



## Wortprotokoll der 20. Sitzung

### Innenausschuss

Berlin, den 2. Juli 2014, 15:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 800

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

## Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt

Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden - Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union**

**BT-Drucksache 18/288**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Auswärtiger Ausschuss  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Nina Warken [CDU/CSU]  
Abg. Rüdiger Veit [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	7
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	8
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	9
V. Anlagen	37
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
Christopher Hein	Ausschussdrucksache 18(4)106 A
Klaus Rösler	Ausschussdrucksache 18(4)106 B
Günter Burkhardt	Ausschussdrucksache 18(4)106 C
Prof. Dr. Dr. h.c. Kai Hailbronner	Ausschussdrucksache 18(4)106 D
Dr. Robert Visser	Ausschussdrucksache 18(4)106 E
Dr. Steffen Angenendt	Ausschussdrucksache 18(4)106 F
Dr. Jan Schneider	Ausschussdrucksache 18(4)106 G
	und PowerPoint-Folien aus der Sitzung



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)**

Mittwoch, 2. Juli 2014, 15:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Baumann, Günter	.....	Albsteiger, Katrin	.....
Berghegger Dr., Andre	.....	Brähmig, Klaus	.....
Binninger, Clemens	.....	Fabritius Dr., Bernd	.....
Bosbach, Wolfgang	.....	Feiler, Uwe	.....
Brandt, Helmut	.....	Giousouf, Cemile	.....
Frieser, Michael	.....	Gröhler, Klaus-Dieter	.....
Hellmuth, Jörg	.....	Hauer, Matthias	.....
Lindholz, Andrea	.....	Heck Dr., Stefan	.....
Mayer (Altötting), Stephan	.....	Lach, Günter	.....
Ostermann Dr., Tim	.....	Liebing, Ingbert	.....
Schäfer (Saalstadt), Anita	.....	Luczak Dr., Jan-Marco	.....
Schuster (Weil am Rhein), Armin	.....	Monstadt, Dietrich	.....
Steinbach, Erika	.....	Seif, Detlef	.....
Verth, Oswin	.....	Sensburg Dr., Patrick	.....
Warken, Nina	.....	Strobl (Heilbronn), Thomas	.....
Wendt, Marian	.....	Ullrich Dr., Volker	.....
Woltmann, Barbara	.....	Wellenreuther, Ingo	.....
Zertik, Heinrich	.....	Wittke, Oliver	.....

Stand: 24. Juni 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



**Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)**  
 Mittwoch, 2. Juli 2014, 15:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b><u>SPD</u></b>		<b><u>SPD</u></b>	
Castellucci Dr., Lars	<i>[Signature]</i>	Fechner Dr., Johannes	
Fograscher, Gabriele		Gerster, Martin	
Grötsch, Uli		Heidenblut, Dirk	
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva	
Hartmann (Wackernheim), Michael		Juratovic, Josip	
Kampmann, Christina	<i>[Signature]</i>	Kolbe, Daniela	
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Poschmann, Sabine	
Reichenbach, Gerold		Rix, Sönke	
Schmidt (Berlin), Matthias	<i>[Signature]</i>	Spinrath, Norbert	
Veit, Rüdiger		Yüksel, Gülistan	
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Jelpke, Ulla	<i>[Signature]</i>	Dagdelen, Sevim	
Korte, Jan		Hahn Dr., Andre	
Renner, Martina		Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank		Pau, Petra	
<b><u>BÜ90/GR</u></b>		<b><u>BÜ90/GR</u></b>	
Amtsberg, Luise	<i>[Signature]</i>	Haßelmann, Britta	
Beck (Köln), Volker	<i>[Signature]</i>	Künast, Renate	
Mihalic, Irene		Lazar, Monika	
Notz Dr., Konstantin von		Mutlu, Özcan	

Stand: 24. Juni 2014  
 Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



07

**Innenausschuss (04)**

**Mittwoch, 2. Juli 2014, 15:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

CDU/ CSU	.....	.....
SPD	.....	.....
DIE LINKE.	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

Lüthke	B90/Grüne	
Dunz	CDU/CSU	
HINKE	-	
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....





---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 2. Juli 2014, 15.00 Uhr

---

**Dr. Steffen Angenendt**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit, Berlin

**Günter Burkhardt**

Förderverein PRO ASYL e.V.

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Frankfurt am Main

**Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner**

Forschungszentrum Ausländer- & Asylrecht (FZAA)

Universität Konstanz

**Christopher Hein**

Direktor des Italienischen Flüchtlingsrates (CIR), Rom

**Klaus Rösler**

Director of Frontex Operations Division, Warschau

**Dr. Jan Schneider**

Leiter des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat  
deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin

**Dr. Robert K. Visser**

Executive Director

European Asylum Support Office (EASO), Malta



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Dr. Steffen Angenendt	10, 24
Günter Burkhardt	11, 25, 27, 28, 31, 32, 35, 36
Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner	13, 21
Christopher Hein	14, 26, 33
Klaus Rösler	16, 22, 28
Dr. Jan Schneider	17, 28, 29, 30
Dr. Robert K. Visser	19, 23, 35
 <u>Abgeordnete</u>	
Vors. Wolfgang Bosbach	9, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
BE Nina Warken	9, 21
Abg. Andrea Lindholz	34, 35
BE Rüdiger Veit	9, 32
Abg. Christina Kampmann	29, 31
BE Ulla Jelpke	9, 24
BE Luise Amtsberg	32, 33





### Tagesordnungspunkt

Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden - Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union

#### BT-Drucksache 18/288

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich eröffne die 19. Sitzung des Innenausschusses. Ich begrüße Sie alle herzlich. Insbesondere die Herren Sachverständigen, dass sie unsere Einladung angenommen haben, um ihre Sicht der Dinge zu dem hier streitgegenständlichen Antrag der Fraktion DIE LINKE. darzulegen. Ich glaube, selten war ein Thema so aktuell aber auch von so hoher Dramatik wie das Thema Migration, Zuwanderung nach Europa und Deutschland und das Sterben auf dem Weg dorthin. Für die Bundesregierung muss sich entschuldigen Herr Staatssekretär Krings, der parlamentarische Pflichten zu erfüllen hat, aber Herr Seitz wird ihn mehr als nur vertreten. Die Herren Sachverständigen waren schon so lieb, schriftliche Stellungnahmen abzugeben, die uns allen vorliegen. Sie haben hier die Möglichkeit, noch einmal zunächst einfühlend mündlich Stellung zu nehmen. Beides, nämlich ...

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Ich wollte Sie nicht im Satz unterbrechen. Aber ich habe eine Bitte zu äußern.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ja.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Die Bitte geht dahin, dass wir uns darauf verständigen, eventuell auch etwas über 17.00 Uhr hinaus noch zu tagen bei dem komplexen Thema. Sie ist im Übrigen – sage ich auch ganz offen – von einem bisschen Eigennutz geprägt. Ich muss nämlich – ausgesucht habe ich mir das auch nicht – in die vereinbarte Debatte zu Syrien rüber, weil die Außenpolitiker von uns das wollten und kann deswegen mindestens eine halbe Stunde nicht hier sein. Auch sonst wäre es vielleicht wichtig, sich da jetzt nicht heute schon

zu limitieren und zu sagen um Punkt 17.00 Uhr fällt der Hammer.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ich stelle anheim. Es müsste nur außer mir und den Sachverständigen sonst noch jemand da sein.

BE **Nina Warken** (CDU/CSU): Ich müsste um 17.00 Uhr mal zumindest für eine Viertelstunde weg. Frau Lindholz ist aber da. Aber ich kann jetzt nicht über Frau Lindholz bestimmen. Die kommt gleich.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Bei Sachverständigenanhörungen ist es nicht selten so, dass so eine Art Abschiedssinfonie gegeben wird und ich sitze alleine mit den ehrenwerten Herren hier. Frau Jelpke.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ja, aber die Frage ist doch wirklich, wie lange wir machen. Ich hätte auch noch weitere Termine. Kollege, es tut mir wirklich leid, aber eine Stunde weg sein, kann ja nicht heißen, dass wir jetzt eine Stunden hinten dran hängen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Also ich schlage vor, wenn wir uns jetzt lange aufhalten mit der Frage, wie lange wir machen, dann wird es nicht besser, sondern eher schwieriger. Wir machen es zügig. Wir gucken mal, wie weit wir kommen. Nur wenn wir über 17.00 Uhr hinaus tagen, müssen wir wissen, dass diejenigen nicht da sind, nicht im Thermalbad liegen, sondern anderweitige Verpflichtungen haben und dann muss man auch – wie heißt es so schön im Baurecht - gegenseitige Rücksichtnahme üben. So, liegen geblieben war ich bei dem Thema eingegangene schriftliche Stellungnahmen plus mündliche Stellungnahmen heute plus Beantwortung der aus dem Kollegenkreis gestellten Fragen. Wir gehen mal davon aus, dass die Sachverständigen damit einverstanden sind, dass dann die Summe aller ihrer Ausführungen zum Gegenstand einer Gesamtdrucksache gemacht wird. Von der heutigen Sitzung wird ein Wortprotokoll erstellt. Sie bekommen dieses Protokoll, bevor es veröffentlicht wird, vorab zur Durchsicht und gegebenenfalls notwendigen Korrektur. Das ganze wird auch ins Internet eingestellt. Die Veranstaltung hier wird auch im Parlamentsfernsehen des Deutschen



Bundestages übertragen. 15.00 bis 17.00 Uhr, das Thema hat der Kollege Veit schon angesprochen. Wenn es etwas später wird, ist das auch nicht schlimm. Ich bin jedenfalls dann nicht unter Druck. Einleitend möchten wir jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, zunächst über das, was wir bereits schriftlich vorliegen haben, noch eine mündliche Stellungnahme abzugeben. Bitte, bitte, bitte, wenn es möglich ist, nicht länger als fünf Minuten. Da werden Sie mit Sicherheit nicht alles hineinpacken können, was Ihnen noch auf dem Herzen liegt. Es geht aber nichts verloren, weil wir anschließend die Fragerunde habe der Kolleginnen und Kollegen. Die Fragesteller darf ich dann darum bitten, die Fragen nicht nur zu formulieren, sondern auch an die jeweils zu befragenden Sachverständigen zu adressieren, damit wir auch genau für das Protokoll festhalten können, wer wem welche Frage gestellt hat. Der alphabetischen Reihenfolge nach darf ich zunächst Herrn Dr. Angenendt von der Stiftung Wissenschaft und Politik hier in Berlin bitten, noch ergänzend vorzutragen. Sie haben das Wort, Herr Dr. Angenendt.

Sachverständiger **Dr. Steffen Angenendt** (Stiftung Wissenschaft und Politik): Vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, einleitend einige grundsätzliche Bemerkungen zum Thema zu machen. In dem Antrag wird verlangt, Fluchtursachen zu beseitigen und solidarisch mit Entwicklungs- und Schwellenländern zusammenzuarbeiten. Das ist richtig und gut, aber letztlich auch wenig strittig. Die wichtige Frage lautet, wie das denn geschehen soll und was genau mit Fluchtursachen gemeint ist: Geht es nur um Flüchtlinge im engeren Sinn, also um politisch Verfolgte, und um Menschen, die aus Kriegsgebieten oder vor allgemeiner Gewalt fliehen? Oder sind auch Menschen gemeint, die ihre Heimat aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben, geht es also auch um Migranten? Diese Fragen sind wichtig, weil sie auf den Kern der Problematik an den Außengrenzen zielen: In der Realität vermischen sich die verschiedenen Wanderungsformen, und letztlich sitzen in den seeuntüchtigen Booten sowohl Flüchtlinge als auch Migranten.

Ich will dazu einleitend zwei kurze Thesen vortragen und diese dann erläutern. Die erste These lautet: Wir sollten weiterhin sehr sorgfältig

Flüchtlinge und Migranten voneinander unterscheiden. Zum einen, weil das internationale Flüchtlingsschutzsystem auf dieser Unterscheidung beruht, zum anderen aber auch, weil man mit Asylopolitik grundsätzlich keine Migrationspolitik machen kann. Ich will das gleich erläutern. Aber vorher noch meine zweite These: Wir müssen uns von der Vorstellung lösen, dass mehr Entwicklung zu weniger Migration führt. Vielmehr ist das Gegenteil richtig, und deshalb kann Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auch wenig zur Reduzierung von Migration beitragen. Anders sieht es hingegen bei Fluchtbewegungen aus. Hier kann und soll die EZ einen Beitrag zur Ursachenreduzierung leisten.

Lassen Sie mich diese Punkte erläutern. Ich möchte mit dem Hinweis beginnen, dass die Problematik an den Außengrenzen offensichtlich damit zusammenhängt, dass es an legalen Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU fehlt. Das gilt sowohl für Flüchtlinge als auch für Migranten. Und deshalb sitzen letztlich beide Gruppen in den gleichen Booten und nehmen die gleichen irregulären Zuwanderungswege in Kauf. Gerade bei der Gestaltung des Zugangs zur EU hätten die Mitgliedstaaten aber durchaus Handlungsspielräume: Bei Flüchtlingen zum Beispiel humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, geschützte Einreiseverfahren, auch Resettlement, und bei Migranten Visaerleichterung, Migrations- und Mobilitätsprogramme.

Im Vergleich dazu, also zur Gestaltung der Zugangswege, sind die Handlungsmöglichkeiten bei den Wanderungsursachen begrenzt. Man muss auch dabei unterscheiden, ob es sich um Flüchtlinge oder um Migranten handelt. Die EZ kann bei den Ursachen von Zwangswanderungen, also bei Kriegen, Bürgerkriegen, Vertreibung, Flucht oder auch bei der Zerstörung wirtschaftlicher und natürlicher Lebensgrundlagen, eine Rolle spielen. Dazu gibt es in der deutschen und in der europäischen EZ gute Ansätze, in der Konfliktprävention, der Nothilfe, der Förderung von Rückkehr und in vielen anderen Bereichen, auch im Politikdialog. Diese Ansätze stoßen allerdings in langandauernden Flüchtlingskrisen an finanzielle, praktische und konzeptionelle Grenzen.



Anders sieht es bei Migrationsursachen aus. Der grundlegende Unterschied zu den Fluchtursachen besteht darin, dass es inzwischen einen breiten internationalen Konsens darüber gibt, dass gut geregelte Migration eine Triebkraft für Entwicklung darstellen kann und dass solche Migration deshalb gefördert werden sollte. Außerdem zeigt die Forschung, dass Entwicklung Migration nicht verhindert, sondern erst ermöglicht. So sinkt erst bei einem Pro-Kopf-Einkommen, das etwa einem höheren mittleren Einkommen in den Herkunftsländern entspricht, die Auswanderungsneigung.

Damit bin ich beim letzten Punkt – Was tun? Vor allem in kurzfristiger Hinsicht? Ich denke, zur Verhinderung weiterer Tragödien an den Außengrenzen wäre es zunächst naheliegend, die legalen Möglichkeiten zur Schutzsuche für Flüchtlinge und zum Familiennachzug zu erweitern. Wichtig wäre vor allem, weitere Programme zur Arbeitsmigration einzurichten und in die EU-Mobilitätspartnerschaften einzubringen. Diese Partnerschaften sollen nach Ansicht der EU-Kommission das zentrale migrationspolitische Instrument der EU darstellen, werden aber bislang nicht richtig eingesetzt. Bisher greifen die Bemühungen zu kurz. Ich befürchte, dass man dieses Instrument ruiniert, wenn man so weitermacht und es nicht richtig füllt. Letztlich fehlen nach wie vor Angebote für legale Migration. Da müssten die Mitgliedstaaten meiner Meinung nach mehr machen, und zwar möglichst bald. Dankeschön.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank an Ihnen, Herr Angenendt. Nächster Sachverständiger von Pro Asyl, guter Bekannter des Hauses, Herr Burkhardt. Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Wir bedanken uns herzlich, dass wir hier heute vortragen dürfen. Ich bin hier meistens in der Rolle zum Moderieren für das Forum Menschenrechte. Ich bitte um Nachsicht, dass es an manchen Stellen emotionaler werden wird, weil, ich werde einen anderen Schwerpunkt legen. Für Pro Asyl ist die entscheidende Frage: Wie erreichen Schutzsuchende Europa? Einige wissen es, dass wir seit 2007 in Griechenland tätig sind, recherchieren, auch in den Orten waren, wo einem die Bilder nicht aus dem Kopf raus gehen, zuletzt auch im August/September 2013 in Izmir,

weil wir die Erfahrung haben: Man muss auf die andere Seite der Grenze, um zu wissen, was geschieht. Es sind dort vor allem Flüchtlinge aus Syrien, aus Afghanistan, aus Eritrea, die wir treffen. Ich habe Ende August mit meinen Kollegen Karl Kopp und Karim al Wasiti der perfekt Arabisch spricht, sowie griechischen und türkischen Menschenrechtlern in Izmir in zwei Tagen 50 - 60 Syrer getroffen, alle illegal auf dem Meer zurückgeschickt. Ist man in einer dieser Unterkünfte, sieht man Menschen, die haben zertrümmerte Schultern, erlitten in Griechenland, auf der Militärinsel Farmakonisi. Man geht raus, man trifft einen jungen Studenten mit Narben an den Armen, dessen Bruder in Ulm lebt, und dann trifft man eine junge Frau mit Baby, die sagt: „Ich habe in Griechenland verdorbenes Wasser bekommen, ich habe gebrochen...“ und sie hat mit angehört, wie über einen Tag hinweg folterähnliche Zustände sich abgespielt haben - auf einer griechischen Militärinsel. Übrigens, die Schwester von ihr ist deutsche Staatsbürgerin, lebt in Deutschland, hat aber nicht das Geld, so dass diese syrische Familie legal über die Programme reinkommen kann. Damals im August war es auch noch nicht möglich. Wir gehen raus, bekommen einen Anruf von Flüchtlingen auf dem Meer - ich habe Herrn Rösler angesprochen, ich wäre wirklich sehr dankbar, wenn weiter nachgeforscht werden würde - ein Boot ist in Seenot. Frontex leitet eine Rettungsoperation ein, alarmiert in der Ägäis alle. Drei Tage später bin ich auf Lesbos, dann bekommt mein Kollege Karl Kopp den Anruf aus der Türkei: Das Boot ist wieder aufgetaucht. Es war drei Tage verschwunden. Wir haben die Anwältin hingeschickt, Sie hat ermittelt. Es liegen vor: Täterbeschreibungen, Bootsnummern, die Tätowierung kann man beschreiben und wir wissen auch, dass einer der Flüchtlinge, der sehr präzise redet, heute in einem europäischen Land in Norwegen einen Asylstatus hat. Er würde auch vor Gericht gehen und aussagen. Wir haben mit unseren begrenzten Möglichkeiten ca. 2.000 Fälle glaubhaft dokumentiert. Der Bericht von Amnesty vom April - sie hatten einen anderen Untersuchungszeitraum, bis März - kommt zum selben Ergebnis. Ich referiere hier jetzt nicht weiter, aber wir können glaube ich zu Recht sagen: Es gibt in Griechenland eine systematische Zurückweisungspraxis an der Grenze und es trifft vor allem Syrer, Eritreer und Afghanen, also Menschen, die



in hohem Maße schutzbedürftig sind. Dann stellt sich die Frage, warum wird das Mandat von Frontex an der Stelle nicht ausgesetzt, warum wird dieser Einsatz dort nicht beendet. Das ist vorgesehen in der Frontex-Verordnung. Wir dokumentieren über Jahre hinweg Menschenrechtsverletzungen, es kommt zu positiven Gerichtsentscheidungen und es ändert sich nichts. Im Koalitionsvertrag steht wörtlich: „Die Glaubwürdigkeit der EU hängt auch davon ab, wie Menschenrechtsverletzung im Innern geahndet werden.“ Nun würde ich gern wissen, wie das geschehen kann. Zum einen sicher im juristischen Sinne, aber auch, indem man politischen Druck ausübt. Wir erwarten, dass sich in Griechenland konkret etwas ändert. Was passiert, nachdem die Fluchtwege geschlossen wurden? Ein dramatischer Rückgang der Flüchtlingszahlen von 50.000 - 60.000 an der Landgrenze Türkei/Griechenland. Es waren im letzten Jahr nur noch 1.100. Hier stimmen wir mit den Zahlenanalysen von Frontex überein. Es setzt eine Veränderung der Fluchtwege ein, auf das zentrale Mittelmeer. Dass das nicht lange gut geht, war absehbar. Im zentralen Mittelmeer hatten wir 2013 40.000 Aufgriffe in dem Seegebiet Malta/Italien. 60 Prozent waren Menschen aus Syrien, Eritrea, Somalia. Die Toten vom 3. und 11. Oktober 2013 stammen auch aus diesen drei Staaten. Daher: Sorry, dass ich jetzt nicht auf Entwicklungspolitik einsteige. Wenn wir über Flucht reden, ist die These: Es geht um Schutzbedürftige. Deswegen müssen auch die Maßnahmen der Europäischen Union anders aussehen. Wir haben ein Problem, wenn nach dem Beschluss des EU-Rates die Kooperation mit Transitstaaten, wie Libyen, ausgebaut werden soll. Am 22./23. Juni 2014 hat Human Rights Watch eine Presseerklärung veröffentlicht, ein ausführlicher Bericht kommt über Folterungen von Flüchtlingen in libyschen Anstalten, von Flüchtlingen, die von Libyen auf dem Meer aufgegriffen wurden. Sie wurden gefoltert. Das liegt vor, das ist bekannt. Vor diesem Hintergrund verstehen wir nicht die Strategie der EU und anscheinend ist Deutschland involviert, wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der LINKEN aus der Drucksache 18/280 hervorgeht, Polizeihilfe in Libyen aufzubauen. Ich finde, mit Libyen kann man hier nicht weitermachen und man muss die Kooperation beenden.

Die Frage ist, wie können Flüchtlinge legal einreisen? Das ist unsere Forderung. Das ist zum einen Resettlement. Die Quoten sind aber extrem gering. Es gibt humanitäre Aufnahmeprogramme für Syrer. Wir unterstützen die Forderung der Bundesregierung, des Bundestages, dass Europa mehr tun muss. Wir müssen aber auch erklären, Sie, wir, warum Deutschland zu Recht mehr Syrer aufnimmt als andere europäische Staaten. Die Statistik ist sehr erhellend. 2011, vor Beginn des Krieges, lebten in Deutschland bereits rund 30.000 syrische Staatsangehörige plus die Deutschen syrischer Herkunft. Dann kommt als nächster Staat Schweden mit 4.000, in Holland lebten nur 584. Das heißt, weil die Community in Deutschland so groß ist, ist der Wunsch der Angehörigen hierher zu kommen, nachvollziehbar und deswegen möchten wir andere Regelungen, wenn wir über den Nachzug von Angehörigen reden. Das ist für mich was anderes, als wenn ich Menschen aktiv mit Aufnahmeprogrammen raushole. Ich werde gebeten, zu kürzen. Das tue ich dann.

Wir haben es uns nicht einfach gemacht. Wir haben gemeinsam mit dem Deutschen Anwaltverein, mit Wohlfahrtsverbänden, der neuen Richtervereinigung ein Jahr diskutiert. Ein System wie Dublin, das nur die staatlichen Interessen in den Vordergrund stellt, scheitert. Die Menschen gehen dann illegal weiter. Wenn man Illegalität verhindern will, wenn man erreichen will, dass die Integrationsfähigkeit, die in Communitys vorhanden ist, genutzt wird, (also es ist einfacher, einen Job zu finden, als eine Wohnung zu finden) sind wir zu der Schlussfolgerung gekommen: Bevor wir Menschen hin und her transportieren lassen, ist es einfacher, der Flüchtling stellt dort den Antrag, wo er möchte. Etwaige Ungleichgewichte werden durch Geld ausgeglichen. Menschen integrieren sich schnell, wenn sie in Communitys Aufnahme finden, im Unterschied zur Situation, wenn ich sie in einen Staat schicke, wo es überhaupt keine Anknüpfungspunkte gibt. Deswegen kamen wir nach langen Diskussionen zu dieser gemeinsamen Position, die übrigens auch vom Deutschen Gewerkschaftsbund übernommen worden ist, und die auch im Antrag der LINKEN steht. Wir sagen: Der Flüchtling wählt den Ort, an dem er einen Asylantrag stellt.



Die zentrale Forderung zur Situation an Europas Grenzen, und hier würden wir uns eigentlich – ich formuliere es ganz offen – einen gemeinsamen Antrag dieser Fraktionen wünschen, heißt: Die Push-Back-Praxis an den Außengrenzen muss gestoppt werden. Es muss legale Wege geben. Das würde ich auch noch viel stärker betonen, als es in dem Antrag anklingt. Ich glaube, das ist ein Schlüssel, dass man fragt, wer sind die Flüchtlinge, wie kommen sie rein, was geschieht an der Grenze; greift das individuelle Asylrecht? Die Menschenrechte müssen real erfahrbar sein, auch an der griechischen Grenzstation, wo jemand ankommt.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Prof. Hailbronner.

Sachverständiger **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner** (Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte eine ganz kurze Vorbemerkung machen: Ich habe einen etwas anderen Ausgangspunkt. Zuerst vielleicht etwas zugespitzt: Ich glaube nicht, dass eine Erhöhung der legalen Möglichkeiten irgendeine Relevanz für die Lösung unseres Problems hat. Wir haben die legalen Zugangsmöglichkeiten in den letzten Jahren mit Recht erheblich erweitert, auch auf EU-Ebene. Der Personenkreis, von dem wir hier sprechen, eignet sich nicht für rechtlich regulierte Einwanderungstitel auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene. Zweiter Punkt: Die vorgeschlagene Erleichterung der Zugangswege ist kontraproduktiv, weil sie letztlich zu einem Verlust der Steuerung führt und damit die Einwanderungskontrolle weitgehend aufgibt. Ich will versuchen, meinen Standpunkt in einigen Punkten etwas darzustellen. Der erste Punkt ist, es gibt ohne Zweifel ein humanitäres Dilemma zwischen der Notwendigkeit durch wirksame Grenzkontrollen unkontrollierte Einwanderung zu verhindern und dem humanitären Bekenntnis zur Schutzgewährung für international schutzbedürftige Personen. Das deutsche und das EU-Flüchtlingsrecht versuchen dem durch die Aufstellung von einheitlichen Kriterien gewisse Grenzen zu ziehen, indem also Personen in Not und Verfolgung Schutz durch Aufenthaltsgewährung geboten wird. Das impliziert manchmal sowohl generell wie individuell für jeden

Ausländer - für den in Ausländerbehörden Tätigen ist das selbstverständlich - hard choices, über die man auch politisch diskutieren kann und diskutieren muss. Tatsache ist, dass sowohl der Kreis der zum Schutz Berechtigten durch das einheitliche europäische Asylrecht als auch die Anerkennungskriterien und Verfahren in den letzten Jahren und Jahrzehnten erheblich zu Gunsten der Asylsuchenden ausgebaut worden sind. Punkt zwei: Die Glaubwürdigkeit dieses Systems hängt von der Einhaltung und Durchsetzung der einmal konzertierten Regeln und parlamentarisch legitimierten Gesetzesvorschriften ab. Grenzüberwachungen und Einwanderungskontrolle sind dafür unverzichtbar, ebenso wie effektive Prüfungsverfahren und notfalls auch zwangsweise Rückführung von Personen, die über kein Recht zur Einreise und Aufenthalt in der EU verfügen. Während bei der Kontrolle der Außengrenzen durch Frontex und bei der Schaffung einheitlicher Rechtsregeln im Hinblick auf das Verfahren und die Rückführung erhebliche Fortschritte gemacht worden sind, gibt es erhebliche Defizite bei der Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung. Dritter Punkt: Das hat dazu geführt, – und das ist eigentlich ein zentraler Punkt meiner Meinung nach – dass die Attraktivität der EU als Zielland erheblich gestiegen ist. Illegale Einwanderung in ein EU-Mitgliedstaat ist wesentlich beeinflusst von der Einschätzung der Chancen, ungeachtet der Qualität eines Anspruchs auf Schutz, faktisch Einreise und Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat erlangen zu können. Es ist also auch das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse. In diesem Zusammenhang – und das ist mein vierter Punkt – sind die verfügbaren Handlungsoptionen zur Eindämmung der unkontrollierten Zuwanderung über die Seegrenzen zu sehen. Die durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ausgesprochene Ausweitung des Verbotes der Nichtzurückweisung in Länder, in denen unmenschliche Behandlung droht, hat angesichts der hohen Anforderungen an das Prüfungsverfahren und im Hinblick auf das Einkalkulieren eines Transfers in die EU die Attraktivität im Hinblick auf die Chance, den erstrebten Aufenthalt in der EU zu erreichen, meines Erachtens deutlich erhöht. Fünftens: Aus den zwingenden rechtlichen Vorgaben des Völkerrechts folgt die Verpflichtung zur Rettung aus



Seenot. Das ist unbestritten. Aus der angesprochenen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte folgt die Pflicht zur Nichtzurückweisung in Staaten, in denen unmenschliche Behandlung droht, nicht aber notwendig die Durchführung eines Asylverfahrens. Die Handlungsalternativen, die sich hieraus ergeben, sind entweder die Aufgabe einer Grenzkontrolle und einer Einwanderungskontrolle, wie das in der Beschlussvorlage anklingt, oder eine unmittelbare Rückführung in die Herkunftsländer bzw. Drittstaaten oder die Verringerung der Attraktivität der illegalen Einwanderung über den Seeweg durch stärkere Grenzüberwachung, beschleunigte Verfahren, Gewährleistung der Vorgaben der Hirsi-Entscheidung - so die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte - und effiziente Rückführung. Meines Erachtens ist Alternative a) ausgeschlossen, weil eine Aufgabe der Einwanderungskontrolle schlechterdings zu einer völligen Auflösung sozusagen der Idee eines rechtlich geregelten Zugangs zu dem Territorium führt. Darüber kann man diskutieren. Ich bin überzeugt davon, das ist nicht akzeptabel und auch nicht sinnvoll ist. Der andere Punkt ist die Erleichterung der Zugangswege. Wir haben schon jetzt ein großzügiges Asylverfahren insofern als die Erhebung oder die Stellung eines Asylantrages zu einem aufwendigen Verfahren und zu den erheblich erweiterten Möglichkeiten führt, auch selbst bei negativem Ausgang des Asylverfahrens dann letztendlich in der EU zu verbleiben. Diese Konsequenz würde erheblich verschärft, wenn die Zugangsverfahren durch Gewährung eines humanitären Visums, durch automatisches Bleiberecht, durch Aufgabe der Grenzkontrolle sozusagen erleichtert würden bzw. eine Kontrolle weitgehend ausgeschlossen würde. Deshalb ist die Effektivierung von Frontex unverzichtbar. Wenn man das für richtig hält, dann muss man sich allerdings überlegen, wie das humanitäre Dilemma gelöst werden kann aus der Verpflichtung einerseits Nichtzurückweisung in Staaten, wo unmenschliche Behandlung droht und andererseits der Notwendigkeit einer effektiven Grenzkontrolle. Meines Erachtens ist das, was jetzt mit der neuen Verordnung beschlossen worden ist, immerhin ein Ansatz, wenn auch möglicherweise nicht perfekt, um dieses Dilemma einigermaßen zu lösen. Man wird sicher weitere komplementäre

Maßnahmen brauchen und die kann ich nur stichpunktartig auführen, so z.B. dass man ergänzend humanitäre Aufnahmeprogramme braucht, weil nicht alles durch die individuelle Schutzsuche abgedeckt werden kann. Man braucht Kooperation mit den Herkunftsländern, nicht nur mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge, sondern auch den Ausgangsländern, von denen aus eine Seeflucht unternommen wird. Man braucht aber vor allem eine glaubwürdige und – ich scheue mich nicht, das zu sagen – transparente und auch in gewisser Weise rigide Rückführungspolitik, die klar sagt, unter welchen Voraussetzungen jemand sich aufhalten kann und unter welchen Voraussetzungen er mit einer Rückführung zu rechnen hat. Nur auf diese Weise wird die Attraktivität der illegalen Einreisen mit all den jetzt daraus folgenden Konsequenzen einigermaßen eingeschränkt werden können. Ich würde nicht so weit gehen, - - dies ist meine letzte Bemerkung – eine rigorose Zurückweisungspolitik nach Art der USA für Bootsflüchtlinge zu befürworten. Der Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika hat dies in einer Mehrheitsentscheidung ausdrücklich gebilligt und die Zurückweisung als in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention angesehen – gegen viel Kritik selbstverständlich. Aber es hat dazu geführt, dass das Phänomen der Bootsflüchtlinge von Haiti praktisch beendet wurde. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Hailbronner. Als nächsten Sachverständigen bitte ich Herrn Christopher Hein, Direktor des Italienischen Flüchtlingsrates um sein Statement.

Sachverständiger **Christopher Hein** (Italienischer Flüchtlingsrat): Ich danke dem Innenausschuss für diese Einladung und für die Gelegenheit, einige Erwägungen hier mit Ihnen zu teilen. Der Vorsitzende, Herr Bosbach, hat am Anfang gesagt, wir reden über ein Thema großer Aktualität und auch großer Dramatik. Vorgestern kam die Nachricht, dass 30 afrikanische Männer aus subsaharischen Ländern unten im Boot furchtbar erstickt sind in einem langen quälenden Todesprozess, zusammengepfercht auf einem Boot von 35 Meter Länge, wo 700 Leute drauf waren. Fünf Minuten bevor diese Sitzung hier begonnen hat, bekam ich die Nachricht, dass vermutlich weitere 75 Männer



nicht ertrunken sind, sondern auf einem anderen Boot auch erstickt sind. Da sind keine syrischen Flüchtlinge dabei, denn offenbar wird von den Mördern, die häufig Schlepper genannt werden, eine Unterscheidung gemacht, wer am wenigsten zahlen kann, der kommt ganz unten in das Boot rein, wo praktisch die Überlebenschancen ganz gering sind. Wir können feststellen, und das kann ich sagen aus meiner italienischen Erfahrung, dass über die letzten zehn Monate 80 Prozent derer, die über das Meer angekommen sind, vor allem über Libyen, aber auch über Ägypten, Menschen sind, die am Ende eine Anerkennung internationalen oder humanitären Rechtsschutzes bekommen. Denn es handelt sich um Syrer, Eritreer, Somalier, Sudanesen, Afghanen, die in Italien wie in anderen EU-Ländern eine Anerkennungsquote von 90 bis 95 Prozent haben. Wir können feststellen in Bezug zumindest auf den Kanal von Sizilien auf den mittleren Teil des Mittelmeeres, eine deutliche Veränderung in der Zusammensetzung derer, die angekommen sind und ankommen. Es handelt sich ganz überwiegend nicht mehr um Menschen, die bessere Arbeits- oder Überlebensbedingungen suchen, wirtschaftliche Bedingungen, sondern um Menschen, die aus Verfolgung, Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt der Herkunftsländer fliehen. Das ist in der Tat ein neues Phänomen. Ich denke mir auch, in Bezug auf die Medien in Bezug auf die öffentliche Meinung, es ist wichtig zu unterstreichen, dass es sich hier nicht mehr in erster Linie um ein Phänomen der Arbeitsemigrationswanderung handelt. Was wir sehen ist, dass auf der einen Seite im letzten Juni 2013 ein gemeinsames europäisches Asylsystem verabschiedet worden ist mit verschiedenen Richtlinien und der Neubestimmung des Dublin-Systems und des Eurodac-Systems, auf der anderen Seite aber bis jetzt in keiner Weise geklärt ist, wie jemand in dieses gemeinsame europäische Asylsystem hereinkommt. Nach wie vor beginnt das System wirksam zu werden in dem Augenblick, wo jemand physisch bereits auf dem Hoheitsgebiet eines der EU-Mitgliedstaaten anwesend ist. Keine Antwort auf die Frage, wie sie oder er an die Außengrenzen eines EU-Staates kommt. Diese Nichtbeantwortung hat in der Tat zu dem geführt, was wir wissen, Schätzung von über 20.000 Menschen, die gestorben sind in den letzten 15 Jahren, auf dem Weg nach Europa. Am 3. Oktober letzten Jahres der Schock bei Politikern und der

öffentlichen Meinung in Europa 366 Menschen, Eritreer überwiegend, kommen direkt vor der Küste von Lampedusa um. Wir hatten uns erwartet, und ich sage wir und die europäischen Einrichtungen des Schutzes für Flüchtlinge und der Verteidigung des Asylrechts, hatten uns erwartet, auch auf der Grundlage der Äußerungen von vielen europäischen und nationalen Politikern, dass ernst gemacht werden würde mit der Suche nach Antwort auf die Frage, wie kommt ein schutzbedürftiger Mensch in den Bereich des Schutzgedankens, das heißt physisch nach Europa herein. Wir haben leider gesehen, auch noch am letzten Freitag, dem 27. Juni, beim Europäischen Rat, dass keine wirkliche Antwort auf diese Frage gegeben worden ist. Wir meinen, dass die gegenwärtige Situation der Nichtpolitik zur Illegalität auf dem gesamten Wege führt. Auf dem Wege nach Europa rein, aber auch hinterher von den Erstaufnahmeländern, vor allem in Südeuropa, bis hin zu den endgültigen Aufnahmeländern weiter im Norden. Das heißt, eine künstliche, in gewisser Weise gewollte finanzielle Aufblähung der kriminellen Organisationen, der Schlepper, und nicht nur der Schlepper, die die Menschen bis nach Lampedusa oder Sizilien oder auf die griechische Inseln bringen, sondern auch von dort weiter Richtung Deutschland, Richtung Schweden. Das heißt, die gesamte Situation ist gekennzeichnet von illegalen Wanderungen, da es keine Möglichkeit der legalen Wanderung gibt. Daher meine ich, in diesem Sinne gibt der Vorschlag der LINKEN einen wichtigen Hinweis, dass absolut die Notwendigkeit besteht, zu Lösungen zu kommen, die einen legalen Zugang zum Rechtsschutz in Europa ermöglichen. Vorschläge dafür sind gemacht worden, sind von der europäischen Kommission vorgelegt worden. Ganz konkrete Vorschläge sind da. Wir können auch anfangen, ohne große Gesetze zu verändern unter Ausnutzung des Schengener Visacodex, der bereits von humanitären Einreisevisen redet, aber praktisch in der Tat nicht angewandt worden ist. Es reicht nicht allein, Resettlement für bestimmte Gruppen oder humanitäre Aufnahme für syrische Flüchtlinge in diesem Augenblick, obwohl das ja begrüßenswert ist und sicherlich Deutschland damit ein Beispiel für Gesamteuropa gegeben hat, auch mit der Erhöhung der Aufnahmequote auf 20.000 für syrische Flüchtlinge, aber das löst das Problem noch nicht, wie jemand, der nicht zu diesen



bestimmten Gruppen von Bürgerkriegs- oder Kriegsflüchtlingen gehört, wie er nach Europa und in den Rechtsschutz reinkommen kann. Wir meinen, dass es, - und damit schließe ich ab - nicht erträglich ist, dass zum Beispiel eine eritreische Frau in Tripolis bereits mehrere Male Opfer sexueller Gewalt auf dem Weg von Eritrea bis an die Mittelmeerküste geworden ist, sehend, dass da drüben die Insel von Lampedusa ist, keine Möglichkeit hat, nach Lampedusa auf normale Weise zu kommen, dass sie notwendigerweise Schlepper bezahlen muss und wenn sie es nicht mit Geld bezahlen kann, dann mit ihrem Körper, nur um dann erst, wenn sie in Lampedusa als Beispiel angekommen ist, einen Antrag auf Rechtsschutz stellen zu können. Das kann nicht sein. Das ist absurd. Und ich denke mir auch, dass die öffentliche Meinung nicht mehr versteht, was da los ist und warum das gesamte Asylsystem auf der einen Seite so gut geregelt ist für die, die bereits hier sind, aber keine Antwort bisher gefunden hat auf die, die noch nicht in dieses System reingekommen sind. Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Nächster Sachverständiger ist der Leitende Polizeidirektor Herr Rösler von Frontex, gerade schon erwähnt. Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Klaus Rösler** (EU-Agency Frontex): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich bedanke mich zunächst für die Möglichkeit, mit Fachinformationen hier zur politischen Arbeit beitragen zu können. Mit meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich dargestellt, welchen Beitrag Frontex zur europäischen Grenzsicherheit unter Berücksichtigung eines wirksamen Grundrechtsschutzes leistet und dass dies mit Blick auf die Zuständigkeiten und Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten nur ein Teilbeitrag sein kann, wenn man auch die von der Agentur koordinierten und finanzierten Maßnahmen, mit denen alle Mitgliedstaaten in einen Vergleich setzt. Bei der Beschreibung der Hauptaufgaben von Frontex ist es auch wichtig zu unterstreichen, dass Grenzschutz nicht allein der Migrationskontrolle dient, sondern in erster Linie der Förderung regulärer Reisebewegungen und Migration sowie auch der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Das wird ja auch heute aus den Stellungnahmen der weiteren

Experten deutlich, dass Grenzschutz vor allem nicht das einzige und kein umfassend geeignetes Mittel zur Migrationssteuerung ist. Die Darstellung der Hauptaufgaben von Frontex in der schriftlich vorgelegten Form soll auch die ständige Interaktion und die Zusammenarbeit von Frontex mit den verantwortlichen Behörden in den Mitgliedstaaten verdeutlichen. Die Agentur bemüht sich, kontinuierlich und intensiv darum, von den Mitgliedstaaten auch die Einhaltung bestimmter Prinzipien und Standards im Einsatz abzuverlangen und sie verfolgt dies auch in den Einsatzgebieten mit ihren Monitoren und mit Ihren Koordinierungsbeamten nach über den schriftlichen Einsatzplan hinaus. Es wird zudem von Frontex mündlich und schriftlich immer wieder von den einsatzführenden Mitgliedstaaten bei konkreten Vorwürfen irregulären Handelns deren Sachverhaltsaufklärung verlangt und die Durchführung auch in eigenen Ermittlungen in den Mitgliedstaaten verlangt. Denn Frontex selbst hat ja keine Ermittlungskompetenz. Die Ankündigung, Einsatzmaßnahmen und deren Finanzierung zu reduzieren, ist dabei eingeschlossen. Für Frontex gehören effektiver Grenzschutz und Förderung des Grundrechtsschutzes zusammen. Unsere Tätigkeit zielt darauf ab, in der Kombination von beiden auch EU-Mehrwert zu leisten. Dies geschieht durch Konzepte, bei denen operative Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ersetzt, sondern systematisch und nachhaltig ergänzt werden. Durch einsatzbezogene Spezialkomponenten, durch Aufbau von Koordinationsstrukturen, Kooperationsplattformen, vor allen Dingen durch Fortbildung und Harmonisierung sowie Standardisierung der Aufgabendurchführung auf hohem Niveau. Die Durchführung dieser Maßnahmen und die dadurch erzeugte Präsenz von Frontex in den Einsatzgebieten ist allein bereits als wertvoller Beitrag zu dieser Harmonisierung anzusehen und ein Rückzug der Agentur aus bestimmten Einsätzen würde nach unserer Auffassung dem Grundrechtsschutz beim Grenzschutz nicht verbessern. Hinsichtlich der schriftlich vorgelegten kurzen Fassung des EU-Migrationslagebildes ist noch anzumerken, dass sich mit Stand Ende Mai 2014 weitere Frontex-Indikatoren des Lagebildes wie folgt entwickelt haben, jeweils im Vergleich der ersten fünf Monate 2014 mit dem ersten Halbjahr 2013. Wir hatten Feststellungen





an den maritimen Außengrenzen: 53.000 Personen. Dies waren im ersten Halbjahr 2013 deutlich unter 50.000. Wir haben Zurückweisungen an allen Außengrenzen: 42.500 Personen. Dies ist ebenfalls ein Rückgang gegenüber 61.000 Personen im ersten Halbjahr 2013. Wir haben bei den festgenommenen, verdächtigen Schleusern einen Anstieg von 3.800 in den ersten fünf Monaten 2014 gegenüber 3.300 im ersten Halbjahr 2013. Wir haben einen deutlichen weiteren Anstieg bei den Asylbewerbern in der EU nach den Frontex-Feststellungen 163.000 in den Monaten Januar bis Mai. Das sind 32.600 pro Monat. Das ist gegenüber 26.000 pro Monat des letzten ersten Halbjahres 2013 ein deutlicher weiterer Anstieg. Bei alledem sieht Frontex auf Grund der ständig durchgeführten Risikoanalysen derzeit keinen Anlass und hat auch kein Mandat und hat auch keine Kapazität etwa im Mittelmeer eine übergroße überspannte flächendeckende Einsatzmaßnahme zu koordinieren, deren alleiniges Ziel die Rettung und Aufnahme jeglicher Migranten aus seeuntüchtigen Booten ist. Es ist ja vielmehr so, dass jetzt schon bei den maritimen Einsätzen im Zuge der Migrationshaupttrouten derzeit mindestens zwei von drei Grenzüberwachungsmaßnahmen letztendlich als Seenotrettungseinsätze durchgeführt werden. Das ist immer dann der Fall, wenn sich zum Beispiel das aus der Luft festgestellte überladene und völlig hochseeuntaugliche Boot der Migranten in Seenot befindet. In solchen Fällen ist bekanntermaßen für die weitere Einsatzführung die nationale Küstenwachzentrale zuständig. Die unter Frontex-Koordination eingesetzten Schiffe, Flugzeuge oder Hubschrauber werden selbstverständlich für den Seenotrettungseinsatz zur Verfügung gestellt, häufig sogar im Rahmen ein und derselben Streifenfahrt. Die Anwendung des Schengener Grenzkodex wird insoweit zeitlich suspendiert. Frontex ist auch beteiligt an den Maßnahmen des Aktionsplanes der Task Force Mediterranean vom Herbst 2013, deren wichtiger Bestandteil auch die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ist. Eine Grobschätzung mit der Annahme eines Schleusungspreises von 1.000 Euro pro Person führt ja schon zu einem vermutlichen Profit für Schleusungsorganisationen von nahezu 40 Millionen Euro allein in den ersten fünf Monaten 2014. Frontex beteiligt sich an der Task Force Mediterranean nicht nur mit Überwachungsmaßnahmen im Mittelmeerraum, sondern auch mit

der Zusammenarbeit mit Europol zur Bekämpfung der illegalen Migration mit mehreren Aktionen, mit dem Beitrag in der europäischen Plattform gegen Kriminalitätsbekämpfung im Bereich des Menschenhandels und anderen. In der Drittstaatenzusammenarbeit beteiligen wir uns an einem gemeinsamen Projekt mit European Asylum Support Office und auch im Rahmen der Mobilität und Partnerschaftsprojekte. Die Agentur schöpft auch die weiteren vorhandenen Möglichkeiten aus, die Eurosur bereits nach kurzem Wirksamwerden durch die verbesserte Erkennung von Migranten in möglichen Gefahrensituationen bietet, zum Beispiel durch eine entsprechende Aufbereitung der Informationen aus unterschiedlichen Quellen für ein gut nutzbares Lagebild. Für uns bleibt die angestrebte nachhaltige Unterstützung der Mitgliedstaaten eine hohe Priorität und doch ist immer wieder an die Tatsache der vorrangigen Verantwortung der Mitgliedstaaten für wirksamen Grenzschutz und alle damit verbundenen Maßnahmen zu erinnern. Die Agentur arbeitet zurzeit auch mit Hochdruck und Anstrengung an der Umsetzung der neuen Seeaußengrenzenverordnung. Wir haben wesentliche Bestandteile schon in unsere Maßnahmenpläne für 2014 eingearbeitet, obwohl die Verordnung erst in 14 Tagen in Kraft tritt. Frontex wird schließlich auch die jüngsten EU-Ratsbeschlüsse und die Vorschläge der italienischen Ratspräsidentschaft in den Bereichen Migration und Grenzsicherheit sorgfältig auswerten und für die Weiterentwicklung der eigenen Arbeitsschwerpunkte berücksichtigen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Rösler. Vorletzter Sachverständiger ist Herr Dr. Schneider, Leiter des Forschungsbereiches beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Herr Dr. Schneider, Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Dr. Jan Schneider** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration): Dankeschön. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Es liegen ja in dem vorliegenden Antrag eine Vielzahl von Themen und Fragen vor. Ich sehe, die Screens funktionieren auch. Es ist keine PowerPoint-Präsentation im eigentlichen Sinne, aber Sie werden darauf vielleicht das, was ich sage, unterstützend auf zwei, drei Folien hinterlegt sehen (siehe Anlage). Ich



möchte die mir zur Verfügung stehende Zeit nutzen, um einen einzelnen isolierten Aspekt dieses Antrages, der meiner Ansicht nach zentral für die Zukunft des gemeinsamen europäischen Asylsystems ist, etwas unter die Lupe zu nehmen und herauszugreifen. Zentral ist dieser Aspekt zumindest dann, wenn man davon ausgeht, dass dieses GEAS, dieses gemeinsame System, unter den Axiomen Gerechtigkeit und Solidarität funktionieren soll und diesen Axiomen entsprechen soll. Nicht zuletzt ist es ja auch noch einmal betont worden vergangene Woche in den strategischen Leitlinien beim Europäischen Rat. Es betrifft nämlich die Frage der Weiterentwicklung des Dublin-Mechanismus. Politisch wird diese Frage vermutlich nicht vor 2015 virulent. In diesem Jahr ist auf europäischer Ebene eine umfassende Evaluierung dieses europäischen Asylzuständigkeitsbestimmungsmodus vorgesehen. Erst danach wird man vermutlich zu Rückschlüssen kommen, ob an diesem Dublin-System Veränderungen vorzunehmen sind. Dieser scheinbar ferne Zeitpunkt oder auch der derzeit vermeintliche Unwillen von Mitgliedstaaten, etwas zu ändern, sollte uns nicht daran hindern, über mögliche Handlungsoptionen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten nachzudenken.

Wir wissen, dass die Dublin-Regelungen dazu führen, dass bestimmte Staaten wesentlich stärker von der Aufgabe betroffen sind, erstens Asylbewerber aufzunehmen, zweitens sie zu versorgen und drittens ein Asylverfahren nach dem GEAS-Standard durchzuführen, als das andere Staaten sind. Und es gibt seit vielen Jahren eben *keine* gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten bei der Aufnahme von Schutzsuchenden in Europa, und der Solidaritätsgedanke ist bislang auch nur marginal gelebt worden, und zwar über Resettlement und Relocation. Ausgangspunkt aller Überlegungen für Reformen des Dublin-Systems sollte daher unseres Erachtens eine Einigung unter den Mitgliedstaaten darüber sein, welche Aufnahmezahlen de facto für welche Mitgliedstaaten als gerecht akzeptabel sind und akzeptiert werden können. Wir haben dazu auch in Kooperation mit Kollegen, namentlich Herrn Dr. Angenendt, ein Mehrfaktorenmodell entwickelt, das die Bestimmung fairer Aufnahmequoten auf der Grundlage eines transparenten Verfahrens ermöglicht. Ich habe versucht, die wichtigsten

Parameter und Wirkungen dieses Modells mit zwei Schaubildern zu illustrieren. Ich glaube, die Schrift ist groß genug, dass man das lesen kann.

Die Wirtschaftskraft soll bei diesem Ermittlungsindikator als wichtiger Faktor wirken, bestimmt über den Anteil des jeweiligen Mitgliedstaates am gesamten Bruttoinlandsprodukt der EU. Der zweite Faktor, der zu berücksichtigen wäre, ist die Bevölkerungszahl des jeweiligen Mitgliedstaates als Anteil an der gesamten EU-Bevölkerung. In die gleiche Richtung, was die Kapazität von Staaten zur Aufnahme von Flüchtlingen betrifft, wirkt der dritte Faktor, der aber in der Gewichtung in diesem Index geringer einfließen sollte, nämlich die territoriale Größe oder Fläche dieses Mitgliedstaates. Der Einbezug dieses Indikators liegt darin begründet, dass sehr häufig von kleineren Ländern schon das „Problem des Raumes“ vorgebracht worden ist, Stichwort Malta. Als vierter Faktor würde, ebenfalls relativ gering gewichtet, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im jeweiligen EU-Mitgliedstaat einbezogen. Denn wir wissen, dass auch äußerst leistungsfähige Volkswirtschaften von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sein können. Das Phänomen des *jobless growth* und der Tatsache, dass wir aus der Sozialpsychologie und vielen Studien wissen, dass hohe Arbeitslosigkeit zum Teil einhergehen kann mit einer Steigerung fremdenfeindlicher Einstellung und einer sinkenden Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen. Um kurzfristige Schwankungen auszugleichen, die es bei einzelnen dieser vier Indikatoren gibt, insbesondere bei der Wirtschaftskraft, schlagen wir vor, dass jeweils ein Fünfjahresschnitt dieser Werte herangezogen wird, um einen angemessenen Index zu bilden.

Wie würde das ganze nun in der Praxis aussehen, wenn man also die über den Index errechneten fairen Quoten zur Ermittlung von Aufnahmekontingenten nutzt? Das sehen wir auf der nächsten Folie. Zunächst werden wir auf den grünen Punkten die Anzahl der Asylanträge sehen, die laut Eurostat in einigen ausgewählten EU-Staaten in den letzten fünf Jahren bearbeitet wurden. Das ist der Zeitraum 2009 bis 2013. Wir sehen, dass 289.000 Asylanträge in Deutschland gestellt worden sind, 258.000 in Frankreich, 184.000 beispielsweise in Schweden. Ferner haben wir hier die Werte mal abgetragen für Spanien, das



Vereinigtes Königreich, Italien, Griechenland und Rumänien. Wie würde das Bild der fiktiven Aufnahmen aussehen, wenn die faire Quote zur Anwendung käme? Wir haben diese Werte entsprechend durchgerechnet. Die sind dann dunkel hinterlegt von Ost nach West: Rumänien hätte fast siebenmal so viel Asylanträge zu bearbeiten gehabt als es de facto in den letzten fünf Jahren hatte. Hingegen wird deutlich, dass Griechenland Asylanträge zu verzeichnen hat, die etwas über der fairen Quote, die wir errechnen, lagen. Bei Italien sehen wir, dass der Wert noch leicht unter dem als gerecht ermittelten Anteil ist, während wir in Deutschland leicht darüber liegen. Besonders auffällig ist, dass Schweden in den letzten fünf Jahren rund viermal so viel Asylanträge aufgenommen hat, wie es auf Grund dieser angenommenen fairen Quote mit diesen vier Indikatoren gerecht gewesen wäre. Bei Frankreich sehen wir das recht ähnlich wie bei Deutschland. Das Vereinigte Königreich hat etwas weniger Asylanträge bearbeitet als es gemäß dem Modell gekonnt und vielleicht gesollt hätte. Wir sehen auch deutlich, und daran sieht man, dass dieses Modell zumindest fähig ist, bestimmte Überlastungsszenarien von Mittelmeergrenzanrainern ein bisschen zu widerlegen, dass bestimmte Staaten eben weit davon entfernt sind, ihrer Verantwortung da voll oder übergerecht zu werden. Wir sehen nämlich beispielsweise bei Spanien, was häufig mit genannt wird unter diesen Mitgliedstaaten an der Außengrenze der EU, dass die Quote massiv unterschritten wird.

Um zum Schluss zu kommen. Das vorgeschlagene Modell impliziert nicht, - und darauf würde ich Wert legen und das hier nochmal deutlich machen - dass jeder Mitgliedstaat unmittelbar diese errechnete Quote an Asylbewerbern aufnehmen kann und soll oder sollte. Und es impliziert auch nicht, dass man sozusagen ex cathedra ein solches Modell den Mitgliedstaaten aufoktroieren sollte. Denn auch ohne eine solche Quote zu erfüllen, kann ein Mitgliedstaat faktisch überlastet sein. Es spielen eine Menge anderer Faktoren mit rein. Das wissen wir. Eine Bürokratierfahrung beispielsweise, die Bürokatiehistorie, die Tatsache, dass gewisse Asylsysteme neuer europäischer Staaten praktisch nicht existent waren. Wir verstehen dieses Modell vielmehr als eine Art unterstützende Heuristik zur möglichst nachvollziehbaren

Bestimmung dessen, was theoretisch fair an Kontingenten der Aufnahme wäre. Ausgehend von solchen fairen Aufnahmequoten könnte unserer Einschätzung nach jeweils eine wesentlich fundiertere Einschätzung erfolgen, ob ein Land an der Belastungs- oder Überlastungsgrenze ist, wenn Sie den Terminus benutzen wollen. Außerdem ließen sich auch strategisch und politisch auf dieser Basis weitere Schritte der Solidarität planen und des Lastenausgleiches. Das Modell ist einerseits anschlussfähig für Mechanismen der physischen Umverteilung, die auch schon vorgeschlagen worden sind, und zum anderen für ein System des finanziellen Ausgleichs, wie eben vom Sachverständigen Herrn Burkhardt benannt. Näheres zum Modell können Sie der schriftlichen Stellungnahme entnehmen und ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Letzter Sachverständiger ist - sein Institut ist bereits genannt worden - vom European Asylum Support Office in Malta, Herr Dr. Visser, herzlich willkommen.

Sachverständiger **Dr. Robert K. Visser** (European Asylum Support Office): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Es ist mir eine große Ehre und Vergnügen, hier zu sein. Verzeihung, dass ich nicht weiter auf Deutsch sprechen kann. Die Terminologie ist so schwierig, dass ich mich weiter auf Englisch ausdrücken möchte.

*Weiter mit Dolmetscherin:* Sehr verehrte Mitglieder des Parlamentes, sehr verehrte Redner. Im letzten Jahr hat die Europäische Union die höchste Zahl an Anträgen für internationalen Schutz gesehen, mehr als 430.000 Antragsteller, das war 30 Prozent mehr als im Jahr davor. Im Jahr noch davor war die Zahl noch höher als das Jahr davor. Das heißt, die Zahl steigt ständig an in den letzten Jahren seit der Sammlung der EUROSTAT-Daten. Seit dem Jahr 2008 haben wir einen Anstieg zu verzeichnen. Wir sehen gleichzeitig, dass wir natürlich auch die wirklich schützen müssen, die einen solchen Schutz brauchen. Ein faires und effektives System brauchen wir innerhalb des europäischen Rechtsrahmens. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen wir sicherstellen, dass Europa ein einheitlicher Schutzraum wird. Die Mitgliedstaaten sollten deswegen ihre



Verpflichtungen auch erfüllen innerhalb des gemeinsamen europäischen Rechtsrahmens. Prinzipien hier sind: Verantwortungsbewusstsein, gegenseitiges Vertrauen und Solidarität. Gleichzeitig ist das auch der Auftrag der EASO, diesen Prozess zu unterstützen. Im Gegensatz zu einigen Äußerungen, die hier gemacht worden sind, glaube ich, dass wir in die richtige Richtung voranschreiten. Vor zehn Jahren war es so, dass Europa sich überhaupt erst anschickte, in diesem Bereich aktiv zu werden. Schon haben wir jetzt die zweite Stufe eines europäischen Rechtsrahmens erreicht. Dieser Rechtsrahmen ist noch nicht perfekt, natürlich nicht, aber wir haben schon beträchtliche Fortschritte gemacht hin zu einem gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen. Seit dem Beschluss im letzten Jahr des europäischen Parlamentes und des Rates einen solchen europäischen Raum zu schaffen, sind wir diesem Raum auch schon näher gekommen. Jetzt liegt es an den Mitgliedstaaten, dieses System zu unterstützen und umzusetzen. Sie haben die Verantwortung, genug Kapazität zu schaffen, um die Asylanträge fair und effizient zu bearbeiten. Nämlich die, die berechtigt sind, zu schützen und ihnen Schutz zu bieten, bedeutet auch, dass Integrationsmaßnahmen, Folgemaßnahmen angeboten werden und auch effektive andere Rückführungsmaßnahmen zu finden für diejenigen, die nicht berechtigt sind zu solchem Schutz. Effektivität ist hier sehr wichtig. Das ist ein wichtiges Element. Solidarität ist ein wichtiger Bestandteil. Aber Solidarität bedeutet jetzt nicht Nächstenliebe der Mitgliedstaaten. Die Europäische Union ist auf der Grundlage errichtet worden, dass sich die Mitgliedstaaten an gemeinsame Aktivitäten beteiligen. Wir haben dieses System, um Ressourcen gemeinsam zu verwenden für dieses gemeinsame Ziel. Solidarität muss umgesetzt werden in effektive Unterstützung, wenn wir hier über Asyl sprechen. Es geht um praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Das Europäische Asylunterstützungsamtsamt ist Teil dieses Systems. Was machen wir? Mit welchen Maßnahmen tragen wir zu diesem Solidaritätsmechanismus bei? Unseres ist ein bottom-up-System, von unten, um es kurz zu fassen. Ich werde es hier nur kurz darstellen. Wir geben den Mitgliedstaaten technische, praktische Unterstützung, operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten, die besondere Bedürfnisse haben, zum Beispiel um die neue EU-Asylgesetzgebung

umzusetzen. Wir geben auch evidenzbasiertes Input für die Schaffung solcher Asylsysteme in den Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht haben wir vielen Mitgliedstaaten direkte Unterstützung gewährt. Viele von ihnen sind heute schon genannt worden: Bulgarien, Griechenland, Italien, aber auch Luxemburg und Schweden haben Unterstützung bekommen. Vor kurzem haben wir Unterstützungsmaßnahmen in Zypern begonnen. Es ist sehr wichtig für ein System, in dem Solidarität wichtig ist, solche Unterstützung zu geben, aber Verantwortung ist auch sehr wichtig. Deshalb ist auch Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten sehr wichtig. Vieles aus dieser Diskussion ergibt sich daraus, dass Vertrauen nur begrenzt ist zwischen einigen Mitgliedstaaten. Wir sprechen über Mitgliedstaaten und wissen oft nicht genau, was in diesen Mitgliedstaaten passiert. Ein Projekt, das wir begonnen haben und Deutschland nimmt aktiv daran teil, das ist das Projekt der gemeinsamen Bearbeitung. Da sehen wir einander in die Töpfe sozusagen und schauen, wie das Abendessen zubereitet wird – entschuldigen Sie diesen Vergleich – um richtig zu spüren, wie das Verfahren funktioniert in dem anderen Mitgliedstaat. Wir haben manchmal gewisse Vorstellungen von bestimmten Mitgliedsländern, aber ich kann Ihnen aus eigener Erfahrung zusichern, dass, wenn man in diesen Mitgliedstaaten selbst vor Ort ist, dann ist die Realität oft sehr anders, manchmal besser, manchmal schlechter, aber in der Regel anders als die Vorstellungen. Deswegen ist es gut, in diesen Prozess auch zu investieren. Die Umsetzung der neuen EU-Asylgesetzgebung ist wichtig für die Mitgliedstaaten. Wichtig hierbei ist es, dass wir bereit sind zu akzeptieren, dass wir einander unterstützen und dass wir miteinander sprechen und nicht nur übereinander. In diesem Zusammenhang haben wir ein Frühwarnsystem entwickelt, um einen guten Überblick über die Mitgliedstaaten zu haben. Es erscheint vielleicht etwas merkwürdig, jedoch bis vor kurzem hatten wir ganz hervorragende Daten darüber, was in den einzelnen Mitgliedstaaten passiert, was in Deutschland vorgeht, in Belgien, in anderen Mitgliedstaaten. Aber wir hatten keine Vorstellung davon, wie das interagierte, welche Wechselbeziehungen in Europa da waren. Jetzt haben wir ein System entwickelt, das es uns erlaubt, einen Überblick über die unterschiedlichen Änderungen zu haben, die in den verschiedenen Monaten in



ganz Europa passieren. Manchmal ist es so, dass was wir kurzfristig als Erfolg ansehen, dass das manchmal dem Einfluss völlig anderer Faktoren aus anderen Mitgliedstaaten unterliegt, die dazu führen, dass die Ströme wandern. Die Mittelmeer Task Force wurde schon genannt. Das ist ja Kern der Diskussion. Ich habe schon von gemeinsamer Bearbeitung gesprochen. Denn das wichtigste der Mittelmeer Task Force ist, der Grund, der zu ihrer Schaffung führte, war diese Tragödie im Mittelmeer. Das wurde jetzt in einen viel größeren Rahmen gesetzt und führte dazu, dass man eine Diskussion über Asyl hat und nicht nur über Seenotrettungsmaßnahmen im Mittelmeer. Das hätte so sein können, aber die Diskussion ist sehr viel weiter ausgedehnt worden. Herr Rösler hat ja schon angedeutet, dass EASO, Europol, Eurojust und Frontex gemeinsam daran arbeiten, ein besseres Bild von den Schleusernetzwerken zu bekommen. Denn wenn wir an diese tragischen Situationen im Mittelmeerraum denken, sollte das nicht bedeuten, dass wir unsere Augen davor verschließen, dass sehr viele Schleusernetzwerke an diesen tragischen Situationen sehr viel Geld verdienen. Wir müssen nicht nur retten, sondern wir müssen auch hinter diese Netzwerke schauen. Wir müssen die Realität dahinter erkennen. Abschließend möchte ich kurz sagen, wie glücklich ich über die Mitarbeit der Mitgliedstaaten an den Agenturen bin. Das gilt für Frontex und auch für EASO. Ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten können wir nicht funktionieren. Wir sind Teil ihres Systems und sie sind Teil des gemeinsamen Systems und nur gemeinsam haben wir ein gemeinsames System. Nur gemeinsam können wir diese Arbeit leisten. In dieser Hinsicht bin ich wirklich Deutschland sehr dankbar für die Unterstützung auf allen Ebenen, die wir von Deutschland erhalten. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Es beginnt jetzt die Fragerunde von den Kolleginnen und Kollegen. Frau Kollegin Warken.

BE **Nina Warken** (CDU/CSU): Zunächst von meiner Seite herzlichen Dank an die Sachverständigen, dass sie uns heute mit ihrer Expertise zur Anhörung zum vorliegenden Antrag zur Verfügung stehen. Meine ersten beiden Fragen gehen an Herrn Professor Hailbronner. Herr Professor Hailbronner, der Antrag um den es heute geht,

spricht ja von einer Abschottungspolitik sowie von eklatanten Mängeln und fordert einen grundlegenden Wandel der EU-Flüchtlingspolitik unter I.3. Halten Sie diese Vorwürfe vor dem Hintergrund der Reformen der letzten Jahre für vertretbar? Wie bewerten Sie die Asyl- und Flüchtlingspolitik in den letzten Jahren? Die zweite Frage: Sie hatten es vorhin schon angedeutet, dass noch Defizite bei der Umsetzung von Regelungen in einem gemeinsamen europäischen Asylsystem bestehen. Vielleicht können Sie konkretisieren, wo genau diese Defizite bestehen. Was kann noch getan werden zur Verbesserung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems? Meine weiteren Fragen gehen an Herrn Rösler und an Herrn Dr. Visser. Wie sieht Frontex seine Rolle im Mittelmeer gerade auch im Hinblick auf die Seenotrettung und auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Migrationsströme in die EU und welchen Beitrag hat Frontex nach den Ereignissen von Lampedusa geleistet, um das Risiko weiterer solcher Tragödien möglichst zu minimieren? Die zweite Frage: Wie bewerten Sie die Vorwürfe, die in dem Antrag genannt werden, der Zurückweisung von Flüchtlingen an den Außengrenzen, speziell im Mittelmeer und von der Misshandlung von Migranten? Welche Rolle spielen hierbei ihre beiden Agenturen? Dritte Frage: Welche Folge hätte die im Antrag geforderte Auflösung von Frontex? Würde dies tatsächlich den Flüchtlingen helfen? Meine vierte Frage, die die Fluchthelfer betrifft: Haben Sie den Eindruck oder handeln diese Ihres Erachtens, wie es im Antrag angedeutet wird, aus humanitären Motiven oder doch eher aus anderen, aus monetären Motiven? Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Professor Hailbronner.

Sachverständiger **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner** (Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht): Ja, Frau Abg. Warken. Zur ersten Frage: Abschottungspolitik. Den Vorwurf halte ich nicht für gerechtfertigt. Auf der EU-Ebene ist nicht nur auf der rechtlichen Ebene, was sie Vereinheitlichung der Kriterien für Anerkennung, für das Verfahren und für die Beseitigung von administrativen Defiziten, EASO zum Beispiel, ist doch sehr viel getan worden, so dass ich denke, wenn man ein realistisches Bild hat, dann muss man sehen,



dass in einer relativ kurzen Zeit erstaunlich viel von nationaler Souveränität an die europäische Union abgegeben worden ist und dass auch in relativ kurzer Zeit doch ein umfangreiches Gesetzeswerk daraus geworden ist. Eine andere Frage ist, ob das Gesetzeswerk immer so funktioniert, wie es der Gesetzgeber sich vorgestellt hat. Das ist ein Problem, was nicht nur bei EU-Recht auftaucht, sondern auch gelegentlich im deutschen Recht. Hier sind bei der EU ganz spezifische Probleme zu sehen, weil wir natürlich sehr unterschiedliche Asylsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten hatten und auch sehr unterschiedliche Ressourcen und Fähigkeiten, ein den humanitären und rechtlichen Anforderungen genügendes Asylverfahren aufzubauen. Ich brauche über Griechenland nicht viel zu sagen. Ich denke, - nur eine Bemerkung dazu - dass nicht nur EASO hier eine wichtige Rolle zu spielen hat, sondern auch weiter gedacht werden muss. Beispiel: Ich könnte mir vorstellen, dass man beim Ausfall eines EU-Mitgliedstaates, wie wir das seit einiger Zeit faktisch in Griechenland beobachten, sich überlegen sollte, ob nicht temporär oder ggfs. auch längerdauernd, darüber muss man nachdenken, ein ausschließlich EU-geregeltes Asylverfahren, gegebenenfalls in den betreffenden Mitgliedsstaaten als komplementäres Instrument geschaffen werden sollte, was in diesem Fall die systemischen Defizite, wie das der Europäische Gerichtshof formuliert hat, ausgleichen kann. Es gibt natürlich weitere Defizite und diese Defizite sind ganz generell einmal in der Rückführungspolitik, wo wir zwar jetzt Regelungen mit der sogenannten Rückführungsrichtlinie haben, aber was wir meines Erachtens noch nicht haben, ist eine einigermaßen zufriedenstellende, koordinierte Rückführungspolitik, einheitliche Kriterien, auch Kriterien darüber, was eigentlich mit abgelehnten Asylbewerbern zu geschehen hat und welche technischen und administrativen Maßnahmen ergriffen werden können, um effektiver vor allem in sehr viel kürzerer Zeit eine Rückführung zu erreichen für die diejenigen Drittstaatsangehörigen, die kein Aufenthaltsrecht haben. Letzter Punkt: Das Lastenverteilungssystem halte ich auch noch für ein regelungsbedürftiges Problem. Ich denke, man muss in der Tat – Herr Schneider hat das auch angedeutet – darüber nachdenken, ob nicht ein Mechanismus nicht nur im Sinne

einer Koordinierung von humanitären Hilfsprogrammen, sondern auch der Verteilung von anerkannten Asylsuchenden ermöglicht u.U. auch unter Einbeziehung von Asylbewerbern geschaffen werden sollte. Über die Kriterien wird man sicher noch lange diskutieren. Das sollte jedenfalls auch in die politische Diskussion einbezogen werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Rösler

Sachverständiger **Klaus Rösler** (EU-Agency Frontex): Vielen Dank. Die Rolle von Frontex im Mittelmehr in Bezug auf Seenotrettungseinsätze und die Unterstützung der Mitgliedstaaten: Ich habe bereits gesagt, dass de facto zwei Drittel der Grenzüberwachungseinsätze als Seenotrettungseinsatz enden. Insofern hat Frontex dazu beigetragen, dass Tausende im letzten Jahr und auch fortgesetzt Menschenleben gerettet werden. Es sind im Durchschnitt etwa 100 pro Person. Das ist eine Arbeit, die Tag für Tag von den nationalen Behörden ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Das müssten Sie nochmal erklären: 100 pro Person.

Sachverständiger **Klaus Rösler** (EU-Agency Frontex): Entschuldigung: 100 Personen pro Tag. Vielen Dank für die Gelegenheit das klarzustellen. Im Jahresdurchschnitt 2013 ist eine Größenordnung, dass 100 Personen pro Tag auf See im Rahmen einer zunächst als Grenzüberwachung gestarteten Maßnahme gerettet worden sind. Vieles davon geschieht im Rahmen von Frontex koordinierten Maßnahmen. Wir unterstützen die Mitgliedstaaten weniger mit dem Einsatz von Wasserfahrzeugen, sondern mehr mit der Luftüberwachung, mit Flächenflugzeugen, um dem Ziel Migrantenboote und solche Boote, die in Seenot sind oder geraten können, frühzeitig zu entdecken und dann über eine entsprechende Einsatzkommunikation die Seenotrettung zu informieren. Also das Koordinationszentrum für den Grenzüberwachungseinsatz schließt sich kurz mit dem verantwortlichen Zentrum für die Koordination von Seenotrettungseinsätzen und dann werden Einsatzmittel entsandt oder bereits im Einsatzgebiet befindliche Einsatzmittel der Mitgliedstaaten aus der Frontex-Koordinierung



faktisch herausgelöst und zum Seenotrettungseinsatz gebracht. Beitrag zweitens zur Task Force Mediterranean und Beitrag zur Nichtwiederholung von Lampedusa: Hier will ich unter vielfältigen Maßnahmen nochmal anführen, dass wir zusätzliches EU-Budget in Höhe von etwa 8 Millionen Euro erhalten haben, das uns dazu gedient hat, unsere maritimen koordinierten Einsätze, die normalerweise während der sogenannten Hauptsaison oder während der Jahreszeiten in deren erfahrungsgemäß mit einem hohen Migrationsstrom zu rechnen ist, – sprich von Mai bis Ende Oktober – fortzusetzen über den ganzen Winter hindurch bis ins Frühjahr, bevor dann unsere Jahresplanung 2014 mit dem 2014er genehmigten Arbeitsprogramm und genehmigten Budget das nahtlos fortgesetzt hat. Darüber hinaus haben wir Überwachungsdienstleistungen, die im Rahmen der Eurosur-Verordnung vorgesehen sind, bereits im Oktober und im November aktiviert. Das ist natürlich nichts, was jetzt nun aus dem Stand umfassend geleistet werden kann, sondern da waren Pilotprojekte noch in der Erprobung. Wir haben dann in der Zusammenarbeit mit anderen EU-Agenturen, zum Beispiel der European Maritime Safety Agency (EMSA), Schiffsbeobachtungssysteme und andere Überwachungsmaßnahmen intensiviert, mit denen wir Schiffsbewegungen in Einsatzgebieten oder in Flächen abgedeckt oder erkannt haben, die nicht unbedingt Einsatzgebiete unserer koordinierten Einsatzmaßnahmen waren. Auch das dient dazu, das Lagebild für die Mitgliedstaaten anzureichern und zu verbessern, damit diese in ihrer Verantwortung stärker und zielgerichteter in der Lage sind, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um Migranten in Seenot an Bord zu nehmen. Wie werden die Vorwürfe zur Grundrechtsverletzung aufgegriffen? Frontex hat keine eigene Ermittlungskomponente und Frontex hat auch keine Kontrollkomponente über die Mitgliedstaaten. Sondern wir koordinieren Maßnahmen und wenn wir mit konkreten Vorwürfen konfrontiert werden, dann sammeln wir die Fakten, diejenigen, wenn sie sich aus unseren eigenen Einsatzdokumentationen ergeben. Zusätzlich adressieren wir sie an den einsatzführenden Mitgliedstaat in durchaus unterschiedlicher mündlicher und schriftlicher Form, in mehr oder weniger, meistens mehr deutlicher Form. Wir prüfen auch die Suspendierung von Einsätzen oder die Zurücknahme von Finanzierungen, die

teilweise Zurücknahme von Finanzierungen, die Verkürzung von unseren Einsatzmaßnahmen regelmäßig. Wenn wir die Mitgliedstaaten adressieren mit der Bitte um Prüfung, mit der Bitte um eigene Ermittlungen, mit der Bitte, den Vorwürfen nachzugehen und sie abzustellen. Dann informieren wir die zuständige Generaldirektion der Kommission darüber, denn dort besteht aus unserer Sicht eine stärkere Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeit als das für uns der Fall ist. Ich habe vorhin schon mal gesagt, wir glauben, dass allein unsere Präsenz und unsere Monitoringfunktion und auch die Monitoringfunktion unserer Grundrechtsbeauftragten dazu beiträgt, dass sich langsam und nicht immer in der Öffentlichkeit messbar Veränderungen in Bezug auf das Grundrechtsschutzbewusstsein bei bestimmten Grenzschutzbehörden vollziehen; und dass auf die Weise mehr erreicht werden kann als wenn wir uns aus bestimmten Einsatzgebieten zurückziehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Dr. Visser

Sachverständiger **Dr. Robert K. Visser** (European Asylum Support Office):

*Dolmetscherin:* Wie ich in meiner Einführung sagte, wir haben ein System in relativ kurzer Zeit aufgebaut und alle Mitgliedstaaten müssen jetzt die zweite Phase umsetzen. Hier wird es also keine Mängel geben. Die Frage ist, gibt es noch Mängel? Ja, es gibt noch Mängel. Wir werden immer effektiver in der Schaffung einer Situation, in der wir weniger effizient sind. In Bulgarien zum Beispiel, wo letztes Jahr die Zuwanderung enorm angestiegen ist. Mehrere 100 Prozent innerhalb nur weniger Monate. Das System war völlig unfähig, damit fertig zu werden. Es gab traditionell kein starkes Asylsystem aus historischen Gründen, die sie alle kennen. Diese Situation war nun völlig neu. Mit Experten und Hilfe und Unterstützung konnten wir das System in Bulgarien aufbauen. Jetzt ist es sehr viel besser als das, was wir vor einem halben Jahr gesehen haben. Das sehen nicht nur wir so, sondern das wurde auch jüngst von dem UNHCR bestätigt. Das zweite Beispiel: In Griechenland haben wir noch viel zu verbessern. In Griechenland gibt es jetzt aber auch einen Asyldienst, der mit den Asylanträgen professionell entsprechend des europäischen Durchschnitts nach dem Asylschlüssel, den wir



haben, verfährt. Hier gibt es natürlich auch noch Verbesserungsmöglichkeiten, aber wir sehen hier eine enorme Verbesserung im Vergleich zu der Situation vor zwei Jahren. Es gibt noch Defizite, aber es gibt ein System, etwas dagegen zu tun. Und wir fordern natürlich auch immer wieder, dass dies weiter verfolgt werden sollte, um diese Defizite abzustellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Kollegin Jelpke.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender und auch herzlichen Dank an unsere Sachverständigen für die Stellungnahmen. Ich denke, dass wir ganz am Anfang hier im Parlament mit unserer Diskussion stehen, was können wir tun in der EU, verbessern in der EU-Außenpolitik, zu den Flüchtlingsdramen muss man ja sagen. Ich bin natürlich auch sehr dankbar, dass der Bundespräsident Gauck auch hier mal ganz deutliche Akzente gesetzt hat, weil er gesagt hat, Bootsflüchtlinge, dass wir so viele haben, ist auch eine Folge, einer Reaktion auf die zunehmende Abschottung der südöstlichen Landesgrenzen der Europäischen Union. Ich denke, es sind insgesamt viele empörende Stellungnahmen dieser Tage zu hören. Ich möchte zu drei Komplexen fragen. Das eine ist noch mal die Effektivität des Dublin-Systems. Da muss man einfach sagen, dass im Grunde genommen ein Drittel der Asylverfahren im Jahre 2013 Dublin-Verfahren waren. Vor allen Dingen ist es aufwendig. Es werden Gerichtsverfahren geführt. Man streitet sich vor allen Dingen darum, wo sind sie zuerst hergekommen und weniger darum, aus was für einem Herkunftsland die Flüchtlinge kommen. Ebenso die Zahlen, wenn man sich mal die Anerkennung anschaut. Also 35.000 Übernahmeersuchen hat es gegeben. Fakt ist 5.000 Menschen sind überstellt worden. Das sind gerade mal 13,4 Prozent. Meine Frage richtet sich hier an Herrn Burkhardt, Herrn Hein, Herrn Angenendt und Herrn Schneider. Was bedeutet es eigentlich für die Betroffenen, dieses System, dieses brutale System, für die Flüchtlinge, die häufig nach Dublin inhaftiert werden, eine Zwangsverteilung erleben gegen ihren Willen? Dass unterm Strich eigentlich gar nichts bei dieser Dublin-Regelung wirklich rauskommt. Wichtig ist mir der zweite Punkt. Herrn Burkhardt und Herrn

Hein zu fragen nach der Push-Back-Praxis, insbesondere an den Außengrenzen der EU. Wir haben hier schon einige Dinge gehört, aber ich glaube, auch nachdem was wir gerade von Frontex gehört haben, ist es notwendig, hier noch mal darauf einzugehen, wie die Regierung bzw. die EU-Kommission damit umgeht und vor allen Dingen, welche Rolle spielt Frontex bei diesem Push-Back. In diesem Zusammenhang möchte ich nur erwähnen, dass am Montag ein Flüchtlingssymposium hier in Berlin stattgefunden hat, wo ein Vertreter des BMI, Herr Tetzlaff, sagte, dass die Mitgliedstaaten ihre Verantwortung wahrnehmen. Gemeint war allerdings nicht die Verantwortung, was Flüchtlinge angeht, sondern was die Abschottung der Grenzen angeht und nicht die Frage der Freizügigkeit. In dem Zusammenhang ist natürlich auch die Frage der neuen Schengen-Aussetzungsmechanismen mit anzusprechen. Diese Frage geht an Herrn Burkhardt und an Herrn Hein. Meine dritte Frage: Da geht es nochmal um die Widersprüche zwischen den Sachverständigen, was die legalen Einreisemöglichkeiten angeht, also von Resettlement bis zu humanitäre, visageschützte Einreiseverfahren, die sogar alle bereits innerhalb der geltenden Rechtsgrundlagen möglich wären. Die Frage ist also, wie sollen wir strategisch damit umgehen? Soll mehr Druck gemacht werden auf die EU-Staaten zur verstärkten Nutzung dieser Instrumente oder soll es eine Mischung geben? Ich glaube, dass dieser Punkt sehr wichtig ist, dass da noch mehr Anregungen kommen für die Abgeordneten und für die Fraktionen. Die Fragen würde ich ebenfalls gern an Herrn Burkhardt, Herrn Hein und Herrn Angenendt stellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Dr. Angenendt.

Sachverständiger **Dr. Steffen Angenendt** (Stiftung Wissenschaft und Politik): Vielen Dank Frau Jelpke. Vielleicht nochmal zum Ausgangspunkt, zum EU-Asylsystem: Dass wir von einem einheitlichen und gemeinsamen System noch weit entfernt sind, ist ganz offensichtlich. Dafür gibt es verschiedene Indikatoren. Die Gesamtschutzquoten zum Beispiel zeigen, dass irgendwas noch nicht stimmt. Die Gesamtschutzquoten für 2012 haben in den Mitgliedstaaten zum Beispiel für Iraker zwischen 92 Prozent und 2,9 Prozent





geschwankt. Selbst wenn man vermutet, dass da unterschiedliche Gruppen aus unterschiedlichen Landesteilen und aus unterschiedlichen Kontexten gekommen sind, gibt die Bandbreite doch zu denken. Man kann jedenfalls nicht von einem einheitlichen EU-Asylsystem sprechen.

Die Frage ist, was das für die Verantwortungsteilung bedeutet. Man könnte den Finger auf die Staaten richten, die wenige Verfahren durchführen, und man könnte auch auf die zum Teil schlechten Standards deuten. Aber man kann natürlich auch fragen, warum es denn so ist und was in den betreffenden Staaten fehlt. Das ist der Kernpunkt der Überlegungen, die wir zur fairen Verantwortungsteilung angestellt haben. Ich glaube, wir brauchen eben diese Debatte in der EU. Sobald man Zahlen auf dem Tisch hat – das kennen wir alle aus vielen anderen Lebensbereichen – muss man konkret Stellung nehmen und sich rechtfertigen, warum das so ist und nicht anders. Ich glaube, für diese Debatte ist es gut, wenn man über Quoten reden kann, wie immer die auch konstruiert sein mögen.

Noch ein Satz dazu: Ich habe in letzter Zeit in Staatenkonferenzen über dieses Thema diskutiert. Auch mit Vertretern von Staaten, die sehr viel weniger Asylbewerber aufgenommen haben als nach so einem Modell möglich wäre. Die erste Reaktion in einer Debatte über Aufnahmezahlen und Quoten immer so eine Art Rechtfertigung. Zunächst heißt es oft: „Ihr habt da völlig falsche Sachen berechnet“, „das ist unfair“ usw. In einem zweiten Schritt wird dann aber konkreter erklärt, warum die Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge so ist und was an Ausstattung, Personal etc. fehlt. Ich glaube, es wäre sehr hilfreich, wenn man so über ein Lastenverteilungsverfahren, dass man genau an diesen Punkt kommt. Damit wäre sehr viel erreicht, und dann würden vielleicht die riesigen Spreizungen in der Anwendung des Asylrechts geringer werden. Das ist jedenfalls die Hoffnung, die ich damit verbinde. Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Burkhardt.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Wenn ich direkt darauf eingehen darf. Die Frage ist: Wie lange ist ein Flüchtling

eine Belastung? Ist er eine Belastung? Wenn sie das so organisieren, dass die Menschen eine Integrationsperspektive bekommen, dass sie schauen, dass sie sich schnell in den Arbeitsmarkt integrieren, dann profitiert eine Gesellschaft davon. Das ist auch unser zentrales Problem mit Quotenmodellen. Sowie ich nämlich Menschen hin- und herschiebe, berücksichtige ich nicht mehr familiäre Bindungen, Netzwerke. Ich hatte ja dargelegt, warum es sinnvoll ist, dass Menschen aus Syrien nach Deutschland dürfen und dass eben der syrische Flüchtling, dessen Onkel in heinland-Pfalz lebt, nicht in Bulgarien bleiben muss, weil er dort gestrandet ist, weil er nämlich hier auch besser und schneller integriert wird. Das heißt diese Modelle, die nur vom Staat her denken, führen auch zur Illegalität. Menschen gehen dann die anderen Wege. Und wir sehen die Ergebnisse eines sehr bürokratischen Aufwandes. Deswegen ist Dublin gescheitert. Dublin hängt auch zusammen mit den Außengrenzen. Denn, es wurde von Christopher Hein und anderen angesprochen: Wer einen Flüchtling einreisen lässt, ist für ihn verantwortlich. Diese Praxis des Push-back, die es flächendeckend gibt, - da würde ich gern noch zu Frau Warken Stellung nehmen - hängt auch damit zusammen, dass Griechenland weiß: Wenn wir die Grenze nicht dicht machen, dann haben wir die Flüchtlinge. Wir sollten nicht die Zahl der Asylsuchenden vergleichen, sondern die Zahl der Grenzübertritte. Die klappt weit auseinander. Zur Frage der Abschottung: Wie hängt das zusammen? Es ist schon festzustellen, dass seit der Intensivierung der Grenzkontrollen in Griechenland durch Frontex im Sommer 2012 die Zahl der Grenzübertritte drastisch zurückging. Es trifft Syrer, Afghanen, Eritreer, also die Menschen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit hier einen Asyl- oder Schutzstatus bekommen. Die werden abgedrängt. Pro Asyl hat nicht formuliert, Frontex schiebt in der Ägäis Menschen zurück. Aber wir erheben den Vorwurf und stellen die Frage, inwieweit Frontex dem Vorschub leistet. Wenn man aufklärt und dann die Information weitergibt. Ich habe auch mit Frontex-Beamten geredet, die sagen: „In der Nacht, da wollen die Griechen gar nicht, dass wir dabei sind. Das machen wir alleine.“ Das heißt, da wo es zu den Verbrechen kommt, und es ist ein Verbrechen, Flüchtlinge auf offener See auszusetzen in einem zerstochnen Schlauchboot, sind zwar die Frontex-Beamten nicht direkt beteiligt.



Aber die Frage ist: Haben sie die Information geliefert? Deswegen ist die Frage der gesamteuropäischen Verantwortung zu stellen. Hier stimme ich grundsätzlich überein mit den Ausführungen von Herrn Visser, der sagt, das ist eine europäische Einheit, wir haben eine europäische Verantwortung und deswegen müssen wir uns auch in Deutschland ihr stellen. Ich glaube, angesichts der gesamteuropäischen Ausgangslage muss man von Deutschland erwarten, dass von hier aus ein Impuls ausgeht. Wir finden es gut, dass der Außenminister und der Innenminister bei anderen EU-Staaten Druck machen zur Aufnahme von Syrern. Jetzt nochmal zur Frage, welche legalen Wege es gibt und wo es Differenzen hier in diesem Kreis gibt. Bei uns ist die Grundfrage: Wie kommen Menschen, die Schutz brauchen, über die Grenze. Wir halten nicht sehr viel von den Vorschlägen, wie sie in Italien kursieren, die auch hier in Deutschland vor zehn Jahren diskutiert wurden, dass man außerhalb Europas Asylanträge prüft und eine begrenzte Anzahl von Menschen einreisen lässt. Das ist die Diskussion, die im Moment aufkommt. Deswegen gibt es bei uns Skepsis bezüglich der Frage der humanitären Visa. Wenn Flüchtlinge Visa bekommen, gut, haben wir natürlich nichts dagegen. Wenn Syrer Visa bekommen, prima. Wenn man aber hingehen würde und würde inhaltlich oder längere Zeit vorprüfen, wer bekommt Visa und sich dann handverlesen einige aussucht, da haben wir ein Problem. Zusammengefasst: Erstens, es muss der politische Wille da sein, in der europäischen Union insgesamt Flüchtlinge aufzunehmen, der fehlt in vielen anderen Staaten. Und ich glaube, dass Deutschland an der Stelle ein Vorreiter sein sollte auch im Hinblick auf die Konzeption, und aktuell heißt dies europäische Seenotrettung. Es ist nicht allein der Job Italiens, Syrer, Eritreer und andere aus Seenot zu retten. Die italienischen Forderungen sind berechtigt. Deswegen nochmal: Ich würde mir sehr wünschen, wenn aus diesem Haus, und ich weiß, dass einige sehr sensibel sind, ein gemeinsamer Vorstoß käme. Der Antrag der LINKEN hat sehr viele gute Elemente, aber einige Punkte würde ich gern auch im Sinne einer Durchsetzung in einer gemeinsamen Entschliebung sehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Hein.

Sachverständiger **Christopher Hein** (Italienischer Flüchtlingsrat): Danke sehr. Zu Dublin: Wir sind in Italien natürlich ein Land, wo sehr viel mehr Asylbewerber zurückgeschickt werden als von Italien abgegeben werden an andere Länder. Es gibt eine Menge Polemik in Italien über das Dublin-System, was nicht immer gerechtfertigt ist, wenn wir uns auch die Zahlen angucken. Gleichwohl war Italien im letzten Jahr an fünfter Stelle der Zahl der neuen Asylbewerber in Europa. Also kann man nicht davon ausgehen, dass rein numerisch gesehen ein ganz besonderer Druck auf Italien bestanden hätte. Gleichwohl, wenn man sich die Einzelschicksale ansieht von den Menschen, die jeden Tag an den Flughäfen zurückgeschickt werden von verschiedensten europäischen Ländern, Menschen, die verzweifelt sind, weil sie überhaupt keine Beziehung haben zu Italien. Während sie von ihren Familien weggerissen werden aus anderen Ländern, Familien im weiteren Sinne, Brüdern, Schwestern, Onkeln, Tanten usw. Das ist unvorstellbar. Ich meine, das ist einfach unter dem Gesichtspunkt einer Integration, wie Herr Burkhardt bereits sagte, ... . Wir wissen über so viele Untersuchungen, dass der erste Integrationsschritt immer über die eigenen Angehörigen, Familien, Communitys geht und nicht über staatliche oder kommunale Programme. Insofern denken wir, dass die Anwendung von Dublin außerordentlich kostspielig ist für die Menschen, aber auch für die Sozialsysteme. Gleichwohl über Dublin III wurde vier Jahre lang diskutiert, von 2009 bis 2013. Ich meine nicht, dass es heute realistisch wäre, politisch gesehen, zu sagen, wir fangen jetzt neu wieder an, über Dublin zu diskutieren. Erstmal ist das jetzt so festgeschrieben. Sicherlich auch mit großen Vorteilen von Dublin III gegenüber Dublin II, sondern wir müssen heute über Alternativen nachdenken. Diese Alternativen können im Wesentlichen zwei sein. Erstens, das was auch letzte Woche vorgeschlagen wurde von der italienischen Regierung, aber nicht akzeptiert wurde, eine gegenseitige Anerkennung positiver Asylentscheidungen. Das würde bedeuten, dass das Dublin-System bleibt in Bezug auf die Verantwortlichkeit für die Prüfung von Asylgesuchen, dass aber, wenn jemand einen internationalen Rechtsschutz bekommen hat, er oder sie in den Vorteil der Anwendung der Qualifikationsrichtlinie kommt, also im Prinzip die



Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Europäischen Union haben würde nach der Anerkennung. Das ist politisch nicht leicht durchzusetzen, aber vielleicht leichter als eine Abänderung erneut von Dublin. Zweiter Vorschlag ist der auf der Grundlage der Richtlinie über langfristig anwesende Drittstaatsangehörige, wo man, wie Sie wissen, fünf Jahre lang warten muss, bevor man die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in einem anderen EU-Land hat, dass diese lange Zeitspanne von fünf Jahren in Bezug auf Menschen, die einen internationalen Rechtsschutz bekommen haben, drastisch runtergesetzt wird. So wie wir auch eine bessere Behandlung von Flüchtlingen haben, zum Beispiel in dem Zusammenhang von Familienzusammenführung und in vielen Ländern auch in Bezug auf die Naturalisierung, also eine privilegierte Behandlung von Menschen, die internationalen Rechtsschutz bekommen haben, die sagen wir mal nach spätestens zwei Jahren ab der Einreise dann die Möglichkeit haben, nicht nur reisen zu können unter Schengen bis zu 90 Tagen, sondern sich niederlassen und arbeiten zu können in einem anderen EU-Land. Das wären Maßnahmen, die sozusagen Dublin einfach unterlaufen würden und die vielleicht heute realistischer sind. Push-back, ich meine, man muss mal feststellen, es gab in Italien wirklich eine kleine Revolution gegenüber, wie Herr Prof. Hailbronner ausführte, dem Hirsi-Fall Push-back nach Libyen 2009, verurteilt vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, dann nach langer Zeit formell erklärt von der italienischen Regierung, sie würden das nicht mehr machen, diese Push-back-Politik würde unterbrochen werden und in der Tat ist dann mit der Operation Mare Nostrum das Gegenteil eingetreten. Das muss man mal sagen. Zumindest in Bezug auf die internationalen Gewässer im Mittelmeer nicht mehr Push-back nach Libyen oder nach Tunesien oder Ägypten, sondern ganz im Gegenteil, also Seenotrettung und dann, soweit wir wissen jedenfalls, in allen Fällen der Operation von Mare Nostrum sind die geretteten Menschen in italienische Häfen transportiert worden und nicht etwa in Häfen in Nordafrika. Insofern denke ich mir, das ist die Linie, die fortzusetzen ist und dass es aber auch notwendig ist, eine Europäisierung dieser Maßnahmen, die nicht allein, wie bereits angedeutet wurde, von einem Mitgliedsland allein getragen werden könnte. Das hat auch zu tun mit Dublin. Denn es

ist natürlich irgendwie unsinnig zu denken, dass wenn in internationalen Gewässern ein italienisches Schiff einen Asylbewerber rettet, dann deshalb Italien verantwortlich sein soll für die Prüfung des Asylgesuches. Das kann doch nicht der Sinn der Dublin-Regelung sein. Legale Einreiseverfahren: Das ist der Punkt, der seit zwölf Jahren in der Diskussion steht und wo wir meinen, dass sicherlich in Bezug auf Resettlement ein großer Schritt vorwärts gegangen worden ist in diesen Jahren mit dem gemeinsamen europäischen Resettlement-Programm, aber sicherlich auch mit der vorübergehenden humanitären Aufnahme. Das ist aber nicht ausreichend und ich kann bis heute keinen guten Grund sehen, warum es nicht möglich sein sollte, dass jemand in einem Drittland in einem Erstaufnahmeland oder in einigen Fällen auch im Ursprungsland zu einem Konsulat eines Mitgliedstaates gehen soll und sagt: „Ich bin Flüchtling. Ich möchte einen Asylantrag stellen.“ Es dann eine Vorprüfung gibt und dann ein Visum aus Rechtsschutzgründen oder humanitären Gründen ausgestellt wird, um ganz genau das zu vermeiden oder zumindest erheblich herabzusetzen was wir heute sehen, als einzige Alternative die illegale Einreise über Schlepper. Da muss es Möglichkeiten geben und ich denke mir, wir haben bereits jetzt rechtliche Möglichkeiten, wenn es den politischen Willen gibt, diese legale Einreise zu ermöglichen. Das bedeutet nicht, die Grenzen zu öffnen für jedermann. Das bedeutet natürlich, dass es Kriterien geben muss für die Einreise. Wie die Kriterien im Einzelnen aussehen, denke ich mir, dass gerade das deutsche Programm der vorübergehenden, humanitären Aufnahme für syrische Flüchtlinge ein guter Ausgangspunkt ist. Wenn das aber ausgedehnt würde auf 28 Mitgliedstaaten, dann können wir auch immer weniger berücksichtigen die Familienbeziehungen und andere Beziehungen, die zu einem Land führen, sondern dann wird sich das normalerweise verteilen auf die gesamte Mitgliedschaft der Europäischen Union.

*Zwischenruf des SV Günter Burkhardt (Förderverein Pro Asyl e.V.): ...*

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Ich weise darauf hin, wir schaffen das nie und nimmer, wenn das so weitergeht.



Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Ich würde gern eine Konkretion machen. Das Europäische Parlament hat vorgeschlagen ...

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Hier geht nichts verloren.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): .... im Bereich der Umsetzung von Dublin, dass man Asylsuchende im Rahmen eines Relocation-Projekts, also bevor entschieden ist, in andere Länder transferiert. Das wäre eine konkrete Möglichkeit, wo man die Instrumente nutzen kann, ohne komplett die Vertragswerke zu ändern. Das würde auch in die Richtung gehen, wie der Sachverständige Hein sie hier vorgetragen hat. Die Instrumente liegen bereit. Es war die Entscheidung vom 13. Oktober 2013.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Dr. Schneider

Sachverständiger **Dr. Jan Schneider** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration): Vielleicht ganz kurz zu der Frage, was bedeutet Dublin derzeit für die Personen, die davon betroffen sind und vielleicht für das System. Vermutlich gibt es keinen Zweifel über zwei Punkte: Dublin erzeugt Verwaltungsaufwand und Kosten. Wir haben natürlich unterschiedliche Möglichkeiten, das zu bestimmen. Ich glaube, da fehlen auch noch ein bisschen eine Bilanz und eine wissenschaftliche Befassung mit dem Thema. Ich bin heute hier als Wissenschaftler. Zum zweiten, was bedeutet es für die Personen, die zurückgeführt oder im Rahmen von Dublin in einen anderen Mitgliedstaat transferiert werden. Auch da wissen wir einiges aus anekdotischer Evidenz aus Einzelfällen. Wir wissen aber auch nichts, was sich quantifizieren lässt in dem Sinne, dass wir tatsächlich Maßnahmen auf Grund von Erkenntnissen empfehlen können. Das heißt, wir brauchen da mehr Erkenntnisse, was kostet es und was würden mögliche Alternativen kosten. Wir haben ja einen neuen Fonds aufgelegt in der Europäischen Union, der auch spezifische Maßnahmen zum Ausgleich von Belastungen zur Ausübung von Solidarität vorsieht. Dieser Fonds ist, wenn man das misst an dem, was man sich für die Kompensation der Flüchtlingsaufnahme so

vorstellt, zu gering ausgestattet. Wir haben das mal ausgerechnet. Es ist in dem Antrag die Rede davon, jährlich 100.000 Flüchtlinge in Form von speziellen Programmen aufzunehmen und das über den Fonds zu finanzieren. Wenn man das täte, dann würden die gesamten Gelder, die im Fonds für solchen Maßnahmen vorgesehen sind, nicht mal 50 Prozent dessen betragen, was es pro Jahr kostet - und der Fonds ist für sieben Jahre aufgelegt. Das heißt, wir brauchen mehr Wissen über die Möglichkeiten, Dinge zu finanzieren und wir brauchen mehr Möglichkeiten, festzustellen, was konkrete Maßnahmen wären. Da müsste durchaus ein System, was eine Umverteilung vorsieht, nicht unbedingt mit solchen Härten verbunden sein, die auf individueller Ebene - da kann man sicherlich zustimmen - für einzelne Personen momentan festzustellen sind. Man könnte sich bei einem solidarischen Umverteilungssystem auch in der Bewerberphase vorstellen, dass Staaten sich „twinnen“, dass es Pairings gibt, wo bestimmte Staaten ihre Systeme angleichen. Ich denke, EASO könnte bei solchen Twinnings oder Pairings eine ganz wichtige Rolle haben. Das was eigentlich jetzt der Ansatz ist: über das GEAS oder die Implementierung von GEAS eine sehr viel stärkere Harmonisierung und Kohärenz des europäischen Asylsystems sicherzustellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Rösler wollte noch etwas zum Thema Frontex und Push-back sagen.

Sachverständiger **Klaus Rösler** (EU-Agency Frontex): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Wenn die Frage der Rolle von Frontex bei den kollektiven Zurückschiebungen gestellt wird, möchte ich auch unmittelbar antworten: Also zunächst, wie Herr Burkhardt schon gesagt hat, Frontex ist nicht in konkrete Sachverhaltswürfe involviert. Es gibt keinen uns bekannten Fall, bei dem vorgeworfen würde, dass ein Frontex koordiniertes Boot oder Angehörige von teilnehmenden Mitgliedstaaten in einen Vorwurf der Menschenrechtsverletzungen verwickelt worden wären. Dies ist vor allen Dingen auch deswegen so, weil wir - zweiter Punkt - in unserem Einsatzplan ein klares Verbot von solchen Maßnahmen und eine klare Anwendung des Prinzips des Non-Refoulement vorschreiben. Wir



haben in unseren koordinierten Einsätzen auch keine Ausbootung in Drittstaaten vorgesehen. Drittens: Durch unsere Koordinatoren und Monitoring-Beamten vor Ort stellen wir die Einhaltung des Einsatzplanes sicher. Allerdings etwa im Seegebiet zwischen Griechenland und der Türkei: das ist ein Riesengebiet. Von der Insel Limnos im Norden bis nach Rhodos im Süden wird nur ein kleiner Teil der insgesamt zur Seegrenz-Überwachung von der hellenischen Küstenwache eingesetzten Fahrzeuge von Frontex koordiniert und von Frontex refinanziert. Insofern sind wir nicht überall und die von uns mit zu verantwortenden Maßnahmen beziehen sich nicht auf die gesamte Überwachung dieser Grenze. Wir sind vorrangig in den hauptbelasteten Inseln und in der Nähe der hauptbelasteten Inseln Lesbos und Samos. Wir haben Berichtspflichten, wir haben einen Verhaltenscodex gemäß dem Vorfälle auch von Grundrechtsverletzungen durch alle teilnehmenden Beamten zu melden sind und wir greifen die Verdachtsfälle auf. Ich hatte das vorhin auch schon gesagt. Wir haben den unabhängigen fundamental rights officer, die eine Monitoring-Aufgabe hat und die ebenfalls sich kundig macht in den Einsatzgebieten. Allerdings, wie vorhin gesagt, unsere Einflussmöglichkeiten, unsere Möglichkeiten Druck auszuüben auf den Mitgliedstaat, sind begrenzt. Vielleicht ließe sich auch noch ein bisschen mehr die Zusammenarbeit mit der European Union Agency for Fundamental Rights in dem Zusammenhang intensivieren. Vielleicht würde auch das dazu beitragen, die Fälle, die wir in jedem Fall sehr ernst nehmen und an deren Aufklärung wir interessiert sind, solche Fälle auch zu untersuchen und auf lange Zeit zu unterbinden. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Frau Kollegin Kampmann.

Abg. **Christina Kampmann** (SPD): Ja, wir haben Dublin II und III zu recht schon sehr intensiv diskutiert und ich glaube, Sie haben recht Herr Hein, es wäre politisch sehr schwer durchsetzbar, jetzt eine Alternative einzuführen. Trotzdem glaube ich, dass es dazu keine Alternative gibt. Auf Grund der bekannten Nachteile ist es ungerrecht und unsolidarisch innerhalb der Europäischen Union. Es belastet die betroffenen Staaten

ungemein und vor allem geht es zu Lasten derjenigen, die bei uns Schutz suchen und hat dort wiederum massive Menschenrechtsverletzungen zufolge. Deshalb finde ich es gut, dass wir heute über konkrete Alternativen diskutieren und das Quotensystem, was Sie vorgestellt haben, Herr Dr. Schneider, finde auch ich am gerechtesten. Das kann ich mir am besten vorstellen. Trotzdem sind ja auch die Alternativen nicht ohne Risiken und ohne Nachteile. Sie haben in Ihrem Eingangsstatement schon gesagt, dass natürlich mit einer Übererfüllung dieser Quote zu rechnen ist, auch aus ganz legitimen Gründen, sei es, wenn es um Familiennachzug oder um Sprachkenntnisse geht. Deshalb würde mich interessieren, wie Sie diesen Risiken und Nachteilen zum Beispiel im Sinne einer Übererfüllung begegnen wollen, welche Möglichkeiten es gibt, dieses Defizit – so nenne ich es mal – auszugleichen. Eine andere Alternative, die diskutiert wird, ist das Free-Choice-Verfahren. Da würde mich interessieren, wie Sie dazu stehen, Herr Dr. Schneider. Da würde mich aber auch interessieren, Herr Burkhardt, wie Sie zum Free-Choice-Verfahren stehen und den Nachteilen, die damit in Verbindung gebracht werden, dass man sagt, das könnte ein Wettbewerb nach unten bei den betroffenen Staaten zur Folge haben, eben in dem Sinne, dass die versuchen zu vermeiden, möglichst viele Asylbewerberinnen und Asylbewerber aufzunehmen und da würde mich Ihre Meinung dazu interessieren.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Schneider, Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Dr. Jan Schneider** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration): Danke für die Frage. Es ist richtig, wir sehen, dass einige Staaten derzeit mehr tun als Sie gemäß dieser von uns jetzt mal plakativ dargestellten fairen Quote zu tun verpflichtet wären. Wir sehen natürlich das Beispiel Schweden in der Hinsicht als Spitzenreiter Top 1. Die entscheidende Frage ist vermutlich, wie geht man mit einem solchen System der Anmeldung einer Überforderung um. Staaten wie die Bundesrepublik, Staaten wie Schweden, sicherlich auch Staaten wie Frankreich, sind sehr wohl imstande, deutlich mehr zu tun als andere Staaten, auch über so eine Quote hinaus. Es geht darum, mit der Quote eine Orientierung zu haben und es würde in der



Praxis, und das ist vermutlich eine Option, nicht darum gehen, dass automatisch beim Überschreiten dieser Quote ein Ausgleichsmechanismus in Kraft tritt oder Zahlungen fließen müssen, sondern, dass das mit einem Mechanismus zu verknüpfen wäre, bei dem der Mitgliedstaat tatsächlich aktiv werden muss und ein System, wie immer es dann geartet wäre, auslösen würde und sagen würde, ich stelle einen Antrag auf Prüfung unserer Überforderung. Das hat der Sachverständigenrat selbst, also unsere neun Experten, die im Rat sitzen, auch schon skizziert. Es könnte ein Gremium auf europäischer Ebene eingerichtet werden aus Vertretern des Parlaments sicherlich, Vertretern der Kommission, Vertretern auch des Rates, unter Umständen auch EASO, um mit einer solchen Troika – so haben sie es genannt – dann als Gremium zu fungieren, bei dem ein solcher Antrag erst mal eingereicht und geprüft würde, ob eine objektive Überforderungssituation festzustellen ist. Also das heißt, ... . Bitte?

Nicht rekonstruierbarer *Zwischenruf*.

Wenn von diesem Gremium - sollte es das geben - eine Überforderungssituation festgestellt würde, müsste natürlich ein gewisser Mechanismus greifen, der ja noch nicht existiert.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Sie sagten vorhin, Sie kommen aus der Wissenschaft. Wir kommen aus dem richtigen Leben. Jetzt angenommen, ich habe jetzt hier die Zahlen vor mir liegen. Ungefähr ist das ja gleich. Ich habe mich gründlich damit beschäftigt. Deutschland hat 40.000 zu viel, England 40.000 zu wenig. Nach welchem System wollen Sie jetzt die 40.000 aussuchen? Die sagen: „Wir wollen aber nicht nach England. Wir wollen gern hierbleiben.“ Die Engländer sagen: „Wir hätten aber nicht gern 40.000 mehr.“ Ist dann jede Überstellung ein rechtsmittelfähiger Verwaltungsakt, gegen den geklagt werden könnte? Oder Zypern hat viel zu viel, Island zu wenig. Da sagt einer: „Ich friere jetzt schon. Ich will nicht nach Zypern.“ Ein anderer sagt: „So habe ich mir das nicht vorgestellt, dass ich jetzt in Island ankomme.“ Nichts gegen Island, aber so wird jeder einen Grund haben, warum er aber jetzt nicht in ein anderes Land gehen möchte. Oder einer sagt: „Warum denn ich, warum nicht der Nachbar?“ Oder er sagt: „Ich habe sieben

Verwandte hier. Warum muss ich jetzt gehen? Drüben habe ich keine Verwandten.“ Wir können nicht 40.000 Leute einsammeln und die jetzt irgendwo hinfahren.

Sachverständiger **Dr. Jan Schneider** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration): Gut, vielleicht zunächst zur Rolle von Wissenschaft. Die ist natürlich auch nicht, so ein System ganz konkret auszugestalten.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Das dürfen Sie nicht alles so ganz ernst nehmen.

Sachverständiger **Dr. Jan Schneider** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration): Natürlich gibt es dazu ein paar Vorstellungen. Ich hatte das ansatzweise auch schon skizziert. Es geht bei dieser Entwicklung des europäischen Asylsystems und einer Weiterentwicklung natürlich um Prozesse. Es wäre durchaus vorstellbar, dass zwischen einem Land mit einer Erfüllung oder möglicherweise einer Übererfüllung – es könnte sein, dass Deutschland in Zukunft noch wesentlich mehr aufnimmt als seiner Quote entspricht -, und einem Land, was ein unmittelbarer Nachbar ist, zum Beispiel Polen, mit dem ja im Rahmen der Integration auch in vielen anderen politischen Bereichen kooperiert wurde, ein Twinning stattfindet. Dass im Rahmen dieses Twinning eine viel stärkere Vereinheitlichung des Verfahrens und des Systems stattfindet und sich vielleicht auch eine Möglichkeit der gemeinsamen grenznahen Bearbeitung von Asylanträgen ergibt, wie das durchaus in den Ideen der Kommission und auch, wenn ich es richtig verstehe, in der Praxis von EASO bereits vorgesehen ist. Dafür zu sorgen, dass das, was tatsächlich – und das ist Fakt – bei Mitgliedstaaten bisweilen als finanzielle und bürokratische Belastung empfunden wird, ein Stück weit ausgeglichen werden kann.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Er will nicht nach Polen, er will hierbleiben.

Sachverständiger **Dr. Jan Schneider** (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration): Gut, die Frage, ob damit dann Zwangsmechanismen verbunden sind, ist letztlich eine politische Frage. Es kann über Anreizsysteme



natürlich passieren. Es kann auch Prüfhierarchien geben, die haben wir momentan auch in der aktuellen Dublin-Verordnung drin, dass natürlich familiäre Bezüge oder Sprachkenntnisse beispielsweise berücksichtigt werden könnten, bevor dann ein Zwangsmechanismus in Kraft tritt. Also eine etwas weichere Form der Politik wäre hier durchaus denkbar. Ob sie praktikabel ist, steht sicherlich auf einem anderen Blatt. Da muss man auch sagen, kann man auf einem weißen Blatt Papier sicherlich nicht alle Szenarien skizzieren. Ganz kurz zum Modell Free-Choice-Verfahren, also die Möglichkeit für Schutzsuchende sich den Staat auszusuchen, in dem sie ihr Verfahren betreiben wollen, birgt gewisse Risiken. Es gibt ja das Argument „viel würde sich faktisch wahrscheinlich gar nicht ändern“, denn über Schleuser und Schlepper kommen Personen ohnehin ungefähr dorthin, wo sie hinwollen. Das stimmt von dem, was wir aus der wissenschaftlichen Bearbeitung des Themas kennen, auch nur bedingt. Wir wissen beispielsweise aus Studien, die das BAMF gemacht hat, die BAMF Forschungsgruppe, dass es eben nicht nur die Bestimmung durch den Schutzsuchenden ist, wo er jetzt landet, sondern tatsächlich auch Schleusernetzwerke und gewisse Zufälle eine ganz große Rolle dabei spielen, wo jemand hinkommt. Zwei Risiken eines Free-Choice-Verfahrens würde ich benennen wollen. Allein rhetorisch bedeutet das eine gewisse Renationalisierung, wenn man sagt, ein Land ist dann sozusagen in der Rolle, die Verfahren zu bearbeiten, die es bekommt und zum zweiten, der Vorbehalt einer Möglichkeit, dass dadurch eine Art *race to the bottom* stattfindet, also dass Standards bewusst runtergesetzt werden von gewissen Staaten, die gerade einen höheren Andrang haben. Diese Kritik ist durchaus als Risiko ernst zu nehmen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Gut. Herr Burkhardt.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Diese Gefahr, dass Standards nach unten gehen, ist bereits jetzt eine Folge von Dublin. Wie sonst ist zu erklären, dass Grenzstaaten versuchen, sich der Verantwortung zu entledigen, indem sie die Grenzen dicht machen? Das heißt, dieses Thema haben wir jetzt schon. Die Frage ist, was wir tun müssen. Zur Freizügigkeit

in Europa: Warum sollen Anerkannte sich nicht woanders einen Job suchen und da hin ziehen dürfen? Herr Bosbach, Ihr Problem ist die Frage, wie stelle ich Akzeptanz her in einer Gesellschaft.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Nein, das war nicht die Frage.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Gut, tue ich so, als hätten Sie sie gestellt und beantworte sie trotzdem. Die Frage ist, wenn Menschen eine Arbeit finden, wenn sie sich quasi selbst ernähren und einen Beitrag zur Gesellschaft leisten, und das können auch Flüchtlinge, dann ist das keine Belastung. Das wäre der Vorteil eines Modells, wo sie die Rolle von Familie, Communitys, Sprache stärker gewichten. Dass nicht alle nach Deutschland wollen, hat sich gezeigt am Beispiel von Frankreich. Auf Platz eins oder zwei der Liste der Hauptherkunftsländer steht Kongo, französischsprachig. Sie reduzieren illegale Weiterwanderungen, sie bekämpfen Schlepper, weil sie ihnen die Geschäftsgrundlage entziehen. Das Modell hat einige Vorteile, wenn man es auch mit anderen flankierend koppelt, Stichwort Integration, Stichwort Freizügigkeit in Europa für in einem anderen Staat Anerkannte. Wir haben uns erst einmal die Frage gestellt: Wo ist denn das Hauptproblem des jetzigen Systems. Das hatten Sie, Frau Kampmann, ziemlich perfekt zusammengefasst: Das jetzige Dublin-System ist gescheitert. Ich bin zutiefst überzeugt, dass wir eine europäische Politik benötigen. Und wenn es nicht von uns einen Vorstoß gibt, dann fährt dieses europäische Asylsystem noch weiter gegen die Wand.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Kampmann noch dazu.

Abg. **Christina Kampmann** (SPD): Ja, das wissen wir ja. Trotzdem hätte ich mich gefreut, wenn Sie meine konkrete Frage beantwortet hätten und nicht eine, die Herr Bosbach gar nicht gestellt hat. Was sagen Sie denn zu diesem Argument, dass – und Sie haben es gerade auch noch mal erwähnt, Herr Dr. Schneider – die Gefahr besteht, dass Standards dann nach unten gesenkt werden? Wir wollen auch offen diskutieren und gucken, was ist tatsächlich das beste Modell, wenn wir über Alternativen diskutieren. Gibt es da was, was man dem



entgegenen kann oder sagen Sie, das ist totaler Quatsch und die Vorteile überwiegen so stark, dass wir sagen würden, das ist trotzdem der richtige Ansatz?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Burkhardt.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Die Frage ist doch, warum sollen die Standards nach unten gehen. Weil mehr Asylsuchende kommen, wird die Qualität der Verfahren schlechter? Das darf nicht der Fall sein. Da kann man in Europa mit Finanztransfers arbeiten, auch damit Verfahren an Qualität gewinnen. Ich glaube, wir sind hier bei der Frage, was will man politisch wie steuern. Aber vielleicht habe ich die Frage noch nicht genau beantwortet und Sie fragen noch mal präziser nach.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Veit, versuchen Sie es mal.

BE **Rüdiger Veit** (SPD): Ich will versuchen, die Frage von Herrn Burkhardt zu beantworten. Warum soll das so sein? Das liegt doch auf der Hand. Wenn ich kein Regulativ habe, außer der Quote und der Dekompensation durch finanzielle Anreize bei Übererfüllung der Quote, das heißt aber im Wesentlichen dann nach dem Free-Choice-Prinzip jeder entscheiden kann, wo er hinwill, dann ist doch klar, was passiert. Dann gehen die Leute dort hin, wo es ihnen relativ gesehen am besten geht. Das kann man niemandem verübeln. Das ist eine ganz normale menschliche Reaktion. Das aber heißt im Gegenschluss, dass diejenigen, die möglichst wenig Flüchtlinge aufnehmen wollen, nicht daran interessiert sind, Bedingungen zu schaffen, wo sozusagen dann Flüchtlinge ihrerseits zu der Entscheidung kommen könnten, da möchte ich aber gerne hin. Das führt ganz automatisch dazu, dass die Standards nach unten gesenkt werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): So, jetzt muss ich mich aber auch mit Blick auf die Uhr – dass mir das mal passiert, hätte ich nicht gedacht – schützend vor die GRÜNEN stellen, sonst kommen die heute total unter die Räder.

BE **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Bosbach, vielen Dank, dass Sie die verbleibenden null Minuten ... .

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir haben mit Rücksicht auf Herrn Veit eine Verlängerung. Alle Spiele enden sowieso in Brasilien in einer Verlängerung. Da können wir das heute auch machen.

BE **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Aber die Ruhe ist auch manchmal entscheidend, um Sachfragen zu klären. Vielleicht können wir in Zukunft bei den Anhörungen Fragen sammeln, das wäre meine Anregung. Weil natürlich möchte auch ich nicht die Geduld und auch das Engagement der Anzuhörenden hier überstrapazieren. Selbstverständlich habe ich auch Fragen, die ich gerne stelle. Ich habe aber auch eine Anmerkung zu Herrn Hailbronner. Ich fasse jetzt Ihren Beitrag schon so zusammen, dass Sie sagen, dass die meisten Bootsflüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, also die meisten Menschen, die auf dem Mittelmeer hierherkommen. Wir haben über die Tatsache gesprochen oder den Vorwurf erhoben, dass es so viele Menschen gibt, die aus wirtschaftlichen Gründen herkommen. Da muss ich mich doch schützend davor werfen, weil die Menschen aus Eritrea, Somalia, Afghanistan, Syrien und Sudan, die ja die deutliche Mehrheit bilden der Menschen, die wir aus dem Meer fischen, bei denen kann es mit Verlaub nicht stimmen. Das vorweg. Deswegen bin ich auch sehr dankbar für die Richtigstellung und auch Stellungnahmen von Ihnen, Herr Hein, mit der Expertise, die Sie aus Italien haben. Ich selber war auch in Italien und was mir aufgefallen ist bei der Besichtigung von Flüchtlingsaufnahmeeinrichtungen und überhaupt der ganzen Organisation, beispielsweise auf der Insel Sizilien, das ist schon sehr eindrücklich gewesen, dass es doch etwas ganz anderes von einem Staat erfordert, wenn er eine ad-hoc-Aufnahme organisieren muss, sprich eine Über-Nacht-Aufnahme. Wir haben teilweise Zahlen von 500.000 Menschen, sogar 3.000 einmal an der Küste in Italien. Das sind Momente, da müssen wir uns alle die Frage stellen, ob das nicht eine andere Anforderung ist an einen Mitgliedstaat als beispielsweise für Deutschland, wo man relativ klar sehen kann, wie viele Asylanträge werden hier gestellt und wie viele werden





kommen. Da wäre meine Frage: Wie geht Italien mit diesem Argument um? Ist das nicht auch ein Grund dafür, dass wir unterschiedliche Standards im gemeinsamen europäischen Asylsystem, das ja kein gemeinsames ist per se, sondern nur eine Verständigung auf bestimmte Verfahren. Aber das sagt ja nichts darüber aus, dass wir gemeinsame Standards hätten in Europa, was Asylverfahren angeht und den Umgang mit Flüchtlingen. Das heißt, wie geht Italien mit dieser Situation um? Da vor allendingen auch die Frage: Was gedenkt es zu tun jetzt im Zuge der Ratspräsidentschaft?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wen fragen Sie?

BE **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herrn Hein, das habe ich schon gesagt. Er ist hier der Italien-Experte. Darüber hinaus ein Punkt, der noch nicht aufgegriffen wurde, aber auch wieder europäisch diskutiert wird. Ich habe das jetzt erlebt in der letzten Woche im Europarat, wo auch Vertreter unseres Parlamentes dafür gestimmt haben. Zu Vorschlägen, wie Auffanglager in Libyen, auch die finanzielle Unterstützung von Libyen für das Abhalten von Flüchtlingen mit der bloßen zur Kenntnisnahme und Akzeptanz dafür, dass dieses Land gar kein wirkliches Asylsystem hat, gar nicht unsere Ansprüche, die wir menschenrechtlich haben, gewährleisten kann und vor dem Hintergrund, dass wir aus sämtlichen Stellungnahmen lesen und vor allem von Human Rights Watch eindrücklich beschrieben haben, über die Praktiken in den Auffanglagern oder den Lagern in Libyen. Das heißt, wo wird das hinführen? Ist das eine Anknüpfung an die Politik, die wir von Berlusconi und Gaddafi kennen? Was wir uns heute gar nicht mehr vorstellen können, dass wir mal mit Gaddafi auch eine gemeinsame Asylpolitik hatten. Also diese Idee und dieser Trend – nicht im Sinne von Liberalisierung, sondern im Sinne von Abschottung – wieder mit solchen Staaten in Kooperation zu gehen, ist das ein Hirngespinnst von mir, eine zu große Angst oder ist das eine Debatte auf europäischer Ebene?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Professor Hailbronner hat mir gerade mitgeteilt, dass er in wenigen Minuten das Lokal verlassen muss, weil er noch zurückkehren möchte. Deswegen

bitte ich um Verständnis, wenn er früher gehen muss. Herr Hein.

Sachverständiger **Christopher Hein** (Italienischer Flüchtlingsrat): Frau Amtsberg, danke für diese Fragen. Italien hat an diesem letzten Wochenende, zwischen Freitagnachmittag und Montagmittag, 5.450 Menschen aufgenommen. In zehn verschiedenen Schiffen, davon sechs von der Kriegsmarine, zwei von der Küstenwacht und zwei Handelsschiffe. Die Menschen sind verteilt worden auf verschiedene Häfen, nicht nur in Sizilien, sondern auch in Apulien und in Salerno, südlich von Neapel. Gestern Nachmittag sind in Salerno 1.066 Menschen angekommen. Salerno ist eine Stadt, die überhaupt keine Einrichtungen dafür hat. Aber sie konnten ja nicht alle in denselben Hafen laufen. Daher ist diese Verteilung vorgenommen worden. Das heißt aber auch, dass sicherlich ein Teil der Menschen von dort direkt weitergehen werden und auch in Deutschland ankommen werden. Das ist klar, das weiß man. Eine Steuerung bedeutet, das politisch in die Hand zu nehmen und nicht nur einfach den Schleppern zu überlassen, die die Menschen von Salerno nach Nürnberg bringen und da erneut finanziellen Druck ausüben, Familienangehörige bedrohen und so weiter. Das ist natürlich ein Stress auf ein Aufnahmesystem, was unzureichend ist, sowieso in Italien. Ganz anders, und da denke ich, haben Sie völlig recht, als wenn sie wie in Deutschland von allen Anrainerländern mehr oder weniger verteilt übers Jahr hinweg auch eine große Anzahl von Asylbewerbern reinkommt. Damit will ich aber nicht sagen, dass es eine Rechtfertigung wäre, dass Italien ein unzureichendes Aufnahmesystem hat, das es im Augenblick versucht zu verbessern. Aber ich denke mir auch, dass im Rahmen einer europäischen Solidarität die Art der Ankunft und die Art der geografischen Exposition eines Landes, wie natürlich auch Malta, eine Rolle spielt, so dass man nicht nur einfach jetzt die Zahlen krass gegeneinander setzen kann. Ich bin Ihnen dankbar über die Frage zu Libyen. Meine Einrichtung, der Italienische Flüchtlingsrat, hat ein Projekt in Libyen, ein Büro in Tripolis. Wir haben mit großen Schwierigkeiten Zugang zu einer Reihe von Abschiebezentren. Diese Abschiebezentren, wenn man sie einmal gesehen hat, kann man sie nicht mehr vergessen. Sie sind von einer



Unmenschlichkeit, die von Human Rights Watch kürzlich richtig beschrieben worden ist. Wir sind in Libyen seit 2008, und ohne Zögern kann ich feststellen, dass es nach der Revolution 2011 keine Besserung gegeben hat. Die libysche Position ganz offiziell ist die, dass es in Libyen keine Flüchtlinge gibt, keine Menschen, die internationalen Rechtsschutz brauchen, dass es nur illegale Einwanderer gibt. Also nicht nur wie Sie sagen, dass es kein wirkliches Asylwesen gibt. Es gibt überhaupt nichts dergleichen. Es gibt keine minimale Anerkennung von Grundrechten, von nicht libyschen Menschen, zumal dann, wenn sie auch keine Araber sind, sondern aus Subsahara-afrikanischen Ländern kommen. Das heißt, es ist überhaupt keine Option im Augenblick, jetzt in Libyen Einrichtungen schaffen zu wollen, um dort ein Asylverfahren durchzusetzen. Das ist nicht zu verwechseln. Was wir vorschlagen ist, dass man eine Möglichkeit hat, auch in Tripolis oder auch in Bengasi zu einem Konsulat eines EU-Mitgliedstaates zu gehen. Das ist eine ganz andere Sache. Wir können uns nicht vorstellen, weder in Libyen und auch nicht Ägypten gegenwärtig irgendwie eine Externalisierung eines Asylverfahrens wirklich realistisch ins Auge zu fassen. Es geht nicht darum zu externalisieren, es geht darum, die Möglichkeit einzurichten, die Stellung des Asylantrages vorziehen zu können, bevor man physisch anwesend ist. Das ist die einzige Frage. Also eine Zusammenarbeit mit Libyen auf lange Sicht sicherlich, wie mit allen anderen Ländern der Welt, wo es notwendig ist Menschenrechtsstandards zu verbessern und damit auch auf lange Sicht vielleicht Voraussetzungen zu schaffen, dass diese Länder auch ein Asylland werden. Marokko zum Beispiel ist auf dem Wege dahin. Im Augenblick und für die absehbare Zukunft sehe ich weder in Libyen noch in Ägypten noch eine Chance dafür.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Lindholz.

Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich weiß, es ist schon spät. Ich versuche mich kurzzufassen. Ich hätte noch ganz viele Fragen. Aber das ist alles heute bei dem komplizierten Thema und der wenigen Zeit nicht hinzubekommen. Meine Fragen richten sich an Herrn Dr. Visser und auch

an Herrn Burkhardt. Eine Frage, das GEAS schreibt ja mit der eingefassten Dublin und EURODAC-Verordnung sowie der Asylverfahren und Aufnahmerichtlinien wichtige Asylstandards fest. Wie sieht hier Ihrer Auffassung nach die aktuelle Umsetzung aus, der Umsetzungsstand? Sollten wir bevor wir weiteres ändern nicht erst mal noch abwarten, bis alles umgesetzt ist und wie ist hierzu Ihre Einschätzung? Und die zweite Frage richtet sich jetzt aus der Diskussion wie wir sie heute erleben und aus Ihren Beiträgen ebenfalls an Herrn Dr. Visser und auch an Herrn Burkhardt. Was halten Sie beide von dem Quotensystemen, das Herr Dr. Schneider vorgeschlagen hat. Der Idealfall wäre die Quote. Jeder darf wählen, wo er hingehen möchte und bekommt vorher auch das entsprechende Visum. Ich sage mal, das wäre vielleicht so eine Art Idealzustand. Lässt sich so etwas überhaupt umsetzen? Wie gehen wir mit den unterschiedlichen Standards sowohl was auch die Asylverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten angeht um? Wie gehen wir dann mit den einzelnen unterschiedlichen Aufnahmestandards um? Wie gehen wir mit der Problematik um, dass manche Länder finanziell gar nicht in der Lage wären, entsprechende Ausgleichszahlungen an Länder wie Deutschland zu erbringen, die ihre Leistungen überobligatorisch erfüllen? Denn ich denke, das gleiche Problem habe ich doch jetzt schon. Ich habe den Mangel dort, wo die Länder nicht in der Lage sind, das zu erfüllen und eine Übererfüllung zum Beispiel bei uns und ich glaube, es war in Schweden oben, wenn ich das jetzt richtig im Kopf habe. Schaffen wir da tatsächlich mehr Gerechtigkeit als das momentan der Fall ist unter den Ländern? Ich bin ja erst neu im Deutschen Bundestag und mit diesem Thema erst neu befasst. Sie haben viel mehr Erfahrungen. Für wie realistisch halten Sie denn überhaupt solche gemeinsamen Vorgehensweisen, was Quotenzahlen angeht, was Verteilung angeht, was gegenseitige Anerkennung angeht im Rahmen der Verhandlungen der europäischen Länder untereinander? Deutschland appelliert ja jetzt schon an die anderen Länder, mehr Flüchtlinge aufzunehmen. Ich sage mal, es passiert nichts. Ist es überhaupt realistisch? Kommt man da überhaupt auf einen gemeinsamen Nenner und wie kann man so etwas erreichen? Dankeschön.



Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Dr. Visser.

Sachverständiger **Dr. Robert K. Visser** (European Asylum Support Office):

*Dolmetscherin:* Vielen Dank. Nochmal zu warten, bevor man es wieder wechselt, das denke ich, ist ein sehr verständlicher Ansatz. Und das ist auch notwendig. Denn wenn man ein Abkommen hat, dass etwas anders gemacht werden sollte, dann sollte man das doch erst einmal ausprobieren, bevor man den nächsten Schritt macht und es nochmal ändert. Das europäische System ist ein dynamisches System, genau wie die nationalen Systeme, sowohl in Bezug auf die operative Seite, und da sehe ich, dass die Änderungen von Tag zu Tag so sind, dass man sich anpassen muss. Die Realität ändert sich in allen Einwanderungsländern im Bereich der Zuwanderung sehr schnell. Deswegen muss man darauf reagieren. Wir müssen uns auf die Implementierung konzentrieren. Man muss natürlich das machen, was man versprochen hat zu tun. Aber gleichzeitig muss man darauf achten, dass, wenn notwendig, man sich auch anpasst, und zwar sofort und nicht in fünf Jahren. Denn dann sieht die Situation wieder anders aus. Ein Quotensystem, das ist ein hervorragender Beitrag, das heißt ein sehr guter Beitrag dafür, dass es die Diskussion überhaupt schon mal in Gang setzt. Mein Nachbar hier zur Rechten sagte mir, um eine Diskussion zu beginnen, braucht man einen Dialog. Man kann sehr viel dazu äußern, auch zur praktischen Seite, vielleicht ist es nicht gerade der richtige Moment dafür, aber, um Ihnen ein Beispiel zu geben, nicht nur um das jetzt hier zu diskutieren, sondern nur um aufzuzeigen, wie die Unterschiede sind. Zum Beispiel kann man die Gesamtzahl der Asylanträge in einem Land nehmen – das wurde auf der Folie gemacht – oder man kann auch die Gesamtzahl der angenommenen Asylbewerber nehmen. Das ist ein Unterschied. Auch das ist nicht 1:1 in unterschiedlichen Ländern. Über beides lässt sich streiten, weil es politische Entscheidungen sind, die getroffen werden in den Ländern, aber es sind auch wirklich schwierige Fragen. Maßnahmen sind gut und Maßnahmen fangen jetzt an. Ich hoffe, dass diese Debatte fortgesetzt wird, nicht nur um die Lasten aufzuteilen. Diesen Begriff 'Lasten' mag ich nicht so gern. Es sei denn, man schaut sich den Haushalt des Mittelstandes an. Es

geht natürlich um die finanzielle Belastung. Es geht, denke ich, mehr um Kapazitätsteilen, also es geht natürlich um finanzielle Kapazitäten, aber vielleicht auch um andere Ressourcen, die geteilt werden können. Darüber ließe sich vielleicht auch diskutieren. Dankeschön.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Burkhardt.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Ich finde bei der Frage, was müssen wir alles noch umsetzen in Deutschland, das öffnet schon fast den Weg zum nächsten Treffen. Hier hätten natürlich nicht nur Pro Asyl, sondern viele Menschenrechtsorganisationen und Kirchen Vorstellungen und Erwartungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien, was konkret geschehen soll. Es ist glaube ich, kein Gegensatz, das jetzige System umzusetzen und Änderungen vorzunehmen. In unserem Memorandum hatten wir auch formuliert, was wir genau ändern wollten: Es sind rechtstechnische Änderungen im Dublin-System. Die Geldfrage muss man abwägen gegen die Frage, was kostet das jetzige System. Es ist immens teuer. Über jeden dritten Asylantrag in Deutschland wird eine Akte angelegt und dann erfolgt die Überstellung oder auch nicht. Also wir haben ein sehr bürokratisches System aufgebaut.

Zur Frage, was wir konkret kurzfristig tun könnten: Das Instrument, das angelegt ist, heißt Relocation. Das hat Deutschland auch mal gemacht. Von Malta hat man etwas über 100 Flüchtlinge übernommen und man könnte dieses Instrument auch jetzt ausbauen und sagen, dass man Syrern, die in Italien anlanden oder in Griechenland, die Angehörige in Deutschland haben, die Möglichkeit gibt, hierher zu kommen und hier einen Asylantrag zu stellen. Man könnte sie auch in die humanitären Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern integrieren, sodass eine Antragstellung aus Italien oder aus Griechenland möglich wäre. Also da gibt es Handlungsspielräume, ohne dass man komplett das System übernimmt, das wir vorschlagen.

Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Kurze Nachfrage. Was halten Sie von dem Quotenmodell? Wenn ich schon das Quotenmodell einführe und jemand erfüllt die Quote überobligatorisch, es



sollen Ausgleichszahlungen stattfinden, kann das keine Einbahnstraße sein, also Deutschland kann nicht immer nur aufnehmen und dann aber auch keine Ausgleichszahlung erhalten – ich werfe das jetzt mal so in den Raum - . Wie will man das denn in der Praxis umsetzen, weil die Länder, in denen der Mangel besteht, sind auch die Länder, die wahrscheinlich keine Zahlungen leisten könnten? Also ein System der Quote umzustellen, bedeutet doch auch immer, dass ein fairer Ausgleich der Länder an anderer Stelle erfolgen muss. Wie realistisch ist das?

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Es ist auch eine Frage, was es uns alle in Europa kostet, wenn das jetzige System weiter besteht. In Deutschland würde ich einfach an Ihrer Stelle auch mal evaluieren, wie lange es braucht, bis Flüchtlinge integriert sind und Jobs haben, wenn man sie unterstützt; in Relation dazu, wenn sie in Bulgarien oder in Griechenland oder in Italien auf der Straße leben sollen und man sie zwangsweise hin und her schiebt. Also: Das jetzige System führt zu Folgen, die inhuman sind, die teuer sind und die uns alle nicht zufrieden stellen können.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Also, Sie sind für das Quotensystem.

Sachverständiger **Günter Burkhardt** (Förderverein Pro Asyl e.V.): Nein, wir sind davon grundsätzlich überzeugt, dass ein System nicht einfach eine feste Quote vorschreiben sollte, sondern, dass die Möglichkeit des Flüchtlings bestehen muss zu sagen, ich möchte aus sprachlichen Gründen, aus Gründen, weil eine Familie da ist, in ein anderes EU-Land. Und das muss berücksichtigt werden. Wenn sie starre Quoten vorgeben, wird es wieder zu Härten führen - wie bisher.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Gut, zwanzig nach fünf. Ich wünsche allen noch einen schönen Tag oder Abend und darf mich vor allem bei den Sachverständigen und beim Publikum und bei unseren Dolmetschern in Hochform bedanken, dass Sie uns heute unterstützt haben. Danke und auf Wiedersehen.

Schluss der Sitzung: 17:18 Uhr

## Stellungnahme von Christopher Hein

Zum Antrag „Das Massensterben an den EU Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union“,

in Vorbereitung der öffentlich Anhörung beim Innenausschuss 2.Juli 2014

### 1. Zugang zum Rechtsschutz für Flüchtlinge in der EU

#### 1.1 Asylantragstellung

Die EU Richtlinie über das Asylverfahren sieht auch in der abgeänderten Fassung<sup>1</sup> im Artikel 3 Abs.1 vor, dass der Antrag auf die Anerkennung internationalen Schutzes im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen gestellt werden. Weder diese Richtlinie noch andere Normen der EU behandeln die Frage, wie ein Asylbewerber das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates erreichen kann. Die Einreise eines Asylbewerbers ist den allgemeinen Bedingungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen unterworfen, d.h. insbesondere den Vorschriften des Schengener Visakodex<sup>2</sup> und des Schengener Grenzkodex<sup>3</sup>. In für die Mitgliedsstaaten verbindlicher Form wird von der gegenwärtigen Rechtslage eine Unterscheidung zwischen Asylbewerbern und anderen Drittstaatsangehörigen erst von dem Augenblick an gemacht, in dem die Person physisch das Hoheitsgebiet erreicht und dort einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat. Wie sich aus Absatz 3 des Art.3 der Verfahrensrichtlinie ergibt, wird es den Mitgliedsstaaten freigestellt, die Richtlinie auch für die Prüfung von Anträgen, die außerhalb des Hoheitsgebiets gestellt werden, anzuwenden. Es ist also den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen, auf nationaler Ebene weitergehende Regelungen für den Zugang zu internationalem Schutz einzuführen oder beizubehalten, aber entsprechende einzelstaatliche politische Entscheidungen sind außerhalb der gemeinschaftlichen EU Politik und ihrem im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) verankerten Rechtsrahmen angesiedelt.

Die Nichtbeantwortung der grundsätzlichen Frage, wie ein Schutzsuchender Zugang zum Gebiet der Europäischen Union und damit zu Asyl haben kann, hat in den letzten 20 Jahren zu mehr als 20.000 Toten und Vermissten, nach vorsichtiger Schätzung<sup>4</sup>, unter

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2013/32/EU v.26.Juni 2013

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr.810/2009 v.13.Juli 2009

<sup>3</sup> Verordnung (EG)Nr.562/2006 v.15.März 2006

<sup>4</sup> S. fortresseurope.blogspot.com

den Menschen geführt, die angesichts der Unmöglichkeit legaler Einreise in das Unionsgebiet zu verschiedensten Formen illegaler Einreise Zuflucht genommen haben.

Gleichzeitig hat diese Nicht-Politik das gesamte Asylwesen, auch in der öffentlichen Meinung, in einen Zusammenhang von Illegalität gebracht. Tatsache ist, dass der ganz überwiegende Teil aller Asylbewerber – nach einigen Schätzungen etwa 90 Prozent – in der Tat irregulär einreist, also zunächst einmal die aufgestellten Regeln für die Überschreitung der EU-Außengrenzen verletzt, um dann, nach solchermaßen erfolgten Einreise auf Grundlage des Antrags auf internationalen Schutz und im Hinblick auf die Vorschrift des Art.31 der Genfer Flüchtlingskonvention sozusagen vorübergehend amnestiert zu werden bis zum Abschluss des Asylverfahrens. Diese Lage hat sich über die letzten 20 Jahre in Folge der Schengener Einreise- und Grenzbestimmungen entwickelt, während in den 80iger Jahren des vorigen Jahrhunderts etwa 90 Prozent aller Asylbewerber auf legale Weise nach Westeuropa eingereist war.

Die bereits in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts im Zusammenhang der vom Maastrichter Vertrag vorgesehenen Zwischenstaatlichen Zusammenarbeit begonnene und dann auch nach der vom Amsterdamer und später Lissabonner Vertrag eingeführten Vergemeinschaftung der Flüchtlingspolitik bis heute fortgesetzten Nicht-Politik im Bezug auf den Zugang zu internationalem Schutz hat außerdem wesentlich zum Entstehen und zur Ausbreitung internationaler Kriminalität beigetragen. Die irreguläre Einreise in das EU Gebiet erfolgt in aller Regel unter Mithilfe von Schlepperorganisationen, deren Geschäftsumfang in Nordafrika und dem Vorderen Orient das Volumen des Drogenhandels übersteigt. Es ist zu beobachten, dass eine Verstrickung zwischen Schleppern und Organisationen des Menschenhandels zunimmt und damit auch die Praktiken der Entführung von Flüchtlingen und der Erpressung ihrer Familienangehörigen von der Halbinsel Sinai vor allem auf Libyen übergreifen haben. Auch die irreguläre Weiterreise in der EU vom Ersteinreise- zum Bestimmungsland, mit besonderer Berücksichtigung unbegleiteter Minderjähriger, ist von Schlepperorganisationen organisiert und kontrolliert. Von den 60.000 Drittstaatsangehörigen, die in den ersten 6 Monaten über das Meer in Süditalien angekommen sind, sind etwa 10 Prozent unbegleitete Minderjährige, von denen nur ein relativ geringer Teil in Italien bleibt und einen Asylantrag stellt.

## 1.2 Die Debatte und die Lösungsvorschläge

Die Frage des Zugangs zu internationalem Schutz wurde schon in der Entschließung des Europäischen Rats in Tampere, Oktober 1999, aufgeworfen. Der Rat, ohne im einzelnen bestimmte Maßnahmen zu erwähnen, verlangt die Entwicklung gemeinsamer Einwanderungs- und Asylpolitiken, bei denen die Notwendigkeit von Grenzkontrollen und Bekämpfung illegaler Einwanderung in Einklang gebracht werden muss mit der Garantie des Zugangs für diejenigen, die legitimer Weise Zugang benötigen. Die Europäische Kommission hat in der Folge von „Tampere“ über viele Jahre hinweg in verschiedenen Mitteilungen an das Europaparlament und den Rat die Zugangsfrage behandelt; hat 2001 eine Machbarkeitsstudie zu Geschützten Einreiseverfahren („Protected Entry Procedures“, PEP) in Auftrag gegeben<sup>5</sup>; hat die Möglichkeit gemeinsamer Praktiken bei der Visaerteilung und den Kontrollen der Außengrenzen in Bezug auf Asylgesichtspunkte erörtert und im Februar 2014<sup>6</sup> noch einmal Maßnahmen für den geschützten Zugang von Flüchtlingen und Asylbewerbern vorgeschlagen, ohne allerdings konkrete Entwürfe für gesetzgeberische Reformen auf EU Ebene vorzulegen. Folgende Formen des Zugangs zu internationalem Schutz sind zu unterscheiden<sup>7</sup>:

- a) Dauerhafte Umsiedlung von Flüchtlingen (Resettlement)
- b) Vorübergehende humanitäre Aufnahme und Kontingentflüchtlinge
- c) Aufnahme im Fall der Anwendung der Richtlinie über Vorläufigen Rechtsschutz
- d) Evakuierung; Einrichtung humanitärer Korridors
- e) Ausstellung von Einreisevisa aus humanitären Gründen
- f) Asylantragstellung in Drittstaaten und Geschützte Einreiseverfahren
- g) Diplomatisches Asyl

*Resettlement* ist die einzige Form des Zugangs, für die auf EU Ebene in den letzten Jahren ein gewisser Fortschritt zu verzeichnen ist. Die Einrichtung eines Gemeinsamen EU Resettlement Programms (...), wenn schon ohne Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, an dem Programm teilzunehmen, sowie der finanzielle Anreiz durch die Beiträge, die vom EU Fond für Migration, Flüchtlinge und Integration pro Kopf des umgesiedelten Flüchtlings geleistet werden, stellen einen Baustein in Bezug auf eine zukünftige europaweite Zugangspolitik dar. Allerdings hat das Programm in der jetzigen Form einen äußerst beschränkten Einfluss auf das Ausmaß der irregulären Zureise von Asylbewerbern. In 2013 haben die 12 am Programm beteiligten Mitgliedsstaaten

---

<sup>5</sup> G.Noll,J.Fagerlund,F.Liebaut, Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU, Brüssel 2002

<sup>6</sup> Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat „An open and secure Europe – make it happen“, COM (214)154 final, Kap.3.3

<sup>7</sup> S. für den ganzen Komplex : Italienischer Flüchtlingsrat (CIR) u.a., „Exploring Avenues for Protected Entry in Europe“, Rom 2012

insgesamt weniger als 5000 Resettlementplätze zur Verfügung gestellt, gegenüber etwa 400.000 Asylbewerbern in der EU in demselben Zeitraum. Für de facto Flüchtlinge und Asylbewerber in vielen Transit- oder Erstaufnahmeländern (z.B. Ägypten; Libyen) bestehen gar keine oder sehr beschränkte Aussichten, in ein Resettlementprogramme aufgenommen zu werden. So wichtig Resettlementprogramme und die Aufstockung der Zahl der Plätze sind, es werden immer eine Reihe von Gesichtspunkten bleiben, die die Wirksamkeit erheblich begrenzen : es handelt sich um freiwillige, von Jahr zu Jahr von Regierungen beschlossenen Quoten; es gibt keinen Rechtsanspruch des einzelnen Flüchtlings, umgesiedelt zu werden und natürlich keine Möglichkeit der Rechtsbeschwerde; die Umsiedlung setzt eine vorausgegangene Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, in der Regel seitens des UNHCR, voraus; die Wartezeiten können häufig Jahre betragen.

*Vorübergehende humanitäre Aufnahme* erfolgt in aller Regel in Bezug auf bestimmte Flüchtlingsgruppen im Kontext einer größeren Krise, wie gegenwärtig die kontingentierte Aufnahme von Syrern aus an Syrien grenzenden Erstaufnahmeländern. Ähnlich wie Resettlementprogramme sind auch humanitäre Aufnahmemaßnahmen sicherlich ein begrüßenswerter Schritt in die Richtung legalen Zugangs zu Flüchtlingsschutz und zu internationaler Verteilung der Verantwortung. Gerade der deutsche Beschluss der Aufstockung der Quote auf 20.000 aufzunehmender Syrer sollte ein Beispiel für andere Staaten, nicht nur in der EU, sein. Diese Maßnahmen sind jedoch auf den bestimmten Krisenfall und auf das festgelegte Kontingent beschränkt. Sie stellen keine Option für Asylbewerber anderer Nationalitäten dar und lösen nicht die Frage des Zugangs zu internationalem Schutz. Dasselbe gilt auch für die *Einrichtung humanitärer Korridors und für Evakuierungsaktionen*.

Erforderlich ist eine neue Politik des Zugangs zum Rechtsschutz im allgemeinen und nicht nur ad hoc Antworten auf eine aktuelle Konfliktlage.<sup>8</sup> Eine solche Politik könnte sowohl im Bereich der Einreisebestimmungen für die EU als im Bereich der Asylantragstellung angesiedelt sein. Im ersten Falle würde nach wie vor das Erfordernis der physischen Anwesenheit des Asylbewerbers im Hoheitsgebiet eines der EU Staaten für den Antrag auf Schutz gelten, nur wäre die Einreise durch die Ausstellung humanitärer Visa erleichtert. In einer ersten Phase wäre keine gesetzgeberische Änderung nötig – Art. 25 des Schengener Visa-Kodex von 2009 erlaubt – in Ausnahmefällen – die *Ausstellung eines Einreisevisums mit gebietsbeschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen*. Von dieser Möglichkeit wird wenig Gebrauch gemacht und die Anwendung der Bestimmung ist uneingeschränkt dem Ermessen des Mitgliedstaates und seiner zuständigen konsularischen Behörden anheimgestellt. Es wird daher empfohlen,

---

<sup>8</sup> S. auch Resolution und Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats v. 24.Juni 2014 auf Grundlage des Berichts von Tineke Strik, Empfehlung Nr. 2046 (2014)



sowohl nationale wie EU Richtlinien einzuführen, die, wenn auch zunächst nicht bindend, die Ausstellung von Visa zum Zweck der Asylantragsstellung unter bestimmten Voraussetzungen vorsehen. Diese Voraussetzungen könnten ähnlich sein wie die, die in Deutschland für die kontingentierte humanitäre Aufnahme gelten, also neben dem Grad der Rechtsschutzbedürftigkeit auch familiäre und anderweitige Bindungen.

Im Unterschied hierzu sind *geschützte Einreiseverfahren* im Asylbereich angesiedelte Maßnahmen: sie beinhalten die Möglichkeit, den an einen EU Mitgliedsstaat gerichteten Antrag auf internationalen Schutz bereits vor der Einreise, also aus einem Drittland stellen können, sei dieses das Herkunfts- oder ein Transitland. Eine Reihe von europäischen Staaten hatte auf nationaler Ebene diese Möglichkeit in den jeweiligen Asylgesetzen vorgesehen, aber im Laufe der letzten 12 Jahre abgeschafft (zuletzt, 2012, die Schweiz), regelmäßig mit der Begründung, dass in Abwesenheit einer überstaatlichen Regelung die Bürde für das einzelne Land zu groß sei.

Geschützte Einreiseverfahren für Asylbewerber dürften, wie auch die Europäische Kommission wiederholt gefordert hat, keinesfalls ein Grund sein, spontan eingereiste Asylbewerber nicht in das Verfahren aufzunehmen. Die internationale Verpflichtung, in jedem Fall ein Rechtsschutzgesuch zu prüfen, besteht unabhängig von der Art der Einreise. Gleichwohl würde das Bestehen einer Option für legale und geschützte Einreise die Zahl irregulär Zuwandernden und damit sowohl die Zahl der Opfer an den Außengrenzen wie die Aktivitäten der Schlepperorganisationen ganz erheblich mindern.

Für einen ersten Zeitraum wären die Konsulate/Botschaften der Mitgliedsstaaten für die Entgegennahme von Schutzgesuchen, die Datenfeststellung und eine erste Anhörung des/der Betroffenen zuständig. Die Entscheidung über die Gewährung geschützter Einreise, also, in der Regel, die Ausstellung eines Visums und gegebenenfalls eines Reisedokuments würde hingegen von der im angerufenen Staat für Asylentscheidungen zuständigen Behörde gefällt. In einem späteren Zeitraum, wenn gemeinsame EU Asylverfahren praktiziert werden, könnte die Zuständigkeit für die Entgegennahme der Anträge an die EU Delegationen in Drittländern und für die Entscheidungen an das Europäische Unterstützungsbüro für Asylsachen (EASO) übertragen werden.

In jedem Fall wäre die begrüßenswerte Folge geschützter Einreiseverfahren, wie auch die Folge der Ausstellung humanitärer Visen auf Grund einheitlicher Kriterien eine vorgezogene, die negativen Auswirkungen des „Dublin-Systems“ unterlaufende „Schaltstelle“ in Bezug auf eine angemessene Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedsstaaten. Die Asylbewerber würden sich natürlich an die Botschaft desjenigen Mitgliedsstaates wenden, in das die Einreise, vor allem aus Gründen familiärer oder anderer Bindungen, beabsichtigt ist. Das Problem irregulärer Weiterreise im EU Gebiet und des „Asylshopping“ wäre gelöst.

Die Frage des physischen Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu den Einrichtungen der Botschaften und Konsulate und später zu den EU Delegationen könnte durch Zusammenarbeit mit dem UNHCR oder/und anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisationen gelöst werden.

## 2. Seenotrettung und die Rolle von Frontex

Die Rettung Schiffbrüchiger ist nicht nur eine ethische Verpflichtung für alle sondern auch eine konkrete rechtliche Pflicht für Grenzorgane, die der Lebensrettung Vorrang vor allen anderen Aufgaben einzuräumen haben. Sowohl die „Eurosur“-<sup>9</sup>Verordnung als die kürzlich verabschiedete Seeaußengrenzenverordnung<sup>10</sup> der EU behandeln den Zusammenhang zwischen drei häufig in Konflikt miteinander stehenden Zielvorgaben: die Rettung von Menschenleben; die uneingeschränkte Beachtung des Rechts auf Asyl und des *non-refoulement* Gebots; die Bekämpfung illegaler Zuwanderung, des Schlepperwesens und des Menschenhandels.

Die von der italienischen Regierung im Oktober 2013 unter dem Eindruck der Tragödie von Lampedusa vom 3. Oktober ins Leben gerufene Operation „Mare Nostrum“ hat in 8 Monaten über 40.000 Menschen im Kanal von Sizilien gerettet und gleichzeitig zur Verhaftung von etwa 200 Schleppern geführt. Die von Italien geforderte „Europäisierung“ der Operation ist seitens der zuständigen EU Organe alsbald zu veranlassen. Dabei kann die Frage nicht sein, die Operation zu beenden und, über die Rückkehr zum *Status Quo Ante*, erneut hunderte und vielleicht tausende von Opfern zu riskieren, sondern nur, in welcher Weise die Kontinuität der organisierten, alle informationstechnologischen Möglichkeiten ausschöpfenden Seenotrettung und die Ausweitung der Operation, insbesondere auf das Aegeische Meer, zu gewährleisten ist. Der Vorschlag einer gemeinschaftlichen EU Aktion unter der Koordination von Frontex und auf der rechtlichen Grundlage der Seeaußengrenzenverordnung sollte erwogen werden, vorausgesetzt, dass das entscheidende Merkmal von „Mare Nostrum“, nämlich die Rettung Schiffbrüchiger, beibehalten wird und die aufgefangenen Boote in jedem Fall in einen Hafen auf EU Gebiet begleitet bzw. die geretteten Menschen dort ausgeschifft werden. Die Anwendung der ohnehin sehr problematischen Vorschrift der Verordnung, nach der auf hoher See eine Art summarischer Asylprüfung vorgenommen werden kann, sollte von vornherein ausgeschlossen werden. Es ist zu berücksichtigen, dass mehr als 80 Prozent der von der italienischen Marine geholten Menschen einen gerechtfertigten Anspruch auf internationalen Schutz haben. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass Frontex seit der Einrichtung der Agentur in 2004 bis heute einen ganz

---

<sup>9</sup> Das Europäische Grenzüberwachungssystem ist seit dem 2. Dezember 2013 operativ

<sup>10</sup> EU Seeaußengrenzenverordnung v.16. April 2014

erheblichen Wandel erfahren hat. Die Festlegung menschen- und asylrechtlicher Leitgesichtspunkte für alle von Frontex koordinierten Operationen, die Einrichtung eines Menschenrechtsbeauftragten sowie eines unabhängigen Beirats, die erhöhte Transparenz der Aktivitäten usw. haben, trotz aller, gerade auch in der Seeaußengrenzenverordnung zu sehenden Schwachstellen dazu geführt, dass die Übertragung humanitärer Aufgaben an Frontex heute ebensowenig ausgeschlossen scheint wie, auf nationaler Ebene, die Übertragung derselben Aufgaben an die Kriegsmarine.

Christopher Hein

Rom, Juni 2014

## Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses im Deutschen Bundestag am 02. Juli 2014

### 1. Einleitung

Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex<sup>1</sup> mit Sitz in Warschau wurde mit der EU Verordnung (EC) 2007/2004 vom 26. Oktober 2004 errichtet und ist auf dieser Grundlage einschliesslich zwischenzeitlicher Erweiterungen seit 01. Oktober 2005 arbeitsfähig.

Innerhalb des gesetzlichen Rahmens lässt sich das Selbstverständnis über die eigene Aufgabe wie folgt zusammenfassen:

Frontex unterstützt, koordiniert und entwickelt europäische Grenzsicherheit im Einklang mit der EU Grundrechtscharta:

Die Agentur unterstützt die Mitgliedstaaten im Hinblick auf effizienten, qualitätvollen und einheitlich ausgeübten Grenzschutz, koordiniert einsatzbezogene Massnahmen der EU als gemeinsame Aktionen bei aussergewöhnlichen Lagen an den Aussengrenzen der EU, und entwickelt die Grenzschutzkapazitäten der Mitgliedstaaten als Massnahmenbündel zur Bewältigung der irregulären Migration und der schwerwiegenden Kriminalität an den Aussengrenzen der EU.

Die Agentur setzt insofern das EU-Konzept für integriertes Grenzmanagement<sup>2</sup> um, welches unter der Finnischen EU-Ratspräsidentschaft im Dezember 2006 verabschiedet wurde. Sie plant und koordiniert gemeinsame Grenzüberwachungs- und Kontrolleinsätze mehrerer EU Mitgliedstaaten und Schengenstaaten<sup>3</sup> an besonderen Brennpunkten und Migrationsrouten, entwickelt zielgerichtete und harmonisierte Fortbildungsprogramme sowie führt zahlreiche weitere Massnahmen durch, um zum wirksamen Schutz der Aussengrenzen der EU zu Lande, zu Wasser und an Flughäfen, auch in Bezug auf die Bekämpfung der Schleusungskriminalität und weitere Formen grenzbezogener Kriminalität, beizutragen.

Die Aktivitäten von Frontex erfolgen dabei grundsätzlich auf der Basis von Lagebildanalysen und Bedarfsprüfungen, und ohne eigene Eingriffsbefugnisse. Frontex verfügt über keine eigenen Einsatzkräfte, Fortbildungstrainer oder Einsatzmittel, die ausserhalb der Exekutivgewalt der MS eingesetzt werden könnten.

Damit trägt die Agentur zu einer harmonisierten und gleichartig effektiven Grenzsicherheit an den Aussengrenzen aller MS bei. Bei der Durchführung ihrer vielfältigen Aufgaben kommt es der Agentur auf nachhaltige Unterstützung der MS an, um deren Leistungsfähigkeit zu stärken und gleichzeitig effektiven Grundrechtsschutz für Personen mit Schutzbedürfnissen bei Eingriffsmaßnahmen an den Aussengrenzen zu fördern. Letzteres wird unterstrichen durch die Tatsachen, dass Frontex eine eigene Grundrechtsstrategie hat, einen zugehörigen Aktionsplan und seit 2012 eine hauptamtliche Grundrechtsbeauftragte sowie das Konsultativforum für Grundrechtsfragen.

<sup>1</sup> Offizielle Bezeichnung: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union - [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

<sup>2</sup> Council Conclusions on Integrated Border Management: 2768th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting; Brussels, 4-5 December 2006

<sup>3</sup> Im Folgenden wird die Abkürzung MS verwendet; sie bezieht auch die Staaten ein, die zum Schengenraum gehören, aber nicht Mitglieder der EU sind: Norwegen, Island, Schweiz, Liechtenstein.

Insbesondere bei der Durchführung der maritimen Aufgaben hat die Rettung von Menschenleben höchste Priorität.

Mit der Bereitstellung der Lagebilder auf EU-Ebene für Migration und grenzbezogener Kriminalität an den Aussengrenzen der EU und im Grenzbereich aus verschiedenen Informationsquellen sowie der Verknüpfung mit strategischen Analysen und einem angepassten Mechanismus möglicher Einsatzmaßnahmen spielt Frontex eine wichtige Rolle bei der Implementierung des Rahmenkonzeptes Eurosur.

Die Agentur hat ihre koordinierende Einsatzunterstützung im Rahmen des Aktionsplans der „Task Force Mediterranean“ seit Oktober 2013 angepasst und mit dem Ziel erweitert, zur frühzeitigen Erkennung von Migranten in Seenot und damit zur Rettung von Menschenleben beizutragen.

Frontex hat eine Personalstärke von 300 Mitarbeitern (31. Mai 2014) und ein Budget von 89,2 Millionen EUR, von dem 55,2 M EUR für einsatzbezogene Aktivitäten (einschliesslich Fortbildung) vorgesehen sind.

## 2. Hauptaufgaben von Frontex - auszugsweise - und Durchführung der Aufgaben

Aus der Frontex-Verordnung und ihren Ergänzungen<sup>4</sup> ergeben sich folgende **Hauptaufgaben der Agentur** (Auszug):

### 2.1) Koordination der Zusammenarbeit zwischen den MS im Rahmen des Grenzschutzes auf Einsatzebene

Die Verantwortlichkeiten sind klar verteilt: Zuständig für die Grenzüberwachung und grenzpolizeiliche Kontrollen sind die MS, in der Ausübung ihrer staatlichen Hoheitsrechte als Element nationaler Souveränität. Dies gilt auch mit Blick auf die Durchführung des Schengener Grenzkodex als vergemeinschaftetes Recht und auch, wenn Grenzschutzbeamte anderer MS in einem zu unterstützenden MS tätig werden und dort Befugnisse ausüben - sie tun es nach nationalem Recht des MS, in dem der Einsatz stattfindet.

An Brennpunkt-Grenzabschnitten der EU-Außengrenzen (Land, See, Flughäfen) werden Schwerpunkteinsätze mehrerer MS gemeinsam von Frontex geplant, koordiniert, evaluiert und mitfinanziert. Fußend auf der Risikoanalyse (siehe unten 2) wird eine Bedarfsplanung erstellt (Maßnahmen, finanzieller Rahmen, erforderliche Einsatzkräfte und -mittel) und diese schrittweise nach Grad der fortschreitenden Detailplanung den MS mit dem Ziel der Zustimmung vorgestellt - über den Frontex Verwaltungsrat sowie in bilateralen Gesprächen und Besprechungen auf Arbeitsebene. Darüberhinaus fließen sukzessive weitere Erkenntnisse von der Evaluierung abgeschlossener oder den analytischen Verlaufsbeobachtungen gleichartiger laufender Einsätze ein. Es handelt sich um eine kontinuierliche Interaktion mit den MS, insbesondere den einsatzführenden MS.

Aufgrund der Zusagen der MS für eine Einsatzbeteiligung werden die Planungen weiter vorangetrieben und die finanziellen Entscheidungen (Finanzierungszusagen) vorbereitet; außerdem werden die verbindlichen Einsatzpläne im Entwurf erstellt und den MS zugeleitet. Entsprechend der Frontex-Verordnung beteiligen sich die MS an den Einsätzen freiwillig<sup>5</sup>, müssen aber die zugesagten Beiträge

<sup>4</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, ergänzt durch REGULATION (EC) No 863/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, und erweitert durch REGULATION (EU) No 1168/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2011, amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union;

<sup>5</sup> Ausnahme sind die "Rapid intervention" Einsätze, hier besteht Beteiligungspflicht,

(Kräfte und/oder Einsatzmittel) dann auch erfüllen. Außerdem erhält der Einsatzplan, den Frontex im Einvernehmen mit den MS erstellt und der vom einsatzführenden MS mit unterzeichnet wird, insofern eine höhere Bindungswirkung für beide Seiten.

Die Akzeptanz der Arbeit von Frontex ist bei den EU-Mitgliedstaaten und den anderen Partnern in den 9 Jahren des Bestehens stetig gestiegen. Die MS beteiligen sich in gutem Umfang mit Personal und technischem Gerät an den Einsatzmassnahmen und leisten ihre Beiträge zu gemeinsamen Verstärkungseinsätzen, Fortbildungen und anderen Aktivitäten.

Die Agentur fördert hierbei auch auf mehrfache Weise aktiv den Grundrechtsschutz: Bindender Einsatzplan, Verhaltenskodex, umfassende Berichtspflichten, Rolle als Monitor, ständige Kommunikation mit dem einsatzführenden MS, Tätigkeit der Grundrechtsbeauftragten in Zusammenarbeit mit der Beratungsgruppe in Grundrechtsfragen, u.a. Im Rahmen des Planungs- und Durchführungskreislaufes macht die Agentur mittels Vorabsprachen und im Einsatzplan bindende Vorgaben und überwacht kontinuierlich deren Einhaltung, wie die MS bei der Massnahmendurchführung ihre Befugnisse unter Berücksichtigung des Schutzes von Individualgrundrechten anzuwenden haben.

Bei der Erarbeitung der Einsatzpläne wird die Frontex-Grundrechtsbeauftragte beteiligt und kann somit ihre Sicht geltend machen.

Frontex hat bei den koordinierten gemeinsamen Einsätzen eine Mitwirkungsverantwortung. Man kann die Rolle der Agentur während der Einsätze als die eines Monitors bezeichnen, der sicherzustellen hat, dass der gemeinsam entworfene, abgestimmte und unterschriebene Einsatzplan auch durchgeführt wird. Festgestellte Abweichungen werden vor Ort angesprochen und soweit erforderlich korrigiert. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Zweck der einheitlichen Anwendung des Schengener Grenzkodex, sondern ist auch ganz pragmatisch durch den Umstand begründet, dass Frontex den Einsatz zu einem großen Teil mitfinanziert und dem EU-Steuerzahler als Geldgeber für den sachgerechten Mitteleinsatz verantwortlich ist.

Jeder Einsatz wird systematisch und strukturiert evaluiert, das bedeutet u.a. gesonderte Nachbesprechungen und Fragebogenaktionen bei allen eingesetzten Kräften. Hierbei werden die Einsätze unter mehreren einsatzfachlichen und finanziellen Aspekten sowie mit einem besonderen Fokus auf die Lagebildanalyse evaluiert. Teile der Evaluierungsberichte sind öffentlich, die Berichte dienen aber im überwiegenden Teil der Auswertung in den MS und ihren Grenzschutzbehörden. Auch hierbei ist die Grundrechtsbeauftragte beteiligt und gibt ein unabhängiges Votum zur Effektivität und zur Menschenrechtskonformität des Einsatzes ab. Die Refinanzierung des Einsatzes erfolgt anschließend nach festgelegten Kriterien, wobei die Agentur zur Unterstreichung operativer EU-Solidarität vorrangig die Beiträge teilnehmender MS finanziert, weniger die Zusatzleistungen des einsatzführenden MS.

## 2.2) Durchführung von Risikoanalysen (strategische Auswertung)

Mittels strukturierter Informationssammlung und Auswertung schafft die Agentur ein Europäisches Grenzlagebild als Grundlage der Einsatzmaßnahmen. Migrationsrouten, Brennpunkte und Vorgehensweisen krimineller Gruppen sind dabei von ebensolcher Relevanz wie die Feststellung besonders schutzbedürftiger Personen oder Gruppen. Die Analyseprodukte enthalten Folgerungen und Handlungsempfehlungen vorzugsweise für die Einsatzkonzepte der MS, aber auch für die von Frontex erstellten Massnahmenpläne.

Bereits in der Phase der Erstellung einer Risikoanalyse für eine bestimmte Einsatzmassnahme werden, soweit möglich, eventuelle Risiken für Grundrechte von Migranten aufgezeigt, z.B. „gemischte Migrationsströme“ mit zu erwartendem hohem Anteil von schutzbedürftigen Personen oder Gruppen.

---

*sofern dies ohne Beeinträchtigung der nationalen Aufgaben möglich ist.*

### 2.3) Unterstützung der MS bei der grenzpolizeifachlichen Aus- und Fortbildung

Dieser Bereich des Frontex-Mandats bildet einen wichtigen Bestandteil der Zielsetzung der Agentur, die Grenzschutzkapazitäten der Mitgliedstaaten nachhaltig zu stärken. Frontex verfügt weder über Fachlehrer noch über Hörsäle, sondern entwickelt einerseits harmonisierte Fortbildungsrahmenpläne für Einsatzkräfte mit und ohne Führungsaufgaben, die von den Grenzschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen Ausbildungspläne implementiert werden, und führt zum anderen besondere Fortbildungsmaßnahmen durch, die unmittelbaren Nutzen für die Einsatzmassnahmen der MS wie auch für die Durchführung von koordinierten Verstärkungseinsätzen haben: für Dokumentenexperten, zum besseren Erkennen von Opfern des Menschenhandels und Tatverdächtigen, zur Bekämpfung der Kfz-Verschlebung, für Diensthundeführer oder für Rückführungsbegleiter, zum Verhalten bei SAR-Einsätzen während der Grenzüberwachung, und über den Grundrechtsschutz.

Die Lehrgänge werden von Grenzschutz-Fortbildungseinrichtungen der MS (als Partner-Akademien) durchgeführt und von Frontex mitfinanziert. Vor der Verwendung in Frontex-koordinierten Einsätzen erhalten die Teilnehmer zudem eine anlassbezogene Auffrischung ihrer Fachkenntnisse im Einsatzgebiet; hier unternimmt Frontex kontinuierliche Anstrengungen, harmonisierte und aktualisierte Kenntnisse mit einem Fokus auf den Umgang mit schutzwürdigen Personen und Gruppen durch die Trainer der MS zu vermitteln.

### 2.4) Bereitstellung von Einsatzpools der MS für gemeinsame Einsätze (European Border Guard Teams; Technical Equipment Pool)

Frontex verwaltet einen „Expertenpool“ der MS mit ca. 2000 Grenzschutzkräften unterschiedlicher Fachkompetenz (Anforderungsprofile) sowie einen „Ausrüstungspool“ mit dem Einsatzgerät der MS, für welche sie die prinzipielle Verfügbarkeit für gemeinsame Einsätze erklärt haben; aus diesen Pools werden grundsätzlich die gemeinsamen Verstärkungseinsätze gemäß Jahresplanung bestritten. Die faktische Entsendung von Beamten und die Verwendung von Einsatzgerät erfolgen in jedem Fall im Einvernehmen mit den MS.

### 2.5) Umfassender einsatzbezogener Informationsaustausch

Als eine wesentliche Voraussetzung zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben betreibt die Agentur ein sicheres Kommunikationsnetz mit den MS, der EU-Kommission und den relevanten EU-Agenturen. Die entsprechenden IT-Systeme werden u.a. für die Informationssammlung und Weitergabe im Rahmen der koordinierten Einsatzmassnahmen einschliesslich Verfügbarkeit eines Informationsportals, als Eurosur-Netzwerk sowie als gesicherte Verbindung von und zu Europol und der EU-Kommission, verwendet.

## 3. Lagebild an den EU - Aussengrenzen 2014 (ausgewählte Bereiche)

In den ersten 5 Monaten des Jahres 2014 war ein deutlicher Anstieg der grenzpolizeilichen Feststellungen bezüglich unerlaubter Einreise über die Aussengrenzen der EU im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zu verzeichnen:

Die Personenfeststellungen haben sich mit mehr als 58.000 fast verdoppelt (Jan - Mai 2013: 23.850; Gesamtzahl 2013: 107.000).

Der hauptsächliche Anstieg war im Bereich des Mittelmeeres im Zuge der drei Haupt-Migrationsrouten:

- Anstieg um das 10fache auf der zentralen Mittelmeerroute auf fast 40.000 Personen; die Daten setzen sich ganz überwiegend aus den Feststellungen im Rahmen des italienischen Einsatzes „Mare Nostrum“ sowie der Frontex-koordinierten Einsätze ‚Hermes‘ und ‚Aeneas‘ zusammen;
- Anstieg um 60 % auf der östlichen Mittelmeerroute (schliesst auch die regionalen Landgrenzen ein) auf 8.500 Personen, hauptsächlich Syrer im Transit über die Türkei sowie Afghanistan; die Feststellungen beziehen sich auf die Landgrenzen und die Seegrenzen von Bulgarien bzw. Griechenland zur Türkei;

- Anstieg um 75 % auf der westlichen Mittelmeerroute insbesondere von Marokko nach Spanien über die Landgrenze der Enklave Melilla auf 3.800 Personen; die Feststellungen stützen sich auf spanische Berichte - im Zeitraum fand keine Frontex-koordinierte Massnahme statt.

Die höchsten Feststellungen eines Monats waren im April 2014 auf der zentralen Mittelmeerroute zu verzeichnen (15.300), mithin Zahlen, die sonst nur in Sommermonaten erreicht wurden.

Der insgesamt grösste Anteil der Migranten auf dieser Route entfiel auf Eritreer (mehr als 10,000), gefolgt von Syrern (fast 5.500).

Im Zuge der weiteren Migrationsrouten ist erwähnenswert, dass für die so genannte östliche Mittelmeerroute eine Verschiebung von den Landgrenzen zur Seegrenze Griechenland - Türkei stattgefunden hat (ca. 85 % der Feststellungen). Dem gegenüber ist die Nutzung der so genannten West-Balkan Route um etwa 40 % auf 4.600 Personen zurückgegangen; die Migrationsbewegungen auf dieser Route setzen sich aus Migranten aus den Nicht-EU Nachfolgestaaten Jugoslawiens einschliesslich Kosovo und Albanien, sowie der so genannten Sekundärmigration von Griechenland in Richtung Mitteleuropa zusammen.

Die Situation an den östlichen Landgrenzen ist ruhig, die Entwicklung in der Ukraine seit Jahresbeginn hat bisher weder eine signifikante Auswirkung auf die Aussengrenzen der MS zur Ukraine, noch zu in einem veränderten Einreiseverhalten von ukrainischen Staatsbürgern in die EU geführt. Ein Anstieg ukrainischer Asylbewerber ist zwar zu verzeichnen, insbesondere im Monat Februar 2014, jedoch ausgehend von sehr niedrigen Gesamtzahlen (ca. 40 pro Monat).

#### 4. Rolle und Verantwortlichkeiten von Frontex im Zusammenhang mit Eurosur<sup>6</sup>

Eurosur ist eine Verknüpfung von nationalen Überwachungssystemen der Mitgliedstaaten sowie eine Plattform zum effizienten Austausch von Informationen untereinander sowie mit Frontex, soweit der Eigentümer der Informationen (z.B. eine Grenzbehörde eines MS) dies so entschieden hat.

Eurosur verfolgt die Ziele einer verbesserten Kontrolle der irregulären Migration, der dabei gebotenen Rettung von Menschenleben, und der zielgerichteten Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Die am 2. Dezember 2013 in Kraft getretene EU-Verordnung für Eurosur bildet die rechtliche Grundlage für die nun schrittweise Implementierung des Informationsaustausches und den Wirkbetrieb; sie sieht für Frontex folgende Aufgaben und Verantwortlichkeiten vor:

1. Bereitstellung und Unterhaltung der (technischen) Plattform, des Kommunikationsnetzwerkes für den Informationsaustausch
2. Erstellung der EU-Lagebilder für die See- und Land-Aussengrenzen und im Grenzbereich (z.B. hohe See) mittels Zusammenführung der von den MS und EU-Agenturen sowie aus offenen Quellen übermittelten Daten, Fusion und Visualisierung der Daten für die Nutzung durch die MS und Frontex
3. Bereitstellung und Koordinierung von Überwachungsdienstleistungen (surveillance tools), die teilweise von anderen EU-Agenturen beschafft werden (z.B. EMSA) und der frühzeitigen Erkennung von relevanten Personen und Fahrzeugen im Grenzbereich dienen,
4. Systematische und periodische Schwachstellenanalyse der Aussengrenzenabschnitte und Festlegung eines Risikogrades für Grenzsicherheit, im Einvernehmen mit den MS
5. Koordinierung von Einsatzmassnahmen an Brennpunkten gemäß der durchgeführten Schwachstellenanalyse und abgestimmt mit den Einsatzverantwortlichkeiten der MS.

Eurosur kann als Zusammenführung und Anreicherung des grenzbezogenen Migrations- und Kriminalitätslagebildes bezeichnet werden, das durch systematische Analysetätigkeit und -produkte mit der erforderlichen zielgerichteten und angepassten Einsatzreaktion der MS verknüpft wird. Die

<sup>6</sup> European Surveillance System; REGULATION (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013



von Frontex geleistete ergänzende Unterstützung für MS, die sich einem besonders starken Migrationsdruck ausgesetzt sehen, wird die umfassende Nutzung von Eurosur vervollständigen.

Die Wirksamkeit von Eurosur hängt letztendlich entscheidend davon ab, in welchem Umfang und wie systematisch die MS davon Gebrauch machen, indem sie Daten für den zulässigen Austausch bereitstellen.

## 5. Schlussbemerkungen

Das vorrangige Ziel der Agentur, die Stärkung der Grenzschutzkapazitäten der MS für deren Aufgabenerfüllung zu fördern, wird neben der Koordination von gemeinsamen Einsatzmassnahmen durch ein Streben nach Effektivitätssteigerung durch Harmonisierung, Standardisierung und Interoperabilität (z.B. strukturierter Erfahrungsaustausch) umgesetzt. Die Agentur sieht dies als erfolgversprechenden Weg an, „EU-Mehrwert“ für Grenzsicherheit zu leisten.

Frontex verfügt dazu neben der eigenen Rechtsgrundlage über eine Reihe weiterer rechtlicher Möglichkeiten und Pflichten; dazu zählen die in der Implementierung befindliche Eurosur-Verordnung und die in Kürze in Kraft tretende EU-Verordnung über die von Frontex koordinierten Massnahmen zur Seegrenzüberwachung, aber auch bestimmte Teile der Verordnungen zur Anwendung des Schengen-Acquis<sup>7</sup> oder der Verordnungen über die Mehrjahres-Finanzierungsprogramme der EU<sup>8</sup>; auch die mehrfachen Ratsbeschlüsse zum Grenzmanagement und die jüngst verabschiedeten „Strategischen Leitlinien für die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>9</sup> sind zu berücksichtigen.

Die Umsetzung dieser rechtlichen und politischen Vorgaben erfordert interne Priorisierung und Konzentration auf die besonders wichtigen und dringlichen Bereiche, aber vor allem das Zusammenwirken mit den MS und eine Stärkung der Zusammenarbeit mit den Behörden der EU-Kommission und den aufgabenverwandten Agenturen auf EU-Ebene (z.B. EASO, Europol, Eurojust, eu-LISA, EMSA, FRA, CEPOL) sowie mit strategischen Partnern der internationalen Organisationen (z.B. IOM, UNHCR).

Angesichts zahlreicher unvorhersehbarer Entwicklungen und nicht bekannter Faktoren, die die Sicherheit der EU-Aussengrenzen beeinflussen können, wird Frontex auch in Zukunft seine operativen Planungen mit einem hohen Mass an Agilität und Flexibilität fortschreiben und muss für die Bewältigung von grenzbezogenen Krisensituationen vorbereitet sein; hierzu ist neben der effektiven innerbehördlichen Zusammenarbeit auch politische und finanzielle Unterstützung geboten.

Gleichzeitig wird die so genannte externe Dimension der innenpolitischen Angelegenheiten zunehmend stärkeres Gewicht erhalten, und für effektive Grenzsicherheit ist insbesondere dieses Element - und damit die Zusammenarbeit mit Nicht-EU Staaten - von mitentscheidender Bedeutung.

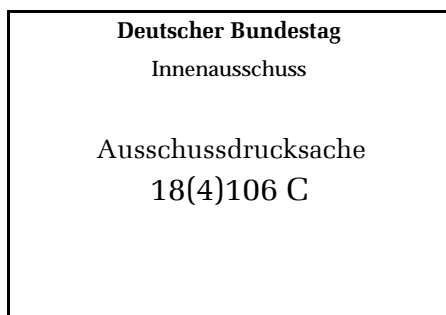
Schliesslich bleiben Massnahmen der Grenzüberwachung und Grenzkontrolle nur ein Teil der Migrationssteuerung; diese kann nicht allein durch Grenzschutz geleistet werden. Notwendig ist die Einbettung von Massnahmen an den Grenzen in eine umfassende Migrationspolitik mit ihren Prozesselementen, den unterschiedlichen Massnahmenträgern, und strukturierten Aktivitäten zur Gestaltung des Gesamtverfahrens und Abdeckung der Phasen, bevor Migranten die EU-Aussengrenzen erreichen, und nachdem sie im Schengenraum angekommen sind.

---

<sup>7</sup> Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013; Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 07 October 2013

<sup>8</sup> Regulations (EU) No 513/2014, 514/2014, 515/2014 and 516/2014 of the European Parliament and of the Council Of 16 April 2014

<sup>9</sup> Europäischer Rat 26-27 Juni 2014



# **PRO ASYL** **DER EINZELFALL ZÄHLT.**

**PRO ASYL**  
**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für**  
**Flüchtlinge e.V.**

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main  
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72  
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln  
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300  
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00  
BIC BFSWDE33XXX

## **Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: „Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union“ (BT-Drucksache 18/288) am 2. Juli 2014**

**Stellungnahme von PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, vertreten durch Günter Burkhardt, Geschäftsführer  
26. Juni 2014**

### **Zusammenfassung**

PRO ASYL dankt dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages für die Gelegenheit, an der Anhörung zum Antrag der Fraktion Die Linke „Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union“ (Deutscher Bundestag 2014a: Drucksache 18/288) mitwirken zu dürfen. PRO ASYL begrüßt, dass sich der Innenausschuss des Deutschen Bundestages mit der Frage der europäischen Asylpolitik und mit dem tausendfachen Sterben an Europas Grenzen befasst. Die Tatsache, dass nach neueren Berechnungen über 23.000 Flüchtlinge und Migranten seit dem Jahr 2000 starben (The Migrants Files 2014), drückt die Dimension dieses größten Menschenrechtsskandals in der europäischen Flüchtlingspolitik aus. Der Antrag der Fraktion Die Linke übernimmt zahlreiche Forderungen, die von PRO ASYL und anderen Menschenrechtsorganisationen in Deutschland und Europa erhoben werden, um dieses Massensterben zu beenden.

PRO ASYL bearbeitet in dieser Stellungnahme vor allem die zwei drängendsten Problemkomplexe, die aus unserer Sicht die Systemkrise der europäischen Flüchtlingspolitik kennzeichnen: Die Menschenrechtsverletzungen an Europas Grenzen und die fehlende Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme innerhalb der 32 europäischen

Staaten (sogenannte Dublin-Staaten). Welche legalen und damit gefahrenfreien Zugangswege auf das Territorium der EU und zum Schutz müssen eröffnet werden, um die Todesrate vor Europas Grenzen zu senken bzw. das Sterben zu beenden? Und wie müsste eine solidarische Aufnahme von Asylsuchenden innerhalb Europas aussehen? In anderen Worten: Welche Alternativen gibt es zum technokratischen, extrem Ressourcen verschwendenden und inhumanen Dubliner Asylzuständigkeitssystem?

Am Beispiel der aktuellen syrischen Flüchtlingskrise wird PRO ASYL außerdem das bisherige Versagen der Europäischen Union dokumentieren und Handlungsoptionen aufzeigen, die das Versprechen eines „offenen Europas“ (Europäischer Rat 2009: Stockholmer Programm) einlösen können.

Vordringlich ist aus Sicht von PRO ASYL, dass an Europas Grenzen die Menschenrechte geachtet werden. Die Praxis der Zurückweisungen und Zurückschiebungen, wie sie in Griechenland tausendfach dokumentiert sind, aber auch in Bulgarien oder Spanien vorkommen, muss gestoppt werden.

PRO ASYL fordert die Bundesregierung zudem auf, sich für legale Zugangswege für Schutzsuchende in Europa einzusetzen. Nur so kann das Sterben auf dem Meer verhindert werden. Den syrischen, eritreischen und somalischen Schutzsuchenden, prima facie-Flüchtlingen, die sich aktuell im nordafrikanischen Transit – überwiegend in Libyen – befinden, müssen legale Wege eröffnet werden.

Außerdem muss die Lebensrettung im Mittelmeer europäisch organisiert und finanziert werden: Im Zuge der italienischen Militäroperation „Mare Nostrum“ wurden allein in diesem Jahr knapp 60.000 Bootsflüchtlinge gerettet und nach Italien gebracht. Die fehlende europäische Solidarität wirft in Italien jedoch die Frage auf: Bis wann und in welchem Umfang soll die Seenotrettung beibehalten werden? PRO ASYL fordert, den in den EU-Verträgen normierten „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ (Artikel 80 AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der EU) mit Leben zu füllen. Dies bedeutet aus der Sicht von PRO ASYL: Die Seenotrettung im Mittelmeer muss europäisch geregelt und die Kosten von allen Mitgliedsstaaten getragen werden. Die militärische Operation sollte in eine zivile umgewandelt werden.

Flüchtlingen muss darüber hinaus die Weiterreise zu ihren Verwandten und Communities in der EU eröffnet werden. Ein solcher Solidarmechanismus, wie ihn kürzlich auch das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen gefordert hat (Reuters, 13. Juni 2014), wäre ein Akt der Humanität und der Solidarität.

Allen aktuellen Überlegungen im Sinne der europäischen Externalisierungspolitik, „Asylverfahren“ in Drittstaaten auszulagern, ist eine klare Absage zu erteilen. Der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi hat am 20. Mai 2014 gefordert, dass die Vereinten Nationen die Verwaltung der Flüchtlingslager in Libyen übernehmen sollen (ANSA, 20. Mai 2014). Dort solle geprüft werden, wer ein Recht auf Asyl in Europa habe. Die Berichte aus dem wichtigsten nordafrikanischen Transitland Libyen werden

unterdessen immer besorgniserregender: Bei einer Recherchemission im April 2014 dokumentierte die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch, wie Migranten und Flüchtlinge in Haftzentren, die unter der Kontrolle der libyschen Regierung sind, gefoltert werden (HRW 2014a). Die italienische Regierung will die Flüchtlingsthematik zum prioritären Thema während ihrer EU-Präsidentschaft im 2. Halbjahr 2014 machen.

Der Antrag der Fraktion Die Linke greift auch die gemeinsam erarbeitete Position von AWO, Diakonie, Deutscher Anwaltsverein, Neue Richtervereinigung, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Paritätischer Wohlfahrtsverband und PRO ASYL zur Änderung der Dublin-Verordnung auf. Das Memorandum mit dem Titel „Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit“ soll eine Debatte darüber anstoßen, wie Europa künftig mit Flüchtlingen umgehen will. Diese Forderung nach einer grundlegenden Änderung des Dublin-Systems wurde auch vom DGB-Bundeskongress im Mai 2014 beschlossen. Mit dem Memorandum machen die unterzeichnenden Organisationen einen eigenen Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des Dublin-Systems: Das heutige maßgebliche Kriterium für die Asylzuständigkeit – der „Ort der illegalen Einreise“ – muss gestrichen werden. Ersetzt werden muss dieses durch das „Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates“. Asylsuchende sollen also selbst bestimmen können, in welchem Land der EU sie den Antrag auf Schutzgewährung stellen und ihr Asylverfahren durchlaufen möchten. Etwaige finanzielle Ungleichgewichte können durch Finanztransfers ausgeglichen werden.

PRO ASYL setzt sich seit Beginn des Vergemeinschaftungsprozesses im Asylrecht für ein gemeinsames europäisches Schutzsystem ein. Knapp vierzehn Jahre nach dem Start zu einem gemeinsamen europäischen Asylrecht in Tampere ist auch nach der zweiten Vergemeinschaftungsetappe kein "Europa des Asyls" (so der Anspruch im demnächst auslaufenden so genannten Stockholmer Programm der EU von 2009) oder gar ein "gemeinsamer Schutzraum für Flüchtlinge" (ebd.) geschaffen worden. Bedauerlicherweise werden die bis jetzt beschlossenen Asylrichtlinien und die Verordnungen zur Asylzuständigkeit (Dublin III) die „europäische Schutzlotterie“ nicht beenden.

**Deutschland** spielt eine herausragende Rolle bei der Gestaltung der künftigen europäischen Flüchtlingspolitik. CDU/CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag formuliert: *„Menschenrechte sind unteilbar und universell gültig. Wir setzen uns für ihren Schutz und ihre Förderung ein, sowohl innerstaatlich als auch in den auswärtigen Beziehungen. Verstöße gegen die Menschenrechte verletzen nicht nur die Würde der jeweils Betroffenen, sondern sie können auch den Frieden und die internationale Sicherheit bedrohen. Unser Ziel ist eine menschenrechtlich konsequente und kohärente Politik. Die Basis bilden das Grundgesetz, die europäischen und internationalen Menschenrechtskonventionen sowie das humanitäre Völkerrecht.“* (S. 179)

Die aktuelle Praxis im Umgang mit Flüchtlingen vor Europas Grenzen, an Europas Grenzen und in Europa ist an diesem Anspruch zu messen. Der „Lackmustest“ für den

gemeinsamen Willen der EU-Mitgliedsstaaten, Flüchtlinge zu schützen und für die Achtung der Menschen einzutreten, ist der Umgang mit syrischen Flüchtlingen. Der Deutsche Bundestag hat am 8. Mai 2014 die Tatenlosigkeit der EU kritisiert und eine europäische Flüchtlingsaufnahmekonferenz gefordert - der Bundestag hatte dazu aufgerufen, die Konferenz noch vor Sommerbeginn durchzuführen. Der aktuelle Vorsitzende der Innenministerkonferenz, Minister Ralf Jäger, hat gefordert: „Statt sich hinter Stacheldraht zu verschanzen, brauchen wir ein gesamteuropäisches Aufnahmeprogramm, das den Menschen schnell und wirksam hilft.“ (tagesschau.de, 8. Juni 2014).

## **1. Die syrische Flüchtlingskrise und das Handeln Europas**

Der Großteil der syrischen Flüchtlinge gelangt nicht nach Europa und nach Deutschland, sondern verbleibt in der Herkunftsregion. Zum Vergleich: Von Anfang 2011 bis Mai 2014 sind rund 30.000 Personen aus Syrien nach Deutschland eingereist, die Europäische Union erreichten weniger als 100.000 syrische Asylsuchende. In den Nachbarstaaten Syriens halten sich hingegen rund 2,9 Millionen Flüchtlinge auf (UNHCR, Stand Juni 2014). In Syrien selbst zählt UNHCR rund 6,5 Millionen Binnenvertriebene, also Schutzsuchende, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht sind. Der Libanon beherbergt über eine Million syrischer Flüchtlinge. Die Türkei hat rund 1.000.000 (davon 798.215 registrierte), Jordanien 585.000, Irak 225.000 syrische Flüchtlinge aufgenommen. Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge aus Syrien bleibt in der Nachbarregion und möchte auch dort bleiben.

Im Libanon mehren sich die Stimmen, die eine Schließung der Grenzen zu Syrien für Flüchtlinge fordern. Am 4. Mai wurde eine Gruppe von über 30 Palästinensern aus Syrien, die versuchten über Beirut auszureisen, vom Flughafen Beirut nach Syrien zurückgeschoben (Human Rights Watch 2014 b). Eine Politik der Schließung der Grenzen wird gefordert, da sich auch der Libanon zusehends destabilisiert sieht. Die Türkei hat mehr als eine Million syrischer Flüchtlinge aufgenommen. Auch hier mehren sich die Stimmen, die eine Schließung der Grenzen fordern. Es soll eine „mobile Mauer“ gebaut werden, sodass an verschiedenen Stellen die Grenze unüberwindlich werden soll. Wie beispielsweise die Nachrichtenagentur Reuters am 5. Mai 2014 bestätigte, wurde in der südlichen Provinz Hatay kürzlich mit dem Bau eines Mauerabschnitts begonnen. Auch in der südöstlichen Provinz Gaziantep wurde im Januar 2014 eine Mauer errichtet, um die Umgehung der Checkpoints zu verhindern. Ein wichtiges Argument von Politikern im Libanon oder in der Türkei ist: Europa lässt uns in der syrischen Flüchtlingskrise weitgehend allein. Die finanzielle Unterstützung ist wichtig – alleine jedoch nicht ausreichend.

Im Libanon sind rund ein Viertel der Bevölkerung Flüchtlinge aus Syrien. Die ohnehin schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen sind angesichts der Dramatik und der Größe der Flüchtlingskrise an ihre Grenzen gelangt. Auch wenn das türkische Konzept des sogenannten vorübergehenden Schutzes bei der Aufnahme im Hinblick auf die

Prüfung ihrer Schutzbedürftigkeit und ihres Rechtsstatus auf Kritik stößt – die Leistung der Türkei bei der Aufnahme der Flüchtlinge aus Syrien ist zu würdigen.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag als Ziel ihrer Außenpolitik formuliert: *„Die Türkei hat für Europa strategische und wirtschaftliche Bedeutung (...). Es liegt im vitalen Interesse Deutschlands und der EU, Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Entwicklung auch in den anderen angrenzenden Regionen zu fördern. (...) Die Nachbarländer an der südlichen und östlichen Küste des Mittelmeers sind von strategischer Bedeutung für Europa. Eine engere Anbindung dieser Staaten an die EU kann zu einer Stabilisierung der Region beitragen.“* Vor diesem Hintergrund müssen sich Deutschland und andere europäische Länder stärker engagieren. Die von PRO ASYL geforderte aktive Aufnahme von syrischen Flüchtlingen in einer hohen Zahl in Europa wäre eine Maßnahme zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten und ein deutliches Signal, dass die Europäische Union Staaten wie die Türkei, den Libanon und Jordanien nicht im Stich lässt. Die EU mit ihren mehr als 500 Millionen Einwohnern wäre dazu in der Lage. PRO ASYL erinnert daran, dass allein in Deutschland während des Bosnien-Krieges mehr als 300.000 Menschen aufgenommen wurden.

## **Aufnahme von syrischen Flüchtlingen in Europa und Deutschland**

Es ist humanitär geboten und integrationspolitisch sinnvoll, dass Deutschland mehr syrischen Flüchtlingen Schutz bietet als andere EU-Staaten. Im Frühjahr 2014 lebten in Deutschland rund 65.000 syrische Staatsangehörige sowie eine nicht bekannte Zahl deutscher Staatsangehöriger syrischer Herkunft. Deutschland hat im europäischen Vergleich die mit Abstand größte syrische Community. Und dies bereits vor Beginn des Bürgerkriegs im Jahr 2011. Die meisten Staatsangehörigen aus Syrien lebten im Jahr 2011 laut Eurostat in folgenden Staaten: Deutschland 33.036, Schweden 4.083, Italien 4.029, Belgien 2.927. Demgegenüber lebte in anderen europäischen Staaten eine sehr geringe Zahl von Syrern, so z.B. in den Niederlanden (584 Menschen in 2011). Communities und familiäre Bindungen spielen eine enorm wichtige Rolle bei der Integration. Sie helfen bei der Suche nach Wohnung und Arbeitsplatz. Viele dieser größtenteils seit langem in Deutschland lebenden Menschen wollen Angehörige zu sich retten, die in Syrien in Lebensgefahr sind oder in Syriens Nachbarstaaten in existentieller Not leben. Großzügige und unbürokratische Regelungen eines erweiterten Familiennachzugs sind ein Gebot der Menschlichkeit.

Die bisherigen deutschen Aufnahmeprogramme decken den Bedarf in keiner Weise ab. Den Bundesländern liegen für das 2. Bundesprogramm zur Aufnahme von Syrien-Flüchtlingen Anträge für mehr als 76.000 Menschen vor, für die in Deutschland lebende Angehörige um Einreiseerlaubnis bitten. Den rund 76.000 Menschen stehen im Rahmen dieses 2. Bundesprogramms nur 5.000 Aufnahmeplätze gegenüber. Die kürzlich beschlossene Aufstockung um weitere 10.000 Plätze ist deshalb nicht ausreichend. PRO ASYL fordert als Ad-hoc-Maßnahme die Aufnahme der mehr als 76.000 Familienangehörigen aus Syrien, für die bereits Anträge gestellt wurden.

## **2. Unter Lebensgefahr: Menschenrechtsverletzungen an Europas Außengrenzen**

### **Push Backs**

Am 15. November 2013 rief der UNHCR die internationale Staatengemeinschaft, „*im Besonderen die Europäische Union, dazu auf, nicht den Grenzschutz, sondern den Schutz von Menschen in den Vordergrund zu stellen*“. Anlass für den Appell waren Berichte, dass Schutzsuchende – vor allem aus Syrien – Opfer von sogenannten Push-Backs (Zurückdrängungen) und Abweisungen an der europäischen Außengrenze werden. Maßnahmen, die verhindern sollen, dass Asylsuchende auf das EU-Gebiet gelangen, müssen nach Auffassung des UN-Flüchtlingshilfswerks unverzüglich gestoppt werden.

PRO ASYL hat am 7. November 2013 hierzu den Bericht „Pushed back“ veröffentlicht (PRO ASYL 2013). Zentrales Ergebnis der Recherchen: An der türkisch-griechischen Land- und Seegrenze werden Flüchtlinge systematisch völkerrechtswidrig zurückgewiesen. Push-Backs finden in griechischen Gewässern, von griechischen Inseln aus und an der Landgrenze statt. PRO ASYL hat über ein Jahr hinweg mit Anwältinnen und Menschenrechtsaktivisten aus Griechenland und der Türkei die Situation an diesem Grenzabschnitt Europas recherchiert. In mehr als 90 umfangreichen Interviews wurden Menschenrechtsverletzungen an mehr als 2.000 Schutzsuchenden minutiös dokumentiert.

Diese Zurückschiebungen auf See, von Inseln oder an der Landgrenze gefährden in der Art und Weise wie sie durchgeführt werden das Leben der Betroffenen. Maskierte Sonderkommandos misshandeln Flüchtlinge beim Aufgriff, inhaftieren sie ohne ein rechtliches Verfahren und verfrachten sie gewaltsam zurück in die Türkei. In Fällen von Push-backs von der Insel Farmakonisi grenzt der Grad der Misshandlungen an Folter. Alle Interviewten betonten, dass die griechischen Behörden ihnen keine Möglichkeit gaben, ein Schutzgesuch zu stellen. Den grundsätzlichen Einwand gegen Push-backs formuliert die EU-Kommission selbst: „Push-backs are simply not allowed. They are not in line with EU and international obligations. Member states cannot, shall not and should not carry out any push-back“ (EurActiv, 19. November 2013) so Michele Cercone, Sprecher der EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström am 19. November 2013 in Brüssel. Die Mehrheit der Opfer sind syrische Flüchtlinge, die Europa erreichen wollen, um Schutz zu suchen und zu ihren Familien in Ländern wie Deutschland, Schweden oder Großbritannien zu gelangen. Während die EU öffentlich ihre Solidarität für syrische Flüchtlinge bekundet, werden deren grundlegende Menschenrechte an europäischen Grenzen verletzt.

### **Deutsche Mitverantwortung**

Auch Deutschland trägt dabei eine Mitverantwortung an der beschriebenen Entwicklung in dem Grenzabschnitt zur Türkei. Während Österreichs Innenministerin Johanna Mikl-Leitner im März 2012 drohte, Griechenlands Grenze sei „offen wie ein Scheunentor“, sekundierte ihr der damalige deutsche Innenminister Friedrich in einer gemeinsamen Pressekonferenz, indem er Griechenland mit der Wiedereinführung innereuropäischer Grenzkontrollen drohte, sollten weiterhin Flüchtlinge über die griechisch-türkische Landgrenze in die EU gelangen (Focus vom 8. März 2012). Der Druck, den Deutschland, Österreich und andere EU-Staaten auf Griechenland ausübten, zeigte Wirkung. Im Sommer 2012 entsandte die griechische Regierung 1.800 zusätzliche Polizeikräfte in die Evros-Region. In Zusammenarbeit mit der europäischen Grenzagentur Frontex wurde die Grenze abgeriegelt. Neue Haftlager für Flüchtlinge wurden errichtet – alle weitgehend von der EU finanziert. Ein 10,5 Kilometer langer Sperrzaun wurde im Dezember 2012 fertig gestellt. Die folgende Verschiebung der Fluchtrouten in die Ägäis hat zum Tod vieler Menschen geführt – die meisten von ihnen syrische und afghanische Flüchtlinge, darunter zahlreiche Kinder.

Bereits seit dem Jahr 2007 dokumentiert PRO ASYL Menschenrechtsverletzungen an der griechisch-türkischen Grenze. Die systematischen Menschenrechtsverletzungen an Europas Grenzen insbesondere in Griechenland erfordern eine politische Antwort. Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag formuliert: *„Die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union in ihrem internationalen Einsatz für Menschenrechte hängt maßgeblich davon ab, wie konsequent sie ihre Werte lebt und deren Verletzung im Innern ahndet.“* (S. 165)

Hat die Bundesregierung Schritte unternommen, um eine „Ahndung“ und vor allem die Beendigung der Menschenrechtsverletzungen an der griechisch-türkischen Grenze zu erreichen?

## **Europas Mitverantwortung**

Der Bericht von PRO ASYL klagt die griechische Regierung, die Grenzpolizei und die Küstenwache aufgrund dieser Praktiken an und wirft die Frage nach einer weitergehenden europäischen Mitverantwortung auf. Das gesamte griechische Asyl- und Migrationssystem basiert auf einer erheblichen Unterstützung und Finanzierung durch die EU. Auch Frontex ist seit Jahren in Griechenland im Einsatz.

Die Ergebnisse des Berichtes stellen außerdem das Engagement der Europäischen Union und insbesondere der Frontex-Operation „Poseidon Land and Sea“ in Frage. Abgesehen von wenigen Ausnahmen fanden alle dokumentierten Push Backs im Operationsgebiet von Frontex statt. PRO ASYL stellt daher die Frage nach der Beteiligung von Frontex an den Menschenrechtsverletzungen. Aufgrund der Häufigkeit und Schwere der Menschenrechtsverletzungen in Griechenland muss Frontex seine Operationen in dem Land beenden. Dies ist in der Frontex-Verordnung von 2011 vorgesehen. In Artikel 3 (Gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte an den Außengrenzen) heißt es: „Der Exekutivdirektor setzt gemeinsame Aktionen und



Pilotprojekte ganz oder teilweise aus oder beendet sie ganz oder teilweise, wenn er der Auffassung ist, dass solche Verstöße schwerwiegend sind oder voraussichtlich weiter anhalten werden.“

Zu demselben Ergebnis wie PRO ASYL kommt Amnesty International in dem im April 2014 veröffentlichten Bericht „Greece: Frontier of Hope and Fear“: Die Organisation dokumentierte ebenso zahlreiche Fälle von Push Backs, die in einem anderen Zeitraum recherchiert wurden. Auch Amnesty fordert ein sofortiges Ende der Frontex-Operation in der Ägäis: *“Amnesty International believes that the time has come for Frontex to suspend its border control cooperation with Greece’s border control agencies until such time as they demonstrate they are seriously tackling the widespread practice of push-backs along the Greece-Turkey border”* (Amnesty International 2014: 6).

Nach Auskunft von ECRE haben alle im sogenannten Consulativ Forum von Frontex vertretenen Organisationen - mit Ausnahme des European Asylum Support Office (EASO) und IOM - dafür votiert, den Frontex-Einsatz in Griechenland zumindest in Teilbereichen zu beenden.

### **Verlagerung der Fluchtwege – mehr Bootsflüchtlinge**

Die Frontex- Statistiken zu irregulären Grenzübertritten zeigen eindeutig für 2013 den Trend zum gefährlichen Seeweg. Mehr als die Hälfte aller Aufgriffe (107.385) fanden an den Fluchtrouten über die Meere statt. Allein im zentralen Mittelmeer wurden 40.304 Bootsflüchtlinge, in der Ägäis knapp 11.000 aufgegriffen. Über 15.000 syrische Flüchtlinge nutzen diese beiden gefährlichen Fluchtrouten im letzten Jahr – in 2012 waren es lediglich circa 1500. Die Zahl der syrischen Bootsflüchtlinge hat sich innerhalb kurzer Zeit verzehnfacht und diese Entwicklung setzt sich in 2014 in dramatischer Weise fort. Allein in Italien kamen in den ersten fünf Monaten dieses Jahres 6.620 syrische Bootsflüchtlinge an (Save the children, 2014).

- Griechenland/Türkei

Mit der Verstärkung von Grenzkontrollen an den griechisch- türkischen Landgrenzen im Sommer 2012 haben sich die Fluchtrouten verschoben. Flucht wird durch Kontrollen nicht verhindert – die Fluchtwege werden jedoch immer gefährlicher. Konnten 2011 noch circa 55.000 und 2012 knapp 30.000 Flüchtlinge – die meisten in den ersten acht Monaten des Jahres – über die griechische-türkische Landgrenze in die EU einreisen, waren es 2013 lediglich 1.122 Schutzsuchende, die diese Grenze überwinden konnten. Die Schließung der Landgrenzen im Sommer 2012 hat fatale Folgen: Die Fluchtrouten haben sich zum Teil wieder auf den gefährlichen Seeweg über die Ägäis verlagert. 10.995 Schutzsuchende erreichten 2013 die griechischen Inseln (UNHCR Greece). Im Zeitraum von August 2012 bis Mai 2014 starben dort über 230 Flüchtlinge, darunter sehr viele Kinder. Der massive Rückgang von neuankommenden Schutzsuchenden in Griechenland – von mehr als 30.000 Flüchtlingen und Migranten im Jahr 2012 auf knapp 12.000 (Land- und Seegrenze) im Jahres 2013 muss gelinde gesagt sehr verwundern. Angesichts von hunderttausenden Flüchtlingen, die sich in der Türkei aufgehalten haben, angesichts der steigenden Zugangszahlen in anderen

Grenzregionen Europas (phasenweise Bulgarien und zentrales Mittelmeer) ist dies aus der Sicht von PRO ASYL nur durch die völkerrechtswidrigen und menschenverachtenden Push-back-Praktiken und durch die Abriegelung der Grenze auch mit Hilfe von Frontex zu erklären.

Ähnliche Entwicklungen sind auch an der türkisch- bulgarischen Grenze zu beobachten: Ab Sommer 2013 versuchten Flüchtlinge – mehrheitlich aus Syrien - auf der Landroute Türkei/Bulgarien in die EU zu gelangen. Kurzfristig stiegen in Bulgarien die Zahl der Schutzsuchenden an: Haben 2012 lediglich 1.387 Personen ein Schutzgesuch gestellt, so stieg die Zahl 2013 auf 7.344. Der kurzfristig, massive Anstieg der Schutzgesuche war ab Juli 2013 zu verzeichnen und hatte im November 2013 seinen Höhepunkt. (EASO 2014). Seit der massiven Verstärkung der Grenzkontrollen an der türkisch-bulgarischen Grenze sowie völkerrechtswidriger Zurückweisungen (siehe HRW 2014c) ist mittlerweile eine bedeutende Abnahme der Grenzübertritte und der Schutzgesuche festzustellen.

- Zentrales Mittelmeer

Die Aufgriffszahlen von Flüchtlingen an den Außengrenzen für 2013 zeigten eine Zunahme in diesem Seegebiet. In Malta und Italien wurden insgesamt 40.304 Schutzsuchende aufgegriffen – 9.928 davon Flüchtlinge aus Eritrea, 9.591 aus Syrien und 4.497 somalische Schutzsuchende (Frontex 2014: 31). 2012 wurden nach dem Höchststand der Aufgriffe in 2011 (59.002 Bootsflüchtlinge) nur 10.37 Menschen von der Grenzagentur Frontex registriert. Save the Children berichtet, dass in Italien insgesamt 41.243 Bootsflüchtlinge in diesen ersten fünf Monaten ankamen. Unverändert sind Syrien (6.620 Personen, darunter 1906 Kinder) und Eritrea (circa 13.000 Personen, darunter 1915 Kinder) die Hauptherkunftsländer der Bootsflüchtlinge.

## **Lampedusa und die Antwort der Europäischen Union**

Am 3. Oktober 2013 starben 366 Flüchtlinge vornehmlich aus Somalia und Eritrea. Nur wenige Tage nach der Bootskatastrophe vor Lampedusa ertranken am 11. Oktober 2013 erneut mehr als 250 Bootsflüchtlinge syrischer Herkunft vor der Küste Lampedusas. Sie alle hätten gerettet werden können, wenn die italienischen Behörden umgehend auf die Notrufe der Flüchtlinge reagiert hätten. Doch diese fühlten sich nicht zuständig. Statt umgehend Hilfe zu organisieren, schickten die italienischen Behörden den Notruf der Flüchtlinge einfach weiter - nach Malta. Der italienische Journalist Fabrizio Gatti hat die Dramatik dieses Bootsuntergangs anhand von Zeugenaussagen rekonstruiert und die verweigerte Lebensrettung dokumentiert.

Die Staats- und Regierungschefs der EU sehen jedoch trotz des fortwährenden Sterbens Schutzsuchender an den EU-Außengrenzen keine Notwendigkeit, die Flüchtlingspolitik zu verändern. Nach der Katastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013 wurde auf EU-Ebene entschieden, eine „Task Force Mittelmeer“ einzusetzen. Die Europäische Kommission sitzt der Task Force vor, in der außer Vertretern der EU-

Mitgliedstaaten, Agenturen wie EASO, Frontex, FRA und Europol u.a., sowie die assoziierten Staaten repräsentiert sind. Die Task Force präsentierte noch vor Ende des Jahres Maßnahmen, mit denen das Sterben im Mittelmeer in Zukunft verhindert werden sollte. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf Maßnahmen, die Flüchtlinge daran hindern sollen, nach Europa zu gelangen (Stärkung von Frontex, der Aufbau des Grenzüberwachungssystems Eurosur und der Abschluss von Rückübernahmeabkommen (Europäische Kommission 2014a)).

Der Europäische Rat unterstreicht in seinen Schlussfolgerungen, wie wichtig es sei, „dass die eigentlichen Ursachen der Migrationsströme bekämpft werden, indem die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern – auch durch eine angemessene EU-Entwicklungsförderung und eine wirksame Rückführungspolitik – verstärkt wird“. Realistisch betrachtet hieße eine Kooperation mit Transitstaaten angesichts der gegenwärtigen Situation in der Praxis, dass nordafrikanische Staaten wie Libyen und Ägypten trotz ihrer politisch instabilen Lage, ihrer äußerst problematischen Menschenrechtssituation und ihrer fortgesetzten Missachtung von Flüchtlingsrechten dazu angehalten werden, Schutzsuchende von der Flucht nach Europa abzuhalten.

Zusätzlich wollen die Staats- und Regierungschefs den Kampf gegen Schleusung intensivieren – ungeachtet der Tatsache, dass Menschen, die etwa aus Syrien, Eritrea oder Somalia fliehen und in der EU hohe Chancen haben, einen Schutzstatus zu erhalten, kaum andere Möglichkeiten haben, als ihre Flucht mithilfe von kommerziellen Fluchthelfern zu bewerkstelligen. Legale und damit gefahrenfreie Einreisemöglichkeiten werden ihnen verwehrt. Als Maßnahmen zur Schleuserbekämpfung beschloss der EU-Rat, die Aktivitäten von Frontex im Mittelmeer und an den südöstlichen Grenzen der EU zu verstärken. Die rasche Einführung des neuen Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) durch die Mitgliedstaaten werde entscheidend dazu beitragen, dass Schiffe und illegale Einreisen entdeckt werden. Dies trage dazu bei, dass Menschenleben an den Außengrenzen der EU geschützt und gerettet werden. Tatsächlich dürfte eher das Gegenteil der Fall sein, da Schutzsuchende aufgrund verstärkter Grenzschutzmaßnahmen auf weitere und gefährlichere Fluchtrouten abgedrängt werden. Aus Sicht von PRO ASYL ist überaus zweifelhaft, inwieweit Maßnahmen mit dem Ziel, Fluchtbewegungen zu verhindern, geeignet sind, um Menschenleben von Schutzsuchenden zu retten. Außerdem sind die Kosten für das neue Grenzüberwachungssystem enorm: Vorerst wurden 244 Millionen Euro für die Installation und den Betrieb des Systems veranschlagt. Eine Studie der Böll Stiftung kam in ihren Berechnungen jedoch auf den Betrag von bis zu 874 Millionen Euro (Hayes/Vermeulen 2012: 9).

## **Seeaußengrenzenverordnung und die Menschenrechte auf Hoher See**

Am 23. Februar 2012 hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Italiens Zurückweisungspolitik nach Libyen verurteilt. Im Mai 2009 wurden 231 eritreische und somalische Flüchtlinge auf dem Mittelmeer von der italienischen Küstenwache an Bord genommen. Statt die Flüchtlinge ans italienische Ufer zu bringen, brachte sie die Schutzsuchenden nach Libyen. Dagegen reichten einige der Betroffenen Beschwerde vor dem EGMR in Straßburg ein. Erstmals wurde im Fall Hirsi Jamaa und andere gegen Italien über die Frage der Zurückweisung von Flüchtlingen auf Hoher See entschieden und bestätigt: Das Mittelmeer ist keine menschenrechtsfreie Zone; das Zurückweisungsverbot, der Schutz vor Kollektivausweisung sowie das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf gelten auch auf Hoher See.

Die Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von Frontex koordinierten operativen Zusammenarbeit hätte diese Rechtsprechung aufnehmen sollen. Das Europäische Parlament und der Rat haben im Frühjahr 2014 die sog. Seeaußengrenzenverordnung verabschiedet. Auch wenn einige menschenrechtliche Absicherungen in diese Verordnung aufgenommen wurden, so ist die Grundkonzeption des Regelwerks flüchtlingsfeindlich. Sie ist darauf ausgerichtet, Grenzkontrollen weit vor die tatsächlichen Grenzen der EU vorzuverlagern. Sie kann völkerrechtswidrige Zurückweisungen von Schutzsuchenden nicht verhindern, denn das Nichtzurückweisungsgebot ist angesichts der weitreichenden Befugnisse von Frontex nicht durchsetzbar.

Im Küstenmeer, der so genannten 12-Meilen-Zone, und in der Anschlusszone können Flüchtlingsboote abgefangen, an der Weiterfahrt gehindert und durchsucht werden. Außerdem kann das Boot angewiesen werden „den Kurs zu ändern“. Auch das „Eskortieren oder Geleiten des Schiffs, bis es sich auf diesem Kurs befindet“, ist als Maßnahme vorgesehen (Artikel 6). Wird ein Schiff auf Hoher See aufgegriffen, so gilt: Nach Aufgriff und Durchsuchung des Schiffs kann auch hier die Kursänderung angewiesen werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit des „Führen(s) des Schiffs zu einem Drittstaat“ und der „Überstellung der an Bord befindlichen Personen an die Behörden eines Drittstaats“ (Artikel 7). Zwar heißt es in Artikel 4 des Entwurfs, dass Personen nicht in Drittstaaten überstellt werden dürfen, in denen den Betroffenen Folter, unmenschliche Behandlung oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen. Äußerst vage sind jedoch die Bestimmungen dazu, wie die Sicherheit des Drittstaats überprüft werden soll.

Wie kann kontrolliert werden, ob sich ein Flüchtlingsboot auf Hoher See „führen“ lässt oder ob es gegen den Willen der Betroffenen zwangsweise abgedrängt wird? Wie kann sichergestellt werden, dass Schutzsuchenden im Drittstaat, in den das Boot „geführt“ wird, keine schweren Menschenrechtsverletzungen drohen? Die Vorstellung, auf See eine faire und rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechende Prüfung von Asylgesuchen vorzunehmen, ist völlig unrealistisch. Rechtsbeistände, Übersetzer und medizinisches

Personal sollen der Verordnung zufolge bei Frontex-Operationen nur zum Einsatz kommen, wenn dies als „notwendig“ erachtet wird.

Aus Sicht von PRO ASYL ist die Seeaußengrenzenverordnung ein Rückschritt hinter das Hirsi-Urteil. Es muss klargestellt werden, dass es keine Prüfung von Asylanträgen auf Hoher See unter rechtsstaatlichen Bedingungen geben kann. Die Schutzsuchenden müssen an Land gebracht werden und Zugang zu einem Asylverfahren in der EU erhalten.

### **„Mare Nostrum“ – die italienische Antwort auf Lampedusa**

Im Zuge der italienischen Militäroperation „Mare Nostrum“ wurden allein in diesem Jahr knapp 60.000 Bootsflüchtlinge gerettet und nach Italien gebracht. Die fehlende europäische Solidarität wirft in Italien jedoch die Frage auf: Bis wann und in welchem Umfang soll die Seenotrettung beibehalten werden? In Italien steht die Operation massiv in der Kritik. Die italienischen Aufnahmelager sind überfüllt und die Versorgungssituation ist katastrophal. Obdachlosigkeit und Mangelversorgung sind für Flüchtlinge dort ohnehin seit Jahren an der Tagesordnung. Schutzsuchende versuchen das Naheliegende: Sie reisen weiter zu ihren Verwandten und Flüchtlingscommunities.

PRO ASYL fordert, die in den EU-Verträgen normierte Solidarität bei der Asylpolitik endlich einzulösen. Den „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ (Artikel 80 AEUV) mit Leben zu füllen, bedeutet aus der Sicht von PRO ASYL: Die Lebensrettung im Mittelmeer muss europäisch organisiert und finanziert werden und von einer militärischen in eine zivile Operation umgewandelt werden. Flüchtlingen muss darüber hinaus die Weiterreise zu ihren Verwandten und Communities in der EU eröffnet werden. Ein solcher Solidarmechanismus, wie ihn kürzlich das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen gefordert hat, wäre ein Akt der Humanität und der Solidarität (Reuters, 13. Juni 2014).

## **3. Vor Europas Grenzen: Die Abwehr beginnt vor der Grenze**

### **Die europäische Politik der Externalisierung**

Weit vor den tatsächlichen europäischen Grenzen, also bereits in Drittstaaten, setzt das Grenzregime Europas an. Die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen wird an die Anrainerstaaten delegiert. Außerdem verletzt die Externalisierung von Migrationspolitik das Menschenrecht, „jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“ (Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte): Migration und Flucht werden schon weit vor Erreichen der

europäischen Außengrenze unterbunden.<sup>1</sup> Mittlerweile hat die Einbeziehung von Drittstaaten in die europäische Migrations-, Flüchtlings- und Grenzpolitik bedeutende Ausmaße angenommen.

Konkret umfasst die europäische Externalisierungspolitik mittlerweile eine Vielzahl an Maßnahmen und politischen Instrumenten: Dazu gehören die europäische Visa-Politik, sog. Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitländern, die Finanzierung oder das Management von Haftzentren in Drittstaaten, Transfers technischer Ausrüstung zur Grenzkontrolle in diese Länder, der Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse im Bereich Migrations- und Flüchtlingspolitik in Drittstaaten oder gar gemeinsame Patrouillen in internationalen und Küstengewässern von Drittstaaten.

Sogenannte „Mobilitätspartnerschaften“ sind in den letzten Jahren zum privilegierten Instrument der europäischen Externalisierungspolitik geworden. Der Begriff Mobilitätspartnerschaft klingt gut, ist jedoch eine Verschleierung des erklärten Ziels: Über Abschiebungsabkommen sollen unerwünschte Migrantinnen und Migranten möglichst reibungslos von Europa aus in Transit- und Herkunftsstaaten zurück geschickt werden. Mit ins Paket gehört auch die Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer im „Bereich Grenzmanagement, Dokumentensicherheit und Korruptionsbekämpfung, um irreguläre Migration weiter einzudämmen“ (Deutscher Bundestag 2014b: Drucksache 18/270). Als Gegenleistung sollen für „bestimmte Personengruppen“ Visaerleichterungen verhandelt werden, meist „für Studierende, Hochschullehrer und Forscher zu Studien-, Ausbildungs- oder Arbeitszwecken“. Die nicht bindenden Partnerschaften erlauben Europa höchstmögliche Flexibilität: Je nach Bedarf und Eigeninteresse können einzelne Mitgliedstaaten Migrationswege öffnen – Vorbedingung ist allerdings Grenzschutz und Migrationskontrolle durch die Drittstaaten. Mit Tunesien unterzeichnete die EU am 3. März 2014 eine Mobilitätspartnerschaft. Auch hier liegen Europas Interessen in der „Bekämpfung irregulärer Migration“. Zivilgesellschaftliche Organisationen weisen auf die fatalen Auswirkungen hin, welche die Mobilitätspartnerschaft mit einem Land haben kann, in dem kein funktionierendes Schutzsystem besteht und die Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen weiterhin nicht garantiert sind.

Rückübernahmeabkommen, die auch nach wie vor außerhalb der Mobilitätspartnerschaften verhandelt werden, sind ein weiterer wichtiger Bestandteil der Externalisierungs-Strategie. Sie sollen die „rasche Rückführung irregulärer Zuwanderer“ erleichtern und gelten als wirksamstes Mittel zur „Bekämpfung irregulärer Einwanderung“ (Europäische Kommission 2011). Auch das am 16. Dezember 2013 unterzeichnete Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Türkei ist dramatisch für Flüchtlinge. Die Türkei erklärt sich darin bereit, auch

---

<sup>1</sup> Eine kürzlich erschienene Studie des Europarates mit dem Titel „The right to leave a country“ beschreibt, wie die unterschiedlichen Instrumente der europäischen Externalisierungspolitik eben dieses Recht, ein Land zu verlassen, verletzen.

Drittstaatsangehörige, die über die Türkei irregulär in die EU eingereist sind, zurückzunehmen. Ein Abschiebungsabkommen mit der Türkei abzuschließen, ist angesichts der Situation in der Türkei in mehrfacher Hinsicht kritikwürdig: EU-Staaten, wie Griechenland und Bulgarien, schieben Schutzsuchende völkerrechtswidrig zurück. Griechenland inhaftiert regelmäßig Schutzsuchende aus Staaten wie Syrien und Afghanistan als „illegale Migranten“. Derzeit genießen nur Flüchtlinge aus Europa einen Zugang zum Asylrecht in der Türkei. Allen übrigen bietet die Türkei nur temporären und prekären Schutz. Das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei drückt aus, dass Europa sich seiner Verantwortung für den Flüchtlingsschutz entziehen will.

In der Türkei prüft UNHCR die Schutzbedürftigkeit von Antragstellern nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Von UNHCR anerkannte Flüchtlinge benötigen einen Staat, der sie im Rahmen des Resettlements aufnimmt. Die jährlichen Resettlement-Quoten aus der Türkei sind wie folgt: 5.335 (2010), 4.388 (2011), 5.929 (2012). Demgegenüber steht eine steigende Zahl der Asylanträge in der Türkei: 9.230 (2010), 16.020 (2011), 26.470 (2012), 44.810 (2013). Flüchtlingen in der Türkei droht damit ein prekäres Überleben in der Warteschleife. (UNHCR Asylum Trends 2013)

## **Die Kooperation mit Libyen**

Die Berichte aus dem wichtigsten nordafrikanischen Transitland sind dramatisch. Bei einer Recherchemission im April 2014 dokumentierte die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch, wie Migranten und Flüchtlinge in Haftzentren, die unter der Kontrolle der libyschen Regierung sind, gefoltert werden (Human Rights Watch 2014a). Die Methoden reichen über Auspeitschen, Schläge und Elektroschocks. Von insgesamt 138 interviewten Inhaftierten, berichteten rund 100 von Folter und anderen Misshandlungen. Auch die allgemeinen Bedingungen in den Haftzentren sind schockierend: Massive Überbelegung, miserable Ausstattung an sanitären Anlagen und kein Zugang zu adäquater medizinischer Versorgung prägen die Realität in den von Human Rights Watch besuchten Haftzentren.

Die libysche Küstenwache, die von der EU und Italien unterstützt wird, fängt Hunderte wöchentlich ab oder „rettet“ sie bei dem Versuch, mit Hilfe von Schleusern per Boot nach Italien zu gelangen. Zurück in Libyen werden sie bis zu ihrer Abschiebung inhaftiert. In den Haftzentren befinden sich außerdem Tausende, die bei dem Versuch aufgegriffen wurden, ohne Erlaubnis nach Libyen einzureisen oder sich ohne gültige Papiere im Land aufhielten. Sowohl die EU als auch Italien unterstützen die libysche Inhaftierungspraxis bei der Instandsetzung einzelner Zentren und durch die Finanzierung internationaler und libyscher NGOs, die in den Zentren Unterstützung anbieten. Die EU und Italien haben mindestens 12 Millionen Euro über die letzten vier Jahre in die Funktionsfähigkeit der grausamen Haftzentren investiert (Human Rights Watch 2014a).

Auch im Rahmen der Operation „Mare Nostrum“ kooperiert Italien mit Libyen. Die Grundlage hierfür ist ein Ende November 2013 zwischen Italien und Libyen geschlossenes bilaterales Abkommen zur „Bekämpfung illegaler Migration,

Menschenhandel und organisierte Kriminalität“, das die Präsenz libyscher Beamter auf den Kriegsschiffen von „Mare Nostrum“ regelt. Die italienische Marine hat eingeräumt, dass libysche Militärs auch als Dolmetscher eingesetzt werden. Sie sind überdies für den Kontakt zu libyschen Behörden zuständig, wenn in der Nähe der libyschen Küste Flüchtlinge gerettet werden.

Außerdem wurde im Juni 2013 die EU-Mission EUBAM ("EU Integrated Border Management Assistance Mission“) gestartet (Rat der Europäischen Union 2013). Ziel ist die Entwicklung eines „integrierten Grenzmanagements“, eine Mission, an der europäische Grenzschutzexperten und Polizeibeamte beteiligt sind – unter anderem auch die Bundespolizei. Wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion Die Linke hervorgeht (Bundestagsdrucksache 18/280), wurden bis Februar 2014 etwa 300 libysche Grenzschützer ausgebildet sowie Workshops und Seminare durchgeführt. Ende Januar 2014 arbeiteten 45 Mitglieder in der Mission mit (ebd.). Jährlich werden für EUBAM Libyen 30 Millionen Euro an EU-Geldern ausgegeben, um die libyschen Behörden zu befähigen, die Grenzen des Landes effizienter zu überwachen und die Weiterflucht von Schutzsuchenden und Migranten zu unterbinden.

#### **4. Legale Zugangswege öffnen**

PRO ASYL hebt hervor, dass es grundsätzlich zwei Möglichkeiten für Flüchtlinge gibt, in Europa Schutz zu erlangen:

- Flüchtlinge kommen auf eigene Initiative an die Grenze eines Staates und beantragen Asyl. Unveräußerlich und in keiner Weise relativierbar ist die Genfer Flüchtlingskonvention, hier vor allem Artikel 33. Jeder Staat ist nach Völkerrechtsrecht oder Unionsrecht verpflichtet, einen vor Verfolgung Schutz suchenden Flüchtling nicht auf irgendeine Weise in einen Staat zurückzuführen, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde (Artikel 33 Absatz 1 Genfer Flüchtlingskonvention). In ähnlicher Weise ist die Europäische Menschenrechtskonvention und hier vor allem Artikel 3 der EMRK bindend. Diese Normen bilden die unabänderliche Grundlage für ein gemeinsames europäisches Asylrecht, das auf den Menschenrechten basiert.
- Neben dem individuellen Asylrecht gibt es verschiedene Instrumente, mit denen Nationalstaaten oder die Europäische Union aufgrund von politischen Entscheidungen Einzelne oder Gruppen von Schutzbedürftigen organisiert aufnehmen können. All diese Maßnahmen sind komplementär zum individuellen Asylrecht. Sie ersetzen das individuelle Asylrecht nicht.

#### **Resettlement**

Der UNHCR benötigt in den nächsten fünf Jahren rund 800.000 Plätze für Resettlement. Die jährlich angebotenen Kontingente liegen jedoch lediglich bei insgesamt rund 80.000. Die meisten (rund 80 Prozent) werden momentan von den



USA, Kanada und Australien aufgenommen. Die europäischen Staaten stellen nur eine vergleichsweise geringe Zahl an Resettlement-Plätzen zur Verfügung:

EU Resettlement Quoten 2013 (UNHCR 2013):

<b>Belgien</b>	100
<b>Dänemark</b>	500
<b>Deutschland</b>	300
<b>Frankreich</b>	100
<b>Finnland</b>	750
<b>Großbritannien</b>	750
<b>Irland</b>	80
<b>Niederlande</b>	500
<b>Portugal</b>	30
<b>Rumänien</b>	40 (2012/2013)
<b>Schweden</b>	1.900
<b>Spanien</b>	30
<b>Tschechische Republik</b>	40
<b>Gesamt</b>	<b>5.120</b>

PRO ASYL begrüßt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland am Resettlement-Programm des UNHCR beteiligt. Diese Forderung der Zivilgesellschaft, die in einer gemeinsamen Kampagne von PRO ASYL, Amnesty International, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden erhoben wurde, soll nach dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung verstetigt und ausgebaut werden. Die bisher von Deutschland aufgenommene Zahl von 300 Flüchtlingen im Rahmen des Resettlement-Programms ist allerdings äußerst gering. Es ist die Frage zu stellen, in welcher Dimension die Bundesregierung den Koalitionsvertrag umsetzen will, in dem es heißt, dass das Resettlement-Verfahren verstetigt und „deutlich ausgebaut“ werden soll. Gemessen an dem von UNHCR angemeldeten Bedarf sind die bisherigen Aufnahmequoten der Europäischen Union äußerst bescheiden. Der Wille, aufgrund einer politischen Entscheidung, vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge dauerhaft aufzunehmen, scheint gering zu sein.

### **Humanitäre Aufnahmeprogramme**

Der Deutsche Bundestag hat am 8. Mai 2014 die Forderung nach einer Europäischen Flüchtlingskonferenz erhoben. Die Bundesregierung hatte im Rahmen des ersten Aufnahmeprogrammes im Mai 2013 beschlossen, 5.000 Schutzbedürftige aufzunehmen. Deren Aufnahme erfolgte überwiegend aufgrund der besonderen Notlage und Schutzbedürftigkeit der Betroffenen, die in Zusammenarbeit mit UNHCR ausgewählt wurden. Die Aufnahmeprogramme der Bundesländer sowie das zweite und auch das dritte Aufnahmeprogramm der Bundesregierung richten sich in hohem Maße

an Angehörige von in Deutschland lebenden Menschen aus Syrien. Bei diesen Programmen ist ein wichtiges Kriterium die familiäre Verbindung zu Deutschland. Die Schutzbedürftigkeit spielt bei der Auswahl der Betroffenen eine untergeordnete Rolle.

Bisher hat sich nur ein Teil der EU-Staaten bereit erklärt, Flüchtlinge aus Syrien im Rahmen von Kontingenten aufzunehmen. Die von den anderen EU-Staaten – außer Deutschland – zugesagten Kontingente bewegen sich auf einem extrem niedrigen Niveau (tagesschau, 12. Juni 2014, European Resettlement Network 2014a):

<b>Belgien</b>	75
<b>Dänemark</b>	140
<b>Finnland</b>	500
<b>Frankreich</b>	500
<b>Irland</b>	90
<b>Liechtenstein</b>	4
<b>Luxemburg</b>	60
<b>Niederlande</b>	250
<b>Norwegen</b>	1.000
<b>Österreich</b>	1.500
<b>Portugal</b>	23
<b>Schweden</b>	1.200
<b>Schweiz</b>	150
<b>Spanien</b>	130
<b>Ungarn</b>	30

PRO ASYL unterstützt die Forderung des Bundestages nach einer europäischen Flüchtlingskonferenz. Die EU mit ihren über 500 Millionen Einwohnern kann und muss weitaus mehr syrische Flüchtlinge aufnehmen.

### **Humanitäre Visa**

Die Europäische Kommission hat am 11. März 2014 ihre Mitteilung „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“ veröffentlicht (Europäische Kommission 2014b). Darin eröffnet die EU-Kommission die Debatte um sogenannte geschützte Einreiseverfahren bzw. humanitäre Visa: *„Verfahren für die geschützte Einreise, die den Menschen das Ersuchen um Schutz ermöglichen, ohne dass sie eine potentiell tödliche Reise zur EU-Grenze unternehmen müssen, könnten die Neuansiedlung ergänzen. Den Anfang könnten ein koordinierter Ansatz beim Visum aus humanitären Gründen sowie allgemeine Leitlinien bilden.“*

PRO ASYL begrüßt, dass seitens der EU-Kommission Überlegungen beginnen, Flüchtlingen legale Wege nach Europa zu öffnen. Die auch in der EU-Kommission an anderer Stelle diskutierte Möglichkeit, humanitäre Visa zu erteilen, stößt jedoch bei PRO ASYL auf Bedenken hinsichtlich der Bereitschaft, tatsächlich eine substantielle Zahl von Flüchtlingen auf diese Weise aufzunehmen und hinsichtlich der Praktikabilität.

Dies zeigen die sehr geringe Zahl der Resettlement-Plätze und die geringe Anzahl an humanitären Aufnahmen.

Es stellt sich somit die Frage, ob humanitäre Visa sich überhaupt zu einem echten Instrument entwickeln könnten, mit dem Schutzbedürftigen die Einreise nach Europa in größerem Umfang ermöglicht werden kann. Bislang deutet nichts darauf hin, dass die europäischen Staaten bereit wären, ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen, um Flüchtlingen die legale Einreise zu ermöglichen.

Die skeptische bis ablehnende Haltung wird bereits in der deutsch-französischen Stellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 25. April 2014 deutlich: Hier formulieren die deutsche und die französische Regierung: *„Deutschland und Frankreich sehen den Vorschlag der Kommission, über die Einrichtung humanitärer Visa nachzudenken, sehr kritisch. Die Entscheidung über eine mögliche Einführung neuer Visakategorien muss weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen.“*

EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström formulierte am 5. Juni 2014 in Bezug auf die Situation syrischer Flüchtlinge: *„die EU-Länder (sollten) sogenannte humanitäre Visa vergeben. Dann könnten Flüchtlinge in ihren Heimatländern in den Konsulaten des jeweiligen EU-Staates ihre Visa beantragen und abholen und dann auf sicherem Weg legal nach Europa einreisen.“* (Die Welt, 5. Juni 2014: 7). PRO ASYL erachtet den Vorschlag, dass Flüchtlinge in ihren Heimatländern des jeweiligen EU-Staates ihre Visa beantragen als fragwürdig. Dies geht von der Illusion aus, dass Flüchtlinge die freie Wahl und die Zeit hätten, in einer unsicheren Situation oder sogar im Verfolgerstaat auszuharren. Es stellt sich die praktische Frage, wie Schutzsuchende ein humanitäres Visum erhalten. Auf keinen Fall darf die Visumerteilung von einer Vorprüfung der Fluchtgründe abhängen. Asylverfahren mit allen rechtsstaatlichen Garantien sollten erst im Aufnahmeland in Europa stattfinden. PRO ASYL gibt zu Bedenken, dass durch die Einführung der Visumpflicht für Hauptherkunftsländer legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge abgeschafft wurden. In Bezug auf syrische Flüchtlinge wäre aus Sicht von PRO ASYL die europaweite Aufhebung der Visumpflicht eine Maßnahme, um einen legalen Zugang zum EU-Territorium zu ermöglichen.

## **5. Prüfung von Asylanträgen außerhalb der Europäischen Union**

Der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi hat am 20. Mai 2014 gefordert, dass die Vereinten Nationen die Verwaltung der Flüchtlingslager in Libyen übernehmen sollen. Dort soll geprüft werden, wer ein Recht auf Asyl in Europa habe. Die italienische Regierung will die Flüchtlingsthematik zum prioritären Thema während der Zeit ihrer EU-Präsidentschaft (2. Halbjahr 2014) machen. Solch ein Konzept wurde bereits in ähnlicher Weise im Jahre 2003 vom damaligen britischen Premierminister Blair und in Folge im Sommer 2004 vom damaligen deutschen Innenminister Schily in die politische Diskussion gebracht. Das Konzept von Asyllagern in nordafrikanischen Staaten ist ein fundamentaler Angriff auf die Menschenrechte und höhlt das individuelle Recht auf Asyl

aus. Die zentralen Argumente wurden von PRO ASYL unter dem Titel „Asyllager in Nordafrika?“ im September 2004 zusammengestellt (PRO ASYL 2004).

### **Vom individuellen Asylrecht zum Gnadenakt**

Es kennzeichnet das Asylrecht und den internationalen Flüchtlingsschutz, dass Flüchtlinge ein Recht haben, dass ihr Antrag individuell geprüft wird und nicht nach politischem Ermessen entschieden wird, wem die Einreise erlaubt wird und wem nicht. Aus einem Recht auf Asyl, das der einzelne Flüchtling gegenüber dem Aufnahmestaat hat, wird ein Gnadenakt des Staates. Auffanglager in Nordafrika wären ein Instrument zur Aushebelung des europäischen Asylrechts.

### **Fehlende rechtsstaatliche Garantien in den Auffanglagern außerhalb Europas**

Kernstück eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens ist, dass Flüchtlinge einer unabhängigen Stelle ihre Fluchtgründe vortragen können und negative Entscheidungen von einer Berufungsinstanz, in Deutschland von Gerichten, überprüft werden. Mit der territorialen Verlagerung des Asylverfahrens in Lager außerhalb der EU werden die rechtsstaatlichen Garantien ausgehebelt und demokratische Kontrollinstrumentarien umgangen. Die Entscheidung über den Asylantrag würde so fernab jeder öffentlichen und gerichtlichen Kontrolle stattfinden. Es wären Exekutiventscheidungen ohne Überprüfung durch die Justiz. Mit Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit – fundamentale Werte unserer Gesellschaft – hat dies nichts zu tun.

### **Flüchtlinge ohne Asylland?**

Ohne Antwort blieb bislang die Frage, was mit den Flüchtlingen geschehen soll, die als schutzbedürftig anerkannt werden. Sollen alle nach Europa? Es ist erfreulich, dass die Bundesregierung sich entschieden hat, sich am weltweiten Resettlement-Programm des UNHCR zu beteiligen. Bislang hat Deutschland 300 Plätze jährlich bereitgestellt. Die Bereitschaft der anderen europäischen Staaten, im Rahmen solch eines Resettlement-Programms Flüchtlinge aufzunehmen, bewegt sich auf einem ähnlich niedrigen Niveau.

Auch bei diesem Vorschlag stellt sich die Frage, was Flüchtlinge davon abhalten sollte, sich auf den gefährlichen Weg mit Booten über das Mittelmeer zu begeben. Die Vorstellung, extrem instabile Staaten wie Libyen, Tunesien, Ägypten oder andere könnten in der Lage sein, Flüchtlinge dauerhaft in größerem Maße zu integrieren, ist kurz und mittelfristig eine Illusion.

### **Das Sterben im Mittelmeer wird nicht verhindert**

Oft wird der Vorschlag, Asylverfahren außerhalb Europas in von UNHCR unterhaltenen Flüchtlingslagern durchzuführen, damit begründet, es könne das Sterben auf dem Meer begrenzt werden. Doch Auffanglager in Nordafrika, die keine Perspektive auf

dauerhaften Schutz bieten, werden Flüchtlinge nicht davon abhalten, zu versuchen, in die Mitgliedstaaten der EU zu fliehen. Die Vorstellung, dass ein Flüchtling das trostlose Leben in einem nordafrikanischen Lager der Hoffnung auf ein freies und sicheres Leben in Europa vorziehen könnte, ist abwegig. Das vorgebliche Ziel, Menschenleben zu retten, kann also auf diesem Wege nicht erreicht werden.

## **6. Eine solidarische Flüchtlingsaufnahme in Europa: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit**

Im finnischen Tampere beschloss der Europäische Rat im Oktober 1999, auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt. Die Europäische Union macht also einen menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz zur Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei ihrer Asylpolitik.

Die EU- Staaten haben sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf folgenden Grundsatz im Bereich der Asylpolitik verständigt:

*„Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“* (Artikel 80 AEUV).

Das Dubliner Übereinkommen trat am 1. September 1997 in Kraft. 2013 wurde die Dublin Verordnung überarbeitet. Der zweite Erwägungsgrund der Verordnung 604/2013 verspricht *„schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Union um Schutz nachsuchen“*. Das Dubliner System beruht somit konzeptionell auf dem menschenrechtlich begründeten Prinzip, dass die Union schutzbedürftigen Personen Aufnahme verspricht.

### **Strukturelle Defizite des Dubliner Systems**

Die Konstruktion des Dublin-Systems hat mehrere zentrale Geburtsfehler mit fatalen Auswirkungen.

- a) Das sogenannte **Verursacherprinzip führt zu menschenrechtswidrigem Verhalten von Mitgliedstaaten**. Das Verursacherprinzip heißt, dass der Mitgliedstaat, der seine Grenzen nicht wirksam kontrolliert, in der Regel die Verantwortung für die Aufnahme des Flüchtlings hat. Dies führt dazu, dass die Grenzstaaten Maßnahmen anwenden, die den Zugang zum Territorium oder zum Asylverfahren verhindern. Die illegale Praxis von Push-Backs in

Griechenland wurde bereits ausführlich dargestellt. Italien hatte im Rahmen bilateraler Abkommen mit Libyen Flüchtlinge auf dem Mittelmeer abgefangen und nach Libyen ausgeschifft, ohne die Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge im Einzelfall konkret zu prüfen. Diese Praxis wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als schwerwiegender Verstoß gegen das Refoulementverbot von Art.3 EMRK gerügt. (EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – Nr. 27765/09 – Hirsi Jamaa)

**b) Abwälzen der Verantwortung auf die grenznahen Mitgliedstaaten**

Maßgebend für die Aufteilung der Zuständigkeit ist das eigentlich nachrangige Zuständigkeitskriterium der „illegalen Einreise“ (Artikel 13, Einreise und/ oder Aufenthalt). Der Mitgliedstaat, in den der Flüchtling erstmals irregulär einreist, ist zuständig für die Behandlung des Asylantrages, wenn nicht vorrangige Kriterien – unbegleitete Minderjährige, familiäre Bindungen, Besitz des Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaates – zu berücksichtigen sind oder ein anderer Mitgliedstaat vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht.

Als Gegenargument gegen diese These wird oft die Zahl der Asylanträge in den EU-Staaten herangeführt. Die Asylstatistiken geben jedoch keine verlässliche Auskunft über die tatsächliche Situation der grenznahen Staaten. Denn diese berücksichtigen z.B. nicht die Zahl irregulär einreisender Schutzsuchender, die im Einreisestaat keinen Asylantrag stellen können. Sie berücksichtigen auch nicht die Zahl der von dort irregulär weiterwandernden Asylsuchenden. Wie groß z.B. die Anzahl der in Griechenland nicht registrierten Personen ist, wie viele Personen weiterwandern und in anderen Mitgliedstaaten Asyl suchen, ist nicht bekannt. Diejenigen, die im Zentrum der Union Asylanträge stellen, sind überwiegend irregulär über die Grenzstaaten eingereist und irregulär weitergewandert. Wenn die Einreise bewiesen würde, würden sie an die Grenzstaaten überstellt. Die Asylstatistiken würden ein anderes Bild zeichnen, wenn das geltende Dubliner System einwandfrei im Sinne der Erfinder funktionieren würde. Sein Funktionsprinzip kommt deshalb nicht im vollen Umfang zum Tragen, weil der Reiseweg in die Union und die Weiterwanderung innerhalb des Unionsgebietes häufig nachträglich nicht aufgeklärt werden kann.

Wie drastisch sich die Asylzahlen von der Zahl der Grenzübertritte unterscheiden, wird am Beispiel **Griechenlands** deutlich:

Jahr	Zahl der Grenzübertritte	Zahl der Asylanträge
2011	57.025	9.310
2012	37.224	9.575
2013	12.000	7.860

Das Beispiel zeigt, dass ein Vergleich der Asylzahlen in Europa ungeeignet ist, um darzustellen, in welchem Maße Flüchtlinge sich in diesen Staaten aufhalten. Es muss hervorgehoben werden, dass gerade in Griechenland, wie auch in anderen Staaten, sich eine Vielzahl von Menschen mit Flüchtlingsbiografie ohne

Aufenthaltsstatus befindet. Eine legale Ausreise und Weiterreise in einen anderen EU-Staat, wo sich z.B. die Verwandten aufhalten, ist in der Regel nicht möglich.

### c) Mangel an gemeinsamen Asylstandards

Die Europäische Union hat zwar verabredet, ein gemeinsames Asylsystem aufzubauen – die Behandlung der Asylsuchenden erfolgt jedoch in höchst unterschiedlicher Weise. Dies drückt sich in den Gesamtschutzquoten aus. Der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen, Jahresgutachten 2014, Seite 57, hat exemplarisch die Gesamtschutzquoten von Asylanträgen aus Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien zusammengestellt.

Tab. A.4 Gesamtschutzquoten für Personen aus Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien in ausgewählten EU-Staaten 2012

	Afghanistan	Irak	Somalia	Syrien
Italien	93,7 %	92,3 %	98,3 %	93,0 %
Finnland	70,8 %	63,6 %	67,1 %	87,9 %
Schweden	60,5 %	34,0 %	50,2 %	91,5 %
Belgien	59,1 %	24,5 %	40,6 %	94,4 %
Frankreich	45,5 %	72,7 %	23,9 %	90,7 %
Deutschland	40,2 %	62,2 %	69,4 %	96,3 %
Ungarn	36,8 %	*	**	*
Österreich	35,1 %	75,3 %	63,0 %	91,4 %
Niederlande	34,6 %	63,9 %	59,2 %	92,9 %
Vereinigtes Königreich	33,2 %	30,8 %	72,1 %	80,0 %
Dänemark	27,6 %	10,0 %	45,7 %	85,5 %
Griechenland	6,8 %	2,9 %	*	0,0 %
Malta	*	*	98,2 %	100,0 %
Bulgarien	*	26,5 %	*	*
Slowakei	*	*	74,2 %	*
Rumänien	*	*	*	72,7 %
<b>EU27</b>	<b>46,8 %</b>	<b>53,7 %</b>	<b>61,3 %</b>	<b>91,2 %</b>

Anmerkung: Die Tabelle enthält nur EU-Mitgliedstaaten, in denen für mindestens eines der vier Herkunftsländer mindestens 100 Entscheidungen über internationalen Schutz getroffen wurden; einzelne Quoten, die auf weniger als 100 Entscheidungen basieren, werden nicht ausgewiesen (\*).

Quelle: Eurostat 2013b; eigene Berechnung

Diese Übersicht zeigt, dass die Asylanträge in den Mitgliedstaaten auf höchst unterschiedliche Art und Weise entschieden werden. PRO ASYL spricht daher von einer Schutzlotterie. Je nach dem, welcher Staat für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig ist, entscheidet sich, ob ein Flüchtling Schutz erhält oder nicht.

### d) Keine Berücksichtigung berechtigter individueller Interessen der Asylsuchenden

Das geltende System berücksichtigt individuelle, familiäre, soziale und kulturelle Interessen der Asylsuchenden nicht. Dieses Ausblenden führt ebenfalls dazu, dass die Integration von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten auf unnötige Hindernisse stößt.

Es ist unbestritten und allgemein anerkannt, dass „Communities“ einen herausragenden Beitrag bei der Integration leisten. Dies betrifft sowohl die Suche nach einer Wohnung als auch die Suche nach einem Arbeitsplatz. Es ist nachvollziehbar und verständlich, dass Flüchtlinge in das Land möchten, in dem es Anknüpfungspunkte gibt. Unter anderem sind sprachliche Kriterien wichtig: Die zweitgrößte Gruppe der Asylsuchenden in Frankreich stammt aus dem Kongo (5.325 Asylanträge im Jahr 2013), während in Deutschland kaum Asylantragsteller aus dem zentralafrikanischen Land registriert wurden.

#### **e) Dublin – ein bürokratisches Konstrukt**

Das geltende Dublin-System begünstigt nicht nur Menschenrechtsverletzungen, sondern ist auch in hohem Maße bürokratisch und teuer. Deutschland stellte 2013 35.280 Überstellungsgesuche an andere Mitgliedstaaten. In 4.741 Fällen (21,6 Prozent) erfolgte eine Überstellung. Dublin führt dazu, dass in hohem Maße Asylsuchende zwangsweise in Europa hin und her transportiert werden, ohne dass geprüft wird, ob ein Flüchtling Schutz benötigt oder nicht. Es mutet geradezu seltsam an, wenn trotz der Bekundungen Deutschlands, syrische Flüchtlinge aufzunehmen, Überstellungsersuche an andere Mitgliedstaaten gestellt werden. Dies war im Jahre 2013 in Bezug auf Syrien bei 1.223 Fällen der Fall.

#### **Relocation – eine Alternative zu Dublin?**

*„Verantwortung muss mit Solidarität einhergehen. Dies bedeutet einerseits, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Besitzstands der Union vollständig einhalten müssen, und andererseits, dass Mitgliedstaaten mit vorübergehend hoher Belastung ihrer Asylsysteme die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten bekommen sollten. Die Umsiedlung von Menschen, die internationalen Schutz genießen, wie sie im Rahmen eines Pilotprojekts in den vergangenen Jahren von Malta aus erfolgt ist, ist eine Form der Solidarität, auf die stärker zurückgegriffen werden sollte“ (EU Kommission 2014b).*

Aus der Sicht von PRO ASYL sollte der notwendige innereuropäische Solidaritätsmechanismus weder sprachlich noch inhaltlich mit einem notwendigen europäischen Resettlement-Programm vermengt werden. Die sogenannte Relocation/ Innereuropäische Umverteilung/Umsiedlung ist bis zur grundlegenden Reform des Dublin Systems stärker zu nutzen und der Kreis der Begünstigten zu erweitern. Bereits im Stockholmer Programm war die Relocationkonzeption sehr eng geführt. Es reicht nicht aus, dass nur bereits anerkannte Schutzsuchende in geringem Ausmaß potenziell Begünstigte eines innereuropäischen Verteilungsprogramms werden.

Auch das Europaparlament hat in seiner Entschließung vom 23. Oktober 2013 „zu dem Zustrom von Migranten im Mittelmeerraum, insbesondere den tragischen Ereignissen



vor Lampedusa“ (Europäisches Parlament 2013) mehr Initiativen nach dem Vorbild des „Pilotprojekts zur Umsiedlung aus Malta innerhalb der EU“ (EUREMA), eingefordert. Das EP spricht davon, „dass die Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, sowie von Asylbewerbern eine der konkretesten Formen der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortung darstellt.“

Die Zahlen aus dem EUREMA-Projekt in Malta zeigen jedoch, dass die Bereitschaft für die Zusage von Aufnahmen aus Malta sehr gering war: In 2011 wurden insgesamt nur 227 Flüchtlinge in zehn anderen EU-Mitgliedstaaten aufgenommen, in der zweiten Phase 2012 boten nur sieben Mitgliedstaaten 86 Aufnahmeplätze an, während acht Staaten 233 Flüchtlinge über bilaterale Abkommen mit Malta aufnahmen (European Resettlement Network 2014b).

### **Verteilung nach Quoten – Eine Alternative zu Dublin?**

Im Europäischen Parlament wurde vornehmlich von der Abgeordneten Nadja Hirsch der Vorschlag entwickelt, Asylsuchende nach Quoten zu verteilen. Ein ähnlicher Vorschlag stammt vom Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen, in dem nach einem Mehrfaktorenmodell vorgeschlagen wird, Flüchtlinge in Europa zu verteilen. Dieses Modell würde in der Praxis nach Einschätzung von PRO ASYL zu ähnlichen Problemstellungen wie das geltende Dublin-System führen:

Eine Verteilung nach Quoten folgt einem vermeintlichen staatlichen Interesse. Die legitimen Interessen der Flüchtlinge würden in solch einem Modell nicht berücksichtigt. Eine Verteilung nach Quoten lässt die Integrationsmöglichkeiten von Communities außen vor.

Flüchtlinge werden nach diesem Modell als Belastung gesehen, als Menschen, die alimentiert werden müssen. Es ist ohne Zweifel sinnvoll und nötig, dass Flüchtlinge in der Phase der Erstaufnahme Hilfestellungen bei der Integration erhalten. Ein Aufnahmesystem, das jedoch so organisiert ist, dass nicht der Weg zur Selbsthilfe und zur Selbstbestimmung des eigenen Lebens im Vordergrund steht, ist zum Scheitern verurteilt. Ein Quotenmodell auf europäischer Ebene würde zu einer enormen bürokratischen Konstruktion führen. Der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Manfred Schmidt, hat sich ebenfalls gegen eine europaweite Quotenregelung für Asylsuchende ausgesprochen. Ein solcher Verteilungsschlüssel für Asylbewerber innerhalb der EU schaffe für die umsetzenden Behörden zusätzliche Bürokratie, ohne die aktuellen Probleme zu lösen, sagte Schmidt der Nachrichtenagentur dpa am 18. Januar 2014 (in: Zeit, 18. Januar 2014).

### **Free Choice – für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit**

AWO, Diakonie, Deutscher Anwaltsverein, Neue Richtervereinigung, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, der Paritätische Wohlfahrtsverband und PRO ASYL schlagen vor,

dass durch Streichung des Kriteriums der „illegalen Einreise“ und Ersetzung durch das Zuständigkeitskriterium der freien Wahl des Mitgliedstaates eine Verantwortungsteilung unter den EU-Mitgliedstaaten erreicht wird.

Bezogen auf die Integration der Asylsuchenden zu Ungleichgewichten kommen, wäre ein Ausgleich aufgrund eines Finanztransfers effizienter und unbürokratischer als ein Transfer von Asylsuchenden. Wir fügen das Memorandum mit der ausführlichen Argumentation als Anhang bei.

## Quellen

Amnesty International 2014: Greece: Frontier of Hope and Fear. Migrants and Refugees pushed back at Europe's Border:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/004/2014/en/705659ab-637b-4940-b8d9-b448052f2764/eur250042014en.pdf>

Bender, Dominik/ Bethke, Maria 2013: »Dublin III«, Eilrechtsschutz und das Comeback der Drittstaatenregelung – Elf Thesen zu den aktuellen Änderungen bezüglich innereuropäischer Abschiebungen, Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 11/2013, S. 358–367

Cassarino, Jean-Pierre 2007: Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood. International Spectator 42: 179-96.

Deutscher Bundestag 2014a: Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Katrin Kunert, Petra Pau, Harald Petzold, Martina Renner, Kersten Steinke, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE. Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union. Drucksache 18/288: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/002/1800288.pdf>

Deutscher Bundestag 2014b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Vorschlag zur Einbindung militärischer Kapazitäten in die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union im Mittelmeer und zum Einsatz von NATO-Schiffen. Drucksache 18/270: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/1800270\\_militaerische\\_Fluechtlingsbekaempfung\\_LINKE.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/1800270_militaerische_Fluechtlingsbekaempfung_LINKE.pdf)

EASO 2014: EASO Operating Plan to Bulgaria. Stock taking report on the asylum situation in Bulgaria:

<http://www.asylumineurope.org/files/resources/easo-report-stock-taking-mission-to-bulgaria-final-.pdf>

ECRE 2014: An Open and Safe Europe – What Next?

[http://ecre.org/index.php?option=com\\_downloads&id=847](http://ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=847)

Europäische Kommission 2014a: Commission staff working document. Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean.

Europäische Kommission 2014b: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/an\\_open\\_and\\_secure\\_europe\\_-\\_making\\_it\\_happen\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/an_open_and_secure_europe_-_making_it_happen_de.pdf)

Europäische Kommission 2011: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen.

Europäisches Parlament 2013: Migratory flows in the Mediterranean, with particular attention to the tragic events off Lampedusa:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-448>

Europäischer Rat 2009: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010/C 115/01): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=DE>

European Resettlement Network 2014a: The crisis in Syria:

<http://www.resettlement.eu/news/crisis-syria>

European Resettlement Network 2014b: Resettlement, relocation or humanitarian admission?

<http://www.resettlement.eu/page/resettlement-relocation-or-humanitarian-admission-we-explain-terminology>

Fortress Europe: <http://www.fortresseurope.blogspot.de/>

Frontex 2014: Frontex 2014: Annual Risk Analysis 2014.

Human Rights Watch 2014a: Libya: Whipped, Beaten, and Hung from Trees:

<http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>

Human Rights Watch 2014b: Lebanon: Palestinians Barred, Sent to Syria:

<http://www.hrw.org/print/news/2014/05/05/lebanon-palestinians-barred-sent-syria>

Human Rights Watch 2014c: Containment Plan. Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants:

[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bulgaria0414\\_ForUpload\\_0\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bulgaria0414_ForUpload_0_0.pdf)

PRO ASYL 2013: Pushed back. Systematic human rights violations against refugees in the Aegean sea and at the Greek-Turkish land border: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/I\\_EU\\_Fluechtlingspolitik/proasyl\\_pushed\\_back\\_24.01.14\\_a4.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/I_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf)

PRO ASYL 2004: Asyllager in Nordafrika?

[http://www.proasyl.de/texte/2004/Nordafrika\\_0904.pdf](http://www.proasyl.de/texte/2004/Nordafrika_0904.pdf)

PRO ASYL, AWO, Diakonie, Deutscher Anwaltsverein, Neue Richtervereinigung, Jesuiten-Flüchtlingsdienst und der Paritätische Wohlfahrtsverband 2013: Memorandum.

Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit:

[http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/STARTSEITE/Memorandum\\_Dublin\\_de\\_utsch.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_de_utsch.pdf)

Rat der Europäischen Union 2013: Green light for civilian mission to support border security in Libya: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf)

The Migrants Files 2014: A database on the more than 23,000 migrants who died on their way to Europe since 2000: <http://www.detective.io/detective/the-migrants-files>

UNHCR 2013: EU Resettlement Fact Sheet: <http://www.unhcr.org/524c31b69.pdf>

### **Presse:**

ANSA, 20. Mai 2014: Renzi calls for UN refugee camps in Libya:  
[http://www.ansa.it/english/news/politics/2014/05/20/renzi-calls-for-un-camps-in-libya\\_813ecd6e-a378-4c15-aeb5-8bef1fccaed4.html](http://www.ansa.it/english/news/politics/2014/05/20/renzi-calls-for-un-camps-in-libya_813ecd6e-a378-4c15-aeb5-8bef1fccaed4.html)

Euractiv 19. November 2013: Commission: Refugee push-backs are illegal:  
<http://www.euractiv.com/justice/commission-push-back-refugees-il-news-531791>

Focus, 7. November 2013: Tausende protestieren gegen Mauer an syrischer Grenze:  
[http://www.focus.de/politik/ausland/krise-in-der-arabischen-welt/syrien/mauerbau-gegen-fluechtlingsstrom-tausende-protestieren-gegen-mauer-an-syrischer-grenze\\_aid\\_1152174.html](http://www.focus.de/politik/ausland/krise-in-der-arabischen-welt/syrien/mauerbau-gegen-fluechtlingsstrom-tausende-protestieren-gegen-mauer-an-syrischer-grenze_aid_1152174.html)

Reuters, 5. Mai 2014: Turkey builds wall in token effort to secure border with Syria:  
<http://www.reuters.com/article/2014/05/05/us-syria-crisis-turkey-wall-idUSBREA4409Z20140505>

Reuters, 13. Juni 2014: EU should share out refugees rescued at sea – UNHCR:  
<http://uk.reuters.com/article/2014/06/13/uk-italy-migrants-idUKKBN0EO1QA20140613>

Tagesschau.de, 8. Juni 2014: NRW-Innenminister Jäger will mehr Flüchtlinge aufnehmen:  
<http://meta.tagesschau.de/id/86240/nrw-innenminister-jaeger-will-mehr-fluechtlinge-aufnehmen>

Tagesschau, 12. Juni 2014: Nur ein Tropfen auf den heißen Stein:  
<http://www.tagesschau.de/ausland/syrische-fluechtlinge-102.html>

Zeit, 18. Januar 2014: Bundesamt sieht EU-weite Quotenregelung für Flüchtlinge kritisch:  
<http://www.zeit.de/news/2014-01/18/migration-bundesamt-sieht-eu-weite-quotenregelung-fuer-fluechtlinge-kritisch-18060008>

# Memorandum

## Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union:

## Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit

Herausgegeben von:

**Diakonie** 



**PARITÄT**



Jesuiten-Flüchtlingsdienst  
Deutschland

**PRO ASYL**  
DER EINZELFALL ZÄHLT.



Deutscher **Anwalt**Verein



**Neue Richtervereinigung**  
Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,  
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

## Inhalt

<b>Zusammenfassung des Memorandums</b>	
<b>Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit</b> .....	3
<b>Memorandum</b>	
<b>Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit</b> .....	8
<b>A. Ein menschenrechtlich begründeter Flüchtlingsschutz</b> .....	8
<b>B. Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe</b> .....	9
<b>C. Strukturelle Defizite des Dubliner Systems</b> .....	11
1. Übermäßige Belastung der grenznahen Mitgliedstaaten .....	11
2. Mangel einheitlicher Standards .....	13
3. Rechtliche Verantwortlichkeit und Verursacherprinzip .....	15
4. Schlussfolgerungen .....	16
<b>D. Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Dubliner Systems</b> .....	18
1. Aktuelle Reformbestrebungen .....	18
2. Anerkennung des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates .....	20
3. Prüfkriterien für ein solidarisches und gerechtes Zuständigkeits- system .....	22
a) Prüfkriterium der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit .....	23
b) Prüfkriterium der Berücksichtigung individueller Interessen .....	24
c) Prüfkriterium der Bewahrung und Verbesserung der Schutz- standards .....	25
<b>E. Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit</b> .....	27
<b>F. Aufnahmeverfahren und Aufteilung der Asylsuchenden in der Union</b> .....	28

## Zusammenfassung des Memorandums

### Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit

■ Mit dem vorliegenden Memorandum **Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit** möchten die unterzeichnenden Organisationen eine Debatte anstoßen, die die Frage nach der Verantwortungsverteilung für Flüchtlinge in Europa grundlegend neu stellt. Die zurückliegenden Jahre haben die tiefgreifende Krise des Dubliner Systems<sup>1</sup> zutage befördert: Viele Asylsuchende bleiben nach der Einreise in die EU schutzlos, sind aber gezwungen, in dem für sie zuständigen Land zu verbleiben bzw. dorthin zurückzukehren. Die jüngsten Reformvorhaben durch die sog. Dublin-III-Verordnung<sup>2</sup> führen nicht aus dieser Krise. Denn sie halten am bestehenden System fest, insbesondere an der Zuständigkeitszuweisung an den Einreisestaat. Das Memorandum, das nachfolgend in seinen wichtigsten Aussagen zusammengefasst wird, zeigt hierzu eine Alternative auf. Die unterzeichnenden Organisationen laden zu einem breiten Diskurs darüber ein, wie eine solidarische und an den Bedürfnissen der Flüchtlinge orientierte Verantwortungsverteilung in Europa aussehen muss.

### Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Das Dubliner System führt zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Asylsuchende, die überwiegend über Griechenland in die EU einreisen, werden dort entweder inhaftiert oder sind wegen fehlender Unterbringung gezwungen, auf der Straße zu leben. Selbst Familien mit Kindern erhalten keine soziale Unterstützung, ein Zugang zum Asylverfahren mit anschließender Schutzgewährung ist in der Regel so gut wie ausgeschlossen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat deshalb am 21. Januar 2011 entschieden, dass sowohl die Behandlung von Asylsuchenden in Griechenland als auch die Rücküberstellung dorthin gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen.<sup>3</sup> Auch in Italien werden Flüchtlinge in ihrem Recht auf menschenwürdige

1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 (Dublin-II.-VO).

2 Council of the European Union, 2008/0243 (COD) vom 27. Juli 2012, <http://www.statewatch.org/news/2012/jul/eu-council-dublin-III-12746-rev-2-12.pdf>

3 EGMR, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien, Urteil vom 21.1.2011, 30696/09.

Aufnahmebedingungen verletzt. Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge sind überwiegend sich selbst überlassen und der Obdachlosigkeit preisgegeben. In Ländern wie Malta, Zypern und auch Ungarn hingegen ist die Inhaftierung von Asylsuchenden an der Tagesordnung. Diese Missstände werden durch das bestehende Dubliner System zementiert und sogar verstärkt. Eine Lösung dieser sich seit Jahren zuspitzenden humanitären Krise für Asylsuchende muss daher dringend gefunden werden.

## Strukturelle Defizite des Dubliner Systems

Die Schwächen des Dubliner Systems beruhen auf drei zentralen Geburtsfehlern: Der erste besteht darin, dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« in seiner praktischen Auswirkung die grenznahen Mitgliedstaaten, derzeit insbesondere Griechenland, übermäßig belastet. Die Mitgliedstaaten im Zentrum verneinen dies zwar unter Hinweis auf die Asylstatistiken.<sup>4</sup> Diese geben jedoch keine verlässliche Auskunft über die tatsächliche Situation in den grenznahen Staaten – insbesondere Griechenlands. So wurden über 55.000 Flüchtlinge und Migranten im Jahr 2011 in griechischen Haftlagern im griechisch-türkischen Grenzgebiet inhaftiert,<sup>5</sup> ohne dass diese hohe Zahl in den Asylstatistiken auftauchen würde.

Zweitens werden weder einheitliche Standards im Verfahren noch bei der Schutzgewährung vorausgesetzt. Die Bedürfnisse der Flüchtlinge und bereits bestehende Verbindungen zu bestimmten Mitgliedstaaten bleiben unberücksichtigt. Die Anerkennungsquoten für Asylsuchende z. B. aus dem Irak, Afghanistan oder Somalia klaffen in den verschiedenen Mitgliedstaaten weit auseinander. Dasselbe gilt für die Standards bei den Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge.

Als Drittes ist das Verursacherprinzip zu nennen, welches dem Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV) zuwiderläuft. Das Verursacherprinzip drängt den grenznahen Staaten die Verantwortung für Asylverfahren auf, was zu immer schärferen Grenzkontrollen geführt

4 In Deutschland und Frankreich wurden im Jahr 2011 mit jeweils ca. 50.000 EU-weit die meisten Asylanträge gestellt. Allerdings liegt Deutschland proportional zur Bevölkerungszahl nur auf Platz 14 im EU-weiten Vergleich, während Malta im Verhältnis zur eigenen Bevölkerungszahl die meisten Asylsuchenden aufnahm. Siehe Statistik Eurostat, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Themen/Zahlen\\_und\\_Fakten/Asyl\\_EU\\_2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/Zahlen_und_Fakten/Asyl_EU_2011.pdf)

5 Frontex Presseerklärung, 2.2.2012, abrufbar unter: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-DWvKc6>

hat. Dieses führt in seiner praktischen Auswirkung zu vielfältigen Verletzungen des in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Refoulementscharakters.

## Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit

Aus diesen Gründen muss ein gerechtes und solidarisches System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union geschaffen werden. In dem Memorandum wird deswegen vorgeschlagen, dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« aufgegeben und an seine Stelle das Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« eingeführt wird. Das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates findet Anknüpfungspunkte in der internationalen Rechtsentwicklung. 1979 empfahl das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR in der Empfehlung 15 (XXX) über »Flüchtlinge ohne Asyl« den Staaten, »eindeutige und allgemein gültige Kriterien« zur Bestimmung des für die Behandlung eines Flüchtlings zuständigen Staates festzulegen. Dabei sollten seine Vorstellungen »*hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte*, >...< *soweit wie möglich berücksichtigt werden*«. Ein solches Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates würde den individuellen Interessen der Asylsuchenden im hohen Maße gerecht werden.

Rechtlich kann dieses Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« umgesetzt werden, indem das Kriterium der »illegalen Einreise« aufgehoben wird (Art. 10 Dublin-II-VO bzw. Art. 14 Dublin-III-VO).

Als Konsequenz wäre dann der Mitgliedstaat zuständig, in dem als erstes *der Asylantrag gestellt* wurde (Art. 13 Dublin-II-VO bzw. Art. 3 Dublin-III-VO), wenn keines der anderen Zuständigkeitskriterien (Schutz von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Familienzusammenführung etc.) greift.

Zusätzlich zur Anwendung des Kriteriums *Ort der erstmaligen Antragstellung* muss garantiert sein, dass die Asylantragstellung in dem Staat erfolgt, in dem der Asylsuchende seinen *Antrag freiwillig stellen möchte*. Reist ein Asylsuchender irregulär in die EU ein, hat deshalb der die Einreisekontrolle vollziehende Mitgliedstaat dem Asylsuchenden in einem geregelten Verfahren die Weiterreise zu erlauben, damit dieser im Mitgliedstaat seiner Wahl den Asylantrag stellen kann. Über die Meldung als Asylsuchender stellt er ihm eine schriftliche Bestätigung aus, die dieser anschließend im Mitgliedstaat seiner Wahl zum Nachweis der Einreise vorlegt. Wir gehen davon aus, dass Flüchtlinge in ihren familiären, kulturellen und sozialen Netzwerken Aufnahme



suchen und deshalb eine hohe Motivation haben, den Mitgliedstaat ihrer Wahl so bald wie möglich aufzusuchen und dort den Asylantrag zu stellen. Selbstverständlich kann die Union ihnen bei der Weiterreise, insbesondere auch finanziell, helfen. Jedenfalls dürfen sie den Wunsch auf Weiterreise in den Mitgliedstaat der Wahl nicht unterbinden.

Da das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates zeitweise ungleichmäßige Belastungen unter den Mitgliedstaaten mit sich bringen kann, sollte es zudem mit einem *finanziellen Ausgleichsfonds* für die aufnehmenden Mitgliedstaaten, eventuell im Rahmen des neuen Asyl- und Migrationsfonds, verbunden werden, der zugleich den Anreiz schaffen soll, den Ausbau von funktionierenden Asylverfahren und guten Aufnahmebedingungen zu fördern. Zudem werden mit dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates unverhältnismäßige Belastungen weniger stark ins Gewicht fallen, weil die Asylsuchenden durch ihre familiären und kulturellen Netzwerke aufgenommen und unterstützt werden.

## Ausblick: Der Reformdruck wird steigen

Eine wirksame Lösung der in dem Memorandum aufgezeigten Defizite ist nur möglich, wenn das Zuständigkeitsprinzip des derzeitigen Systems geändert wird.<sup>6</sup> Die Positionsbestimmungen von Kommission<sup>7</sup>, Rat<sup>8</sup> und Europäischem Parlament<sup>9</sup> zum europäischen Solidaritätsmechanismus im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem erkennen den fortbestehenden Reformbedarf an. Das Dubliner System soll evaluiert werden und ein weitreichender Systemwechsel überprüft werden. Die aktuellen Vorschläge der

Kommission setzen vor allem auf eine verbesserte praktische Zusammenarbeit durch das Europäische Asylunterstützungsbüro (EASO) sowie Maßnahmen wie »Relocation« (Neuansiedlung von Flüchtlingen innerhalb Europas) und finanzielle Solidarität. Maßnahmen, die zwar begrüßenswert, aber aus unserer Sicht nicht ausreichend sein werden. Nach dem im Europäischen Parlament diskutierten *Quotenmodell*<sup>10</sup> sollen Asylsuchende nach Maßgabe eines Verteilungsschlüssels nach der Einreise in die Union oder Erfüllung der Aufnahmequote des Aufnahmestaates auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Dagegen spricht, dass das Modell den Aufbau völlig neuer komplexer administrativer Strukturen und Verfahrensregelungen voraussetzen würde und auch hier Menschen gegen ihren Willen in Länder überstellt werden müssen, zu denen sie keinen familiären oder kulturellen Bezug haben oder in denen ihnen keine den europäischen Standards entsprechenden Aufnahme-, Verfahrens- und Schutzstandards gewährt werden.

Die derzeit von den Mitgliedstaaten und der EU verfolgten Strategien sind aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen unzureichend. Die Ursache für die Verschärfung der gegenwärtigen Krise wird jedoch ohne den Verzicht auf das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« weiter fortwirken. Um ein gerechtes und solidarisches System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union zu etablieren, das gleichzeitig die Anliegen der Flüchtlinge berücksichtigt, ist ein Systemwechsel erforderlich. Das Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« für Asylsuchende verbunden mit einem europäischen Ausgleichsfonds, der auf solidarischen und gerechten Grundsätzen beruht, bietet eine Lösung, mit der die aufgezeigten Strukturfehler abgebaut werden können.

6 Die dysfunktionale Wirkung des Dubliner Systems und die Auswirkungen auf die Menschenrechte von Asylsuchenden wurde in dem vergleichenden Bericht »The Dublin II Regulation: Lives on Hold« analysiert, der vom Europäischen Flüchtlingsrat ECRE, dem Forum Refugees-Cosi and dem Ungarischen Helsinki Komitee im Rahmen des Dublin-Transnational-Network-Projekt veröffentlicht wurde. Siehe: [www.dublin-project.eu](http://www.dublin-project.eu).

7 KOM(2011)835 endgültig, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich vom 02.12.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:DE:PDF>

8 Council of the European Union, Council Conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows, Brussels, 8 March 2012.

9 European Parliament, Resolution on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, P7\_TA-PROV(2012)0310, 11 September 2012.

10 <http://www.europahirsch.eu/politisch/ausschusse/ausschuss-burgerliche-freiheiten-justiz-inneres/asylpaket/europaeischer-verteilungsschlüssel-fur-asylsuchende/>



## Memorandum

# Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit

### A. Ein menschenrechtlich begründeter Flüchtlingsschutz

In den Schlussfolgerungen seines Treffens im finnischen Tampere im Oktober 1999 bekräftigte der Europäische Rat die Verpflichtungen aus dem Amsterdamer Vertrag und beschloss, auf ein *Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken*, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der *Genfer Flüchtlingskonvention*<sup>11</sup> stützt. Das Asylsystem der Union beruht damit auf der Genfer Flüchtlingskonvention und auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, auf die sich die Präambel der Konvention bezieht. In dieser bekennt sich die internationale Gemeinschaft zum allgemeinen *Menschenrecht auf Asyl*. Kurz vor der Verabschiedung der Konvention, am 10. Dezember 1948, hatte dieses Recht in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allgemeine Anerkennung gefunden. Indem die Grundrechtscharta der Union in Art. 18 das Grundrecht auf Asyl mit der Genfer Flüchtlingskonvention verbindet, verspricht sie den Menschen, die Schutz vor Verfolgung suchen, dass in Europa ihr Recht auf Sicherheit und Anspruch auf ein Leben in menschlicher Würde respektiert werden. Hierzu bildet die Union einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« nach Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV), in dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem geregelt wird.

Die Europäische Union macht also einen menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz zur Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei ihrer Flüchtlingspolitik. Bereits die Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention gibt das Funktionsprinzip des Flüchtlingsschutzes vor. Danach erfordert die Gewährung des Asylrechts eine *internationale Zusammenarbeit*. Für die Union gilt für diese Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten der Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV). Die für das Grundrecht auf Asyl erforderliche internationale Zusammenarbeit steht damit in der Union unter der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Solidarität unter den Mitgliedstaaten und der grundrechtlichen Verpflichtung, über die Wahl des zuständigen

Asyllandes nach für die Mitgliedstaaten und für die Asylsuchenden gerechten Kriterien zu entscheiden. Den Interessen der Asylsuchenden ist deshalb bei der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge Rechnung zu tragen.

Das unionsrechtliche Prinzip für die Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Union beruht damit auf der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Solidarität unter Berücksichtigung der Interessen der Flüchtlinge. Im derzeit in der Union praktizierten System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Aufnahme von Flüchtlingen finden hingegen deren Interessen nur unzureichend Berücksichtigung. Vielmehr wird dieses eher als reines Instrument zur Regelung der staatlichen Beziehungen gehandhabt. Um die vom Unionsrecht vorgegebene Verpflichtung zur Solidarität unter Berücksichtigung der Interessen der Flüchtlinge zu verwirklichen, schlagen wir deshalb eine grundlegende Reform des Dubliner Systems vor.

### B. Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe

Flüchtlingsschutz ist traditionell Aufgabe der einzelnen Vertragsstaaten. Die GFK verspricht kein Recht auf Asyl, das der um Schutz ersuchte Staat dem Flüchtling gewähren muss. Diesem wird lediglich untersagt, den Flüchtling zwangsweise in sein Herkunftsland zu verbringen (Art. 33), solange nicht die Flüchtlingseigenschaft in einem fairen und gerechten Verfahren verneint worden ist. Diese einzelstaatliche Prägung des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts hat in den 1970er Jahren in Europa ein schwerwiegendes Defizit im System des Flüchtlingsschutzes hervorgerufen. Da aus völkerrechtlicher Sicht kein Staat eine Verpflichtung für die Aufnahme von Flüchtlingen hat, entwickelte sich zwischen den europäischen Staaten ein negativer Kompetenzkonflikt auf dem Rücken der Flüchtlinge. Das hierdurch verursachte Problem der *refugees in orbit* veranlasste die europäischen Staaten Mitte der 1980er Jahre, für ihren Bereich gemeinsame Konzepte zu entwickeln, um Flüchtlingen sicheren Schutz zu bieten. Diese Konzepte wurden zunächst administrativ, anschließend in Formen der Regierungszusammenarbeit und schließlich durch Übernahme des Flüchtlingsrechts ins Unionsrecht entwickelt. Aus historischer Sicht hatte dieses Streben nach koordinierten Absprachen im Flüchtlingsrecht seinen Grund in der sich seit Mitte der 1980er Jahre verstärkenden Integration nationaler Märkte. Ziel der Integration ist der gemeinsame Binnenmarkt und die Herstellung eines gemeinsamen Raums der Freizügigkeit für alle Unionsbürger. Dies setzt die weitgehende Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den europäischen Staaten einerseits und die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen andererseits voraus. Unabweisbar stand damit von Beginn der Integration der europäischen Staaten an die

<sup>11</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK).

Flüchtlingsfrage auf der Tagesordnung. Eine Fortführung der negativen Kompetenzkonflikte wäre der europäischen Integration zuwidergelaufen. Aus der anfänglichen administrativen Zusammenarbeit entwickelte sich der Ausgangspunkt für die Entwicklung der europäischen Asylpraxis, das *Dubliner System*. Sein grundlegendes Prinzip legt fest, dass nur ein einziger Mitgliedstaat für die Aufnahme des Flüchtlings zuständig ist. Dazu werden verbindlich Zuständigkeitskriterien normiert, um die früheren Kompetenzkonflikte auszuschließen. Zur Erreichung dieses Ziels wählte die Gemeinschaft zunächst einen multilateralen Vertrag, das Dubliner Übereinkommen vom 19. Juni 1990, dem ein gemeinschaftlicher Rechtsakt, die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 folgte. Das Dubliner Übereinkommen trat am 1. September 1997 in Kraft. Bevor der Name der irischen Hauptstadt den europaweiten Asylrechtsdiskurs prägte, leistete ein multilateraler Vertrag, der den Namen einer kleinen luxemburgischen Grenzstadt allgemein bekannt machte, Pionierfunktion: Die damals fünf Schengenstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande, hatten für ihren Bereich mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 ein eigenes System in Kraft gesetzt, das am 26. März 1996 wirksam und stilbildend für das heutige Dubliner System wurde.

Seit dem 1. September 2003 wird die Bestimmung der Zuständigkeit für Asylsuchende unter den Mitgliedstaaten also nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 geregelt. Der erste Erwägungsgrund der Verordnung verspricht Schutzbedürftigen, dass der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts >...< allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Schutz nachsuchen.« Das Dubliner System beruht somit konzeptionell auf dem menschenrechtlich begründeten Prinzip, dass die Union schutzbedürftigen Personen Aufnahme verspricht. Sie geht damit weit über das Völkerrecht hinaus. Vor der Zuerkennung der Flüchtlingeigenschaft wird ein verfahrensabhängiges Aufenthaltsrecht (Art. 7 Abs. 1 RL 2005/85/EG) und nach der Zuerkennung ein Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels (Art. 24 Abs. 1 RL 2004/83/EG) gewährt. Nach Ablehnung des Asylantrags durch den zuständigen Mitgliedstaat ist eine erneute Antragstellung und Statuszuerkennung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich ausgeschlossen. Das *Dubliner System* führt also ein neues, nämlich kooperatives Element in das traditionell einzelstaatlich orientierte Völkerrecht ein. Es ist das erklärte Ziel der Union und insbesondere des Dubliner Systems, Asylsuchenden eine Chance auf Prüfung ihres Asylgesuchs innerhalb der Union zu eröffnen und Flüchtlingen ein Recht auf Aufnahme und Leben in menschlicher Würde zu gewährleisten.

## C. Strukturelle Defizite des Dubliner Systems

Aus konzeptioneller Sicht setzt das europäische Asylsystem damit an die Stelle einzelstaatlicher Lösungswege wie im traditionellen Flüchtlingsrecht die Integration einzelstaatlicher Interessenpolitik in ein einheitliches Rechtssystem. Integration in Europa vollzieht sich freilich in einem mühsamen und langwierigen Prozess, in dem gemeinsam ausgehandelt wird, ob und in welchem Umfang eigene Interessen zugunsten des gemeinsamen Ganzen aufgegeben werden sollen. Dieses Ganze beruht auf gemeinsamen Werten wie den universellen Menschenrechten und dem System des Flüchtlingsschutzes. Gegenüber Interessen haben Werte jedoch einen schweren Stand. Insofern ist der Prozess der Hervorbringung des Dubliner Systems ein anschauliches Beispiel für die politischen Schwächen eines derartigen Integrationsprozesses: Häufig sind die Mitgliedstaaten erst bereit, ihre eigenen Interessen zugunsten des gemeinsamen Ganzen einzuschränken oder aufzugeben, wenn sie erkennen, dass das Beharren auf bislang verfolgten eigenen Interessen das gemeinsame System und damit letztlich auch ihre nationalen Interessen gefährdet. Erst wenn der politische Erkenntnisprozess in dieses Stadium gelangt, kann erwartet werden, dass sich die Mitgliedstaaten auf eine Änderung ihrer bisherigen Haltung einlassen. Daher ist es erforderlich, die systemischen und historischen Entwicklungslinien des Dubliner Systems zu identifizieren, damit bewusst wird, dass jetzt der Zeitpunkt zum Handeln gekommen ist.

Die Schwächen des Dubliner Systems beruhen auf drei zentralen Geburtsfehlern: Der erste besteht darin, dass das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise in seiner praktischen Auswirkung die grenznahen Mitgliedstaaten, derzeit insbesondere Griechenland, übermäßig belastet. Der zweite Geburtsfehler manifestiert sich in dem Defizit, dass es in der Union keine einheitlichen Standards im Verfahren und bei der Statusgewährung gibt. Beide Fehler führen zu irregulären Binnenwanderungen. Der dritte Geburtsfehler ist das Verursacherprinzip, welches dem Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV) zuwiderläuft. Dieses führt in seiner praktischen Auswirkung zu vielfältigen Verletzungen des Refoulementverbotes.

### 1. Übermäßige Belastung der grenznahen Mitgliedstaaten

Das Dubliner System wurde als abstraktes Verfahren der *Zuständigkeitsbestimmung* konzipiert, mit dem im Rahmen des europäischen Asylsystems ausschließlich die Frage der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines Asylbegehrens festgelegt wird. Maßgebend für die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeit für Asylsuchende ist das nachrangige Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« (Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Dieser Fehler prägte bereits die vorhergehenden multilateralen Verträge.

Der Mitgliedstaat, in dem der Flüchtling erstmals irregulär in das Unionsgebiet einreist, ist zuständig für die Behandlung seines Asylantrags, wenn nicht vorrangige Zuständigkeitskriterien – unbegleitete Minderjährige, familiäre Bindungen, Besitz des Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaates – zu berücksichtigen sind oder der um Schutz ersuchte Mitgliedstaat von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch macht. Ist der Fluchtweg nachweisbar, entscheidet indes in der Regel mangels Relevanz vorrangiger Kriterien und wegen Nichtausübung des Selbsteintrittsrechts das nachrangige Kriterium der »illegalen Einreise« über die Zuständigkeit des Mitgliedstaates. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich ein Politikmuster in der Union herausgebildet, dass auf Defizite bei der Einreisekontrolle mit grenzverschärfenden Maßnahmen reagiert wird. Insbesondere die Einführung der Visumpflicht für die überwiegende Mehrheit der Herkunftsländer von Flüchtlingen sowie umfassende Kontrollen der See- und Landgrenzen haben den Zwang für die Flüchtlinge zur irregulären Einreise verstärkt. Derzeit reisen die Flüchtlinge insbesondere über Griechenland nach Europa ein.

Die Mitgliedstaaten im Zentrum verneinen unter Hinweis auf die Asylstatistiken eine derartige Folge dieses Systems. In Deutschland und Frankreich wurden z.B. 2011 zwar mit jeweils etwa 50.000 Anträgen die meisten Asylanträge in der Union gestellt. Allerdings ergibt ein unionsweiter Vergleich, der an das Verhältnis der Asylsuchenden zur Gesamtbevölkerung anknüpft, dass Deutschland erst Rang 14 einnimmt, während bei diesem Vergleich Malta an erster Stelle steht.<sup>12</sup> Die Asylstatistiken geben jedoch ohnehin keine verlässliche Auskunft über die tatsächlichen Belastungen der grenznahen Staaten und insbesondere Griechenlands. Denn diese berücksichtigen z.B. nicht die Zahl irregulär einreisender Asylsuchender, die im Einreisestaat keinen Asylantrag stellen. Sie berücksichtigen auch nicht die Zahl der von dort irregulär weiterwandernden Asylsuchenden. Überwiegend erfolgen die Einreisen in die Union derzeit über Griechenland. Über 55.000 Asylsuchende und Migranten wurden 2011 in griechischen Haftlagern im griechisch-türkischen Grenzgebiet inhaftiert.<sup>13</sup> Wie groß die Anzahl der in Griechenland nicht registrierten Personen ist, wie viele Personen weiterwandern und in anderen Mitgliedstaaten Asyl suchen, ist nicht bekannt. Diejenigen, die im Zentrum der Union Asylanträge stellen, sind überwiegend irregulär über die Grenzstaaten eingereist und irregulär weitergewandert. Wenn die Einreise bewiesen würde, würden sie an die Grenzstaaten überstellt.

Die Asylstatistiken würden wahrscheinlich ein anderes Bild zeichnen, wenn das geltende Dubliner System funktionieren würde. Denn es ist so konzipiert, dass die Grenzstaaten der Union übermäßig belastet werden. Sein Funktionsprinzip kommt in der Praxis lediglich deshalb nicht im vollen Umfang zum Tragen, weil der Reiseweg in die Union und die Weiterwanderung innerhalb des Unionsgebietes häufig nachträglich nicht aufgeklärt werden kann. Funktionsstörungen des Systems haben also bislang verhindert, dass die Grenzstaaten die Folgen einer konsequenten Durchsetzung des Zuständigkeitskriteriums der »illegalen Einreise« in vollem Umfang getroffen haben. Eine Analyse, die alle relevanten Faktoren erfassen will, darf ferner nicht ausschließlich abstrakte statistische Daten in den Blick nehmen, um die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu identifizieren. Vielmehr müssen insbesondere auch demografische, wirtschaftliche und sonstige Faktoren berücksichtigt werden. Hinzu kommen historische Faktoren: Die 27 Mitgliedstaaten wurden zu sehr unterschiedlichen zeitlichen Phasen und mit völlig unterschiedlichen Ressourcen, Fähigkeiten, Institutionen, Erfahrungen und gesellschaftlichen Vorbelastungen im europäischen Asylsystem aufgenommen.

Die Mitgliedstaaten halten ungeachtet der absehbaren Folgen, die das Festhalten am Kriterium der »illegalen Einreise« hervorruft, an der Hierarchie der Zuständigkeitskriterien fest. Das Vertragsrecht enthält aber eine klare Verpflichtung zur Herstellung von Solidarität und gerechter Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten (Art. 80 AEUV). Weder das Schengener noch das Dubliner System wurde jedoch als *System der Solidarität* konzipiert und kann daher auch nicht in diesem Sinne gehandhabt werden. Die Folge ist eine willkürliche Aufteilung der Flüchtlinge in der Union. Der Ort der irregulären Einreise ist in aller Regel Folge der von den Flüchtlingen nicht beeinflussbaren Fluchtrouten, weil sie sich der Hilfe von organisierten Fluchthelfern bedienen müssen, um in das Unionsgebiet zu gelangen. Die von diesen gewählten Fluchtrouten wiederum ändern sich in Abhängigkeit von den jahrzehntelangen Anstrengungen der Union zur Verhinderung des Zugangs von Asylsuchenden und Flüchtlingen nach Europa. Das Zuständigkeitssystem der Union macht sich damit von bloßen Zufälligkeiten abhängig. Das Versäumnis der Union, ein solidarisches System der Aufteilung von Verantwortlichkeit aufzubauen, hat also für die Flüchtlinge dramatische Folgen.

## 2. Mangel einheitlicher Standards

Da das Dubliner System lediglich als abstraktes Zuständigkeitsbestimmungsverfahren konzipiert wurde, setzt seine operative Umsetzung weder ein gemeinsames Asylverfahren noch einen einheitlichen Status in allen Mitgliedstaaten voraus. Der Lissaboner Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, einheitliche Standards in allen Mitglied-

12 Eurostat, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Themen/Zahlen\\_und\\_Fakten/Asyl\\_EU\\_2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/Zahlen_und_Fakten/Asyl_EU_2011.pdf)

13 Frontex Presseerklärung vom 2. Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-DWvKe6>.

staaten zu schaffen (Art. 78 AEUV). Jedoch macht die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dies nicht zur Voraussetzung für ihre Anwendung. Dieser Prozess begann erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung und ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Die Kommission kritisiert, dass die Unterschiede in der Behandlung von Asylbegehren zwischen den Mitgliedstaaten fortbestehen. Grund hierfür seien die mangelhafte Umsetzung der Rechtsakte sowie unterschiedliche Ansätze bei der praktischen Durchführung.<sup>14</sup> Der 2008 von der Kommission vorgelegte Entwurf zur Änderung der Verordnung will zwar das Dubliner System verbessern sowie insbesondere sicherstellen, dass die individuellen Bedürfnisse der Asylsuchenden vollständig berücksichtigt werden.<sup>15</sup> Die immanenten Strukturmängel werden jedoch nicht angegangen. Das angestrebte Ziel, für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen nachvollziehbare und gerechte Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates zu schaffen, wird also dadurch unterlaufen, dass eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren des Dubliner Systems nicht erfüllt ist, nämlich, dass Asylsuchende nach Maßgabe einheitlicher gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind, ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht zu finden.<sup>16</sup> Alle Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet, menschenrechtliche Standards beim Aufbau ihrer Asylsysteme zu beachten. Die Praxis ist jedoch weit von diesem Ziel entfernt.

Die Verordnung enthält insbesondere keine ausdrücklichen Regelungen, ob der um Schutz ersuchte Mitgliedstaat den Flüchtling in den zuständigen Mitgliedstaat überstellen darf, wenn dort schwerwiegende Störungen des nationalen Asylsystems in Verbindung mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden. Der Europäische Gerichtshof hat deshalb unter Rückgriff auf die Grundrechtscharta die Überstellung an den an sich zuständigen Mitgliedstaat untersagt, wenn dort systemische Mängel im Asylverfahren und bei den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende bestehen.<sup>17</sup> Bei der Beratung des Änderungsentwurfs der Verordnung wurde dem Rechnung getragen und in Art. 17 Abs. 1 eine Formulierung eingefügt, welche diese Rechtspre-

chung berücksichtigt. Diese Entwicklung ist ein zwar notwendiger, jedoch nicht hinreichender Schritt, um das Ziel einer gerechten Aufteilung der Flüchtlinge zu erreichen. Der Mangel einheitlicher Standards sowie das Festhalten der Asylsuchenden im Einreisestaat zeitigt Folgen, die nicht im Interesse der Mitgliedstaaten sein können, nämlich die Zunahme irregulärer Binnenwanderung in der Union. Wenn Asylsuchende im Einreisestaat keine akzeptablen Standards vorfinden, suchen sie Mitgliedstaaten mit besseren Standards auf. Zudem schneidet sie der Zwang, im Einreisestaat verbleiben zu müssen, von ihren familiären, kulturellen und sozialen Bindungen im Mitgliedstaat ihrer Wahl ab. Beide Faktoren zusammen führen dazu, dass heute die Flüchtlinge häufig irregulär weiterwandern. Das Dubliner System läuft damit dem politischen Ziel der Verminderung von irregulärer Binnenwanderung zuwider. Diese kann deshalb am wirksamsten dadurch bekämpft werden, dass Asylsuchende nicht länger gegen ihren Willen im Einreisestaat und damit dauerhaft von ihren familiären, kulturellen und sozialen Bindungen abgeschnitten werden.

### 3. Rechtliche Verantwortlichkeit und Verursacherprinzip

Die Zuständigkeitskriterien des Dubliner Systems beruhen auf dem Verursacherprinzip. Derjenige Mitgliedstaat, der einen Aufenthaltstitel erteilt oder seine Grenzen nicht wirksam kontrolliert, hat die Verantwortung für die Aufnahme des Flüchtlings. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die betroffenen Grenzstaaten Maßnahmen anwenden, die darauf abzielen, den Zugang zu ihrem Territorium oder zum Asylverfahren zu verhindern.<sup>18</sup> Hierzu werden sie insbesondere auch durch die anderen Mitgliedstaaten und Institutionen der Union angehalten.<sup>19</sup> Derzeit wird Griechenland von den anderen Mitgliedstaaten kritisiert, weil es noch nicht die erwünschte Grenzmauer an seiner Landesgrenze zur Türkei errichtet hat. Italien hatte im Rahmen bilateraler Abkommen mit Libyen Flüchtlinge auf dem Mittelmeer abgefangen und nach Libyen ausgeschifft, ohne die Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge im Einzelfall konkret zu prüfen. Diese Praxis wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als schwerwiegender Verstoß gegen das Refoulementverbot von Art. 3 EMRK gerügt.<sup>20</sup>

14 Kommission der EG, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM(2008) 360, 17. Juni 2008, S. 3.

15 Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, vom 3. Dezember 2008 KOM(2008) 820 endgültig/2008/0243 (COD).

16 UNHCR, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 3.

17 EuGH, NVwZ 2012, 417 (419 f.) Rdn. 86 f. N.S.

18 European Council on Refugees and Exiles, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008, S. 16; Weinzierl, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 160; s. auch Blake, The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union, in: Implementing Amsterdam, Guild/Harlow (Hrsg.), 2001, S. 94 (108 ff.); Marx, European Journal of Migration and Law 2001, 7 (18 f.); Schröder, ZAR 2003, 126 (130).

19 Pelzer, Unsolidarisches Europa, in: KJ 2011, 262 (263).

20 EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – Nr. 27765/09 – Hirsi Jamaa.

Politische Folge des Verursacherprinzips ist also eine nachhaltige Beschädigung des grundlegenden Prinzips des Refoulements schutzes für Flüchtlinge (Art. 33 Abs. 1 GFK), wonach kein Flüchtling zwangsweise in sein Herkunftsland verbracht werden darf. Das Verursacherprinzip bringt darüber hinaus eine flüchtlingsfeindliche Einstellung hervor und verstärkt damit nationalistische und rassistische Bewegungen in den Mitgliedstaaten: Haben Fehler bei der Immigrationskontrolle die Verantwortung für die Aufnahme der Asylsuchenden zur Folge, werden Flüchtlinge von der Gesellschaft als Strafe für nationales Versagen wahrgenommen und nationalistische, den Menschenrechten, Demokratie und dem Integrationsprozess zuwiderlaufende Tendenzen hervorgebracht und verfestigt. Der Flüchtlingsschutz darf bereits deshalb nicht nach der Systemlogik der Immigrationskontrolle praktiziert werden. Vielmehr ist er nach Maßgabe der Regeln für völkerrechtlich geschützte Personen zu verwirklichen. Das Dubliner System hat von Anfang an dieses grundlegende Prinzip des Völkerrechts negiert und ein europäisches Asylsystem hervorgebracht, das in erster Linie den systemlogischen Sachzwängen der Immigrationskontrolle folgt. Rechtlich begründete Verantwortlichkeit und unionsrechtlich geforderte Solidarität lassen sich so nicht hervorbringen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Aus den historischen Entwicklungslinien, welche die Hervorbringung des Dubliner Systems prägen, folgt, dass das derzeitige Zuständigkeitssystem die Mitgliedstaaten dazu veranlasst, in völkerrechtswidriger Weise Flüchtlinge von der Einreise in die Union abzuhalten. Strukturelle Ursache dieser Politik ist insbesondere das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise, das die Mitgliedstaaten insbesondere im Mittelmeerraum mit informeller Duldung oder ausdrücklicher Unterstützung der Union zu völkerrechtswidrigen Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge veranlasst. Diese Art der Bekämpfung irregulärer Wanderungen hat diese jedoch nicht nur nicht aufhalten können, vielmehr hat diese Eindämmungspolitik den Regeltypus des irregulär einreisenden Flüchtlings in den 1980er Jahren erst hervorgebracht.

Humanitäre Migration vollzieht sich heute als Folge der Jahrzehnte geübten europäischen Eindämmungspolitik nahezu ausschließlich in irregulärer Form, schafft Ungleichgewichte innerhalb der Union und beschädigt wegen der Stigmatisierung spontan einreisender Flüchtlinge als irreguläre Einwanderer, die vorrangig mit polizeirechtlichen Mitteln bekämpft werden müssen, die Institution des Asylrechts und dessen gesellschaftliche Akzeptanz. Je länger dieser Strukturfehler fortwirkt, desto tiefgreifender entwickelt sich die Krise des europäischen Asylsystems: Völkerrechtswidrige Maßnahmen zur Abwehr der Flüchtlinge werden einerseits zunehmen und Europas Wertesystem schwerwiegend beschädigen. Die spezifische Art der europäischen Binnenverteilung

der Flüchtlinge wird andererseits das Ungleichgewicht innerhalb der Union wahrscheinlich weiter verschärfen und damit das gesamte System des europäischen Flüchtlingsschutzes nachhaltig beschädigen. Eine wirksame Bekämpfung der aufgezeigten Defizite erscheint nicht möglich, wenn das Zuständigkeitsprinzip des derzeitigen Systems nicht geändert wird. Die derzeit diskutierten Reformvorschläge mögen für einige Probleme eine gewisse Linderung bringen. Die Ursache für die Verschärfung der Krise wird jedoch ohne den Verzicht auf das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise weiter fortwirken.

Die Geburtsfehler des geltenden Dubliner Systems beruhen auf der Staatsfixiertheit bei der Anwendung der Zuständigkeitskriterien. Die Verordnung will gerechte und objektive Kriterien für die Mitgliedstaaten und für die Asylsuchenden zur Verfügung stellen (Erwägungsgrund Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Die Mitgliedstaaten handhaben hingegen die Verordnung so, als wäre sie allein in ihrem Interesse und nicht zugleich auch im Interesse der Asylsuchenden konzipiert worden. Anschaulich wird dies an der Kontroverse, ob die Zuständigkeitsbestimmungen der Verordnung subjektiven Rechtscharakter zugunsten der Flüchtlinge haben. Mit ihrer einseitigen Fokussierung auf staatliche Interessen und ihrer damit verbundenen Negation subjektiver Rechte setzen sich die Mitgliedstaaten nicht nur in Widerspruch zu den gemeinsamen europäischen Werten der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes, vielmehr handeln sie auch ihren eigenen Interessen zuwider.



## D. Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Dubliner Systems

### 1. Aktuelle Reformbestrebungen

Mit dem 2008 vorgelegten Änderungsvorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003<sup>21</sup>, der sich zuspitzenden Krise des griechischen Asylsystems sowie der krisenhaften Entwicklungen in Italien, Malta und Ungarn ist Bewegung in den Diskurs über die Frage gekommen, ob die Union mit ihrem Asylsystem angemessene Instrumente zur gerechten und menschenwürdigen Behandlung von Flüchtlingen entwickelt hat. Die diskutierten Vorschläge zielen auf eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen Situation der Asylsuchenden und enthalten auch Empfehlungen, wie die Union als Ganzes auf krisenhafte Entwicklungen eines nationalen Asylsystems angemessen reagieren kann. Eine Änderung der Zuständigkeitskriterien wird jedoch nicht vorgeschlagen.

Die Kommission hatte in ihrem Änderungsvorschlag eine Regelung zur »vorläufigen Aussetzung von Überstellungen« empfohlen, um auf Störungen im nationalen System eines Mitgliedstaates angemessen reagieren zu können. Damit hätten überlastete Mitgliedstaaten bis zur Aufhebung systemischer Mängel ihres nationalen Systems entlastet werden können. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten wie auch die Kommission selbst schlagen jedoch nunmehr als Alternative hierzu ein Frühwarnsystem vor,<sup>22</sup> das zwei Funktionen erfüllen soll: Es soll eine fortlaufende Beobachtung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten gewährleisten und zugleich sicherstellen, dass unverzüglich strukturierte und schrittweise Maßnahmen durchgeführt werden, um eine krisenhafte Zuspitzung der identifizierten Defizite zu verhindern.<sup>23</sup> Ferner wird die Einführung unions-

weiter Übernahmeprogramme (relocation) diskutiert. Angedacht wird insoweit zwar auch, ob andere Mitgliedstaaten Asylsuchende aus einem Mitgliedstaat übernehmen sollen, wenn dieser überlastet ist. Diese Form der seit Jahrzehnten international diskutierten Aufteilung der Verantwortlichkeiten erachtet die Kommission jedoch derzeit nicht für zielführend. Sie ist aber im Rahmen der internationalen Standardsetzung seit langem als wirksames Instrument zur Aufteilung der Verantwortlichkeit anerkannt.<sup>24</sup> Vielmehr sollen lediglich bereits anerkannte Flüchtlinge durch andere Mitgliedstaaten übernommen werden. Dazu verweist sie auf das Malta-Projekt, in dessen Rahmen von Juni 2009 bis Sommer 2011 insgesamt 227 Flüchtlinge aus Malta durch sechs Mitgliedstaaten aufgenommen wurden.<sup>25</sup> Die Mitgliedstaaten lehnen jedoch eine verbindliche und dauerhafte Einrichtung derartiger Programme ab.<sup>26</sup> Relocation kann danach nicht als Instrument der Union verstanden werden, mit dem auf die Krise des Dubliner Systems reagiert werden könnte. Denn in diesem Rahmen sind nur sehr wenige international Schutzbedürftige und zudem keine Asylsuchenden aufgenommen worden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind teilweise sicherlich sinnvoll, aber unzureichend. Die Diskussion über Solidarität unter den Mitgliedstaaten bezieht sich lediglich auf Ausnahmesituationen in einzelnen Mitgliedstaaten. Die Union versucht hingegen nicht, die strukturellen Ursachen, die derartige Notlagen erst hervorrufen, anzugehen. Das von der Kommission und der dänischen Präsidentschaft hervorgehobene Prinzip, jeder Mitgliedstaat solle zunächst »sein eigenes Haus in Ordnung bringen«, klingt vernünftig. Derartigen Ermahnungen aus ruhiger und stabiler Mittellage heraus fehlt jedoch die erforderliche Legitimität, wenn die bestehenden Unausgewogenheiten bei der Aufnahme von Asylsuchenden in der Union zwar eingeräumt, die zu deren Behebung erforderliche »hoch komplexe und anspruchsvolle Übung«<sup>27</sup> jedoch nicht einmal angedacht wird. Solange die strukturellen Ursachen der Dysfunktionalität des Dubliner Systems nicht wirksam angegangen werden, werden noch viele Warnsignale blinken und Feuerwehrlöschzüge ausrücken müssen.

21 Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, vom 3. Dezember 2008 KOM(2008) 820 endgültig/2008/0243 (COD).

22 Danish Presidency, Discussion paper »A common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows«, 26-27 Januar 2012, S. 3; Council of the European Union, Presidency Note on »A process for early warning, preparedness and management of asylum crises«, 5. Oktober 2011 – 15055/11; Council of the European Union, Presidency Note, 14. November 2011 – 16782/11, zum Vorschlag entsprechender Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003.

23 European Commission, Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, 2 December 2012 – COM(2011) 835 final, S. 11.

24 UNHCR, Note on International Protection, 2. Juli 2003, Rdn. 12, in: IRLJ 2004, 124 (128).

25 European Commission, Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, 2 December 2012 – COM(2011) 835 final, S. 8.

26 Danish Presidency, Discussion paper »A common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows«, 26-27 Januar 2012, S. 4.

27 So Danish Presidency, Discussion paper »A common framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures due to mixed migration flows«, 26-27 Januar 2012, S. 2.

Darüber hinaus fehlt es an einer menschenrechtlich ausgerichteten Reformagenda: Nicht akzeptabel ist, dass weiterhin allein zum Zwecke der Überstellung Asylsuchende inhaftiert werden und bislang ohne die Möglichkeit, Eilrechtsschutz zu beantragen, überstellt werden dürfen.<sup>28</sup> Allein aus Gründen der Effizienz, zur Sicherstellung der Überstellung, wurde in den letzten Jahren die Haftpraxis exzessiv ausgeweitet.<sup>29</sup>

Es muss ein gerechtes und solidarisches System der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union hervorgebracht werden. Die vorgeschlagenen Notfall- und weiteren Maßnahmen setzen zu spät und gehen insgesamt die Ursachen der Strukturfehler nicht wirksam an. Daher ist es nunmehr an der Zeit, ein Zuständigkeitsystem zu entwickeln, das dazu führen kann, dass die aufgezeigten Strukturfehler mittel- bis langfristig abgebaut werden:

## 2. Anerkennung des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates

Wir schlagen vor, dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« aufgegeben und an seine Stelle das Zuständigkeitskriterium der freien Wahl des Mitgliedstaates eingeführt wird. Zwar werden derzeit verschiedene andere grundlegende Änderungsmodelle, insbesondere die Einführung eines Quotensystems sowie das Modell des finanziellen Ausgleichs diskutiert. Sämtliche Modelle zielen auf die Aufteilung der Verantwortlichkeit für *spontan* in die Union einreisende *Asylsuchende*. Der hierdurch in der Union hervorgerufene Konflikt hat von Anfang an die Einigung auf ein gerechtes und faires Asylsystem erschwert und kann unserer Meinung nach im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Asylsuchenden am besten durch die Anerkennung des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates behoben werden. Dies folgt aus einer Analyse der derzeit diskutierten Änderungsmodelle und einem Vergleich der jeweils bestehenden Vor- und Nachteile. Diese darf nicht aus der Sicht einzelner Mitgliedstaaten einseitig, sondern muss aus der gesamteuropäischen Perspektive vorgenommen werden. Ferner gewährleistet eine derart vergleichende Betrachtung, dass ein Modell nicht einseitig, sondern hinsichtlich seiner möglichen positiven und negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit den Alternativen bewertet wird.

Wird im Dubliner System das zuständigkeitsbegründende Kriterium der »illegalen Einreise« aufgehoben, ist der erste Mitgliedstaat zuständig, in dem der Asylantrag gestellt

wurde, wenn sich anhand der anderen Kriterien die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates nicht bestimmen lässt (Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Folge der Aufhebung des Kriteriums der irregulären Einreise ist also die freie Wahl des Mitgliedstaates durch den Flüchtling. Wer die irreguläre Einreise als grundlegenden Strukturfehler des Systems versteht, aber das bestehende System nicht ohne Not verändern und keine neuen Verfahren und administrative Strukturen aufbauen will, erkennt das Prinzip der freien Wahl des Asyllandes an. Bestechend erscheint dieser Vorschlag, weil er juristisch einfach durchsetzbar ist und lediglich geringfügiger Änderungen, jedoch keiner grundlegenden neuen Regelung der Kriterien und Verfahren bedarf.

Der Diskurs um die Anknüpfung der Zuständigkeit an die Asylantragstellung hat innerhalb der Union eine lange Tradition. Nunmehr ist angesichts der krisenhaften Entwicklung des Dubliner Systems der Zeitpunkt gekommen, an diese Tradition anzuknüpfen. Bereits in der Vorphase der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 hatte die Kommission am 21. März 2000 ein Arbeitsdokument vorgelegt, in dem sie sich kritisch mit den Prinzipien des damaligen Dubliner Systems auseinandersetzte und vorschlug, die Bestimmung der Zuständigkeit des für die Behandlung zuständigen Mitgliedstaates vom ersten Ort der Asylantragstellung abhängig zu machen.<sup>30</sup> Dieser Vorschlag stieß auf überwiegende Ablehnung bei den Mitgliedstaaten, nicht jedoch bei den grenznahen Staaten Griechenland und Italien. Die Kommission legte daraufhin einen Entwurf für eine Verordnung vor,<sup>31</sup> der im Wesentlichen die grundlegenden Prinzipien des bis dahin entwickelten Dubliner Systems beibehielt und den ursprünglichen Vorschlag nicht mehr aufrecht erhielt. Griechenland und Italien widersetzten sich lange Zeit dem Vorschlag, konnten sich gegen die anderen Mitgliedstaaten aber nicht durchsetzen. Bereits drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung sah sich UNHCR wegen der Fehlentwicklung des Systems zu dem Vorschlag veranlasst, die Zuständigkeit vorrangig an den Mitgliedstaat zu binden, in dem der Asylantrag gestellt wird, es sei denn, der Asylsuchende habe bereits Verbindungen oder eine enge Beziehung zu einem anderen Mitgliedstaat.<sup>32</sup>

30 Commission of the EC, Commission staff working paper. Revisiting the Dublin Convention, SEC(2000)522, 21 March 2000, Conclusion No. 55; s. auch Marx, Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member States Responsibility for Asylum Applications, in: European Journal of Migration and Law 2001, 7.

31 Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS), 26. Juli 2001.

32 UNHCR, »The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper« (auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie) April 2006, S. 5.

28 Artikel 27 des Entwurfs der veränderten Verordnung schlägt zwingende Regelungen zum Eilrechtsschutz vor.

29 Pelzer, Unsolidarisches Europa, in: KJ 2011, 262 (267 f.).

An diesen Vorschlag knüpft die freie Wahl des Mitgliedstaates an. Dieses Prinzip ist Bestandteil der internationalen Rechtsentwicklung. 1979 empfahl das Exekutivkomitee für das Programm von UNHCR in der Empfehlung 15 (XXX) über »Flüchtlinge ohne Asyl-land« den Staaten, »eindeutige und allgemein gültige Kriterien« zur Bestimmung des für die Behandlung eines Flüchtlings zuständigen Staates festzulegen. Dabei sollten seine Vorstellungen »hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte, >...< soweit wie möglich berücksichtigt werden«.

### 3. Prüfkriterien für ein solidarisches und gerechtes Zuständigkeitsystem

Ein Vergleich von Vor- und Nachteilen der derzeit diskutierten Änderungsmodelle erfordert zunächst die Identifikation der sich gegenseitig ausschließenden Modelle. Die Durchführung von *Resettlementprogrammen und Relocationprojekte*<sup>33</sup> zielen nicht auf eine Aufteilung der Asylsuchenden in der Union, sondern auf die Übernahme von Flüchtlingen aus Transitstaaten außerhalb von Europa (Resettlement) oder von Flüchtlingen aus anderen Mitgliedstaaten (Relocation). Diese Modelle wie auch die Erweiterung der *unionsrechtlichen Freizügigkeit* auf Flüchtlinge beschreiben wichtige Instrumente einer humanen Flüchtlingspolitik. Als jeweils situationsbezogene Aufnahmeprogramme können sie überlastete Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis entlasten, wenn sie nicht wie hinsichtlich Malta nur bereits als schutzbedürftig formell anerkannte und darüber hinaus weitaus mehr Personen als die für Malta unionsweit verabredeten 250 Berechtigten erfasst. Das *Frühwarnsystem wie auch die Verstärkung der Unterstützung überlasteter Mitgliedstaaten* insbesondere durch das Asylunterstützungsbüro sind flankierende Maßnahmen, die bei jedem Modell ergänzend eingesetzt werden sollten. Das gilt schließlich auch für den Vorschlag eines *finanziellen Ausgleichs* für überlastete Mitgliedstaaten. Als solche sind diese Konzepte jedoch nicht geeignet, die Frage der strukturellen Aufteilung der Asylsuchenden in der Union einer gerechten Lösung zuzuführen.

Damit läuft die Diskussion über das Prinzip für die Aufteilung der Verantwortlichkeit in der Union auf eine Alternative zwischen dem geltenden Dubliner System, dem Quotenmodell und dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates hinaus. Nach dem derzeit insbesondere im Europäischen Parlament diskutierten *Quotenmodell*<sup>34</sup> sollen Asylsuchende nach Maßgabe eines Verteilungsschlüssels nach der Einreise in die Union

oder Erfüllung der Aufnahmequote des Aufnahmestaates auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Dieses Modell setzt den Aufbau völlig neuer administrativer Strukturen und die Einführung neuer komplexer Verfahrensregelungen voraus. Schwierigkeiten bereitet auch angesichts der heterogenen Vielfalt der Mitgliedstaaten die Einigung auf Kriterien für die jeweilige Aufnahmequote, die tatsächlich das Ziel der Solidarität unter den Mitgliedstaaten (Art. 80 AEUV) fördern können. Demgegenüber ist ein Modell vorzuziehen, das nach Möglichkeit bestehende Strukturen beibehält, diese jedoch menschenrechtlich ausfüllt und für überlastete Mitgliedstaaten einen finanziellen Ausgleich herstellt. Dabei können die vorrangigen Kriterien *unbegleitete Minderjährige* und *familiäre Bindungen* beibehalten werden. Im Streit stehen die nachrangigen Kriterien der *illegalen Einreise* und der *Asylantragstellung*. Derzeit hat das Kriterium der »illegalen Einreise« wegen der Anknüpfung an die Reiserouten faktisch oberste Priorität, die rechtlich vorrangigen Kriterien kommen hingegen regelmäßig nicht zur Anwendung. Das Kriterium der *Asylantragstellung* hat *Auffangfunktion*, kommt zum Zuge, wenn kein anderes Kriterium Anwendung findet (Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Die Analyse der Defizite des Dubliner Systems drängt jedoch zu dem politischer Vernunft geschuldeten Schritt, am Kriterium der irregulären Einreise nicht festzuhalten. Es führt völkerrechtlich und unionsrechtlich inakzeptable Folgen herbei und kann menschenrechtlich nicht begründet werden.

Die drei Modelle – das geltende System, das Quotensystem und ein auf dem Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates beruhendes System – schließen sich gegenseitig aus und können daher nicht in kombinierter Form verfolgt werden. Dies soll nachfolgend im Einzelnen ausgeführt werden:

#### a) Prüfkriterium der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit

Das Europäische Parlament rügt in seiner EntschlieÙung vom 17. September 2012, dass das geltende Dubliner System den Mitgliedstaaten keine Möglichkeiten gebe, die Verantwortlichkeit für Asylsuchende auf gerechte Weise unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen, und dass es den Mitgliedstaaten, die Ein- und Ausgänge der Union darstellten, eine unverhältnismäßig hohe Last aufbürdet.<sup>35</sup> Das Quotensystem würde wahrscheinlich eine relativ gerechte Aufteilung der Asylsuchenden in der Union herstellen können, wenn es gelingt, inhaltliche Kriterien zu finden, die diese Leistung erbringen. Dies erscheint angesichts der verschiedenen Standards der Mitgliedstaaten in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht in Verbindung mit der Schwierigkeit, sich auf Kriterien

33 S. hierzu im Einzelnen Dolg, Das Dublin-Verfahren, Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2011, S. 10 ff..

