehr, sondern weniger Hindernisse in den Weg gelegt werden, damit sie ihre Arbeit machen können. Konkret wäre es meines Erachtens u. a. wünschenswert, bei der Mittelausstattung größere Flexibilität einzuräumen, wo und wofür man Beiträge ausgibt. Zudem bleibt die Frage der Sicherheit und damit auch die des Zugangs zu den Menschen, die in Konfliktgebieten unsere Hilfe brauchen, eine drängende Herausforderung, die ohne nachhaltige Unterstützung einer sich zumindest in diesem Punkt einigen Staatengemeinschaft nicht zu bewältigen ist.

**Politische Studien: Herr ten Feld, wir danken Ihnen für das Gespräch.**

Das Interview führte Dr. Susanne Schmid, Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischen Wandel, Familie, Frauen und Senioren, Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///



Quelle: (C) UNHCR/G. Welters

**/// HANS TEN FELD**

ist seit 2013 Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland.