

Beiträge aus dem ASYLMAGAZIN 11/2014, S. 364–378

Themenschwerpunkt: Perspektiven für das europäische Asylsystem

- Petra Bendel: Und sie bewegt sich doch? Die Debatte um Verteilungssysteme in Europa (S. 364–369)
- Selmin Çalışkan: Verantwortung statt Solidarität – Überlegungen zu einer »Lastenverteilung« im europäischen Asylsystem (S. 370–372)
- Andreas Lipsch: Menschenrechte realisieren – Freizügigkeit weiter denken. Impulse für eine zukunftsfähige Flüchtlings- und Migrationspolitik in Europa (S. 373–378)

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., November 2014. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autoren sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig 10 Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter www.vonLoeper.de/Asylmagazin.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Themenschwerpunkt: Perspektiven für die europäische Asylpolitik

Im Herbst 2014 fanden mehrere Tagungen statt, die sich mit der europäischen Grenz- und Asylpolitik befassten. Für diesen Themenschwerpunkt haben wir drei Beiträge ausgewählt, die sich aus verschiedenen Perspektiven mit der Frage beschäftigen, wie die zukünftige europäische Asylpolitik gestaltet werden kann. Die Beiträge gehen auf Referate zurück, die bei den folgenden Veranstaltungen gehalten wurden:

- »Solidarität und Grenzen – Grenzen der Solidarität?«, Tagung des Deutschen Caritasverbands am 7. und 8. Oktober 2014 in Berlin (Beiträge von Petra Bendel und Selmin Çalışkan).
- »Konferenz für Diakonie und Entwicklung« der Diakonie Deutschland am 15.10.2014 in Bremen, (Beitrag von Andreas Lipsch).

Der Themenschwerpunkt wurde gefördert aus Mitteln der Europäischen Union – Europäischer Flüchtlingsfonds. Die Beiträge geben die Auffassungen der jeweiligen Verfasserinnen und Verfasser wieder. Die Europäische Kommission zeichnet für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.



Petra Bendel, Erlangen*

Und sie bewegt sich doch? Die Debatte um Verteilungssysteme in Europa

Inhalt

- I. Das Versagen des Dublin-Systems
- II. Diskussion der Alternativen
 1. Dublin minus X: Freie Wahl des Asylortes
 2. Quotenmodelle
- III. Politische Durchsetzbarkeit?

Grundlage für die derzeit in der deutschen Öffentlichkeit geführte Debatte¹ um die Verteilung von Flüchtlingen in Europa ist das von der Europäischen Union in den Verträgen² und im Sekundärrecht³ fixierte und in Reden immer

wieder beschworene Prinzip der »geteilten Verantwortung und der Solidarität unter den Mitgliedstaaten« – ein Prinzip, das ausdrücklich auf die Migrationspolitik anwendbar ist. Es verleiht der Union die Kompetenzen, die administrativen und finanziellen Belastungen der Mitgliedstaaten durch die Zugänge an Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten fair umzuverteilen.

Auch das im vergangenen Jahr neu aufgelegte Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS), zu dessen Kernbestand das Dublin-System zählt, hatte neben einer stärkeren Harmonisierung und Anhebung der Standards für Aufnahme und Asylverfahren mehr Solidarität unter den Mitgliedstaaten angestrebt.⁴ Zwar etabliert dieses System finanzielle Ausgleichsmechanismen über den Europäischen Flüchtlingsfonds bzw. den neuen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), eine Unterstützung schwächerer Mitgliedstaaten durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und einen Frühwarnmechanismus für den Fall, dass ein Mitglied-

* Prof. Dr. Petra Bendel ist Politikwissenschaftlerin und lehrt am Zentralinstitut für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. E-Mail: Petra.Bendel@fau.de.

¹ Zum Beispiel auf Spiegel online: Verteilungskampf, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylbewerber-in-europa-wie-eine-gerechte-verteilung-aussehen-koennte-a-997386.html>, (zuletzt: 20.10.2014).

² Art. 67 Abs. 2 und Art. 80 AEUV

³ Vgl. dazu: Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen; Fröhlich, Daniel 2011: Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts, Tübingen; Vanheule, Dirk/van Selm, Joanne/Boswell, Christina 2011: The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of responsibility, including its financial implications, between member States in the field of border checks, asylum and immigration, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study, PE 453.167, Brussels, European Parliament; Bast, Jürgen 2014: Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Michèle Knodt/Anne Tews (Hrsg.), Solidarität in der EU, Baden-Baden, 143–161.

⁴ Vgl. Bendel, Petra 2013: Nach Lampedusa. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf> (zuletzt: 20.10.2014); Informationsverbund Asyl & Migration 2013: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen, Beilage zum ASYLMAGAZIN 7-8/2013, http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Arbeitshilfen/EU_Beilage_web_fin.pdf, (zuletzt: 20.10.2014).

staat seinen asylrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt, doch konnte sich in den Verhandlungen um das GEAS kein Modell für eine fairere Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten durchsetzen. Ähnliches gilt auch für die Seenotrettung: Selbst nach dem Schock von Lampedusa im Oktober 2013 verlief jedweder Versuch, die Mitgliedstaaten auf neue Solidaritätsmechanismen für die Seenotrettung zu verpflichten, im Sande. Auch die neuen Leitlinien des Europäischen Rates⁵ für die Justiz- und Innenpolitik der kommenden sechs Jahre beinhalten keinen konkreten Hinweis in diese Richtung. Unlängst beklagte UNHCR diesen Mangel an Solidarität: Die Mitgliedstaaten der EU hätten sich nicht als willens erwiesen, die Such- und Rettungsoperation der italienischen Regierung, »Mare Nostrum«, zu übernehmen. Stattdessen hat die EU die Grenzschutzagentur FRONTEX mit der Operation Triton beauftragt, diese aber bislang nur mit geringen Ressourcen ausgestattet.⁶

Hierzulande hingegen scheint unter dem Eindruck deutlich steigender Zugänge die Debatte an Fahrt aufzunehmen, die um einen Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge geführt wird: Unlängst sprach sich Bundesinnenminister Thomas De Maizière im Bundestag dafür aus, »auf freiwilliger Basis« und »zeitlich befristet die Länder entlasten, die überproportional viele Flüchtlinge aufnehmen [...], natürlich unter Anerkennung des geltenden Regelwerks«⁷ – eine Forderung, die er gemeinsam mit seinen Amtskollegen aus Frankreich, Spanien, Polen und dem Vereinigten Königreich auch in einem Brief an die Europäische Kommission bekräftigt hat.⁸

Man mag sich, wie Amnesty International und Pro Asyl, an der »Freiwilligkeit« und der »zeitlichen Befristung« in diesen Aussagen stoßen. Für die politische Praxis in den Mitgliedstaaten in der Europäischen Union aber sind diese Punkte zentral: Die meisten Mitgliedstaaten zeigen wenig Appetit auf bindende Normen. Im Gegenteil basiert ihr Diskurs schon seit Jahrzehnten auf der »doppelten

Freiwilligkeit«. Bevor ein Asylsuchender in einen anderen Mitgliedstaat »verteilt« werden kann, ist aus dieser Perspektive sowohl seine oder ihre Zustimmung als auch die Zustimmung des aufnehmenden Staates erforderlich.⁹ Nach einem fünfjährigen Verhandlungsmarathon zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und Parlament über die Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sind die Mitgliedstaaten weniger denn je geneigt, sich auf gemeinsame Regelungen einzulassen. Eine zunächst freiwillige und befristete Lösung bietet von daher eine Chance, ein Gelegenheitsfenster aufzustoßen und eine Debatte voranzutreiben, die über viele Jahre hinweg blockiert war.

Um dieses Argument zu entwickeln, werde ich zunächst einen Überblick über jene Formen der Verteilung geben, die derzeit diskutiert werden. Angesichts des möglichen Gelegenheitsfensters interessiert mich insbesondere, inwiefern die hier vorgestellten Optionen angesichts des aktuellen Kräfteverhältnisses in Brüssel durchsetzbar erscheinen. Bevor ich aber auf die unterschiedlichen Modelle kursorisch eingehe, sei zunächst das geltende Dublin-Prinzip vorgestellt, das bei den meisten sozio-politischen Akteuren als diskreditiert gilt.

I. Das Versagen des Dublin-Systems

Das ehemalige Dubliner Übereinkommen sowie die »Dublin-II«¹⁰ und nunmehr »Dublin-III«-Verordnungen¹¹, mittlerweile verwendet von 31 europäischen Staaten, stellen schon der Absicht nach kein Verteilungssystem dar.¹² Die Verordnungen haben vielmehr die Kriterien festgelegt für die Frage, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylbegehrens zuständig ist – dies soll nur ein einziger Staat sein (»one state only«) mit dem Ziel, Sekundärbewegungen vorzubeugen; im Prinzip gilt die Regel, dass dies derjenige Staat ist, dessen Territorium ein Antragsteller zunächst betreten hat. Allen Personen, die internationalen Schutz benötigten, sollte damit unionsweit effektiver Zugang zum Asylverfahren gewährleistet werden, um somit dem Phänomen der »refugees in orbit« zu begegnen.

Die Verordnung regelt das Überstellungsverfahren eines Antragstellers in einen anderen Staat, wenn dieser für

⁵ EUCO 79/14, Brussels, 27th June 2014.

⁶ FRONTEX Operation Division/Joint Operations Unit 2014: Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JOEPN-Triton to better control irregular migration and contribute to SAR in the Mediterranean Sea, 28/08/2014 Reg. No. 2014/JOU, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/JOU_Concept_on_EPN-TRITON_2_.pdf (zuletzt: 20.10.2014); dazu: UNHCR besorgt über Ende von Mare Nostrum, <http://www.unhcr.de/home/artikel/d46c58df53170352c4a0fb92f7ed18d/unhcr-besorgt-ueber-ende-von-mare-nostrum.html?L=0>, Pressemitteilung vom 17.10.2014 (zuletzt: 20.10.2014) sowie Pro Asyl, Pressemitteilung »Triton« und »Mare Nostrum« im Vergleich vom 17.10.2014, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/europas_schande_triton_und_mare_nostrum_im_vergleich (zuletzt: 20.10.2014).

⁷ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/49, Stenographischer Bericht, 49. Sitzung, Dienstag, 9. September 2014, Berlin, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18049.pdf> (zuletzt: 20.10.2014).

⁸ Der Spiegel 39/2014, Original zugänglich unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/Schreiben_an_KOMn_Malmstroem_-_Migrationsfragen_im_Mittelmeerraum_.pdf (zuletzt: 24.10.2014).

⁹ Jones, Erik/Menon, Anand 2012: The Oxford Handbook of the European Union, Oxford: 819.

¹⁰ Verordnung 343/2003 EG des Rates.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

¹² Pelzer, Marei 2008: Flüchtlinge im Verschiebebahnhof. Die EU-Zuständigkeitsverordnung »Dublin II«, Frankfurt; dies. 2013: Die Dublin-III-Verordnung. Die neue EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen, Beilage zum ASYLMAGAZIN 7-8/2013, Berlin, 29–38.

das Verfahren zuständig ist – nämlich in der Regel derjenige Staat, in den jemand »illegal eingereist« ist, es sei denn, vorrangige Zuständigkeitskriterien sprechen dagegen; dazu zählt die Frage, ob es sich bei einem Flüchtling um einen unbegleiteten Minderjährigen handelt, ob familiäre Bindungen in einem Mitgliedstaat vorliegen oder ob die betreffende Person über einen Aufenthaltstitel eines Mitgliedstaates verfügt. Die Verordnung regelt Zeitrahmen, die Informationsweitergabe in der Verwaltungskooperation, Verfahrensgarantien und das so genannte Selbsteintrittsrecht bzw. die so genannte Souveränitätsklausel eines Staates, falls dieser nach den Dublin-Kriterien zwar nicht zuständig ist, sich aber dennoch für eine Antragsprüfung entscheidet.

Warum funktioniert dieses Verfahren nicht? Zunächst ist es so angelegt, dass einige Staaten stärker belastet werden als andere, darunter insbesondere einige Länder, die an den Außengrenzen der EU liegen. Diese mussten in der Vergangenheit durch Dublin-Überstellungen zusätzlich Asylsuchende aufnehmen und legten den Schwerpunkt eher auf die Bearbeitung möglichst vieler Anträge als auf die Qualität der Antragsprüfung.¹³ Dabei fällt auf, dass nach den Antragszahlen die Staaten an den Außengrenzen eigentlich gar nicht am meisten belastet sind, sondern Deutschland (2013: 126705), Frankreich (2013: 64760) und Schweden (2013: 54270).¹⁴ Allerdings sind die Zahlen der Asylanträge nur ein unzureichender Indikator: Tatsächlich beantragen vergleichsweise wenige Menschen in den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten der EU Asyl. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die meisten Asylsuchenden aus verschiedenen Gründen versuchen, nach Nord- und Westeuropa weiterzuwandern. Das ändert aber nichts daran, dass die Staaten an den Außengrenzen zumindest dem Prinzip nach die Asylverfahren fast aller Asylsuchenden durchführen müssten, die über ihr Territorium in die EU eingereist sind. Dass auf dieser Grundlage kein funktionierendes System einer solidarischen Lastenverteilung geschaffen werden kann, liegt auf der Hand.

Aus Sicht einiger Mitgliedstaaten wird der Mangel an Solidarität dann erst recht offenkundig, wenn wir die Aufnahmezahlen an der Bevölkerungsgröße messen: Hier sehen wir, dass es die kleinen und mittelgroßen Staaten, sind, welche die größte Verantwortung auf sich nehmen.¹⁵ Wenn wir die Aufnahmequote pro Einwohner rechnen, liegt Schweden mit 5,7 Anträgen pro 1000 Einwohnern

ganz vorn, gefolgt von Malta mit 5,3 Anträgen – Deutschland lag nach diesem Kriterium auf Platz 7¹⁶. Wenn man, wie Dietrich Thränhardt vorschlägt¹⁷, jedoch noch die Schutzquote, also die Gesamtzahl der positiven Asylentscheidungen hinzunimmt und diese auch noch ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl setzt, dann liegen (die Nicht-EU-Staaten Norwegen und die Schweiz eingerechnet) Norwegen, Schweden, die Schweiz (mit 10,6; 99,6 und 5,5 Flüchtlingen pro 10000 Einwohner) vorn. Deutschland, Frankreich und Italien mit je 2,1 bzw. 1,3 im Mittelfeld, und Griechenland, Spanien und Polen mit je 0,1 Flüchtlingen pro 10000 Einwohnern ganz hinten.

Dieses Argument führt uns von der Perspektive der Mitgliedstaaten zu jener der Betroffenen: Das Dublin-Zuteilungsverfahren basiert zumindest implizit auf der Voraussetzung, dass in allen Mitgliedstaaten ähnlich hohe Schutzstandards zugrunde liegen. Das aber ist mitnichten der Fall: Noch immer macht es einen großen Unterschied für die Chance auf Anerkennung, in welchem Mitgliedstaat das Asylgesuch vorgebracht wird.¹⁸ Dies wirkt sich entsprechend negativ auf den Rechtsschutz der Antragsteller aus. Die Aufnahme- und Lebensbedingungen weichen in den Mitgliedstaaten so stark voneinander ab, dass in den vergangenen Jahren auf Rücküberstellungen nach Griechenland ganz verzichtet wurde. Auch für andere Länder hat UNHCR und haben einzelne Verwaltungsgerichte gefordert, Rücküberstellungen zu vermeiden.¹⁹

Im Rahmen der Neuauflage eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems haben Rat und Parlament Mitte 2013 eine überarbeitete Version – Dublin III – verabschiedet, die einige Verbesserungen beinhaltet:

- a) Ein Verfahren bei Störungen in den zuständigen Mitgliedstaaten,
- b) verfahrensrechtliche Garantien und
- c) die Effizienz des Systems.

Eine erneute Evaluierung des Dublin-III-Systems durch die Kommission steht für 2015 an. Am Dublin-Prinzip an sich aber wurde nicht gerüttelt.

¹³ ECRE 2013: Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System, Brussels, January.

¹⁴ Eurostat 2014: Data in focus: Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013; Author: Alexandros Bitousas, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF, (zuletzt: 20.10.2014).

¹⁵ Thielemann, Eiko R. /Armstrong, Carolyn 2013: Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework, in: European Security 22/2, 148–164.

¹⁶ Eurostat 2014 (Fn.14) sowie <http://mediendienst-integration.de/artikel/wer-nimmt-die-meisten-fluechtlinge-auf-2013.htm> (zuletzt: 20.10.2014).

¹⁷ Thränhardt, Dietrich 2014: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?, in: ZAR (Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik) 5–6, 34. Jahrgang, 177–212.

¹⁸ Vgl. ECRE 2013 (Fn. 13).

¹⁹ UNHCR aktuell zur Situation in Bulgarien <http://www.unhcr.de/home/artikel/8b152a446debbf1f6bfb1ba4b14bc70f/unhcr-aktuell-zur-situation-in-bulgarien.html?L=0> (zuletzt: 23.10.2014).

II. Diskussion der Alternativen

In den Jahren 1992 und 1993, als Deutschland mit einer – auch heute noch nicht erreichten – Höchstzahl von Schutzsuchenden konfrontiert war, warb der damalige Bundesinnenminister Manfred Kanther für eine europaweite Verteilung in Anlehnung an den deutschen Königsteiner Schlüssel. Einen entsprechenden Vorschlag legte die deutsche Ratspräsidentschaft ein Jahr darauf erfolglos dem Rat vor.²⁰ Zwanzig Jahre später wurde dieser Vorschlag unter anderen Vorzeichen erneut vom Europäischen Parlament diskutiert.²¹ Abgesehen von einzelnen Mitgliedstaaten, zu denen in den 1990er Jahren vor allem Deutschland und Österreich zählten, forderten in der Zwischenzeit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler,²² die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union,²³ Fraktionen des Europäischen Parlaments sowie NGOs und politische Stiftungen²⁴ immer wieder

ein gerechtes und solidarisches System der Verteilung von Flüchtlingen ein.

Die unterschiedlichen Vorschläge für eine solche Verteilung unterscheiden sich inhaltlich danach, wie viel »Dublin« sie beibehalten wollen. Sie unterscheiden sich perspektivisch in der Frage, ob sie jeweils den Antragsteller oder die Antragstellerin in den Mittelpunkt stellen oder die Administration des jeweiligen Mitgliedstaates. Und sie unterscheiden sich politisch-strategisch nach der potenziellen politischen Unterstützung, die sie angesichts der Machtverhältnisse in Brüssel und Straßburg erhalten können.

1. Dublin minus X: Freie Wahl des Asylortes

Vorschläge, die das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates durch die Asylsuchenden selbst oben anstellen, aber Dublin nicht gänzlich abschaffen, kommen unter anderem von einem Zusammenschluss der Organisationen AWO, Diakonie, Deutscher Anwaltverein, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Parität, Pro Asyl und der Neuen Richtervereinigung. In ihrem Memorandum »Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit«²⁵ forderten sie 2013, dass das Prinzip der illegalen Einreise nach ehemals Art. 10 der Dublin II- bzw. jetzt Art. 13 der Dublin III-Verordnung²⁶ abgeschafft und durch das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates ersetzt werden soll.²⁷ Dieser würde sich dann nach dem Ort des ersten Asylantrags richten.

Gegenüber den in Abschnitt 2.2 diskutierten Quotenmodellen, bei denen Asylsuchende nach einem bestimmten Schlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, hat dieses Modell den Vorzug, bestehende Strukturen beizubehalten, »diese jedoch menschenrechtlich« auszufüllen »und für überlastete Mitgliedstaaten einen finanziellen Ausgleich« bereitzustellen.²⁸ Der Ansatz stellt den Schutzsuchenden als Akteur in den Mittelpunkt und trägt der Tatsache Rechnung, dass es ohnehin die Netzwerke von

²⁰ Noch zu finden unter: <http://www.neues-deutschland.de/artikel/454274.asyl-kanther-will-von-der-eu-neuen-verteilerschluesel.html>, (zuletzt: 23.10.2014); *German presidency draft Council resolution on burden-sharing, July 1994* (Council document 7773/94 ASIM 124).

²¹ Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2012: Report on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum (2012/2032(INI), Rdn. 33; vgl. auch Hirsch, Nadja (Hrsg.) 2013: *Asylum. Towards a Common European Responsibility for the Asylum System: A European Distribution Key for Asylum Seekers*. Ein Europäischer Verteilungsschlüssel für Asylsuchende, Feldafing.

²² Vgl. aus verschiedenen Disziplinen und Perspektiven illustrativ z. B.: Thielemann, Eiko R./Dewan, Torun 2006: *The myth of free-riding: Refugee protection and implicit burden sharing*, in: *West European Politics* Vol. 29, No. 2, 351–369; Czaika, Matias 2009: *Asylum Co-operation among Asymmetric Countries: The Case of the European Union*, in: *European Union Politics*, Vol. 10, No. 1, 89–113; Matrix Insight Ltd./Thielemann, Eiko/William, Richard/Boswell, Christina 2010: *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers? Study Requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, Brussels; Marx, Reinhard 2012: *Ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-VO) noch reformfähig?*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Heft 6, 188–194; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2013: *Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung*, Berlin; Angenendt, Steffen/Engler, Markus/Schneider, Jan 2013: *Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 65, November.

²³ Commission of the European Communities 2003: *Towards more Accessible, Equitable and Managed Asylum Systems*, COM (2003) 315 final, Brussels, 3rd June 2003; Commission of the European Communities 2007: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system*, COM(2007) 299 final, Brussels, 6.6.2007; European Commission 2011: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum. An EU agenda for better responsibility-sharing and more mutual trust*, COM(2011) 835 final, Brussels, 2.12.2011; European Council 2012: *Council Conclusions on a Common Framework for Genuine and Practical Solidarity Towards Member States Facing Particular Pressures Due to Mixed Migration Flows*, 3151st JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting, Brussels, 8th March 2012.

²⁴ Vgl. Hirsch 2013 (Fn. 21), für die Position der NGOs z. B. ausführlich: ECRE 2008: *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe:*

Dublin Reconsidered, March 2008, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/105.html> (zuletzt: 21.10.2014); Dolk, Klaudia 2011: *Das Dublin-Verfahren. Im Spannungsfeld einer menschenwürdigen und solidarischen Verantwortung für Flüchtlinge in Europa*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse.

²⁵ AWO u. a. 2013: *Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit*, Frankfurt/Main, März.

²⁶ »Wird auf der Grundlage von Beweismitteln oder Indizien gemäß den beiden in Artikel 22 Absatz 3 dieser Verordnung genannten Verzeichnissen, einschließlich der Daten nach der Verordnung EU Nr. 603/2013 festgestellt, dass ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend die Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten hat, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig. Die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach dem Tag des illegalen Grenzübertritts.«

²⁷ So auch Marx 2012 (Fn. 22).

²⁸ AWO u. a. 2013 (Fn. 25): 23.

Verwandten und Bekannten sind, die den Wunsch des Aufnahmelandes prägen, und die eine spätere Integration im Aufnahmeland erleichtern – und damit womöglich auch zu einer Kostensenkung für die Integration beitragen.

Ein solches Verfahren war bislang insbesondere an der Befürchtung der Mitgliedstaaten gescheitert, durch solche Netzwerke sowie bei verhältnismäßig guten Aufnahme- und Asylverfahren neuerliche »Pull-Faktoren« zu schaffen und damit just das angestrebte Ziel einer geteilten Verantwortung und Solidarität zu untergraben. Umgekehrt bietet es gerade Mitgliedstaaten mit eher rudimentären Systemen keinerlei Anreize, ihre Asylsysteme auf- und auszubauen. Diesem Argument baut der Vorschlag des »Memorandums« vor, wonach stärker belastete Mitgliedstaaten finanziell entschädigt werden sollen, um Aufnahmebedingungen und Asylverfahren zu verbessern. Entsprechende Vorschläge der Kommission und des Hohen Flüchtlingskommissariats²⁹ stießen bislang allerdings auf den Widerstand der meisten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Italiens und Griechenlands.

2. Quotenmodelle

Ein anderer Vorschlag sieht Quotenregelungen vor. Ähnlich dem in Deutschland zwischen Bund und Ländern geltenden – übrigens auch hierzulande bereits umstrittenen – System werden dabei die Flüchtlinge entsprechend den strukturellen und konjunkturellen Ungleichheiten in den Mitgliedstaaten verteilt. Dabei werden aktuell im Prinzip Varianten diskutiert: Ein Modell mit Umverteilung, angelehnt an den deutschen Königsteiner Schlüssel, und eines ohne Umverteilung, aber mit finanziellem Ausgleich.

Der Königsteiner Schlüssel setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Bundesländer zusammen und wird jährlich neu berechnet; für die EU wird im Vorschlag von Hirsch³⁰ ein Faktor 1 für die Bevölkerung und Faktor 2 für das Bruttoinlandsprodukt zugrunde gelegt. Der Teufel steckt im Detail: Fraglich ist natürlich, erstens, die Berechnungsmethode, um die trefflich gestritten werden kann. Werden nur Wirtschaftskraft (etwa über das Bruttoinlandsprodukt) und Bevölkerungszahl als Kriterien zugrunde gelegt? Oder wird, wie das Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen sowie Angenendt, Engler und Schneider vorschlagen, ein Mehrfaktorenmodell angelegt, das neben diesen bei-

den Kriterien auch die Fläche und die Arbeitslosenquote berücksichtigt?³¹ Wie werden die Faktoren jeweils gewichtet? Werden ausschließlich Asylgesuche einberechnet oder auch Resettlement, humanitäre Aufnahmequoten bzw. irregulär Eingereiste? Wie wird dann, zweitens, eine Verteilung vorgenommen? In Deutschland werden die Asylsuchenden über das Verteilungssystem »Erstverteilung der Asylbegehrenden« (EASY) auf die Bundesländer verteilt, d. h. es kommt zu einer Umverteilung der betroffenen Menschen anhand des Schlüssels. Überschreitet die Zahl der Schutzsuchenden die für das Land festgelegte Quote, so werden Teilkontingente auf andere Länder verteilt. Das ginge im Prinzip auch innerhalb der EU. Jedoch: Wie werden, drittens, Rechte und Bedürfnisse der Betroffenen berücksichtigt? Hier wird deutlich, dass dieser Ansatz nicht die Perspektive der Asylsuchenden in den Mittelpunkt stellt, sondern jene der Mitgliedstaaten.

Für die Durchsetzung eines solchen Schlüssels spricht die Tatsache, dass es sich um ein deutsches »Exportprodukt« handelte – deutsche Exportprodukte haben in der EU-Asylpolitik in der Vergangenheit meist gute Durchsetzungschancen gehabt. Aber auch andere europäische Länder haben Erfahrungen mit vergleichbaren Verfahren gemacht: Dänemark, Italien und die Niederlande. Die Anpassungskosten würden sich für diese Länder also im Rahmen halten.

Auf europäischer Ebene aber war die bisher einzige tatsächliche – physische – Umverteilung von Flüchtlingen im Rahmen einer Umsiedlung, »relocation«, bereits anerkannter Flüchtlinge aus Malta (Pilot Project for intra-EU Relocation from Malta, EUREMA), eher symbolischer Natur: In der ersten Phase wurden 227 Personen, in der zweiten Phase 356 Personen umgesiedelt.³² Zudem: Ist eine Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb Deutschlands noch relativ rasch zu bewerkstelligen, so wäre innerhalb Europas ein erheblicher bürokratischer und finanzieller Aufwand nötig. Schließlich könnten just die Staaten im Inneren der Europäischen Union im Rat geltend machen, dass die Staaten mit Außengrenzen nach erfüllter Quote keinen Anreiz mehr hätten, ihre Grenzen zu sichern, ja versucht wären, Flüchtlinge einfach »durchzuwinken« – ein gewichtiges Argument, das auch in der derzeitigen Debatte von Deutschland und Österreich gegenüber Italien vorgebracht wird. Die Durchsetzungschance für diese Form der Quote ist daher wohl eher gering.

Eine solche Umverteilung würde sich die EU ersparen, wenn anstelle eines physischen Hin- und Herbewegens

²⁹ Commission staff working paper, Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member State SEC (2000)522, 21 March 2000, UNHCR »The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper«, Geneva.

³⁰ Hirsch 2013 (Fn. 21): 8.

³¹ Sachverständigenrat 2013 (Fn. 22), Angenendt, Steffen/Engler, Markus/Schneider, Januar 2013, (Fn. 22). Der Vorschlag beinhaltet konkret (Gewichtung in Klammern): BIP im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (40 %), Bevölkerung im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (40 %), Territoriale Größe des Mitgliedstaats (10 %), Arbeitslosenquote in den Jahresdurchschnitten über die letzten fünf Jahre (10 %).

³² EASO 2012: EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, July, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>, (zuletzt: 24.10.2014).

der Schutzsuchenden jeweils jene Länder finanziell entschädigt würden, die eine gewisse, zuvor festgelegte Quote erfüllen. Dies könnte durchaus auf der Grundlage von Dublin geschehen.

Aber auch hier steckt der Verhandlungsteufel im Berechnungsverfahren: Wie wird die Belastung berechnet? Anhand welcher Kriterien berechnet sich der finanzielle Ausgleich für die Unterbringung von Flüchtlingen und die Durchführung der Asylverfahren? Welche Sanktionsmechanismen sollen etabliert werden für den Fall, dass die finanziellen Ausgleichsmechanismen nicht für den Ausbau der Asylsysteme genutzt werden? Denn um keine Negativanreize zu schaffen, müssten entsprechende Auflagen gemacht werden.

Der neue Fonds der Europäischen Union für Asyl, Migration und Integration (AMIF), ausgestattet mit 3,1 Mrd. Euro für die kommenden sieben Jahre (2014-2020) wurde unter anderem eingerichtet, um die »Solidarität und geteilte Verantwortung unter den Mitgliedstaaten zu fördern.« Er könnte genutzt werden, um einen Pauschalbetrag pro Aufnahme zugrunde zu legen, entsprechend der jeweils im Vorjahr aufgenommenen Asylsuchenden. »Nettozahler« eines solchen Fonds wären dann diejenigen Staaten, die wiederholt weniger Asylbewerber aufnehmen als es ihren Kapazitäten gemäß der fairen Quote entspricht.³³

Dieser Vorschlag scheint derzeit am ehesten durchsetzbar: Nicht nur vermeidet er einen Ausbau der Infrastruktur und Bürokratie, wie sie für Quotenmodell 1 notwendig wären. Er hält auch an der Dublin-Verordnung fest. Damit müssten sich die Mitgliedstaaten im Rat nicht allzu weit von ihren bisherigen Positionen fortbewegen, um ein gänzlich neues System zu installieren – mit den entsprechenden Anpassungskosten. Außerdem könnte dieses System tatsächlich zunächst auf freiwilliger Basis starten. Sofern es über den AMIF ausreichend starke finanzielle Anreize schafft, würden nach und nach weitere Mitgliedstaaten hinzustoßen.

III. Politische Durchsetzbarkeit?

Innerhalb Deutschlands stößt De Maizières Vorschlag für ein neues Verteilungssystem offenbar grundsätzlich auf Zustimmung der meisten Parteien. Der Druck durch die aktuelle Situation in den deutschen Erstaufnahmeeinrichtungen und die Position des Bundesinnenministeriums könnten in der Tat dazu führen, dass Deutschland als Schwergewicht, gemeinsam mit anderen großen Mitgliedstaaten, eine solche Reform im Rat vorantreibt. Angesichts des im Rat schon lang herrschenden Diskurses von der »doppelten Freiwilligkeit« wird diese wohl zu-

nächst auf Freiwilligkeit und durchaus auch auf zeitlicher Begrenzung basieren.

Dafür spricht auch die Wahl des designierten Kommissars für Migration und Innenpolitik, Dimitris Avramopoulos: Die Unbestimmtheit der Post-Stockholm Leitlinien für die Asylpolitik, wie sie der Europäische Rat für die kommenden sechs Jahre vorgelegt hat,³⁴ lässt der Kommission recht viel Spielraum für ihre Gesetzesinitiativen. Zwar hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dem neuen Kommissar Aufgaben ins Stammbuch geschrieben, die erwarten lassen, dass die Konzentration im weiteren Feld eher auf der Bekämpfung der irregulären Migration liegt³⁵ als auf einer Stärkung der Solidaritätsmechanismen. Dass es sich bei diesem jedoch um einen griechischen Staatsbürger handelt, ist kein Zufall und lässt erwarten, dass er vor dem Hintergrund der griechischen Erfahrungen auf mehr Verantwortungsteilung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten drängen wird.

Zu den Allianzbildungen unter den Fraktionen im neugewählten Parlament besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Aber zumindest in der vergangenen Legislaturperiode drängte das Parlament eher auf eine gemeinsame Politik und stärkere Ausgleichsmechanismen.³⁶ Angesichts dieser Konstellation lässt sich trotz der lange bekannten Blockademöglichkeiten in der EU vermuten: »Eppur si muove!«

³³ Angenendt, Steffen/Engler, Markus/Schneider, Jan 2013 (Fn. 22): 6.

³⁴ European Council Conclusions 26/27 June 2014, EUCO 79/14, 27th June 2014.

³⁵ Juncker, Jean Claude 2014: Mission letter Dimitris Avramopoulos, Commissioner for Migration and Home Affairs, Brussels, 10 September 2014, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/avramopoulos_en.pdf.

³⁶ Ripoll Servent, Ariadna 2012: Playing the Co-Decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee, in: Journal of European Integration, Vol. 34, No. 1, 55–73 und Bendel 2013 (Fn. 4).

Verantwortung statt Solidarität

Überlegungen zu einer »Lastenverteilung« im europäischen Asylsystem

Inhalt

- I. Seenotrettung als europäische Aufgabe
- II. Die Diskussion über das Dublin-System
 1. Idee der freien Wahl des Asyllandes und die Anwendung bestehender humanitärer Klauseln
 2. Zuständigkeit für Personen mit Schutzstatus
 3. »Umverteilung« von Personen mit und ohne Schutzstatus

Die Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik wirft immer wieder die Frage nach dem sogenannten »Lastenausgleich« auf. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob die dafür notwendige Solidarität unter den Bedingungen eines »Gemeinsamen Europäischen Asylsystems«, in dem die Unterschiede noch immer größer sind als die Gemeinsamkeiten, überhaupt möglich oder von den Mitgliedstaaten gewünscht ist.

I. Seenotrettung als europäische Aufgabe

Ein Gedanke soll zunächst vorangestellt werden, der bei den Überlegungen häufig zu kurz kommt. So haben sich viele Diskussionen – auch gerade im Zusammenhang mit der Bootskatastrophe von Lampedusa am 3. Oktober 2013 – ums Falsche gedreht:

Die Opfer der Katastrophe sind nicht in erster Linie ertrunken, weil es durch die Anwendung der Dublin III-Verordnung zu Ungerechtigkeiten bei der Verteilung von Schutzsuchenden kommt. Diese Menschen sind vor allem ertrunken, weil es kein klares gemeinsames Bekenntnis der europäischen Mitgliedstaaten zu einer umfassenden Seenotrettung im Mittelmeer gab – und bis heute nicht gibt. Erst mit der nach dem Oktober 2013 eingeleiteten Operation der italienischen Marine mit der Bezeichnung »Mare Nostrum« hat sich dies geändert.¹ Zwischen dem 18. Oktober 2013 und dem 23. Oktober 2014 hat Ita-

lien im Alleingang über 155 000 Migrantinnen und Migranten aus Seenot gerettet.² Nach der Katastrophe von Lampedusa sprach Vieles dafür, dass sich auch die übrigen EU-Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Seenotrettung im Mittelmeer einigen würden. Dass es hierfür auch ein Jahr später kein klares Bekenntnis aller gibt, ist eine Tragödie für die Schutzsuchenden. Die am 1. November 2014 gestartete Frontex-Operation »Triton« wird einer umfassenden Seenotrettung nicht gerecht. Das Einsatzgebiet ist für die Rettung von Schutzsuchenden viel zu klein, die finanziellen Mittel sind völlig inadäquat und das Mandat von Frontex sieht die Grenzsicherung vor, nicht die Rettung von Menschen vor dem Ertrinken. Das Auslaufen der Operation »Mare Nostrum« bis zum Ende des Jahres 2014 wird viele Menschenleben kosten.

Die Menschen, die vor Lampedusas Küste sterben mussten, sind zudem Opfer einer Politik geworden, die den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen zu allererst den Auftrag erteilt, ihre Grenzen gegen die sogenannte illegale Migration abzuschotten. Für den Zugang zum Asyl hingegen gibt es in den Zäunen und zwischen den Kameras des Grenzschutzsystems »Eurosur« keine Schlupflöcher. Der Zugang für Schutzsuchende nach Europa wird in den Richtlinien und Verordnungen nicht ausbuchstabiert. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem greift erst nach Überschreiten der Grenze. Darin liegt das eigentliche Dilemma, das auch in Zukunft noch viele Menschenleben kosten und viele Menschen ohne Schutz zurücklassen wird.

II. Die Diskussion über das Dublin-System

Die Konferenz der Caritas trägt den Titel »Solidarität und Grenzen – Grenzen der Solidarität?«. Damit stellt die Ta-

* Selmin Çalışkan ist Generalsekretärin der deutschen Sektion von Amnesty International. Der Artikel geht zurück auf einen Beitrag für die internationale Konferenz der Caritas zur europäischen Asylpolitik am 7. und 8. Oktober 2014 in Berlin.

¹ Die deutschen, französischen und italienischen Sektionen von Amnesty International haben vom 24.-29. September 2014 eine Delegationsreise nach Lampedusa und Sizilien durchgeführt, auf der sie sich

von dem vorbildlichen Rettungseinsatz der italienischen Regierung ein Bild machen konnten.

² Angaben der italienischen Regierung, vgl. auch Amnesty International, Lives Adrift. Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean, 2014, Index: EUR 05/006/2014, S. 23.

gung selbst das Konzept der *Solidarität* den Grenzen gegenüber.

Wichtiger erscheint es aber, über *Verantwortung* zu sprechen, nicht über Solidarität. Denn aus menschenrechtlicher Perspektive geht es nicht in erster Linie um Solidarität, die ja vor allem eine Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten meint. Vielmehr sollte es hauptsächlich um die Verantwortung für Menschen gehen – für Migrantinnen und Migranten genauso wie für Schutzsuchende und Menschen mit internationalem Schutzstatus.

Wie also kommen wir innerhalb Europas zu einer gerechteren Verantwortungsteilung, die die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen nicht außer Acht lässt?

1. Idee der freien Wahl des Asyllandes und die Anwendung bestehender humanitärer Klauseln

Ein viel diskutierter Vorschlag ist die freie Wahl des Asyllandes, wie sie im »Memorandum zur Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union – für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit«³ vorgeschlagen wird. Im März 2013 wurde dieses Memorandum von Pro Asyl, verschiedenen Wohlfahrtsverbänden, dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst, dem Deutschen Anwaltsverein und der neuen Richtervereinigung herausgegeben.

Es zeigt zunächst die Schwachstellen des praktizierten Dublin-Systems:

- Die übermäßige Belastung der grenznahen Mitgliedstaaten,
- den Mangel einheitlicher Standards im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und
- das Problem des sogenannten Verursacherprinzips, demzufolge Fehler bei der Immigrationskontrolle die Aufnahme der Asylsuchenden zu Folge haben.

Die Initiatoren des Memorandums plädieren dafür, die Dublin-Verordnung grundsätzlich beizubehalten, aber das Zuständigkeitskriterium zu streichen, das am häufigsten angewandt wird: Gemeint ist das sogenannte Verursacherprinzip, wonach der Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, der die illegale Einreise in das Gebiet der Dublin-Verordnung nicht verhindert hat. Dass mit der freien Wahl des Asyllandes die individuellen Interessen der Schutzsuchenden am besten berücksichtigt werden, steht außer Frage.

Ob sich allerdings die immer noch völlig unterschiedlichen Schutzstandards aller Mitgliedstaaten durch die Einführung der freien Wahl des Asyllandes verbessern würden, muss zumindest bezweifelt werden. Dem kann allerdings entgegengehalten werden, dass für die Umset-

zung der Richtlinien, die das Gemeinsame Europäische Asylsystem ausmachen, ohnehin eine europarechtliche Verpflichtung besteht.

Weiterhin ist fraglich, ob der Vorschlag aus Perspektive der Mitgliedstaaten dem Konzept einer gerechten Verteilung der Lasten standhält. Das Memorandum unterbreitet in diesem Zusammenhang den Vorschlag eines finanziellen Ausgleichsfonds, da die ungleichmäßigen Belastungen unter den Mitgliedstaaten antizipiert werden. Ob Geld die Aufnahme von besonders vielen Schutzsuchenden durch nur sehr wenige Mitgliedstaaten im Sinne des Lastenausgleichs wieder aufwiegen kann, wäre zu diskutieren. Anders als das nachfolgend beschriebene Quotenmodell würden immerhin Euros und nicht Menschen gegen ihren Willen hin- und hergeschickt.

Aber mit steigenden Asylbewerberzahlen – wie man es in der gegenwärtigen Debatte in Deutschland beobachten kann – geht eine Vielzahl von Anforderungen an den aufnehmenden Mitgliedstaat einher, welche die reinen Kosten für die Aufnahme der Schutzsuchenden und Durchführung des Asylverfahrens übersteigt. Am Ende benutzt die jeweilige Regierung in der Argumentation ihrer politischen Haltung zum Thema unvorsichtigerweise Begriffe wie die »Grenzen der Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft«, wenn Zahlen signifikant steigen. Anstatt an die Solidarität innerhalb der Gesellschaft zu appellieren, werden so Ängste in der Bevölkerung geschürt. Zum einen beschädigt dies das Zusammenleben in Deutschland. Zum Anderen ist unser Land durchaus wirtschaftlich, organisatorisch und kulturell in der Lage mit steigenden Zahlen schutzbedürftiger Menschen angemessen umzugehen, weil es diesbezüglich auf wertvolle Erfahrungen und Kompetenzen, die für die Aufnahme wichtig sind, zurückgreifen kann.

In der sensiblen öffentlichen Debatte um das Thema ist es wichtig, dass Politik und Medien Menschen mit Hilfsprojekten für Flüchtlinge als Vorbilder für ein verantwortungsvolles zivilgesellschaftliches Handeln hervorheben. Der Fokus sollte auf die Bekämpfung von Fluchtursachen wie z. B. bewaffnete Konflikte, Verfolgung und andere Menschenrechtverletzungen gelenkt werden, statt auf eine vermeintliche Bedrohung durch Menschen, die zu uns oder in andere Länder fliehen müssen, um ihr Leben zu retten. Die Bekämpfung von Schleuserbanden und die militärische Aufrüstung der EU-Außengrenzen werden nichts zum Abbau der Fluchtursachen beitragen. Das bedeutet, dass weiterhin schutzbedürftige Menschen zu uns kommen werden.

Die praktizierte Anwendung der Dublin III-Verordnung ist außerdem kritikwürdig, da das Kriterium der illegalen Einreise eigentlich einen Auffangtatbestand darstellen sollte, um die verbindliche Zuständigkeit eines Mitgliedstaats sicherzustellen (Stichwort: »no refugee in orbit«). Amnesty International fordert daher von den Mitgliedstaaten, die Kriterien der Familienzusammenführung, den Schutz von Minderjährigen und humani-

³ Deutsche Version abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf

täre Klauseln großzügig anzuwenden, damit wenigstens bestehende Ermessensspielräume für schutzsuchende Menschen ausgeschöpft werden können.

Die Dublin-Verordnung geht aber auch nach der Reform noch immer nicht von einem erweiterten Begriff der Familie aus und sie blendet vollständig aus, dass auch sonstige soziale Netzwerke (social communities) dafür entscheidend sein können, in welchem Land ein Asylsuchender sein Verfahren durchführen sollte. Hier sollte dringend nachgebessert werden. Es ergibt keinen Sinn, dass die volljährige Schwester in Italien nicht zu ihrem ebenfalls volljährigen Bruder nach Deutschland weiterreisen darf, um hier den Asylantrag zu stellen.

2. Zuständigkeit für Personen mit Schutzstatus

Amnesty International wirbt auch dafür, die Zuständigkeit für das *Asylverfahren* für Schutzsuchende von der Zuständigkeit für die *Aufnahme von Menschen mit Schutzstatus* zu trennen. Die Dublin-Verordnung regelt in Wahrheit nicht nur, welcher Staat das Asylverfahren durchzuführen hat. Durch die immensen Hürden bei der Freizügigkeit von Menschen mit internationalem Schutzstatus – selbst von anerkannten Flüchtlingen – innerhalb der EU, bleiben die meisten Menschen, die in Europa Schutz gefunden haben, in dem Mitgliedstaat, der auch für ihr Asylverfahren zuständig war. Dadurch werden sie besserer Chancen, sich in einem neuen Land einzufinden, beraubt – denn wo könnten sie sich besser und schneller einleben als z. B. dort, wo sich bereits Familienangehörige befinden?

Die Richtlinie, die die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen im Jahr 2003 festgelegt hat, wurde in §9a AufenthG umgesetzt. Ihre Anforderungen an die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts (fünf Jahre), die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung, ausreichenden Wohnraum etc. sind viel zu hoch. Sie bietet deshalb für die wenigsten anerkannten Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigten in einem Mitgliedstaat die Möglichkeit, sich nach dem Asylverfahren freizügig in der EU zu bewegen, zu arbeiten und sich niederzulassen. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der EU muss deshalb sofort und für alle gelten, die in einem Mitgliedstaat Schutz gefunden haben.

3. »Umverteilung« von Personen mit und ohne Schutzstatus

Das Konzept der »Relocation« – also der Verteilung bereits anerkannter Flüchtlinge – ist zwar nicht falsch und könnte zur Solidarität unter den Mitgliedstaaten beitragen. Solange diese Verteilung im Fall von besonders »belasteten« Mitgliedstaaten wie z. B. Malta aber nur auf

freiwilliger Basis geschieht, bleibt die Auswirkung gering, eine Entlastung kaum spürbar – und andere weniger Flüchtlinge aufnehmende EU-Mitgliedsstaaten werden weiterhin nicht zur Verantwortung gezogen. Das Pilotprojekt »EUREMA« von 2010/11, das die europainterne Verteilung zugunsten von Malta steuern sollte, hatte das bescheidene Ziel, 255 Personen mit Schutzstatus umzuverteilen. 228 wurden in diesem Rahmen insgesamt verteilt.⁴

Ein vergleichbares Konzept der Umverteilung von *Asylsuchenden* gibt es nicht. Für ein Land wie Italien wäre jedoch die Übernahme von Asylsuchenden durch Deutschland und andere EU-Mitgliedsstaaten angesichts der über 155 000 aus dem Mittelmeer geretteten Menschen, die an italienisches Land gebracht wurden, ein großes Zeichen der Solidarität. Umso mehr, als Italien bereits die Kosten für den Seenotrettungseinsatz mit monatlich 9 Millionen Euro allein getragen hat.⁵ Gleiches hätte für Bulgarien im letzten Herbst gegolten.

Den Schutzsuchenden selbst bleibt in solchen Fällen allein die Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat, verbunden mit der Hoffnung, dieser möge großzügig von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen.

Nach den dargestellten Konzepten und Rechtsgrundlagen wird deutlich, dass es derzeit nicht nur an einer bekennenden Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten mangelt. Noch viel mehr wird in der Debatte über die Europäische Flüchtlingspolitik die Verantwortung für jeden einzelnen Schutzsuchenden außer Acht gelassen. Es steht außerdem zu befürchten, dass die Hauptverantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen auch in den nächsten Jahren nicht von den reichen sondern vor allem von ärmeren Ländern getragen wird.

⁴ UNHCR, EUREMA. A Pilot Project for Intra-EU Re-Allocation of Beneficiaries of Protection from Malta, S.5, S.7, abrufbar unter: <http://unhcr.org/4ef338859.pdf>

⁵ Amnesty International, Lives Adrift. Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean, 2014, Index: EUR 05/006/2014, S.23.

Menschenrechte realisieren – Freizügigkeit weiter denken

Impulse für eine zukunftsfähige Flüchtlings- und Migrationspolitik in Europa

Inhalt

- I. Gastrecht für alle – Leitbilder und Leitideen
- II. Zehn Impulse für eine zukunftsfähige Flüchtlings- und Migrationspolitik
 1. Leben retten
 2. Legale und gefahrenfreie Wege nach Europa eröffnen
 3. Flüchtlinge neu ansiedeln
 4. Wahl des Asyllandes freistellen
 5. International Schutzberechtigten Freizügigkeit gewähren
 6. Flüchtlinge ermächtigen und beteiligen
 7. Erstaufnahmestaaten unterstützen
 8. Flucht- und Konfliktursachen entgegenwirken
 9. Social Remittances fördern
 10. Den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erweitern

Manche betrachten das 21. Jahrhundert bereits jetzt als neues »Jahrhundert der Flüchtlinge«. Leider spricht viel dafür. Nach den im vergangenen Sommer vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) veröffentlichten Zahlen befanden sich Ende des Jahres 2013 weltweit über 51 Millionen Menschen auf der Flucht. So viele Vertriebene hat es seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr gegeben. Dabei sind die diesjährigen dramatischen Entwicklungen in Syrien und im Irak noch gar nicht berücksichtigt.

Es sind aber nicht nur die Zahlen, die beunruhigen müssen. Es sind auch die veränderten Fluchtursachen. Immer mehr Menschen fliehen aus fragilen, unfähigen oder gescheiterten Staaten, die sie vor Gewalt, Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen nicht mehr beschützen können oder wollen. Vieles spricht dafür, dass die Liste der fragilen Staaten noch länger wird und sich der Staatszerfall in Ländern wie Syrien, Irak, Libyen oder Jemen weiter fortsetzt. Die gesamte politische Landkarte im Nahen und Mittleren Osten ist in Auflösung begriffen,

und noch scheint niemand auch nur zu ahnen, wie eine neue aussehen wird. Über eines allerdings besteht Einigkeit: Es wird lange dauern, sehr lange.

Für die Flüchtlingsbewegungen bedeutet das unter anderem folgendes: Die Flüchtlingszahlen werden weiter steigen. Die Mehrheit der Schutzsuchenden wird weiterhin zunächst in benachbarte Entwicklungsländer fliehen. Im letzten Jahr traf das auf 86 Prozent aller aus dem eigenen Land vertriebenen Menschen zu. Sie werden dort in der Regel für längere Zeit bleiben müssen, wahrscheinlich Jahre, womöglich Jahrzehnte. Das wiederum birgt die Gefahr, dass auch Erstaufnahmeländer destabilisiert werden, zumal wenn – wie z. B. im Libanon – 25 Prozent der Bevölkerung Flüchtlinge sind. Mehr Flüchtlinge als bisher (wenn auch immer noch eine Minderheit) werden versuchen, nach Europa zu kommen. Auch sie werden länger bleiben. Die immer wieder geforderte oder angekündigte Ursachenbekämpfung und Rückkehrförderung wird angesichts der aktuellen Konflikte – jedenfalls kurzfristig – kaum funktionieren.

Diese hier nur angedeuteten Entwicklungen stellen die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik vor neue Herausforderungen und machen einen grundsätzlichen Perspektivenwechsel notwendig. Programme zur Bekämpfung der Fluchtursachen und zur Reintegration von Flüchtlingen müssen als langfristige Prozesse und mit dem Ziel einer nachhaltigen Friedenspolitik konzipiert werden. Weil bestenfalls langfristig wirksam, sind solche Programme gerade keine Alternative zur Neuansiedlung, Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Europa.

Angesichts der neuen und komplexen Herausforderungen werden multiperspektivische, politik- und arbeitsfeldübergreifende Ansätze und Programme immer wichtiger, und zwar nicht erst bei der Durchführung von Maßnahmen und Projekten, sondern bereits bei der Wahrnehmung, Analyse und Beschreibung der Herausforderungen und Bedarfe. Migrations- und Flüchtlingspolitik, Sozialpolitik, Friedenspolitik, Entwicklungspolitik und Außenpolitik werden nur zusammen klug.

* Andreas Lipsch ist Interkultureller Beauftragter der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Leiter des Bereichs Flucht, Interkulturelle Arbeit, Migration der Diakonie Hessen und Vorsitzender von PRO ASYL. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag des Autors bei der »Konferenz für Diakonie und Entwicklung« am 15. Oktober 2014 in Bremen.

I. Gastrecht für alle – Leitbilder und Leitideen

Konzeptionell müsste sich eine zukunftsfähige Flüchtlings- und Migrationspolitik heute für die tatsächliche Realisierung und eine Expansion der Menschenrechte¹ einsetzen. Angesichts eines europäischen Grenzregimes, das Schutzsuchende regelmäßig abweist und vom europäischen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« fernhält, hieße das zuerst, sich dafür einzusetzen, dass das Gehäuse der Menschenrechte faktisch zugänglich wird und Europa sich für Flüchtlinge öffnet. Angesichts der oben angedeuteten neuen und komplexen Herausforderungen im 21. Flüchtlingsjahrhundert müsste aber auch noch darüber hinaus gedacht werden. Letztlich geht es um die »Weiterentwicklung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes der Gestaltung von Migration«².

Ein dafür meines Erachtens wegweisendes Leitbild hat – ohne explizit auf Flucht und Migration einzugehen – die von Brot für die Welt, dem Evangelischen Entwicklungsdienst und dem BUND 2008 herausgegebene Studie »Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt«³ entworfen. Sie orientiert sich an der Idee eines »Gastrechts für alle«, die Immanuel Kants Gedanken vom »gemeinschaftlichen Besitz der Oberfläche der Erde«⁴ weiterführt. Ging Kant noch (aber immerhin schon!) vom »Besuchsrecht« eines jeden Menschen an jedem Ort der Erde aus, nimmt das kosmopolitische Leitbild eines »Gastrechts für alle« die von ihm benannten gemeinschaftlichen Erdbesitzverhältnisse beim Wort, indem es grundsätzlich allen Menschen ein *Gastrecht* zuspricht, auf der anderen Seite aber auch niemandem mehr als ein *Gastrecht* einräumt.

Um diese kosmopolitische Idee als Leitbild für die Flüchtlings- und Migrationspolitik zu schärfen und ein »Gastrecht für alle« durchzubuchstabieren, liegt es nahe, das europäische Konzept der Freizügigkeit weiter zu denken, auch über die Grenzen Europas hinaus. Natürlich ist allgemeine Freizügigkeit im Blick auf die extrem ungleichen Entwicklungen in der Weltgesellschaft kein einfaches und umgehend erreichbares Ziel. Allerdings sollte sie der Horizont und die regulative Idee der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik werden. Vor diesem Horizont müsste eine erste Vermittlung zwischen souveränen nationalen Selbstbestimmungsrechten und der Realisierung von Menschenrechten vielleicht nicht gleich zu

einer offenen, wohl aber zu einer durchlässigen europäischen Grenze führen. Das wäre jedenfalls der erste Schritt in Richtung einer Weltgesellschaft, deren Verfassung der Menschenrechtskanon ist, und in der tatsächlich alle ihr Gastrecht auf Erden realisieren können.

Was das angesichts der neuen Herausforderungen zeitnah und konkret für die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik bedeuten würde, habe ich versucht, in zehn Thesen und Impulsen zusammenzutragen. Sie möchten als vorläufige und unfertige begriffen werden, als Aufforderung zum Widerspruch, wenn und wo er sein muss, lieber noch als Einladung, sie weiterzuspinnen und weiterzudenken.

II. Zehn Impulse für eine zukunftsfähige Flüchtlings- und Migrationspolitik

1. Leben retten

Das Mittelmeer ist unser gemeinsames Meer, die Rettung von Bootsflüchtlings eine gesamt-europäische Aufgabe. Wir brauchen dringend eine zivile europäische Seenotrettung.

Durch die italienische Operation »Mare Nostrum« konnten seit Oktober 2013 mehr als 100 000 Flüchtlinge im zentralen Mittelmeer gerettet werden. Die Anfang November 2014 von 18 EU-Mitgliedstaaten begonnene Operation »Triton«, die mit erheblich weniger Ressourcen auskommen muss und ein wesentlich kleineres Einsatzgebiet hat, ist kein Ersatz für »Mare nostrum«. Das hat auch die europäische Grenzschutzagentur Frontex, die die Operation »Triton« koordiniert, ausdrücklich bestätigt. Es bestehe ein fundamentaler Unterschied: Während »Mare nostrum« eine Such- und Rettungsoperation sei, fokussiere »Triton« auf Grenzkontrollen.

Trotz der Rettungseinsätze von »Mare Nostrum« sind in diesem Jahr bereits mehr als 3 000 Bootsflüchtlings ums Leben gekommen. Ein Ende der Operation hätte viele weitere Tote zur Folge. Die Rettungsoperation muss deshalb mindestens im bisherigen Umfang und in gesamteuropäischer Verantwortung fortgesetzt werden.

Begleitend zu einer umfangreichen Seenotrettungsoperation ist ein innereuropäischer Solidarmechanismus notwendig. Aus dem Meer gerettete Flüchtlinge, die nach Italien oder Malta gebracht werden, müssen die Möglichkeit erhalten, in andere EU-Mitgliedstaaten legal weiterzureisen, insbesondere in Fällen, in denen Familienbindungen oder Community-Netzwerke in bestimmten Ländern bestehen. Das wäre ein Akt der Menschlichkeit und ein Beitrag zu mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

¹ Stefan Kurzke-Maasmeier: Migration weiter denken. Ethische Erwägungen zu einer »Expansion der Menschenrechte«. Forum Weltkirche 1/2009: S. 25–29.

² Ebd., S. 28.

³ Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main 2008.

⁴ Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. Hrsg. von Rudolf Malter, Stuttgart 2008.

2. Legale und gefahrenfreie Wege nach Europa eröffnen

Flüchtlinge müssen die Möglichkeit zur legalen Einreise erhalten, über Aufnahmeprogramme, eine großzügige Visavergabe und unkomplizierte Familienzusammenführungen.

Es gibt zurzeit so gut wie keine legale Möglichkeit für Asylsuchende, nach Europa zu kommen. Durch den Visumszwang für mehr als 130 Länder (darunter alle Länder, aus denen Flüchtlinge kommen), durch den Export von Abschottungstechnologien in die Nachbarregionen, durch die Militarisierung und High-Tech-Überwachung der europäischen Außengrenze und durch völkerrechtswidrige Zurückweisungen (Push-Backs) ist der Schengenraum weitgehend abgeschottet. Die Folge: Schutzsuchende begeben sich auf immer gefährlichere Wege, sterben in der Sahara, werden entführt, gefoltert und erpresst auf dem Sinai, stranden in der Perspektivlosigkeit in Tripolis, Kairo oder Istanbul. Die Mehrheit flieht vor Krieg, Gewalt, Verfolgung und wäre in Europa schutzberechtigt.

Diesen in Drittstaaten wie Libyen, der Türkei, dem Libanon und Ägypten gestrandeten Schutzsuchenden muss dringend die legale Einreise ermöglicht werden. Nur so kann das Massensterben vor Europas Südgrenze beendet werden. Möglich ist das über Aufnahmeprogramme, eine großzügige Visavergabe und unkomplizierte Familienzusammenführungen. Eine Sofortmaßnahme im Hinblick auf Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak wäre die Aussetzung der Visumpflicht und eine Evakuierung aus Libyen.

3. Flüchtlinge neu ansiedeln

Die großzügige Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstaufnahmestaaten kann die Länder, die zurzeit die meisten Flüchtlinge aufnehmen, entlasten und macht für die Betroffenen lebensgefährliche Fluchtwege überflüssig.

2012 hat die Europäische Union ein gemeinsames Resettlement-Programm beschlossen. Der UNHCR hofft, dass die EU-Mitgliedstaaten damit Lösungen für eine größere Zahl von Flüchtlingen, die sich in ausweglosen Situationen befinden, bereitstellen. Bisher beteiligen sich lediglich 12 Staaten an dem Programm. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 5 120 Resettlement-Flüchtlinge in Europa aufgenommen, in Deutschland 300. Noch ist unbekannt, in welcher Dimension die Bundesregierung den Koalitions-

onsvertrag umsetzen will, in dem es heißt, dass das Resettlement-Verfahren verstetigt und »deutlich ausgebaut« werden soll.

Der UNHCR benötigt in den nächsten fünf Jahren rund 800 000 Resettlement-Plätze. Die jährlich angebotenen Kontingente liegen zurzeit insgesamt und weltweit bei gerade mal 80 000. Das und die Tatsache, dass etwa 80 Prozent der Resettlement-Flüchtlinge momentan von den USA, Kanada und Australien aufgenommen werden, machen deutlich: Europa wird seiner Verantwortung bei Weitem nicht gerecht und hat erheblichen Aufholbedarf.

4. Wahl des Asyllandes freistellen

Die Zuständigkeitsregelungen des Dublin-Systems müssen grundlegend verändert werden. Es sollte der Staat für ein Asylverfahren zuständig werden, in dem der Asylsuchende seinen Antrag stellen möchte. Parallel dazu müsste ein finanzieller Ausgleichsmechanismus unter den EU-Staaten eingeführt werden.

Flüchtlinge befinden sich in mehreren Ländern Europas in einem regelrechten Überlebenskampf. Sie sind obdachlos, müssen betteln, werden inhaftiert und sind vielfach schutzlos Gewalt und rassistischen Übergriffen ausgesetzt. Wer es schafft, Haftlagern und Elendsquartieren zu entkommen und nach Deutschland weiterflieht, muss mit seiner umgehenden Rückschiebung in diese Länder rechnen. Grundlage dafür ist die Dublin-III-Verordnung, die die Zuständigkeit für Asylverfahren in der EU regelt.

Das Dublin-System ist unsolidarisch, ungerecht und unmenschlich. Die EU hat allein den Reiseweg eines Flüchtlings zum maßgeblichen Zuständigkeitskriterium erhoben. Der Staat ist zuständig, in dem ein Flüchtling zuerst europäischen Boden betreten hat. Nach den Interessen der Flüchtlinge, ihren Existenzmöglichkeiten oder Integrationschancen wird nicht gefragt. Ziel dieser Politik ist es, den Druck auf die EU-Staaten an den Außengrenzen hochzuhalten, möglichst wenig Schutzsuchende einreisen zu lassen.

In einem Memorandum haben Diakonie Deutschland, Paritätischer Bundesverband, Arbeiterwohlfahrt, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Pro Asyl, der Deutsche Anwaltverein und die Neue Richtervereinigung eine Alternative vorgeschlagen.⁵ Derjenige Mitgliedstaat soll für das Asylverfahren zuständig sein, in dem der Asylsuchende

⁵ Memorandum zur Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortung, März 2013. http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf

aus freien Stücken seinen ersten Antrag stellt. Das würde das technokratische Hin- und Herschieben von Asylsuchenden in der EU verhindern und erhebliche Kosten sparen. Darüber hinaus wäre eine solche Regelung integrationsfördernd, weil Schutzsuchende bei der Wahl des Asyllandes neben den Anerkennungschancen vor allem auf sprachliche, familiäre und kulturelle Anknüpfungsmöglichkeiten achten würden.

Zu einer gleichmäßigen Verteilung von Schutzsuchenden in der EU würde diese Änderung der Dublin-Verordnung allein allerdings auch nicht führen. Dazu bedürfte es gemeinsamer transnationaler sozialer Standards im Blick auf alle Bevölkerungsgruppen in den EU-Mitgliedstaaten und der Verknüpfung der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik mit einer nachhaltigen europäischen Sozialpolitik.

5. International Schutzberechtigten Freizügigkeit gewähren

Flüchtlinge mit einem Flüchtlings- oder subsidiären Schutzstatus sollten nach Abschluss des Asylverfahrens – Unionsbürgern gleich – mit dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ausgestattet werden, damit sie sich überall in der Europäischen Union als Arbeitnehmende oder Selbstständige niederlassen können.

Nicht nur Asylsuchende leiden unter der aktuellen Zuständigkeitsverteilung. Ähnlich geht es denjenigen, die bereits eine Anerkennung im Asylverfahren erhalten haben: International Schutzberechtigte, die entweder als Flüchtlinge oder als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt wurden. Die Schutzberechtigten erleben in vielen EU-Staaten ähnlich katastrophale Zustände wie neu einreisende Asylsuchende. In mehreren Ländern ist der Schutzstatus mit keinerlei sozialen Rechten verbunden. Anders als Asylsuchende haben sie nach EU-Recht keinerlei Ansprüche auf Unterkunft und Unterstützung. Kommen Flüchtlinge mit einem Schutzstatus nach Deutschland, droht ihnen die Abschiebung in den Staat, in dem sie ihren Status erhalten haben. Allerdings gelten hier nicht die Überstellungsfristen nach der Dublin-Verordnung. Während Asylsuchende nach der Dublin-Verordnung auf den Ablauf einer sechsmonatigen Frist hoffen können, weil dann die Zuständigkeit auf Deutschland übergeht, ist die Abschiebung von Schutzberechtigten auch länger möglich.

Eine gegenseitige Anerkennung von Schutzstatus in der EU und die Gewährung der Freizügigkeit wären angesichts des angestrebten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nur konsequent.

6. Flüchtlinge ermächtigen und beteiligen

In einer inklusiven an den Menschenrechten orientierten Migrationsgesellschaft müssen sich alle Menschen gleichberechtigt beteiligen können, auch Schutz- und Asylsuchende. Vom ersten Tag an.

Seit Jahrzehnten schließt die Politik parteiübergreifend Menschen ohne dauerhaften Aufenthaltstatus von Integrationsmaßnahmen aus. Konkret heißt das: Kein Anspruch auf Deutschkurse, eingeschränkte Bewegungsfreiheit, Arbeitsverbot, unter Umständen auch Lagerunterbringung.

Da die Mehrheit der aktuell in Europa Schutzsuchenden Menschen dauerhaft hier bleiben wird, ist eine solche Abschreckungspolitik integrationsverhindernd und volkswirtschaftlich irrational. Die rechtliche und soziale Ausgrenzung von Flüchtlingen schadet letztlich allen. In einer inklusiven an den Menschenrechten orientierten Gesellschaft müssen alle Menschen die Möglichkeit haben, sich gleichberechtigt zu beteiligen, auch Schutz- und Asylsuchende, auch Geduldete. Hierfür ist ein grundlegender Perspektivenwechsel in der Integrationspolitik erforderlich.

Im Jahr 2012 hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zum sogenannten Asylbewerberleistungsgesetz lapidar festgestellt: »Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.« Das gilt es, in einer modernen inklusiven Flüchtlings- und Migrationspolitik umzusetzen. Dazu gehören faire, unvoreingenommene und zügige Asylverfahren, die Berechtigung, an Integrationskursen teilzunehmen, menschenwürdige Wohnungen, das Recht sich frei zu bewegen und der gleichberechtigte Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt.

7. Erstaufnahmestaaten unterstützen

Europa muss die Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen besonders bei sich verstetigenden Flüchtlingssituationen besser und nachhaltiger unterstützen. Dazu bedarf es der konzeptionellen und programmatischen Verbindung von kurzfristiger humanitärer Nothilfe und längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit.

Es gibt immer öfter länger – von Jahren bis zu Jahrzehnten – andauernde Flüchtlingssituationen in Entwicklungsländern, die dadurch zunehmend überlastet sind und in der Folge mit Konflikten bis hin zur Destabilisierung zu

tun haben.⁶ Gerade in solchen Konstellationen können großzügige und dauerhafte Resettlement-Programme zu einer Entlastung der Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen beitragen (siehe Impuls 3).

Darüber hinaus sollten angesichts lang andauernder Flüchtlingssituationen Maßnahmen der unmittelbaren Nothilfe für Flüchtlinge eng verbunden werden mit langfristigen Maßnahmen im entwicklungspolitischen Bereich, wo neben der einheimischen Bevölkerung regelmäßig auch Flüchtlinge berücksichtigt werden müssen.

Angesichts der Tatsache, dass lang andauernde Flüchtlingssituation nicht selten mit lang andauernden Konflikten verbunden sind, kommt konfliktensiblen und friedensfördernden Maßnahmen eine besondere Bedeutung zu.⁷

8. Flucht- und Konfliktursachen entgegenwirken

Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Flüchtlinge aus fragilen oder gescheiterten Staaten und aus lang anhaltenden Konflikten kommen, ist die oft geforderte »Bekämpfung der Fluchtursachen« bestenfalls eine langfristige Aufgabe, die friedensethisch und -politisch ausgerichtet sein und die Diaspora in Europa einbeziehen sollte.

Der globale Anstieg von Flucht und Vertreibung ist zurzeit vor allem eine Folge der anhaltenden Konflikte in Syrien, Irak, der Zentralafrikanischen Republik oder im Südsudan. Immer mehr Menschen fliehen nicht mehr in erster Linie vor staatlicher Verfolgung, sondern aufgrund der Unfähigkeit von Staaten, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden oder wegen des weitgehenden Staatszerfalls. Um die meist lang anhaltenden Konflikte dauerhaft zu lösen, ist ein intelligenter Mix aus diplomatischen, sozialen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Maßnahmen notwendig.⁸

⁶ Vgl. Stefen Angenendt: Flucht- und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. Stellungnahme bei der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 2.7.2014, S.7 ff. http://www.bundestag.de/blob/285572/3c192acca2733c01738e0112ff5c5812/stellungnahme_06-data.pdf

⁷ Vgl. Julia Duchrow: Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 4. Juni 2014 zum Thema »Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik«, S.2 f. http://www.bundestag.de/blob/282448/89ae b00dcfed723ea3c6ec9799f1e760/duchrow_stellungnahme-data.pdf

⁸ Vgl. Mehr friedenspolitische und solidarische Verantwortung in der deutschen Außenpolitik. Stellungnahme von Brot für die Welt und Diakonie Katastrophenhilfe, 2014. http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/0_Themen/Menschenrechte_und_Frieden/Kurzstellungnahme_Aussenpolitik.pdf

Gewaltfreie Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung sollten dabei im Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit stehen. Das bedeutet neben der notwendigen Stärkung und Weiterentwicklung der Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung die »Institutionalisierung und Internalisierung ziviler Konfliktbearbeitung als Standard angemessenen Verhaltens (>Kultur der Prävention<)«.⁹

Statt in Konflikten nur auf die »drivers of conflict« zu reagieren, geht es darum, langfristig und präventiv nach den »drivers of peace and justice« zu suchen. Dies ist eine immer wichtiger werdende Aufgabe auch im Blick auf die Diaspora, insbesondere die Diaspora-Gemeinden, die durch Konflikte im Herkunftsland entstanden und darum in besonderer Weise konfliktensibel sind, die erhebliche Frühwarn- und Monitoringkapazitäten haben und auf Konflikte Einfluss nehmen (können).

9. Social Remittances fördern

Neben den monetären Rücküberweisungen von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer verdienen die sozialen und politischen Transfers und Austauschprozesse größere Beachtung. Sie können Konflikte sowohl anheizen als auch Narrative einer befriedeten Zukunft transportieren.

In den durch internationale Migrationen entstehenden transnationalen sozialen Räumen spielen neben den Geldüberweisungen »social remittances«¹⁰ eine zentrale Rolle. Gemeint ist der Transfer von Wertvorstellungen, normativen Haltungen, Ideen, Verhaltensweisen, Identitätsmustern und sozialem Kapital, im besten Falle auch von Konzepten wie Menschenrechte, Demokratie und Gewaltlosigkeit.

Im Blick auf die aktuellen Konflikte und die Tatsache, dass einige der größten konfliktgenerierten Diaspora-Gemeinden in Deutschland existieren, sollte die Dimension der *social remittances* nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern in allen interkulturellen, interreligiösen und ökumenischen Arbeitsfeldern größere

⁹ Lothar Brock: Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag zur Gewaltprävention – Zehn Thesen. In: »... suchen, was den Frieden schafft«. Gewaltprävention und Friedensarbeit als Herausforderung für kirchliches Entwicklungshandeln. Entwicklungspolitische Konferenz der Kirchen und Werke 2010, Altenkirchen/Westerwald, 29.-30. März 2010, S.7. http://friedenspaedagogik.de/blog/wp-content/uploads/2010/09/epk_doku_neu.pdf

¹⁰ Peggy Levitt: The Transnational Villagers. Berkeley and Los Angeles 2001.

Beachtung finden mit dem Ziel einer Versöhnung unterschiedlicher Fluchtgeschichten und der gemeinsamen Entwicklung von Narrativen einer befriedeten Zukunft.

10. Den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erweitern

Eine zukunftsfähige an den Menschenrechten ausgerichtete europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik muss sich aus der sicherheitspolitischen Engführung befreien, legale Arbeitsmigration nach Europa in größerem Umfang ermöglichen und einen inklusiven und vernetzten Mittelmeerraum schaffen.

Wenn Europa weitere tausende Tote an seinen Außengrenzen verhindern will und etwas zur Konfliktvermeidung und zur demokratischen Entwicklung im Nahen Osten und in Afrika beitragen möchte, darf es den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht einzäunen. Es geht im Gegenteil um die Erweiterung dieses Raums in Richtung einer neuen Mittelmeerunion. Claus Leggewie hat in einer konkreten Utopie europäischer Friedens- und

Entwicklungspolitik gezeigt, wie das aussehen könnte und was es für Politikfelder wie z. B. die Energie-, Sicherheits- und Agrarpolitik bedeuten würde.¹¹

Zu einem erweiterten Freiheits-, Sicherheits- und Rechtsraum gehört auch, die legale Arbeitsmigration nach Europa in größerem Umfang zu ermöglichen und diese nicht ausschließlich an den ökonomischen Interessen alternder europäischer Gesellschaften zu orientieren, sondern Migrantinnen und Migranten sowie deren Rechte in den Mittelpunkt zu rücken.¹²

Es geht darum, aus dem Graben und dem Massengrab, zu dem das Mittelmeer gemacht worden ist, endlich wieder eine Brücke, ein tatsächliches »Mare nostrum« zu machen.

¹¹ Claus Leggewie: Zukunft im Süden. Wie die Mittelmeerunion Europa wiederbeleben kann. Hamburg 2012.

¹² Vgl. hierzu: Diakonie Bundesverband, Brot für die Welt, Churches Commission für Migrants in Europe (CCME): Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung. Diakonie Texte, Positionspapier 3.2012. http://www.diakonie.de/media/Text-03_2012-LeitlinienArbeitsmigration.pdf.



Informationsverbund ASYL & MIGRATION

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
Tel.: 0721/464729-200,
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: www.vonloeper.de/Asylmagazin.

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).



In Kooperation mit