34 <http://www.europahirsch.eu/politisch/ausschusse/ausschuss-burgerliche-freiheiten-justiz-inneres/asylpaket/europaeischer-verteilungsschlüssel-für-asylsuchende/>

35 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)), Rdn. 33.



für die Aufteilung zu einigen, schwer vorstellbar. Die freie Wahl des Mitgliedstaates würde zwar nicht zu einer gerechten Aufteilung der Verantwortung führen. Ebenso wie im geltenden System müssten daher flankierende Maßnahmen zur Entlastung unverhältnismäßig in Anspruch genommener Mitgliedstaaten ergriffen werden. Andererseits würden unverhältnismäßige Belastungen weniger stark ins Gewicht fallen, weil die Asylsuchenden durch ihre familiären und kulturellen Netzwerke aufgenommen und unterstützt werden, hingegen isoliert lebende Asylsuchende die Sozialsysteme vergleichsweise stärker beanspruchen müssen.

### **b) Prüfkriterium der Berücksichtigung individueller Interessen**

Derzeit werden die individuellen Interessen der Asylsuchenden nicht berücksichtigt – mit eng begrenzten Ausnahmen zum Schutz der Kernfamilie. Das Selbsteintrittsrecht wird nicht im Interesse der Asylsuchenden ausgeübt. An diesem schwerwiegenden Defizit würde sich nach Einführung eines Quotensystems nichts ändern. Asylsuchende würden weiterhin gegen ihren Willen an Mitgliedstaaten überstellt, in denen sie isoliert von ihren familiären und kulturellen Bindungen leben müssten. Auch wenn erst nach dem Erreichen der jeweils maßgeblichen nationalen Quote Überstellungen vorgenommen würden, bliebe dieses Defizit bestehen. Das häßliche Bild, das die Union heute in die Welt ausstrahlt, dass Abschiebungen und vorhergehende automatische Haft zur Durchführung des Asylverfahrens im großen Ausmaße vollzogen werden, würde nicht verschwinden.

Demgegenüber würde das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates den individuellen Interessen der Asylsuchenden im hohen Maße gerecht werden. Lediglich in den Fällen, in denen Asylsuchende nach Ablehnung ihres Asylantrags im Land ihrer Wahl einen weiteren Mitgliedstaat zwecks Antragstellung aufsuchen, würde während des Asylverfahrens noch Zwang gegen den Asylsuchenden ausgeübt werden. Dies beträfe aber im Vergleich zur derzeitigen Praxis eine verschwindend kleine Zahl von Asylsuchenden. Mögliche ungleichmäßige Auslastungen der einzelnen Mitgliedstaaten sind auch in der europäischen Geschichte begründet. So haben Untersuchungen ergeben, dass durch eine koloniale Vergangenheit entstandene Verbindungen, die hierauf beruhende gemeinsamer Sprache, bestehende nationale Netzwerke im Aufnahmestaat und Handelsbeziehungen zwischen diesem und den Herkunftsländern ein starkes Motiv für die Wahl des Mitgliedstaates durch die Asylsuchenden darstellen können.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Collyer, The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in the UK, *Journal of Refugee Studies* 2004, 375 (383).

### **c) Prüfkriterium der Bewahrung und Verbesserung der Schutzstandards**

Das geltende System hat ungeachtet der Bemühungen der Union, die Verfahrens- und Schutzstandards zugunsten der Asylsuchenden zu verbessern jedenfalls in den Mitgliedstaaten, die unverhältnismäßig belastet werden, zu einer Verschlechterung dieser Standards geführt. Beim Quotenmodell würde sich wegen der relativ gerechten und gleichmäßigen Auslastung der Mitgliedstaaten dieses Problem nicht in der Schärfe wie derzeit stellen. Bei der freien Wahl des Mitgliedstaates könnten ähnliche Symptome auftreten, weil die Gefahr besteht, dass die Mitgliedstaaten, die aus ihrer Sicht unverhältnismäßig in Anspruch genommen werden, hierauf mit der Absenkung der Verfahrens- und Schutzstandards reagieren könnten. Nach dem Sekundärrecht sind die Mitgliedstaaten jedoch zur Einhaltung und Verbesserung der Verfahrens- und Schutzstandards verpflichtet. Ferner können sie Hilfe durch das Asylunterstützungsbüro erhalten, wenn ihr Asylsystem überlastet ist. Insbesondere könnte der vorgesehene finanzielle Ausgleichsmechanismus dazu beitragen, einen Wettlauf beim Abbau der Verfahrens- und Schutzstandards zu vermeiden.

Insgesamt betrachtet ist damit festzuhalten, dass sich beim Quotenmodell das Risiko der Absenkung der Standards als Reaktion auf die gefühlte Überlastung nicht stellt. Für das geltende System wie für das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates wird hingegen das Problem in gleicher Weise aufgeworfen. Allerdings sind die Mitgliedstaaten sekundärrechtlich verpflichtet, die Schutzstandards einzuhalten und zu verbessern, hingegen nicht, diese zu verschlechtern.

Beim Flüchtlingsschutz beeinträchtigt das Phänomen spontan einreisender Asylsuchender notwendigerweise die migrationspolitische Steuerungsfähigkeit der Aufnahmestaaten. Das Flüchtlingsrecht zielte von Anfang an auf die Gewährleistung des Schutzes für diese Flüchtlingsgruppe, wie insbesondere das Verbot des Refoulement illustriert. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutzinteresse der Flüchtlinge einerseits und dem Interesse der Aufnahmestaaten, Migration wirksam zu steuern, andererseits, kann also nicht beseitigt, sondern muss konstruktiv aufgefangen werden. Die Politik der Mitgliedstaaten zielt auf die Steuerung humanitärer Migration durch rechtliche Regelungen. Spontan einreisende Asylsuchende versuchen, sich den für sie vorgesehenen rechtlichen Regelungen zu entziehen, weil ihre Anwendung in der Praxis dazu führt, dass ihre Flucht nach Europa und ihre gewünschte Einreise in ihr Ziel-land unterbunden werden. Diese Regelungen beruhen auf der Vorstellung der Mitgliedstaaten, sie würden am stärksten vom Aufnahmewunsch der Asylsuchenden betroffen. Die Furcht vor einer Sogwirkung hat deshalb zur Folge, dass der Fokus der gemeinsamen Anstrengungen der Union vorrangig auf eine wirksame Grenzsicherung

zielen, hingegen den Interessen schutzbedürftiger Personen geringe Priorität eingeräumt werden. Dadurch wird aber das immanente Spannungsverhältnis des Flüchtlingsrechts nicht in konstruktiver Weise aufrechterhalten, sondern einseitig im Interesse der Mitgliedstaaten zu Lasten der spontan einreisenden Asylsuchenden aufgelöst.

Soweit deshalb gegen Alternativmodelle zum jetzigen System der Einwand erhoben wird, dass die grenznahen Mitgliedstaaten in ihren Anstrengungen, die externen Grenzen der Union zu schützen, nachlassen könnten, ist dieser zurückzuweisen. Asylsuchende und Flüchtlinge haben Anspruch darauf, dass ihnen verfahrens- und statusrechtlicher Schutz in der Union gewährt wird. Gemischte Fluchtgründe sind kein legitimer Grund, die Migrationskontrolle bereits vor den externen Grenzen der Union, insbesondere durch Abwehrmaßnahmen auf dem Mittelmeer, durchzuführen. Ein faires und gerechtes Verfahren kann nicht außerhalb der Union und schon gar nicht auf Hoher See gewährleistet werden. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit eindeutigen Worten festgestellt.<sup>37</sup>

Aus flüchtlingsrechtlicher Sicht darf Migrationskontrolle nicht auf Abwehr von Asylsuchenden und Flüchtlingen zielen, sondern muss sie deren Schutz sicherstellen. Eine geregelte Binnenwanderung ist deshalb sowohl im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Asylsuchenden und Flüchtlinge. Kritik gegenüber den diskutierten Änderungsmodellen verkennt, dass das derzeit praktizierte Verfahren irregulärer Weiterwanderung und damit einhergehender Recht- und Schutzlosigkeit von Asylsuchenden nicht im Interesse der Mitgliedstaaten ist. Die irreguläre Weiterwanderung innerhalb der Union ist inzwischen wesentlicher Bestandteil der zwischen den Flüchtlingen und ihren Fluchthelfern zu Beginn der Flucht oder später ausgehandelten Bedingungen.

Das geltende System kann wegen der fehlenden Berücksichtigung individueller, familiärer, sozialer und kultureller Interessen der Asylsuchenden dieses Ziel nicht erreichen. Seine Auswirkungen laufen diesem zuwider. Das würde aus denselben Gründen auch auf ein zwangsweise durchgesetztes Quotensystem zutreffen. Demgegenüber würde das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates zu einem System geregelter Binnenwanderung in der Union führen. Dies wird weiter unten im Einzelnen ausgeführt. Die Möglichkeit des Untertauchens nach der ersten Meldung in der Union kann zwar nicht ausgeschlossen werden, diese besteht aber erst recht beim Quotenmodell und nach der geltenden Praxis.

## E. Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit

Unser Vorschlag, das Recht auf freie Wahl des Mitgliedstaates anzuerkennen und es mit einem finanziellen Ausgleichssystem zu verbinden, will einen konstruktiven Beitrag zu einem europäischen Asylsystem leisten, das Asylsuchenden in der Union die Chance auf eine faire, rechtsstaatliche und effiziente Überprüfung ihrer Fluchtgründe gewährleistet. Da das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates ungleichmäßige Belastungen unter den Mitgliedstaaten mit sich bringen wird, sollte es mit einem *finanziellen Ausgleichsfonds* verbunden werden. Hierauf weist auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 11. September 2012 hin. Es empfiehlt den Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds verfügbaren Möglichkeiten vollständig auszuschöpfen und begrüßt die für 2014 beschlossene Einrichtung eines einfacheren und flexibleren Asyl- und Migrationsfonds. Für die Unterstützung von Flüchtlingen und Asylsuchenden sollten Mittel in ausreichender Höhe bereitgestellt werden. Die Schaffung eines gut ausgestatteten Mechanismus für ein höheres Aufkommen an Asylsuchenden und Flüchtlingen in den einzelnen Mitgliedstaaten sei ein wichtiges Anliegen.<sup>38</sup>

Es kann nicht erkannt werden, dass ein menschenrechtlicher Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit auf der Grundlage des Prinzips der freien Wahl des Mitgliedstaates den wohl verstandenen Interessen der Mitgliedstaaten zuwiderläuft. Es fördert im Gegenteil in besonderem Maße den Grundsatz der Solidarität unter den Mitgliedstaaten (Art. 80 AEUV) und stellt anders als nach der derzeitigen Praxis der irregulären Weiterwanderung einen rechtlichen Rahmen für die Wahl des Asyllandes zur Verfügung. Die durch die freie Wahl des Mitgliedstaates zu erwartenden Integrationseffekte lassen mit guten Gründen erwarten, dass die Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge in den von ihnen erwünschten Aufnahmeländern zügiger und wirksamer als bislang erfolgt und dadurch in besonderer Weise Belastungen für die Mitgliedstaaten abgebaut werden. Die im Interesse der Mitgliedstaaten liegende Integration, die durch die Berücksichtigung individueller Interessen erleichtert wird, wird derzeit in der Asyldiskussion viel zu wenig berücksichtigt. Eine gerechte und faire Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Flüchtlinge unter den Mitgliedstaaten wird weniger durch eine mathematisch-abstrakte Quotenberechnung unter den Mitgliedstaaten als durch

37 EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012 – Nr. 27765/09 – Hirsi Jamaa.

38 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)), Rdn. 20 ff.

gezielte Integrationsmaßnahmen erreicht. Möglichen eintretenden Ungleichgewichten in der Union als Folge des Prinzips der freien Wahl des Asyllandes kann durch einen Ausgleichsfonds begegnet werden.

## **F. Aufnahmeverfahren und Aufteilung der Asylsuchenden in der Union**

Den Test auf die Durchsetzbarkeit liefert die Praxis, freilich eine nach bestimmten Rechtsregeln vorgestellte Praxis. Wir sind überzeugt, dass unser Vorschlag juristisch wie politisch durchsetzbar ist, weil er aller Wahrscheinlichkeit nach weitaus besser als bislang, die Integration der Flüchtling in ihren Aufnahmeländern befördern und irreguläre Einreisen und Binnenwanderung einschränken wird und dadurch den Mitgliedstaaten die Angst vor dem Verlust ihrer migrationspolitischen Steuerungskompetenz zu nehmen geeignet ist.

Das bisherige Verfahren kann grundsätzlich beibehalten werden: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, irregulär einreisende Asylsuchende beim Grenzübergang zu identifizieren und zu kontrollieren (Art. 77 Abs. 1 Buchst. b) und c) AEUV). Wird der Asylsuchende kontrolliert, muss er nach geltendem Recht einen Asylantrag stellen, um sich wirksam gegen seine Abschiebung oder Zurückweisung zu schützen. Der Mitgliedstaat hat zwingend Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK zu beachten. Die Wirksamkeit des Refoulementsschutzes ist wegen seines zwingenden Charakters nicht von der Stellung eines Asylantrags abhängig. Vielmehr dürfen die zuständigen Behörden einreisenden Personen nicht die Einreise verweigern, wenn diese sich auf Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK berufen. Die Konvention zwingt Flüchtlinge nicht dazu, im ersten Staat, in den sie nach ihrer Flucht einreisen, Asyl zu beantragen. Vielmehr erkennt Art. 31 Abs. 2 GFK jedenfalls im Grundsatz das Recht der Flüchtlinge an, in einem anderen Land Aufnahme zu finden. Für die Anwendbarkeit des zwingenden Refoulementsschutzes reicht also die *Meldung als Asylsuchender* aus. Will der Asylsuchende keinen Asylantrag stellen, darf er hierzu durch den Einreisestaat nicht gezwungen werden. Ein aufgezwungener Asylantrag wie derzeit ist ein systemfremdes Element im Völkerrecht.

Das weitere Verfahren wird durch das Recht des Flüchtlings auf freie Wahl des Mitgliedstaates, in dem er den Asylantrag stellen will, bestimmt. Der die Einreisekontrolle vollziehende Mitgliedstaat hat dieses zu beachten und dem Asylsuchenden in einem geordneten Verfahren die Weiterreise zu erlauben, damit dieser im Mitgliedstaat seiner Wahl den Asylantrag stellen kann. Über die Meldung als Asylsuchender stellt er ihm eine schriftliche Bestätigung aus, die dieser anschließend im Mitgliedstaat seiner Wahl

zum Nachweis der Einreise vorlegt. Der Befürchtung, der Asylsuchende werde nach der Weiterreise illegal im Binnenraum der Union versinken, wird durch die bestehenden Regelungen des Systems der Zuständigkeitsverordnung wirksam Rechnung getragen: Bei der Kontrolle der Einreise wird der Asylsuchende im Einreisestaat registriert. Für den Fall, dass er sich anschließend innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht in einem anderen Mitgliedstaat meldet, kann die Union in geeigneter Weise Vorsorge treffen. Wir gehen aber davon aus, dass Flüchtlinge in ihren familiären, kulturellen und sozialen Netzwerken Aufnahme suchen und deshalb eine hohe Motivation haben, den Mitgliedstaat ihrer Wahl so bald wie möglich aufzusuchen und dort den Asylantrag zu stellen. Selbstverständlich kann die Union ihnen bei der Weiterreise insbesondere auch finanziell helfen. Jedenfalls dürfen sie den Wunsch auf Weiterreise in den Mitgliedstaat der Wahl nicht unterbinden.

## Kontakt Daten der Herausgeber:

### **Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11  
D-10179 Berlin  
Tel.: +49 (30) 72 61 52 - 0  
Fax: +49 (30) 72 61 52 - 190  
bachmann@anwaltverein.de  
<http://auslaender-asyl.dav.de>

### **AWO**

#### **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.**

Heinrich-Albertz-Haus  
Blücherstr. 62/63  
D-10961 Berlin  
Tel.: +49 (30) 26 30 9 - 199  
Fax: +49 (30) 26 30 93 21 99  
info@awo.org  
[www.awo.org](http://www.awo.org)

#### **Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1  
D-10115 Berlin  
Tel.: +49 (30) 6 52 11 - 16 39  
Fax: +49 (30) 6 52 11 - 36 39  
flucht@diakonie.de  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

### **PRO ASYL**

Postfach 160624  
D-60069 Frankfurt/Main  
Tel.: +49 (69) 23 06 88  
Fax: +49 (69) 23 06 50  
proasyl@proasyl.de  
[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

#### **Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.**

Oranienburger Str. 13-14  
D-10178 Berlin  
Tel.: +49 (30) 246 36 - 330  
Fax: +49 (30) 246 36 - 140  
fluechtlingshilfe@paritaet.org  
[www.migration.paritaet.org](http://www.migration.paritaet.org)

#### **Neue Richtervereinigung e.V.**

Greifswalder Straße 4  
D-10405 Berlin  
Tel.: +49 (30) 42 02 23 49  
Fax: +49 (30) 42 02 23 50  
bb@neuerichter.de  
[www.neuerichter.de](http://www.neuerichter.de)

#### **Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland**

Witzlebenstraße 30a  
D-14057 Berlin  
Tel.: +49 (30) 32 60 25 90  
Fax: +49 (30) 32 60 25 92  
info@jesuiten-fluechtlingsdienst.de  
[www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

Veröffentlicht im März 2013

Schlussredaktion: PRO ASYL  
Redaktionsschluss: März 2013

Layout: Wolfgang Scheffler, Mainz  
Herstellung: K + E Druck, Frankfurt/Main

**Herausgegeben von:**

**Deutscher Anwaltverein**

**AWO – Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.**

**Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.**

**PRO ASYL**

**Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.**

**Neue Richtervereinigung e.V.**

**Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland**

**Veröffentlicht im März 2013**

**Stellungnahme zur BT-Drucks. 18/288**

**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)106 D

**I. Zur Analyse der Ausgangslage**

Die in der Beschlussvorlage dargestellten Vorgänge sind ein Resultat eines humanitären Dilemmas der EU-Flüchtlingspolitik. Das Dilemma besteht darin, die nach Auffassung aller EU Mitgliedstaaten unverzichtbare Zielsetzung einer wirksamen Grenzüberwachung und Einwanderungskontrolle mit den humanitären Pflichten der EU Mitgliedstaaten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention (Verbot der Zurückweisung oder Abschiebung in Staaten, in denen die Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ( Art.3 EMRK) oder Verfolgung i.S. der Genfer Flüchtlingskonvention (Art.33 GK) droht, in Einklang zu bringen. Die Beschlussvorlage will dieses Dilemma dadurch beseitigen, dass die Grenzüberwachung aufgehoben und der Zugang zum Asylverfahren erleichtert wird. Damit werden die Grundlagen des europäischen Asylsystems, die auf einer Verbindung von Einwanderungskontrolle mit der Gewährung humanitären Schutzes für Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, in Frage gestellt.

Nicht der Auftrag von Frontex zur Grenzüberwachung oder die Anwendung von EUROSUR sind ursächlich für eine steigende Zahl von Situationen, bei denen Flüchtlinge sich auf dem gefährlichen Seeweg in Lebensgefahr begeben, sondern die Erhöhung der Chancen, schlechten Lebensbedingungen im Herkunftsstaat durch die Einwanderung nach Europa entgehen zu können.

Eine der Hauptursachen für die Zunahme unkontrollierter Wanderungsbewegungen sind schlechte Lebensbedingungen in den Herkunftsländern, Bürgerkriege, instabile politische und soziale Verhältnisse. Obwohl es bislang keine präzisen Statistiken über die Zusammensetzung der Migrationsbewegungen, die auf dem Seeweg nach Europa gelangen, besteht –soweit ersichtlich- Einigkeit darüber, dass es sich um eine vorwiegend durch bessere Lebensbedingungen motivierte Einwanderung handelt, die von den Fluchtgründen der Genfer Konvention und der EU Anerkennungsrichtlinie 2011/95 nicht erfasst wird. Der Anstieg unkontrollierter Einwanderung auf dem gefährlichen Seeweg über das Mittelmeer hat eine Ursache darin, dass sich die Chancen, mittels einer organisierten Flucht über die Seegrenze einen EU-Mitgliedstaat der eigenen Wahl zu erreichen und dort- ungeachtet der mangelnden Qualität des Schutzanspruchs- einen Aufenthaltstitel oder zumindest einen faktischen Daueraufenthalt zu erlangen, in einer individuellen Kosten- Nutzen- Analyse trotz der Gefahren erhöht haben.

Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Hirsi /Italien v.23.2.2012 ist festgestellt worden, dass die Vertragsstaaten der EMRK auch auf ausserhalb des eigenen Hoheitsgebiets operierenden Schiffen verpflichtet sind, das Verbot der Zurückweisung oder Rückführung in Staaten, in denen unmenschliche Behandlung droht, anzuwenden. Diese Verpflichtung ist nicht mit der allgemeinen völkerrechtlichen Pflicht zur Rettung und Hilfe für in Seenot geratene Personen identisch. In der Kombination führt sie aber mangels aufnahmebereiter Drittstaaten regelmässig zu einer zumindest temporären Aufnahme –und Prüfpflicht, sofern eine Person substantiiert geltend macht, eine sichere Rückführung in den Ausgangsstaat der Seereise sei wegen der dort herrschenden EMRK widrigen Bedingungen unzulässig.

Die möglicherweise unbeabsichtigte Konsequenz dieser Rechtsprechung ist die deutliche Erhöhung der Chancen, auf dem Seeweg einen EU Mitgliedstaat erreichen zu können, um von dort – ungeachtet des Zuständigkeitssystems der Dublin VO - den EU Staat der eigenen Wahl erreichen zu können. Je höher die Chance ist, das Territorium eines EU Mitgliedstaats zu erreichen und je geringer das Risiko ist, ohne Rücksicht auf den Ausgang eines Asylverfahrens in den Herkunftsstaat verbracht zu werden, desto attraktiver wird in einer Kosten- Nutzen Analyse des eingesetzten Geldbetrages und des persönlichen Risikos die organisierte Flucht über das Mittelmeer. Es gibt Anzeichen dafür, dass Schlepper bereits die Seerettung mit in die Organisation der Schleusung auf dem Seeweg einkalkulieren. Der EGMR hat zwar in der Entscheidung Hirsi die Konsequenz einer Aufnahme zum Zweck der Durchführung von Asylverfahren vermieden, indem er u.a. darauf hinweist, an Bord des italienischen Schiffes hätten sich weder in der Durchführung von Prüfungsverfahren geübte Beamte, noch Übersetzer befunden. Die damit implizierte Möglichkeit der Durchführung von Prüfverfahren an Bord dürfte freilich eher theoretischer Art sein und lediglich dazu gedient haben, die in der Beschlussvorlage gezogenen Schlussfolgerungen zu vermeiden.

## **II. Vorgeschlagene Maßnahmen- Verfügbare Alternativen?**

### **1. Unmittelbare Rückführung in Herkunftsstaaten oder Transitstaaten, in denen die organisierte Schleusung auf dem Seeweg begonnen hat oder in sonstige Drittstaaten.**

Dieser Weg, den ursprünglich die italienische Regierung in Kooperation mit der libyschen Regierung auf Grund eines Abkommens über die Rückführung eingeschlagen hatte, ist durch die Ausdehnung des Refoulement- Verbots aufgrund der Hirsi – Rechtsprechung untersagt. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Externalisierung des Zurückweisungsverbots der Genfer Flüchtlingskonvention (Art.33GK) in der internationalen Praxis nicht unbestritten ist. Als eine große Zahl von Haiti – Bootsflüchtlingen die USA auf dem Seeweg zu erreichen suchten, wurde die US –Marine angewiesen, diesen Booten keine Einreise in die amerikanischen Hoheitsgewässer zu gestatten. Die rigorose Durchführung dieser Anordnung hat dazu geführt, dass die Praxis der Bootsflüchtlinge gestoppt worden ist. Der Supreme Court der USA hat dies in einer Mehrheitsentscheidung gebilligt und darin keinen Verstoß der USA gegen die Genfer Flüchtlingskonvention gesehen.

Für die EU ist eine beschleunigte Rückführung oder Zurückweisung grundsätzlich in einer Situation von „mixed migration flows“ grundsätzlich nur mittels einer Prüfung der individuellen Fluchtsituation möglich. Allerdings bedeutet die Anwendung des

Refoulement Verbots der EMRK nicht die generelle Pflicht der Durchführung von Asylverfahren auf EU Territorium und nach EU- Grundsätzen. Grundsätzlich ist durch die Hirsi Entscheidung die Zurückweisung bzw. Rückführung in Ausgangsstaaten oder Herkunftsstaaten zulässig, vorausgesetzt, dass dort keine unmenschliche Behandlung droht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der EGMR in seiner neueren Rechtsprechung dezidiert darauf hingewiesen hat, dass schlechte materielle Bedingungen, Unterkunft in Sammellagern usw., mangelnde Soziale Leistungen noch keine konkrete Gefahr unmenschlicher Behandlung begründen. Auch aus Art. 1 GG und Art.3 EMRK lässt sich, wie das BVerwG unlängst dezidiert festgestellt hat, kein Anspruch auf einen einheitlichen sozialen Mindeststandard ableiten.

## 2. **Erweiterte Zugangsmöglichkeiten zum Asylverfahren, Erteilung von Visa, Abschaffung von Frontex.**

Eine Altsernative ist der von der Beschlussvorlage empfohlene Abbau von Zugangsbarrieren. Grundsätzlich können aus rechtlicher Sicht die vorgeschlagenen Maßnahmen auf EU- Ebene kraft der weitreichenden Kompetenzen der EU für ein einheitliches Visumrecht und das Einwanderungs- und Flüchtlingsrecht verabschiedet werden. Derzeit sieht der EU Visakodex - beschränkt auf Ausnahmefälle- die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Geltung für maximal drei Monate nur in Ausnahmefällen vor, wenn der betreffende Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält, abweichend von den allgemeinen Grundsätzen über Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex ein Visum zu erteilen. Rechtspolitisch würde die vorgeschlagene Erteilung von Visa zur Durchführung von Asylverfahren, dh. funktionell beschränkten Aufenthaltstiteln zur Auflösung eines Kernstücks des gemeinsamen europäischen Einwanderungssystems führen, indem neben den EU rechtlich geregelten Migrationsregeln eine neue quantitativ wesentlich bedeutsamere Tür zur faktischen Einwanderung geöffnet würde. Zwar würde es sich dabei um nationale Aufenthaltstitel handeln; mangels der Kontrollen an den Binnengrenzen wäre aber die Einwanderungskontrolle aller EU Mitgliedstaaten massiv tangiert.

Entweder würde die Erteilung von Visa zum Zweck der Durchführung von Asylverfahren zum Zusammenbruch jeder Art von Einwanderungskontrolle führen, da faktisch Botschaften und Konsulate nicht in der Lage sind, zu beurteilen, ob die betreffende Person hinreichende Chancen auf ein erfolgreiches Verfahren zur Erlangung einer Asylberechtigung, Flüchtlingseigenschaft, subsidiären Schutz oder der Feststellung nationaler Abschiebeverbote nach §60 Abs.5 oder 7 AufenthG hat. Oder die Erteilung von Visa in Ausnahmefällen zur Durchführung von Asylverfahren bei konkreter Geltendmachung von Anhaltspunkten für eine Verfolgungssituation wäre für die Situation der Bootsflüchtlinge völlig irrelevant sein, weil nur ganz wenige Personen diese Anforderungen erfüllen würden.

Erweiterte Zugangsmöglichkeiten außerhalb des Hoheitsgebiets der EU Mitgliedstaaten (Blair –Vorschlag) in Kooperation mit Drittstaaten sind grundsätzlich eine Alternative, die aber bislang mangels hinreichender rechtlicher und administrativer Strukturen In



Kooperation mit Drittstaaten nicht näher weiter verfolgt worden ist. Dennoch sollte sie in Zusammenhang mit Massnahmen der Anrainerstaaten zur Kontrolle und Verhinderung von organisierten Schleusungen geprüft werden.

Die vorgeschlagene Auflösung von Frontex und EUROSUR, die Einstellung von Grenzüberwachungsprojekten, die Gewährung von Bleiberechten an aus Seenot gerettete Personen und die allgemeine Gewährleistung eines „sicheren Zugangs“ zum Asylverfahren für jeden, der einen humanitären Schutzanspruch geltend macht, würden im Ergebnis die Aufhebung einer europäischen Einwanderungskontrolle bedeuten und voraussichtlich eine weitgehend unkontrollierte Migrationsbewegung in die EU auslösen. Alle Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass schon bei den jetzigen Asylbewerberzahlen in einigen EU-Mitgliedstaaten die rechtlichen und administrativen Strukturen an den Rand der Überforderung geraten. Das Bundesinnenministerium rechnet in diesem Jahr mit ca. 200000 Asylbewerbern für Deutschland. Da nur ein kleiner Bruchteil von illegal eingereisten Drittstaatsangehörigen nach erfolglosen, regelmässig mehrjährigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren freiwillig ausreisen oder abgeschoben werden können, würde der ungehinderte Zugang zum Zweck der Durchführung eines behaupteten Schutzanspruchs faktisch das geltende Aufenthaltsrecht in weiten Teilen obsolet machen..

### **3. Aufrechterhaltung des Zieles einer effektiven Einwanderungskontrolle unter Beachtung der humanitären Pflichten der EMRK und der Genfer Flüchtlingskonvention**

Die Beschlüsse der EU zur Einwanderungspolitik und die Verabschiedung der SeeaußengrenzenVO versuchen, die Ziele einer Grenzüberwachung und Verhinderung unerlaubter Überschreitung der Außengrenzen eines EU Mitgliedstaats mit den völkerrechtlichen Pflichten zur Rettung von Personen in Seenot und zur Nichtzurückweisung in Länder, in denen unmenschliche Behandlung droht, in Einklang zu bringen. Die in der VO enthaltenen Regeln werden diesen Anforderungen grundsätzlich gerecht. Erforderlich sind jedoch weitere Maßnahmen auf EU Ebene, insbesondere im Hinblick auf eine Beschleunigung des Asylverfahrens und die Errichtung eines effektiven Rückführungsystems.

Ungeachtet der faktischen Überschneidung sind die völkerrechtlichen Pflichten zur Rettung von in Seenot befindlichen Personen vom Schutzbereich des Refoulement Verbots zu unterscheiden. Die Pflicht zur Seenotrettung endet grundsätzlich dort, wo die Notsituation beendet ist. Das weiter reichende Refoulement Verbot kann nicht zu einem Aufnahmeanspruch umgedeutet werden, sondern bedarf der Konkreten Darlegung einer Gefährdungslage. Die Konkretisierung der aus der Verordnung resultierenden Pflichten setzt daher weitere Maßnahmen voraus. U.A. ist die Pflicht zur Beachtung des Refoulement Verbots durch genauere Anforderungen an die Geltendmachung einer ernsthaften Gefahr für unmenschliche Behandlung zu präzisieren. Mittels Kooperationsvereinbarungen mit den Herkunftsländern und ggfs. logistischer und administrativer Unterstützung sind nicht nur organisierte Schleusungen möglichst im Vorfeld zu verhindern, sondern auch ausreichende Sicherungen für eine mit Art.3 EMRK in Einklang stehende beschleunigte Rückführung zu schaffen.

Da in der Regel nicht bereits an Bord über eine Rückführung entschieden werden kann, Einreise nachgedacht werden. Ziel muss sein, die Attraktivität der organisierten Schleusung als Hintertür zu einer illegalen Einreise auf dem Seeweg in einen EU Mitgliedstaat zu verringern, indem effektive und beschleunigte Prüfungsverfahren mit einer schnellen Rückführung im Falle eines erfolglosen Asylverfahrens gekoppelt werden. Die EU bekennt sich zu einer effektiven Rückkehrpolitik. Die Effizienz der getroffenen Maßnahmen (Rückübernahmeabkommen, gemeinsame Rückführungsaktionen) ist aber bislang eher bescheiden.

### **III. Komplementäre Massnahmen und Ziele .**

#### **1. Stärkung des Prinzips der ausschließlichen Zuständigkeit nur eines EU Mitgliedstaats zur Durchführung eines Asylverfahrens (Dublin III VO)**

Wenn man am Ziel einer geordneten Einwanderung und einer wirksamen Einwanderungskontrolle festhält, muss zwischen Asyl und illegaler Migration unterschieden werden. Das impliziert, dass ein Einreise- und Aufenthaltsrecht - abweichend von den Regeln des Aufenthaltsgesetzes und der einschlägigen EU Richtlinien – nur gerechtfertigt ist, als das Aufenthaltsrecht auf den grundsätzlich temporären Zweck der Durchführung eines fairen und möglichst effizienten Prüfungsverfahrens im Hinblick auf einen humanitären Schutzanspruch beschränkt ist. Die Propagierung eines Rechts auf freie Wahl des Asyllandes läuft daher dem humanitären Schutzgedanken des Asylrechts zuwider. Vielmehr ist die Konzeption sicherer Drittstaaten und des Konzepts ausschließlicher Zuständigkeit ein wesentliches Element eines einheitlichen europäischen Asylsystems.

Die gegenwärtigen Schwachstellen des Dublinsystems sollten mittelfristig daher nicht, wie gegenwärtig vorgesehen, durch eine Suspendierung der Anwendung von Dublin durch die Aussetzung einer Rückführung (Griechenland, partiell Italien) kompensiert werden, sondern durch stärkere Kontrolle der Einhaltung der erforderlichen rechtlichen Mindeststandards und der Gewährleistung ausreichender Standards der Unterbringung. Die bloße logistische Unterstützung durch EASO könnte durch ein EU-kontrolliertes und reglementiertes Asylverfahren in bestimmten Situationen eines Massenzustroms oder systemischer Defizite ergänzt werden- mit der Maßgabe, dass die Verfahren weiterhin im zuständigen Mitgliedstaat stattfinden und kein Recht auf unkontrollierte Weiterwanderung im EU Raum einschließen. Dort, wo eine Rückführung rechtlich zulässig ist, sollte sie beschleunigt erfolgen und nicht zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht werden.

#### **2. Einheitliche Standards für ein ein Verfahren und die Anerkennungskriterien**

Mit den Neufassungen der Verfahrensrichtlinie und der Qualifikationsrichtlinie sind im Grundsatz wesentliche Grundlagen für ein gemeinsames europäisches Asylsystem gelegt worden. Die einheitliche Anwendung dieser Richtlinien und insbesondere die Verzahnung des Asylrechts mit den immer noch weitgehend intransparenten und vielfältigen nationalen Möglichkeiten humanitärer Bleiberechte, faktischen Aufenthalts, Duldung, Legalisierung und einer effektiven Rückführungspolitik steht aber noch aus. Damit bleibt ein

wesentlicher Anreiz für illegale Einreise mittels einer organisierten Schleusung erhalten. Die \_Dauer der Verfahren, der enorme bürokratische Aufwand , der mit der Aufnahme von Asylsuchenden und der Durchführung von Verfahren verbunden ist, und die umfangreichen Verfahren , die sich regelmässig auch bei negativem Verfahrensausgang anschließen, sind ein wesentlicher Grund dafür , die Forderung nach Erleichterung des Zugangs zum Asylverfahren kritisch im Hinblick auf ihre tatsächlichen Auswirkungen zu beurteilen. Generell wird sich die Problematik unkontrollierter Wanderungsbewegungen von Drittstaatsangehörigen, die weder die Voraussetzungen für internationalen Schutz noch diejenigen für ein Visum oder einen Aufenthaltstitel nach den Regeln des Aufenthaltsrechts erfüllen, wird sich nur entschärfen lassen, wenn die Anreize illegaler Einreise deutlich reduziert werden, indem die Chancen der Erlangung eines faktischen Bleiberechts oder einer wie auch immer gearteten Legalisierung durch schnellere Verfahren vermindert werden.

### **3. Aufnahme von Flüchtlingen oder schutzbedürftigen Personen aus Kriegs oder Bürgerkriegssituationen**

Der individuelle rechtlich normierte humanitäre Schutzanspruch kann die moralische und politischen Pflichten zur temporären Schutzgewährung , Umsiedlung von Personen, dauernder Aufnahme mangels Schutzalternative nicht vollständig abdecken. Die humanitäre Aufnahme ausserhalb des individualrechtlich normierten Bereichs sollte auf Grund politischer Entscheidungen , wie dies auch im deutschen Aufenthaltsrecht vorgesehen ist, auf EU – Ebene ermöglicht werden . Die EU Richtlinie 2001/55 über vorübergehenden Schutz in der Situation eines Massenzustroms von Flüchtlingen bietet an sich ein rechtliches Instrument über die temporäre Aufnahme von Flüchtlingen. Die Gründe für die Nichtanwendung der Richtlinie und das geringe Echo auf eine EU gesteuerte Aufnahmeprogramme für Syrienflüchtlinge sind komplex , dürften aber mit befürchteten Folgewirkungen für eine nachfolgende unkontrollierte Zuwanderung zusammen hängen. Dies sollte kein Grund sein, die Konzeption von EU Aufnahmeprogrammen , mittels differenzierterer Instrumente und eines EU – Lastenverteilungssystems weiter zu verfolgen. Ausgeschlossen , wenn auch derzeit politisch unrealistisch, ist auch nicht die Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems zu einem EU geregelten Asylverfahren auf der Grundlage eines europäischen Verteilungssystems.

### **4. Veränderung der Perspektive - Massnahmen in den Herkunftsländern von Asylsuchenden- Verbesserung der Lebensbedingungen**

Es ist kaum zweifelhaft , dass ungeachtet der Nichterfüllung der EU rechtlichen Vorgaben für die Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder subsidiären Schutzes zahlreiche Flüchtlinge aus nachvollziehbaren Gründen zur Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse sich für den – regelmässig – kostspieligen und mühsamen Weg der illegalen organisierten Flucht entscheiden. Der Blick potentieller Flüchtlinge auf die europäische Alternative ist aber nicht nur das Produkt einer rationalen Entscheidung , bei dem die voraussichtlichen Lebenschancen in der EU realistisch beurteilt werden, sondern das Ergebnis einer auch durch zahllose Menschenrechts und Flüchtlingsorganisationen und die Massenmedien verbreiteten Bildes , das die Aufnahme in einem EU –Mitgliedstaat als die einzige erstrebenswerte Möglichkeit darstellt , einem als unzureichend angesehenen Leben zu

entkommen. Dies führt bereits dazu, dass grundsätzlich als erfolgreich angesehene Projekte wegen des Exodus der jüngeren und mobilen Bevölkerung eingestellt werden müsse.

Die Weiterführung dieser Überlegungen setzt aber auch eine Perspektivveränderung in den EU –Mitgliedstaaten voraus . Erforderlich ist eine andere Dimension des Einsatzes von Ressourcen zur Verminderung der Fluchtursachen, einschließlich einer substantiellen Verbesserung der Produktions – und Absatzbedingungen (terms of trade ) nicht , um eine Identität des Lebensstandards mit der EU zu propagieren, sondern um eine längerfristige Zukunftsperspektive für diejenigen zu ermöglichen, die derzeit ihre einzige Chance in einer zumeist eher prekären Existenz ohne wirkliche Integrationsmöglichkeiten in europäischen Großstädten sehen.

Kay Hailbronner

23.6.2014



**Contribution of the European Asylum Support Office (EASO) to the Hearing of the Bundestag entitled “End of mass deaths on the EU border – for an open and humane refugee policy based on solidarity”, Berlin, 2 July 2014.**

In 2013, the EU saw the highest number of applications for international protection and a growth since the beginning of EU data collection in 2008, and a 30% growth compared to 2012. Persons in need of international protection arrive in mixed migration flows, which include also asylum seekers, vulnerable persons including victims of trafficking and smuggling, persons with humanitarian situations and economic migrants. Different types of migrants increasingly make use of the same journeys and means of transport to get to their intended destination and in the absence of legal entry channels to the EU, often resorting to facilitators who charge hefty fees for dangerous and in some cases fatal land or sea voyages such as the recurring incidents in the Mediterranean.

This complex scenario is compounded by constantly changing migratory routes, the challenge of identifying persons in need of international protection from other types of migrants, the ensuing pressure on the Member States’ asylum and reception systems and increasingly sophisticated facilitation networks, both to and within the EU. It is nevertheless imperative that persons who may be in need of international protection are identified, have an effective opportunity to present their applications for international protection, and have their protection needs assessed in a fair and efficient procedure in line with the EU asylum acquis.

The Common European Asylum System (CEAS), which EASO has been set up to support, is best seen as a framework of common rules, rights and procedures that should be applied in a coherent, comprehensive and consistent manner across the EU. The recast EU asylum acquis underpinning the CEAS, provides the legal basis for greater harmonisation and sets higher quality standards. The ultimate objective of the CEAS is to obtain similar outcomes for similar situations through a similar procedure in the EU. EASO supports this process primarily through training, identification and dissemination of best practices, data collection and analysis, Country of Origin Information and operational support.

The Stockholm Programme called for a CEAS characterised by solidarity, responsibility and mutual trust. A natural implication of the harmonisation process characteristic of the CEAS is interdependency of the national asylum systems in the EU. Therefore trust in each other’s systems and decisions must become the *modus operandi*. A decision on an asylum claim by a Member State could have a direct effect on another Member State. Likewise, policies and practices of a Member State could affect the other Member States, and so on.

But for trust to be established, Member States must assume their responsibilities and build enough capacity to identify persons in need of protection and to be able to deal with asylum claims in a fair and efficient manner, offering protection to those who qualify for it together with measures that ensure their integration into society, and a dignified return policy for those who do not qualify for protection and thus have no right to stay in the EU.

Solidarity is the glue that holds the CEAS together. Solidarity is necessary for a harmonised system. Yet it is very often misunderstood and misused. Solidarity is not charity. Since the entry into force of the Lisbon Treaty, solidarity is enshrined in EU law. Solidarity is asset sharing, burden sharing and joint action towards common goals within a common framework.

Solidarity must be seen from a broad perspective, an instrument for sharing resources to strengthen the CEAS and not solely *ad hoc* actions to address emergency or extra-ordinary situations. Solidarity is also about practical cooperation. The creation of EASO itself is an expression of solidarity in that all its tools involve putting Member States resources and expertise at the disposal of others. Solidarity is never just one item (e.g. not only: relocation) but a package of measures tailored for a specific situation.

New forms of practical cooperation such as joint processing of asylum applications in the EU and sharing reception facilities - some Member States have limited capacity, others have excess capacity, could be further expressions of solidarity and mutual trust. In line with the actions foreseen within the context of the Mediterranean Task Force, EASO is coordinating pilot joint processing projects during summer 2014, also involving Germany.

Solidarity must be translated into effective and timely support. The EU must be in a position to provide comprehensive operational support to requesting Member States. The implementation of the new EU asylum package poses challenges on some Member States and some of them might need EASO operational support to align to the legal requirements. Other Member States might need EASO operational support to be able to deal with significant challenges on their asylum and reception systems caused by sudden and extra-ordinary situations of arrivals on their territory. Besides, EASO is developing tools to support future voluntary intra-EU relocation efforts that will also be supported by financial grants from the European Commission.

Finally, flexibility, quality, cost-effectiveness and evidence based policy making should be guiding principles of the CEAS. The EU should become a single genuine area of protection for those who need it and therefore Member States should be supported to fulfil their obligations within a common framework characterised by the principles of responsibility, mutual trust and solidarity. Ultimately, the EU should show solidarity with those persons who require protection in line with the European values enshrined in the EU Treaties.

---

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)106 F

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik

Deutsches Institut für  
Internationale  
Politik und Sicherheit

*Steffen Angenendt*

# Flucht- und Migrationsursachen

Entwicklungspolitische Herausforderungen und  
Handlungsmöglichkeiten

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des  
Deutschen Bundestags zum Antrag der Fraktion Die LINKE  
„Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden -  
Für eine offene, solidarische und humane  
Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union“,  
2.7.2014

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880  
07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Juni 2014  
Berlin

# Inhalt

**Zusammenfassende Thesen 3**

**Einleitung 5**

**Fluchtbewegungen und Entwicklungszusammenarbeit 6**

Fluchtbewegungen als Risiko für Entwicklungsländer 7

Entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten 9

**Migration und Entwicklungszusammenarbeit 13**

Verändertes Migrationsgeschehen und neue Bewertungen

14

Pragmatismus ist notwendig 16

**Kurzfristige Maßnahmen an den EU-Außengrenzen 19**

**Fazit 21**



## Zusammenfassende Thesen

1. Bei den Zuwanderungen in die EU handelt es sich zunehmend um „gemischte“ Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten. Oft lassen sich die Wanderungsursachen nicht klar voneinander unterscheiden; politische, wirtschaftliche und andere Wanderungsgründe überlagern sich. Entsprechend verwischen in der politischen Debatte die Begriffe: Wird über „Fluchtursachen“ gesprochen, sind oft „Migrationsursachen“ gemeint. Gleichwohl muss zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, weil Flüchtlinge einen völkerrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung haben, während die Aufnahme von Migranten eine nationale Entscheidung ist.
2. In der EU besteht das Problem, dass Flüchtlinge in der Praxis keine legalen Einreisemöglichkeiten haben, der ihnen Zugang zu einem geordneten Asylverfahren sichern würde. Ähnliches gilt für Migranten, denen entweder keine oder nur wenige legale Zuwanderungsmöglichkeiten offen stehen. Deshalb nehmen beide Gruppen gefährliche irreguläre Zuwanderungswege in Kauf. Politische Bemühungen müssen daher sowohl am legalen Zugang zur EU als auch an den Wanderungsursachen ansetzen.
3. Die EU-Staaten haben bei der Gestaltung des legalen Zugangs zur EU Spielräume: Bei Flüchtlingen könnten u.a. humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, geschützte Einreiseverfahren und Resettlement genutzt werden, bei Migranten Visaerleichterungen und Migrations- und Mobilitätsprogramme. Demgegenüber sind die Möglichkeiten zur Reduzierung von Wanderungsursachen begrenzt und müssen danach unterschieden werden, ob es sich um erzwungene oder freiwillige Wanderungen handelt.
4. Bei den Ursachen von Zwangswanderungen (Kriege, Bürgerkriege, Vertreibung und Verfolgung, zunehmend auch Zerstörung wirtschaftlicher oder natürlicher Lebensgrundlagen) kommt der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auch deshalb eine Schlüsselrolle zu, weil die Aufnahme von Flüchtlingen für viele Partnerländer eine große Belastung darstellt. Hier gibt es in der deutschen Politik wertvolle Ansätze in der Konfliktprävention, der Nothilfe, der Förderung von Rückkehr und im Politikdialog. Diese sollten ausgebaut werden, stoßen aber gerade in langandauernden Flüchtlingskrisen und bei offener Gewalt an konzeptionelle, finanzielle und praktische Grenzen.
5. Anders liegt der Fall bei den Ursachen von freiwilliger Migration (Einkommensunterschiede, fehlende Entwicklungsperspektiven). Die EZ kann zwar auch hier begrenzte Wirkungen erzielen, aber es gibt einen grundlegenden Unterschied zu Fluchtursachen: Es ist inzwischen internationaler Konsens, dass geregelte Migration eine zentrale Triebkraft für Entwicklung darstellt und gefördert werden sollte. Zudem zeigt die Forschung, dass Entwicklung Migration nicht verhindert, sondern erst ermöglicht. So sinkt erst bei einem Pro-Kopf-Einkommen, das einem höheren mittleren Einkommen entspricht, die Auswanderungsneigung.

6. Zur Verhinderung weiterer Tragödien an den EU-Außengrenzen wäre primär eine Ausweitung von legalen Möglichkeiten zur Schutzsuche für Flüchtlinge und zum Familiennachzug nötig. Zur Arbeitsmigration sollen in enger Absprache mit den Herkunftsländern weitere Programme eingerichtet und in die EU-Mobilitätspartnerschaften eingebracht werden. Diese könnten zum zentralen Instrument der EU-Migrationspolitik werden, sind aber bisher nicht kohärent. Sie werden hauptsächlich zur Migrationsvermeidung eingesetzt. Angebote für legale Migration fehlen.

## Einleitung

Im ihrem Antrag „Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union“ spricht sich die Fraktion „Die Linke“ für eine radikale Reform der bisherigen Wirtschafts-, Handels- und Außenpolitik der EU aus. Eine solidarische Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern soll helfen, Fluchtursachen zu beseitigen.

Die Forderung zur Beseitigung der Fluchtursachen, obwohl sehr plakativ, ist wenig strittig. Sie greift aber zu kurz, wenn sie sich nur auf Flüchtlinge im engeren Sinn bezieht, also auf diejenigen, die eine individuelle Verfolgung nachweisen können. Denn bei der irregulären Einreise in die EU kommen nicht nur Flüchtlinge ums Leben, sondern auch Menschen, die aus Kriegsgebieten und gescheiterten Staaten („failed states“) stammen. Hinzu kommen Migranten, die freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern, die aber ebenfalls keine legale Möglichkeit der Zuwanderung sehen.

Eben diese Vermischung von Flucht- und Migrationsbewegungen („mixed flows“)<sup>1</sup> erschwert die Entwicklung politischer Strategien, denn für beide Gruppen – Flüchtlinge und Migranten – bestehen bei allen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Migrationswege unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Während die EU-Staaten durch internationales, europäisches und nationales Recht zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet sind, liegt die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten weitgehend in nationaler Entscheidungskompetenz.

Flüchtlinge und Migranten müssen daher schon aus rechtlichen Gründen voneinander unterschieden werden. Aber auch aus entwicklungspolitischer Sicht ist eine Differenzierung notwendig: Fluchtbewegungen müssen verhindert werden, weil sie – wo sie auch stattfinden – immer Ausdruck einer politischen, gesellschaftlichen und menschlichen Katastrophe sind. Außerdem nehmen statistisch gesehen die ärmsten Staaten den weitaus

1 Zum Begriff vgl. The Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS), Going West: contemporary mixed migration trends from the Horn of Africa to Libya and Europe, Nairobi 2014, S. 15f.

größten Teil der Flüchtlinge auf, und dies kann für sie eine große Belastung und ein Entwicklungshindernis darstellen. Freiwillige Migration hingegen ist eine wichtige Triebkraft für Entwicklung. Wenn sie gut geregelt wird, auf fairen Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern beruht und die Rechte der Migrantinnen und Migranten geachtet werden, liegt sie im Interesse aller Beteiligten („triple win“)<sup>2</sup> und sollte nicht begrenzt, sondern reguliert und gefördert werden.<sup>3</sup>

Für den hier betrachteten Kontext sind drei Fragen besonders relevant:

- (1) Welche Risiken birgt die Aufnahme von Flüchtlingen für Entwicklungsländer? Welche entwicklungspolitischen Möglichkeiten bestehen, um die Ursachen von Fluchtbewegungen zu reduzieren und die Partnerländer zu unterstützen?
- (2) Wie kann und soll entwicklungspolitisch mit freiwilliger Migration umgegangen werden? Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen hier, und inwieweit sind Eingriffe möglich, sinnvoll und wünschenswert?
- (3) Was kann kurzfristig unternommen werden, um weitere Tragödien an den EU-Außengrenzen zu verhindern?

## **Fluchtbewegungen und Entwicklungszusammenarbeit**

Nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) befanden sich Ende 2013 weltweit 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht, als Folge von Verfolgung, Konflikten, allgemeiner Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Davon standen 11,7 Millionen Flüchtlinge unter dem Mandat des UNHCR, 5 Millionen Flüchtlinge unter dem des UN-Palästinahilfswerks UNRWA. Hinzu kamen 33,3 Millionen

2 Vgl. Steffen Angenendt, Triple-win migration - Challenges and opportunities, Migration Strategy Group Framework Paper, German Marshall Fund/Robert Bosch Stiftung, Berlin/Stuttgart 2014.

3 So auch die UN-Vollversammlung: United Nations General Assembly, Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development, New York, 1.10.2013, A/68/L.5.

Binnenvertriebene und 1,2 Millionen Asylbewerber.<sup>4</sup> Gegenüber dem Vorjahr, das ebenfalls schon durch eine starke Zunahme an Flüchtlingen gekennzeichnet war, stieg die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen damit nochmals um 10,7 Millionen Menschen an, vor allem aufgrund von Binnenvertreibungen und als Folge der Konflikte in Syrien und Südsudan. In diesen Zahlen sind die neuesten Fluchtbewegungen im Irak noch nicht einmal enthalten.

Ein kleiner, aber zunehmender Teil der Flüchtlinge kommt auch nach Europa. So hat die Zahl der Flüchtlinge, die in der EU um Schutz suchen, von 2012 auf 2013 um mehr als ein Viertel zugenommen. 2013 registrierten die Behörden der EU-Mitgliedstaaten 435.000 neue Asylanträge, und auch 2014 scheint sich die Zunahme fortzusetzen: Seit Anfang 2014 hat die Zahl der Asylanträge in der EU-28 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um fast 20 Prozent zugenommen.<sup>5</sup>

Aus entwicklungspolitischer Perspektive und für den hier betrachteten Zusammenhang ist wichtig, dass Afrika einen großen Teil der Flüchtlinge „produziert“, aber gleichzeitig auch Asyl bietet und Flüchtlinge aufnimmt. In absoluten Zahlen haben zwar Pakistan, Iran, Libanon und Jordanien die größte Zahl von Flüchtlingen aufgenommen, aber gemessen am Pro-Kopf-Einkommen lagen 2013 sechs der zehn Länder mit der größten Flüchtlingsaufnahme in Afrika.<sup>6</sup>

### **Fluchtbewegungen als Risiko für Entwicklungsländer**

Die Bereitschaft vieler Entwicklungsländer, Flüchtlinge aufzunehmen und zu schützen, ist zwar nach wie vor groß und könnte für viele reichere Staaten vorbildlich sein. Gleichwohl birgt die Flüchtlingsaufnahme gerade für die ärmsten Staaten beträchtliche Risiken. Diese müssen in der Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher beachtet werden, und die Industriestaaten müssen mehr Anstrengungen unternehmen, die Partnerländer bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen. Die Risiken umfassen Aspekte der staatlichen (inneren und äußeren) Sicherheit, aber auch der regionalen und menschlichen Sicherheit. Letztere werden deutlich, wenn

4 Vgl. UNHCR, War's Human Costs. Global Trends 2013, Genf, Juni 2014, S. 2f.

5 Vgl. Eurostat, Persons subject of asylum applications pending at the end of the month - monthly data, 28.5.2014.

6 Vgl. UNHCR, op. cit. (Anm. 4), S. 17.

man einen erweiterten Sicherheitsbegriff verwendet.

Generell können größere Flüchtlingsbewegungen die **innere Sicherheit** der Aufnahmeländer beeinträchtigen. In vielen Aufnahmeländern gibt es wachsende Kriminalität, Ausbeutung und Menschenhandel im Zusammenhang mit Fluchtbewegungen.<sup>7</sup> So führten in Ghana Beschwerden der einheimischen Bevölkerung über zunehmende Kriminalität und Prostitution dazu, dass die Regierung liberianische Flüchtlinge auswies. Einige Aufnahmeländer befürchten zudem, dass die Aufnahme von Flüchtlingen politischen Extremismus und Terrorismus fördern könnte. Tatsächlich gibt es Beispiele aus Pakistan und dem Sahel, dass sich militante Gruppen als Helfer für Menschen in Fluchtsituationen engagieren um diese für ihre Ziele zu mobilisieren und terrorbereite Personen zu rekrutieren.<sup>8</sup>

Auch die **äußere Sicherheit** von Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten kann durch Fluchtbewegungen gefährdet werden.<sup>9</sup> Direkte Sicherheitsrisiken sind allerdings nur im Fall von krisenhaften Massenfluchtbewegungen vorstellbar, wie im Gebiet der Großen Seen in Ostafrika in den 1990er Jahren. Indirekte Risiken können darin bestehen, dass Fluchtbewegungen die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten belasten und krisenhaft zuspitzen.<sup>10</sup> Das kann der Fall sein, wenn sich Aufnahmeländer in die inneren Belange der Herkunftsländer einmischen, um weitere Flüchtlingszuwanderungen zu verhindern.

Insbesondere lang andauernde Flüchtlingssituationen können ein Risiko für **regionale Sicherheit** darstellen. Nationale Konfliktdynamiken können sich über Flüchtlingsbewegungen auf Nachbarländer oder die gesamte Region ausdehnen. Gerade in Ostafrika haben die jahrzehntelang ungelösten Flüchtlingsprobleme und die große Zahl von Flüchtlingen, die ihr Leben teilweise oder ganz in Flüchtlingslagern verbracht haben, zur Eskalation der innenpolitischen Auseinandersetzungen

7 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa, Wien, Juli 2009.

8 Vgl. Juris Pupcenoks, Migration of Violence, Präsentation bei der 50. Jahrestagung der International Studies Association, New York, 15.-18.2.2009 (unveröffentl. Ms.)

9 Vgl. Myron Weiner und Michael Teitelbaum, Political Demography, Demographic Engineering, New York 2001, S. 146.

10 Vgl. Gil Loescher, Beyond Charity, International Cooperation and the Global Refugee Crisis, Oxford 1993.

beigetragen. Ähnliche Risiken bergen die langen Flüchtlingskrisen in Zentralamerika (Honduras, Guatemala) und ihre Folgen für Mexiko als Transitland in die USA oder – ganz offensichtlich – auch die ungelöste palästinensische Flüchtlingsproblematik. Außerdem stellt die Militarisierung von Flüchtlingslagern ein besonderes Risiko dar.<sup>11</sup>

Schließlich können größere Fluchtbewegungen gerade für die ärmsten Aufnahmestaaten ein **Risiko für menschliche Sicherheit** darstellen, wenn dort Flüchtlinge mit der einheimischen Bevölkerung um besonders knappe Ressourcen und Infrastrukturen konkurrieren. Eine anfängliche Hilfsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung kann in Ablehnung umschlagen, und es gibt Beispiele, dass aus solchen Konkurrenzsituationen Konflikte entstehen.<sup>12</sup> Dies droht vor allem im Zusammenhang mit komplexen humanitären Katastrophen, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen, wirtschaftliche Not, Überbevölkerung und Umweltkatastrophen zusammenfallen. Hinzu kann eine – von der einheimischen Bevölkerung empfundene – Bedrohung der kulturellen oder nationalen Identität sowie der gesellschaftlichen Kohäsion kommen. Flüchtlingsfeindliche Ausschreitungen können die Folge sein,<sup>13</sup> insbesondere wenn die Zuwanderung bereits latent vorhandene ethnische oder religiöse Konflikte verstärkt.<sup>14</sup>

### **Entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten**

Für die Entwicklungszusammenarbeit ist es wichtig, die potenziellen Risiken zu sehen, die für die

11 Vgl. Gil Loescher und James Milner, *Protracted Refugee Situations: Domestic and international security implications*. New York: The International Institute for Strategic Studies, 2005 (Adelphi Paper 375).

12 Vgl. Steffen Angenendt und Muriel Asseburg, *Die irakische Flüchtlingskrise. Ein regionales Sicherheitsrisiko*, in: *Internationale Politik*, Januar 2008, S. 52-57.

13 Vgl. Barry Buzan, *Societal Security, State Security and Internationalization*, in: Ole Waever et al. (Hrsg.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London 1993, S. 41-57; Dave Coleman, *Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*, in: *Population and Development Review*, Nr. 3, 2006, S. 401-446.

14 Vgl. Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985; Barbara Harff und Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics*, 2. Aufl., Boulder 2004; Francis Akindès, *Les racines de la crise militaro-politique en Côte d'Ivoire*, Dakar 2004.

Aufnahmeländer mit größeren Flüchtlingszuwanderungen verbunden sein können. All diese Folgen können, müssen aber nicht eintreten. Da zu erwarten ist, dass eine weitere Zunahme an Flüchtlingen vor allem die ärmsten Staaten betreffen wird, ist es nötig, diese Länder bei der Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme zu unterstützen.

Vier Bereiche sind dabei vordringlich:

- die Prävention von Konflikten,
- die Hilfe in Flüchtlingskrisen,
- die Unterstützung von Rückkehr und Reintegration und
- die Entlastung durch Resettlement-Programme.

Zu den ersten drei Bereichen gibt es in der europäischen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereits wertvolle Instrumente und Programme. Deutlich schwächer ausgeprägt ist hingegen die Bereitschaft der EU-Staaten, sich an Resettlement-Programmen zu beteiligen.

Zur **Prävention von Flüchtlingskrisen** dienen letztlich alle EZ-Programme, die auf eine Stärkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zielen. Rechtssicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere Beschäftigungsförderung, können zur Konfliktprävention beitragen, und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen kann Fähigkeiten zur gewaltfreieren Konfliktbewältigung stärken und Konfliktpotenziale abbauen, bevor sie virulent werden und zu Gewalt und Flucht führen. In dem Maße, in dem sich die Bundesrepublik stärker in Peacekeeping- und Post-Conflict-Missionen der Vereinten Nationen beteiligt oder beteiligen will, sollten auch Maßnahmen im Bereich des Politikdialogs, der Reform des Sicherheitssektors (Polizei, Militär, usw.) in Betracht gezogen werden.

Zunehmend wichtiger werden Hilfen zur Stärkung gegenüber Natur- und Klimakatastrophen, etwa durch Katastrophenvorsorge. Während Naturkatastrophen zu sehr kurzfristigen und massenhaften, gleichwohl aber kleinräumigen und vornehmlich innerstaatlichen Fluchtbewegungen führen, wird der Klimawandel langfristige und dauerhafte Vertreibungen auslösen. Auch wenn es bislang kaum nachweisbare Fälle von Wanderungsbewegungen aufgrund klimatischer Veränderungen gibt, werden diese mittelfristig selbst dann zunehmen, falls die vereinbarten Klimaschutzziele erreicht werden: Selbst bei Einhaltung des 2-Grad-Ziels



wird es aller Wahrscheinlichkeit nach gerade in den Ländern, die heute schon unter Wasserknappheit und Extremwetter leiden, zu entsprechenden Wanderungsbewegungen kommen.<sup>15</sup> Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit mit Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel (landwirtschaftliche Anbaumethoden, Bau- und Siedlungsformen) die Fähigkeit der Menschen, in den betreffenden Gebieten zu leben, stärken.

Die **Unterstützung in akuten Flüchtlingskrisen** ist der politisch am wenigsten umstrittene Hilfebereich. Die praktische Umsetzung fällt aber oft schwer, vor allem in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen, wenn der Zugang zu den Flüchtlingen erschwert ist. Gleichwohl verfügen alle EU-Staaten hierzu über vergleichsweise große Etats, mit denen – oft über internationale Hilfsorganisationen wie den Hohen Flüchtlingskommissar der vereinten Nationen (UNHCR) und das Welternährungsprogramm (WFP) – die Grundversorgung der Flüchtlinge mit Wasser, Lebensmitteln, Unterkünften und Gesundheitsleistungen organisiert und eine Erfassung und Registrierung der Flüchtlinge unterstützt werden kann. Gerade in Hinblick auf den letzten Punkt könnten die EU-Staaten noch mehr Hilfe leisten.

Ein in allen EU-Staaten ungelöstes Problem ist die Frage, wie die unmittelbare Nothilfe nach Ausbruch der Flüchtlingskatastrophe mit längerfristiger Entwicklungshilfe verbunden werden kann. Gerade vor dem Hintergrund von nicht enden wollenden und langfristigen Flüchtlingskrisen („Protracted Refugee Situations“) in Somalia, Sudan/Darfour und jetzt Irak und Syrien ist diese Verbindung von entscheidender Bedeutung. Die Flüchtlinge, die oft jahre- und jahrzehntelang in solchen Situationen leben, brauchen Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven. Besonders wichtig ist die Vermittlung von Bildung, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass fast die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge Kinder sind. In manchen Ländern – wie beispielsweise in Deutschland – sind die politischen Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe und längerfristige Entwicklungszusammenarbeit zudem in verschiedenen Ressorts angesiedelt, was die Abstimmung der Programme

15 Vgl. Steffen Angenendt/Susanne Dröge, Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel und Lebensstandards. Globale Trends und ihre Folgen für die Versorgung mit Wasser, Energie und Nahrung, in: Marianne Beisheim (Hg.), Der „Nexus“ Wasser-Energie-Nahrung. Wie mit vernetzten Versorgungsrisiken umgehen?, SWP-Studie S 11, Mai 2013, S.19-26.

nicht erleichtert. Inzwischen gibt es erste systematischere Überlegungen, wie die beiden Politikbereiche miteinander verbunden werden können und wie die Fähigkeiten und Kenntnisse von Flüchtlingen für die Integration im Aufnahmeland genutzt werden könnten, aber der Bedarf an praktischen Hinweisen zur Umsetzung ist nach wie vor groß.<sup>16</sup>

Ein dritter wichtiger Bereich, in dem Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer unterstützen kann, ist die **Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen**. Es ist eine Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes, dass Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimatgebiete zurückkehren sollen und können, wenn die Gewalttätigkeiten im Herkunftsland beendet sind und ihnen keine Verfolgung und Gefahr mehr droht. In der Praxis fehlen vielen Flüchtlingen aber die finanziellen und praktischen Möglichkeiten zur Rückkehr, und die Reintegration ist vor allem in ehemalige Bürgerkriegsgebiete außerordentlich schwierig. Oft fehlt es an Wissen über die Lage in den Heimatgebieten und an Ressourcen für die Rückwanderung, und vor Ort ist eine Wiederansiedlung oft unmöglich, weil die Infrastrukturen zerstört sind. Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit durch praktische Hilfen bei der Rückwanderung, bei der Schaffung von Beschäftigungsperspektiven im Herkunftsland und beim Wiederaufbau der dazu benötigten Strukturen helfen. In vielen Fällen und vor allem, wenn der Vertreibung und Flucht ethnische und religiöse Konflikte vorausgingen, müssen solche Struktur- und Wiederaufbauhilfen durch friedensfördernde Maßnahmen unterstützt werden.

Ein vierter Bereich, der ebenfalls aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden könnte, ist die **dauerhafte Umsiedlung von Flüchtlingen in andere Staaten** (Resettlement). Traditionell nehmen die klassischen Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten und Kanada den größten Teil dieser Umsiedler auf. Aber auch viele europäische Staaten haben Erfahrungen mit solchen Programmen und verfügen auch über die notwendigen rechtlichen und praktischen Instrumente. Die Bundesrepublik hat bereits in den

<sup>16</sup> So haben z.B. die kolumbianische Regierung, UNHCR, das Internationale Rote Kreuz und das UN-Entwicklungsprogramm UNDP kürzlich das Netzwerk *The Solutions Alliance* gebildet, um Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene in langandauernden Flüchtlingskrisen zu diskutieren.

1970er Jahren Kontingentflüchtlinge aus Vietnam aufgenommen, deren Integration heute als gelungen bezeichnet werden kann. In den vergangenen Jahren hat Deutschland einer begrenzten Zahl solcher Kontingentflüchtlinge aus Irak und Syrien Zuflucht geboten. Diese Maßnahmen werden in Deutschland und den meisten EU-Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert, wie in der aktuellen Debatte über die Aufnahme von Syrien-Flüchtlingen zu erkennen ist. Obwohl offensichtlich ist, dass die Nachbarstaaten Syriens erhebliche Probleme haben, die Flüchtlinge zu versorgen, haben bisher nur wenige EU-Staaten wie Schweden und Deutschland eine größere Aufnahme von Flüchtlingen zugesagt. Hier könnten und müssten die Mitgliedstaaten noch sehr viel mehr tun, auch aus wohlverstandenen Eigeninteresse. Vor allem aber, um die Flüchtlinge zu schützen und ihnen Alternativen zur lebensgefährlichen irregulären Zuwanderung in die EU zu bieten – und um zu vermeiden, dass die oben beschriebenen Risiken der Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen die innere Sicherheit, den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Entwicklungserfolge der betreffenden Aufnahmeländer gefährden (Libanon, Türkei, Ägypten, aber auch Kenia oder Niger).

## **Migration und Entwicklungszusammenarbeit**

Während die Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Reduzierung von Fluchtursachen und Zwangswanderungen leisten sollte, stellen sich in Hinblick auf Migration andere Fragen. Ein wichtiger Grund ist, dass sich die internationale Debatte über Migration und Entwicklung in den vergangenen Jahren stark gewandelt hat, und dass insgesamt eine positive Bewertung der Entwicklungswirkung von Migration festzustellen ist. Dies wird in den Diskussionen im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) deutlich: Während beim ersten „High Level Dialogue on Migration and Development“ (HLD) der VN-Vollversammlung 2006 noch die Mehrheit der Entwicklungsländer die Auswanderung von Fachkräften in die Industriestaaten als „neo-koloniale Ausbeutung“ und Braindrain beklagte, forderten die

gleichen Länder beim zweiten HLD im Oktober 2013 die Industriestaaten auf, mehr Möglichkeiten für legale Migration zu schaffen und auf diese Weise Entwicklung zu fördern.<sup>17</sup>

### **Verändertes Migrationsgeschehen und neue Bewertungen**

Das neue Interesse an Migration und Entwicklung ist kein Zufall, sondern stellt eine Reaktion auf grundlegende Veränderungen des globalen Wanderungsgeschehens dar. Hierzu gehören vor allem drei Entwicklungen:

- (1) Migration wandelt sich allmählich zu Mobilität. Die traditionelle Vorstellung von Migration als einer dauerhaften Aus- und Einwanderung ist weitgehend überholt. Integrierte Märkte, neue Kommunikationstechniken und preiswerte Reiseverbindungen fördern Binnenwanderungen und internationale Migration und tragen dazu bei, dass Wanderungen immer häufiger einen temporären oder zirkulären Charakter haben. Der Aufenthalt in einem anderen Land wird leichter, erschwinglicher und zu einer Möglichkeit, das Familieneinkommen zu verbessern, ohne die oft großen Belastungen einer dauerhaften Auswanderung in Kauf nehmen zu müssen. Die befristete Migration ist seit vielen Jahren die am schnellsten wachsende Wanderungsform, trotz der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.<sup>18</sup>
- (2) Geldtransfers in Entwicklungsländer nehmen stark zu. Nach Prognosen der Weltbank werden Migrantinnen und Migranten im Jahr 2014 über 414 Mrd. US-Dollar in Entwicklungsländer überweisen, das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe. Hinzu kommen nicht offiziell erfasste Transfers in Höhe von mindestens 100 Mrd. US-Dollar. Diese Überweisungen könnten im Jahr 2016 auf 540 Mrd. US-Dollar steigen.<sup>19</sup> Hinzu kommt, dass die Transfers sich als erstaunlich krisenresistent erwiesen haben. Für einige Herkunftsländer sind sie zu einer wichtigen

17 Vgl. United Nations General Assembly, op. cit. (Anm. 3).

18 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Migration Outlook 2013, Paris 2013; International Organization for Migration (IOM), World Migration Report 2013 - Migrant Well-being and Development, Genf 2013.

19 World Bank, Migration and Development Brief 21, Washington D.C., Oktober 2013.

Einkommensquelle geworden, die bis zu einem Drittel des Bruttoinlandsproduktes ausmachen, aber auch zu chronischer ökonomischer Abhängigkeit führen können.

- (3) Netzwerke von Migrantinnen und Migranten vergrößern und verfestigen sich, und Diasporas gewinnen in der Zusammenarbeit von Herkunfts- und Aufnahmeländern an Bedeutung. Gut organisierte und vernetzte Diasporas können Investitionen in den Heimatländern fördern, zur Verbesserung von Infrastrukturen beitragen, den Wissens- und Technologietransfer vergrößern und die Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen ermöglichen.<sup>20</sup> Außerdem können sie eine Rolle bei der Rekrutierung von Arbeitskräften spielen, beispielsweise für in den Herkunftsländern neu gegründete Unternehmen, aber auch als Vermittler für Unternehmen im Aufnahmeland.

Diese neue entwicklungspolitische Bewertung von Migration ersetzt allmählich die in den vergangenen Jahrzehnten dominierende Auffassung, dass der Braindrain, die dauerhafte Abwanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern, nicht gefördert werden dürfe, und dass Rücküberweisungen überwiegend in den Konsum fließen und keine nachhaltigen Entwicklungswirkungen entfalten könnten. Inzwischen beurteilen viele entwicklungspolitische Akteure die Folgen von Migration positiver und fordern eine engere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik. Seit langem empfiehlt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine „Migration für Entwicklung“.<sup>21</sup>

In der Migrationspolitik wurden entwicklungspolitische Instrumente – wie die Aus- und Weiterbildung potenzieller Migrantinnen und Migranten oder die Reintegration in den Herkunftsländern – bisher eher zurückhaltend eingesetzt. Inzwischen gibt es aber auch hier Bemühungen, solche Instrumente besser zu nutzen, da deutlich geworden ist, wie begrenzt die Steuerungsmöglichkeiten der Aufnahmestaaten sind, wenn keine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gelingt.

Potenziell, aber nicht notwendigerweise besteht

20 IOM, *Diasporas and development: Bridging between societies and states*, Background Paper for "International Dialogue on Migration 2013 - Diaspora Ministerial Conference", Genf 18.-19.6.2013.

21 Vgl. OECD, *Policy Coherence for Development - Migration and Developing Countries*, Paris 2007.

zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik ein Zielkonflikt. Migrationspolitik wird letztlich von den Aufnahmestaaten definiert und dient dazu, Menschen ins Land zu holen, die aus arbeitsmarktbezogenen, demographischen oder anderen Gründen gebraucht werden. Demgegenüber unterstützt die Entwicklungspolitik die sozioökonomischen Zielsetzungen der Entwicklungsländer. Sie soll nachhaltig sein und durch Hilfe zur Selbsthilfe die Armut und Strukturdefizite reduzieren.

Diese unterschiedlichen Ziele erschweren die Verbindung beider Bereiche, obwohl es in der Praxis zahlreiche Überschneidungen gibt. So dient geregelte Migration immer auch der Entwicklung der Aufnahmeländer, ebenso wie Entwicklung die Abwanderung aus den Herkunftsländern oft erst ermöglicht. Migration wird für potenzielle Aufnahmeländer attraktiv, wenn die Migranten über die dort gebrauchten Qualifikationen verfügen, und die stellt sich häufig erst bei einem höheren Grad an wirtschaftlicher Entwicklung ein.

In der internationalen Debatte wird Migration inzwischen als eine wichtige Triebkraft („enabler“) von Entwicklung verstanden, und es wird diskutiert, wie Migration in die künftigen Weltentwicklungsziele aufgenommen werden kann.<sup>22</sup>

### **Pragmatismus ist notwendig**

Der potenzielle Zielkonflikt zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik kann aber nicht grundsätzlich, sondern nur pragmatisch bewältigt werden. Notwendig dazu ist vor allem ein differenzierter Umgang mit dem Braindrain. Das gilt zum Beispiel, wenn junge Fachkräfte keine Chance haben, auf dem heimischen Arbeitsmarkt unterzukommen und ihnen jahrelange Arbeitslosigkeit, Verlust ihrer Qualifikation und Armut drohen.<sup>23</sup> Oder wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden, in der Hoffnung, dass diese dann in anderen Ländern eine Anstellung finden (wie z.B. philippinische Krankenschwestern), oder wenn es sich um kurzfristige Wanderungen im Rahmen

22 United Nations General Assembly, Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development, New York, 3.10.2013.

23 Vgl. Steffen Angenendt / Silvia Popp, Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika, SWP-Aktuell, Nr. 35, Juni 2012.

von Migrationsprogrammen handelt.<sup>24</sup>

Die macht deutlich, dass Mobilität und Migration, also die geregelte Abwanderung aus den Herkunftsländern und die Zuwanderung in Länder wie die Bundesrepublik gemeinsam definierte Entwicklungsziele unterstützen kann und sollte. Wenn die Analyse des Herkunftslandes zeigt, dass dort ein kritischer Mangel an Fachkräften besteht, etwa im Gesundheitssektor, sollte allerdings auf eine aktive Anwerbung verzichtet werden, oder es sollten zumindest Regeln für ein „ethical recruitment“ beachtet werden. Vorschläge dafür wurden von verschiedener Seite vorgelegt.<sup>25</sup> Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Migration und Mobilität zunehmend in den Politikdialog zwischen den EU-Ländern und den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit gehören, aus denen die Migranten stammen.

Auch die EU hat Ansätze zur Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik vorgeschlagen und verfolgt seit 2005 den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“.<sup>26</sup> Das Ziel ist eine „umfassende und kohärente“ gemeinsame Migrationspolitik, die auf einem Ausgleich der Interessen der Mitgliedstaaten und auf einer besseren Abstimmung von arbeitsmarkt-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen beruht. Dahinter steht die Annahme, dass so genannte „Triple-win-Situationen“, von denen alle Akteure profitieren, möglich sind. In der EU-Politik stehen derzeit drei konkrete Maßnahmen im Mittelpunkt:

- (1) Bei der Anwerbung von Hochqualifizierten im Rahmen der Blue Card-Initiative sollen einheitliche ethische Anwerbungsprinzipien und ein intensiver Dialog mit den Herkunftsländern den künftigen Arbeitskräftemangel in der EU verringern, ohne einen Braindrain zu verursachen.

24 Vgl. John Gibson / David McKenzie, *The Economic Consequences of „Brain drain“ of the Best and Brightest: Microeconomic Evidence from Five Countries*, World Bank Policy Research Working Paper, 2010.

25 Zum Beispiel die (ambivalent zu beurteilenden) Vorschläge der Weltgesundheitsorganisation WHO zur Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften s. Steffen Angenendt / Micheal Clemens / Meiko Merda, *Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften?*, SWP-Aktuell A/25, April 2014.

26 Der Gesamtansatz wurde im November 2011 zum „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ erweitert, s. Europäische Kommission, *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, Brüssel, 18.11.2011, KOM(2011) 743.

- (2) Eine Förderung der zirkulären Migration soll den Migranten erlauben, wiederholt zwischen Aufnahme- und Herkunftsland zu pendeln, wodurch sie u.a. ihr im Ausland erworbenes Wissen im Herkunftsland einbringen sollen.
- (3) Seit 2007 werden EU-Mobilitätspartnerschaften eingerichtet. Bisher wurden Pilot-Partnerschaften mit Kapverde, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Marokko und Tunesien vereinbart, und weitere sind in Vorbereitung.<sup>27</sup>

Auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind pragmatische Ansätze möglich und sinnvoll. Ansätze dazu bestehen in zwischen in vielen Ländern, und werden auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. So kann z.B. die migrationspolitische Beratung der Herkunftsländer gefördert werden, etwa durch Hilfe bei Migrationskonzepten, bei der Weiterentwicklung der für Migration und Diasporas zuständigen Regierungseinrichtungen oder beim Aufbau eines Statistikwesens. Darüber hinaus können Geldüberweisungen von Migranten in die Heimatländer erleichtert werden, etwa durch Informationen über schnelle, preiswerte und sichere Übertragungswege. Die die Selbsthilfe von Migranten kann gestärkt werden, wenn sie sich leichter in Vereinen und Netzwerken zusammenschließen können, um Spenden zu sammeln oder Hilfsprojekte zu gründen. Schließlich kann das privatwirtschaftliche Engagement von Migranten gefördert werden, damit sie sich aktiv für ihre Heimatländer einsetzen und dort investieren, um die Lebensbedingungen dort zu verbessern. Zurückkehrende Fachkräfte können durch Informationsveranstaltungen, eine individuelle Beratung zur Rückkehr- und Karriereplanung, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und die Vernetzung mit Ansprechpartnern vor Ort unterstützt werden.

<sup>27</sup> Diese Partnerschaften sollen nach Auffassung der EU-Kommission die Partnerstaaten, die irreguläre Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken, Grenzkontrollen verbessern und gegen Dokumenten- und Visafälschungen vorgehen, bei der Steuerung der Wanderungsbewegungen unterstützen und ihren Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten eröffnen. Zur Bewertung s. Steffen Angenendt, Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studien 2012/S25, November 2012.



## Kurzfristige Maßnahmen an den EU-Außengrenzen

Wie eingangs festgestellt, handelt es sich bei den Zuwanderungen in die EU (aber auch in anderen Weltgebieten) zunehmend um „gemischte“ Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten. Deren Ursachen lassen sich oft nicht klar voneinander unterscheiden, weil sich politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, möglicherweise künftig auch umweltbedingte Wanderungsgründe überlagern.

Gleichwohl muss zwischen Flüchtlingen und Migranten unterschieden werden, weil der internationale Umgang mit Migranten und Flüchtlingen im Prinzip auf der Annahme beruht, dass Migranten ihre Heimat freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben, Flüchtlinge aber aufgrund von politischer Verfolgung und Gewalt dazu gezwungen wurden. Wegen ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit stehen Flüchtlinge unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951. Zu ihrer Betreuung richteten die Vereinten Nationen das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) ein. Kern des internationalen Flüchtlingsregimes ist das sogenannte Non-Refoulement-Gebot: Die Unterzeichnerstaaten der GFK sind verpflichtet, einem Flüchtling nicht in einen Staat zurückschicken, in dem ihm Verfolgung droht. Dazu ist es absolut notwendig sicherzustellen, dass Asylbewerber Zugang zu einem fairen Asylverfahren haben. Für Migranten hingegen existiert kein vergleichbares völkerrechtliches Regime. Wie Staaten mit ihnen umgehen, ist ihnen (im Rahmen der allgemeinen menschenrechtlichen und anderer rechtlicher Vorgaben) weitgehend selbst überlassen.

Diese Differenzierung zwischen Flüchtlingen und Migranten hat nach dem Zweiten Weltkrieg die Praxis der Staaten gegenüber Zuwanderern geprägt.<sup>28</sup> In den Zeiten des Kalten Kriegs ließ sich die Einteilung meist leicht treffen. Inzwischen fällt die Unterscheidung in Flüchtlinge und Migranten den Staaten aber zunehmend

28 Vgl. Steffen Angenendt, Das Weltflüchtlingsproblem und die Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2002) B 27-28, S. 26-31.

schwer: Migranten verlassen häufiger ihre Heimat nicht freiwillig, sondern sind aus wirtschaftlicher Not dazu gezwungen. Das Flüchtlingsregime der GFK beruht auf der Annahme der individuellen Verfolgung. Die vergangenen Jahrzehnte haben allerdings gezeigt, dass Asylbewerber relativ selten individuelle Verfolgung aus politischen, weltanschaulichen, religiösen Gründen oder die Zugehörigkeit zu einer besonderen sozialen Gruppe nachweisen können, sondern dass die Fluchtgründe eher in allgemein verbreiteter Gewalt oder der Zerstörung von wirtschaftlichen Lebensgrundlagen zu suchen sind. Diese Entwicklung führt dazu, dass immer weniger Flüchtlinge unter dem Schutz der GFK stehen.

Die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten wird dadurch erschwert, dass sie sich ähnlicher Netzwerke bedienen und auch Flüchtlinge vermehrt die Hilfe von Fluchthelfern und Schleppern in Anspruch nehmen.

Für den hier diskutierten Zusammenhang ist entscheidend, dass beiden Gruppen, Flüchtlingen und Migranten, in der Praxis legale Einreisemöglichkeiten fehlen. Flüchtlinge finden keinen legalen Zugang zu geordneten Asylverfahren, und Migranten stehen entweder keine oder nur begrenzte legale Zuwanderungsmöglichkeiten offen. Deshalb nehmen beide Gruppen gefährliche irreguläre Zuwanderungswege in Kauf. Politische Bemühungen müssen daher primär am legalen Zugang zur EU ansetzen. Dabei haben die EU-Staaten bei der Gestaltung des legalen Zugangs zur EU durchaus Spielräume: Bei Flüchtlingen könnten u.a. humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, geschützte Einreiseverfahren und Resettlement genutzt werden, bei Migranten Visaerleichterungen und Migrations- und Mobilitätsprogramme.

Zur Verhinderung weiterer Tragödien an den EU-Außengrenzen wäre primär eine Ausweitung von legalen Möglichkeiten zur Schutzsuche für Flüchtlinge, zum Familiennachzug und zur Arbeitsmigration notwendig. Zur Arbeitsmigration sollen in enger Absprache mit den Herkunftsländern weitere Programme eingerichtet und in die EU-Mobilitätspartnerschaften eingebracht werden. Diese könnten zum zentralen Instrument der EU-Migrationspolitik werden, sind aber bisher nicht kohärent. Sie werden hauptsächlich zur Migrationsvermeidung eingesetzt; Angebote für legale Migration fehlen.

## Fazit

Europa steht einmal mehr vor großen asyl- und migrationspolitischen Herausforderungen: Es gilt, den Zugang zu Asylverfahren neu zu ordnen und den Migrationsdruck in geordnete Bahnen zu lenken. In vielen Weltgebieten, aber vor allem in der europäischen Nachbarschaft, im Nahen und mittleren Osten und in Nordafrika und in Subsahara-Afrika wird der Abwanderungsdruck weiter steigen. Noch mehr Menschen als bisher werden versuchen, vor Gewalt und Verfolgung zu fliehen oder um für sich und ihre Familien eine bessere wirtschaftliche Zukunft in den EU-Staaten zu finden. Gleichzeitig wird aufgrund des demografischen Wandels in den europäischen Gesellschaften der Bedarf an Zuwanderern zunehmen. Bisher gibt es jedoch keinen gesellschaftlichen oder politischen Konsens über den mittel- und langfristigen Umgang mit diesen Herausforderungen. Es herrscht Unklarheit, wie Flüchtlinge besser geschützt und wie viele aufgenommen werden sollen. Noch umstrittener ist, wie viele und welche Migrantinnen und Migranten auf den nationalen Arbeitsmärkten benötigt werden.

Gleichwohl haben die Mitgliedstaaten bereits vor mehr als zehn Jahren mit dem Amsterdamer Vertrag die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik beschlossen. Seitdem wurden zahlreiche Baustellen eröffnet, deren Fertigstellung unterschiedlich weit gediehen ist. Größere Fortschritte in Richtung auf eine gemeinsame Politik wurden in der Asylpolitik und bei der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen erzielt. In der Migrationspolitik hingegen, insbesondere bei der Arbeitsmigration, konnten sich die Regierungen bis auf einzelne Aspekte (wie die Zuwanderung von Hochqualifizierten), nicht auf eine gemeinsame, einheitliche und gemeinschaftliche Politik einigen. Offensichtlich ist gerade hier die Angst vor einem Verlust nationaler Handlungsfähigkeit besonders ausgeprägt: Für viele Regierungen gehört die Entscheidung, wem unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck die Zuwanderung gestattet wird, nach wie vor zum Kernbereich der nationalen Souveränität und des staatlichen Regierens.

Ein solches Zögern werden sich die Mitgliedstaaten nicht mehr lange leisten können, dazu steigt der Problemdruck zu schnell. Es ist zu erwarten, dass die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik ein Balanceakt bleiben wird: Einerseits müssen nationale Kompetenzen gewahrt werden, weil die Politik nur auf diese Weise den großen nationalen, regionalen und lokalen Unterschieden in der EU gerecht werden kann. Andererseits müssen sich die EU-Staaten sich darüber klar werden, dass der Binnenmarkt auch einen gemeinsamen Arbeitsmarkt darstellt und dass das Prinzip der Freizügigkeit (wie auch die mit dem Schengener Vertrag geschaffenen Realitäten) einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Zuwanderung und gemeinsame Konzepte und Instrumente notwendig macht. Migrationspolitik gehört zu den Prioritäten des politischen Dialogs.

Ob sich diese veränderte Sichtweise in Deutschland und der EU durchsetzt, wird sich u.a. bei den jüngst vereinbarten Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Staaten zeigen. Die früheren Pilot-Partnerschaften enthielten zwar gute Ansätze, wiesen aber auch grundlegende Defizite auf. Entscheidend für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik wird sein, ob den Partnerländern tatsächlich legale Zuwanderungsmöglichkeiten und Visaerleichterungen geboten werden. Hingegen würde eine vornehmliche Bindung der Entwicklungszusammenarbeit an die Bereitschaft der Herkunftsländer, irreguläre Zuwanderung zu unterbinden („Konditionalisierung“), eher schaden als nutzen.

Die Kernfrage der europäischen Politik wird der Umgang mit den „gemischten“ Wanderungen bleiben. Dabei gilt es insbesondere zwei unterschiedliche, aber miteinander verzahnte Problemfelder zu überdenken und neu zu regeln.

- Erstens: Wie können der Flüchtlingsschutz verbessert und der Zugang zu Asylverfahren garantiert werden, ohne dass Flüchtlinge Opfer von Schleppern oder irregulären Praktiken werden? Zu dieser Frage gehört auch, ob und wie viele Kontingentflüchtlinge Deutschland und die EU aufzunehmen bereit sind, um die Destabilisierung fragiler Entwicklungsländer, die bisher den Großteil der Flüchtlinge aufnehmen, zu verhindern.
- Zweitens müssen praktikable und von einem gesellschaftlichen Konsens getragene Antworten auf

die Frage gefunden werden, wie geregelte Migration die entwicklungspolitische Zielsetzungen der Herkunftsländer und die wirtschaftlichen und sonstigen Interessen der Aufnahmeländer erfüllen kann.

Es steht außer Frage, dass die fragmentierte und konzeptlose Migrationspolitik der Mitgliedstaaten und die fehlenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten zum Missbrauch des Asylrechts zu Migrationszwecken und zur irregulären Zuwanderung beitragen. Je schneller eine Reform dieses wichtigen Politikbereiches durchgesetzt werden kann, desto größer sind die Chancen, dass der Druck auf die EU-Außengrenzen abnimmt und die Gefahr sinkt, dass Menschen ihr Leben riskieren oder gar verlieren, um in Europa Schutz oder Arbeit zu suchen.

**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss  
  
Ausschussdrucksache  
18(4)106 G

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen  
für Integration und Migration



FORSCHUNGSBEREICH

SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen  
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Geschäftsführung: Dr. Cornelia Schu

Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel. 030 2 88 86 59-0  
Fax 030 2 88 86 59-11

[info@svr-migration.de](mailto:info@svr-migration.de)  
[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)  
Amtsgericht Charlottenburg HRB 118054

Bankverbindung: Commerzbank  
Kontonr. 040 543 7400, BLZ 200 800 00  
IBAN: DE89 2008 0000 0405 4374 00  
BIC: DRESDEFF200

USt-IdNr: DE281288774

Berlin, 27. Juni 2014

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 2. Juli 2014 zum

**Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

***Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union***

**BT-Drucksache 18/288**

Hier: Stellungnahme des Leiters des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR GmbH)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Ihrer Bitte um eine vorherige schriftliche Stellungnahme zur oben genannten öffentlichen Anhörung komme ich gerne nach.

**Hintergrund**

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges, wissenschaftliches Gremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht. Der Sachverständigenrat geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Der Initiative gehören sechs weitere Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für

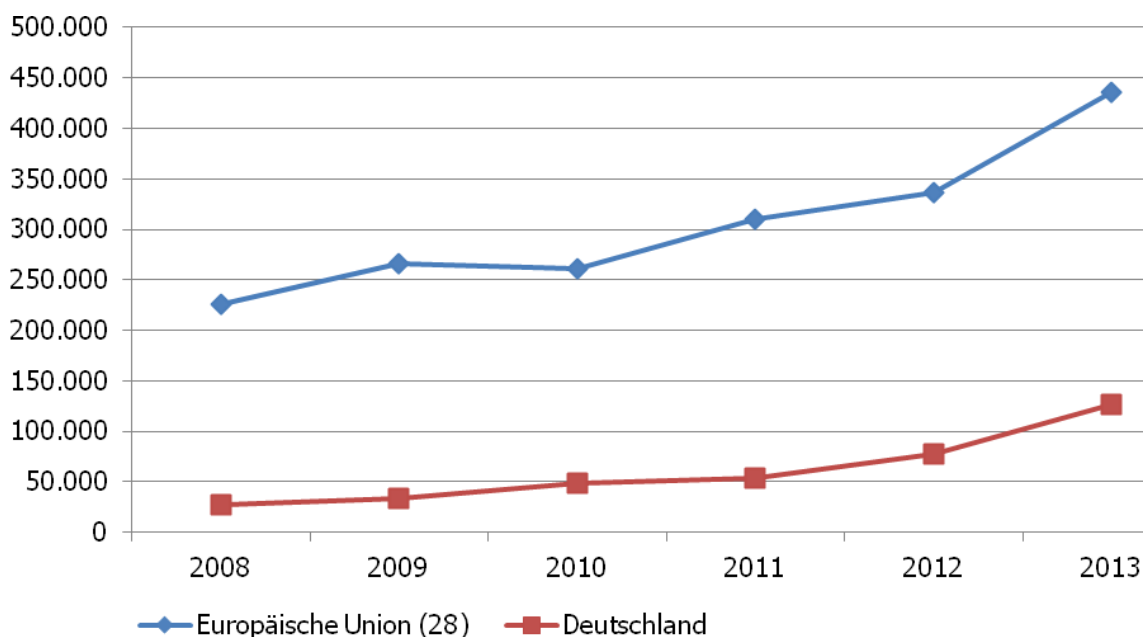


Integration und Migration (SVR) führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

### Ausgangssituation

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind insbesondere in den vergangenen drei Jahren mit deutlichen Steigerungsraten bei den Schutzsuchenden konfrontiert. Allein zwischen 2012 und 2013 wuchs die Zahl der Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) EU-weit um 100.000; dies bedeutet einen Anstieg um rund 30 Prozent innerhalb eines Jahres. In Deutschland registrierte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im gleichen Zeitraum einen Anstieg um rund 64 Prozent, von knapp 78.000 im Jahr 2012 auf etwa 127.000 im Jahr 2013.

**Abbildung: Asylbewerber 2008-2012 (Erst- und Folgeanträge)**



	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Europäische Union (28)</b>	226.330	266.395	260.835	309.820	336.015	435.385
<b>Deutschland</b>	26.945	33.035	48.590	53.345	77.650	126.995

Quelle: Eurostat, Datenbank-Abruf vom 26.06.2014 [migr\_asyappctza]

Der Tod von mehreren hundert Flüchtlingen vor der italienischen Insel Lampedusa im Herbst 2013 hat die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik massiv in die öffentliche Diskussion gebracht. Wenige Wochen vor diesem tragischen Ereignis wurden auf europäischer Ebene die



letzten Schritte zu einem seit Langem angestrebten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) getan, vor allem durch die Verabschiedung von fünf Rechtsakten. Während die beiden Verordnungen („Eurodac“, Nr. 603/2013 sowie „Dublin-III“, Nr. 604/2013) bereits am 1. Januar 2014 unmittelbar in Kraft getreten sind, müssen die drei neu gefassten Richtlinien des GEAS („Qualifikationsrichtlinie“ 2011/95/EU; „Asylverfahrensrichtlinie“ 2013/32/EU sowie „Aufnahmerichtlinie“ 2013/33/EU) erst bis Mitte 2015 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Richtlinien führen den Prozess der Verlagerung der Asylpolitik auf die europäische Ebene fort und bieten grundsätzlich eine geeignete Basis dafür, die zum Teil immer noch massiv divergierenden Standards bei der Entscheidungs- und Verfahrenspraxis, aber auch hinsichtlich der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Schutzsuchenden stärker anzugleichen.<sup>1</sup>

Das GEAS wäre ein Gewinn, wenn Schutzsuchende zukünftig erwarten könnten, dass die im EU-Recht, in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Rechte in der gesamten EU berücksichtigt werden. Zentral erscheint dabei die Gleichbehandlung nach den Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie sowie die Harmonisierung der Verfahrenspraxis: Erst wenn sichergestellt ist, dass Schutzsuchenden die gleichen Verfahrensgarantien und der gleiche Schutz gewährt werden – ähnlich gelagerte Asylfälle in allen Mitgliedstaaten auch gleich behandelt werden („same case, same treatment“) –, kann dieses Ziel als erreicht betrachtet werden.<sup>2</sup> Dies würde sich in einer merklichen Angleichung der Schutzquoten für die einzelnen Herkunftsstaaten äußern. Bei diesem Prozess kann das Europäische Asyl-Unterstützungsbüro (EASO) eine wichtige Rolle spielen.

Gleichzeitig wurde der gemeinsame europäische Grenzschutz in den letzten Jahren deutlich forciert. Dies hat die Möglichkeiten des Zugangs zum Territorium für Personen, die in der EU Schutz suchen wollen, dabei jedoch die Voraussetzungen zur Erteilung eines Visums nicht erfüllen, erschwert. Ihnen bleibt weiterhin faktisch nur die Möglichkeit, illegal in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einzureisen. Besonders in den letzten Jahren, die durch zum Teil massive Flucht- und Migrationsbewegungen aus den Ländern des so genannten Arabischen Frühlings, verschiedener Krisen- und Armutsregionen des westlichen und südlichen Afrikas, vor allem aber aus Staaten wie Syrien und Irak geprägt waren, zeigte sich eine besondere Problematik: Weder die Europäische Union noch ihre Mitgliedstaaten verfügen bislang über geeignete Mechanismen, um schnell und wirksam Schutz zu gewähren.

Ein Kernproblem bleibt darüber hinaus die mangelnde innereuropäische Solidarität, wenn es darum geht, die Verantwortung und Belastungen, die aus einem hohen Flüchtlingsaufkommen resultieren können, untereinander zu teilen. Sowohl die Kommission und das Parlament als auch der Rat haben sich mit Verweis auf den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Grundsatz der Solidarität wiederholt für ein Asylsystem ausgesprochen, das diesem Grundsatz gerecht wird.<sup>3</sup> Doch weiterhin richtet sich die Bestimmung der Zuständigkeit für ein Asylbegehren nach

<sup>1</sup> Vgl. Ippolito, Francesca/Velluti, Samantha 2011: The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, in: *Refugee Survey Quarterly*, 30: 3, S. 24–62.

<sup>2</sup> Vgl. Neumayer, Eric 2005: Asylum Recognition Rates in Western Europe. Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49: 1, S. 43–66.

<sup>3</sup> Vgl. KOM(2011) 835; Europäisches Parlament 2012: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 zu verstärkter EU-interner Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)); Europäischer





dem ‚Dublin-Prinzip‘. Das neue GEAS wird wenig daran ändern, dass einige Mitgliedstaaten überproportional von Flüchtlingszuwanderung betroffen sind.<sup>4</sup> Im Rahmen der Dublin-III-Verordnung sind keinerlei verbindliche Mechanismen des Ausgleichs vorgesehen; ein Frühwarnsystem soll krisenhafte Belastungen nationaler Asylsysteme rechtzeitig erkennen helfen und mit Unterstützung durch EASO bewältigen.

Bei seiner Tagung am 26./27. Juni 2014 legt der Europäische Rat strategische Leitlinien für die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest. Die Leitlinien bilden im Vergleich zu den konkreten Zielvorgaben des Stockholmer Programms von 2009 einen politischen Rahmen mit geringerer Verbindlichkeit im Hinblick auf Rechtsakte oder Maßnahmen. Betont werden darin neben der vollständigen Umsetzung und wirksamen Anwendung des GEAS erneut die Notwendigkeit gemeinsamer europäischer Lösungen für gemeinsame Herausforderungen sowie der Grundsatz der internen Solidarität und einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten.<sup>5</sup>

### **Bewertung einzelner Inhalte des Antrags auf Drucksache 18/288**

In dem Beschlussantrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, „sich im Europäischen Rat und umfassend auf der EU-Ebene für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union einzusetzen“. Zu den unterschiedlichen dafür angedachten asyl-, migrations- und grenzpolitischen Maßnahmen wird wie folgt Stellung genommen:

#### *Schaffung sicherer Einreisemöglichkeiten durch Erteilung von Visa zur Durchführung eines Asylverfahrens – Nr. II. a)*

Der Vorschlag zielt auf ein sicheres Einreiseverfahren in die EU („Protected Entry Procedure“). Einige Staaten haben in der Vergangenheit mehr oder weniger formalisierte Protected Entry Procedures angeboten, d.h. die Möglichkeit, in einer Auslandsvertretung ein Visum zum Zweck des Asylantrags zu erhalten (z. B. Österreich, Frankreich, Niederlande und das Vereinigte Königreich) oder direkt in der Botschaft oder im Konsulat einen Asylantrag zu stellen (z. B. Schweiz, Spanien, Dänemark). In allen Staaten wurden die Verfahren im Zuge des steigenden Flüchtlingsaufkommens in den 2000er Jahren abgeschafft, zuletzt in der Schweiz 2012.<sup>6</sup> In

---

Rat 2012: Schlussfolgerungen des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind. Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres) vom 8. März 2012 (Nr. 7485/12).

<sup>4</sup> Vgl. Thielemann, Eiko R./Dewan, Torun 2006: The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burdensharing, in: West European Politics, 29: 2, S. 351–369; Ippolito/Velluti (s. Fußnote 1).

<sup>5</sup> Die Ergebnisse der Tagung des Europäischen Rates waren bei Manuskriptabschluss der vorliegenden Stellungnahme noch nicht veröffentlicht; Mitteilung der Kommission „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“, KOM(2014) 154 endg.

<sup>6</sup> Mit Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012; vgl. [https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/asyl/asylverfahren/asylgesuch/asylgesuch\\_aus\\_ausland.html](https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/asyl/asylverfahren/asylgesuch/asylgesuch_aus_ausland.html)



Deutschland gilt ebenfalls der Grundsatz des territorialen Asyls. Demnach kann humanitärer Schutz nur Personen gewährt werden, die sich bereits auf Staatsgebiet bzw. an der Grenze befinden. Eine Vorwirkung des Asylrechts, dem zufolge Deutschland durch Erteilung eines Visums verpflichtet wäre, einen künftigen Asylantrag im deutschen Staatsgebiet zu ermöglichen, besteht nicht; die deutschen Auslandsvertretungen haben Asylersuchen daher grundsätzlich bereits vor Ort abzulehnen. Nur in besonderen Ausnahmefällen kommt auf Grundlage des § 22 AufenthG („Aufnahme aus dem Ausland“) die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen oder zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland in Betracht.<sup>7</sup>

Die Vorteile eines ‚Asylvisums‘ liegen scheinbar auf der Hand: Antragsteller, denen eine Einreiseerlaubnis erteilt wird, könnten auf die Nutzung von Schleppern verzichten und setzen nicht ihr Leben oder ihre Gesundheit beim Versuch der illegalen Einreise aufs Spiel; gleichzeitig hätte der aufnehmende Staat bzw. die Europäische Union größere Kontrollmöglichkeiten und würde u. U. Kosten der Unterbringung einsparen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sollten jedoch auch die negativen Erfahrungen und Risiken von Protected Entry Procedures beachtet werden.<sup>8</sup> An die Auslandsvertretungen würde eine sowohl kapazitär wie auch qualitativ völlig neue Anforderung gestellt, nämlich Asyl(vor)prüfungen vorzunehmen; gleichzeitig bestünden für Antragsteller weniger unabhängige Unterstützungsangebote zur Begleitung ihres Asylantrags, je nach politischer Situation auch konkrete Gefahren. Wenn nur einzelne Mitgliedstaaten der EU ein solches Verfahren anbieten, besteht für diese Staaten zudem das Risiko, bereits ex ante stärker von Asylanträgen betroffen zu sein als andere Mitgliedstaaten.

Die Option einer Protected Entry Procedure sollte daher einerseits nicht als isolierter Ansatz, sondern im Zusammenspiel mit dem territorialen Asyl, aber auch mit weiteren bewährten Maßnahmen des Flüchtlingsschutzes jenseits des individuellen Asylverfahrens (z. B. Resettlement oder der Aufnahme von Kontingenten zum vorübergehenden Schutz) erwogen werden (siehe dazu auch unten).<sup>9</sup> Andererseits empfiehlt sich ein innerhalb der EU abgestimmter Ansatz, bei dem ein den gemeinsamen Richtlinien entsprechender Standard an die Qualität der Vorprüfung in der Herkunftsregion angelegt wird, und das eigentliche Asylverfahren auf der Basis einer persönlichen Anhörung durch geschulte Entscheider auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten durchgeführt wird. Entsprechende, etwa durch EASO koordinierte Pilotverfahren könnten auch dem Ansinnen der EU-Kommission entsprechen, in den kommenden Jahren eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen nach dem Grundsatz der Solidarität zu ermöglichen.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Parusel, Bernd/Schneider, Jan 2012: Visumpolitik als Migrationskanal. Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung, Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 40 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, S. 48f.

<sup>8</sup> Vgl. Hein, Christopher/Donato, Maria de (2012): Exploring Avenues for Protected Entry in Europe. Report, [http://www.sssup.it/UploadDocs/14012\\_ET\\_Final\\_Report.pdf](http://www.sssup.it/UploadDocs/14012_ET_Final_Report.pdf), S. 67ff.

<sup>9</sup> Vgl. Danish Centre for Human Rights (2002): Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure. Final report for the European Commission (DG Justice and Home Affairs), [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/asylumstudy\\_dchr\\_2002\\_en\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/asylumstudy_dchr_2002_en_en.pdf), S. 5.

<sup>10</sup> Vgl. KOM(2014) 154 endg., S. 8.

*Gemeinsames Resettlement-Programm für bereits anerkannte Flüchtlinge – Nr. II. b)*

Die Forderung nach einem gemeinsamen Programm auf europäischer Ebene zur Aufnahme von Flüchtlingen, die vom UNHCR bereits in Drittstaaten anerkannt wurden (Neuansiedlungsprogramm), schließt an die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode an, wonach das „sogenannte ‚Resettlement‘-Verfahren [...] in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen [...] fortgesetzt, verstetigt und spätestens 2015 quantitativ in Abstimmung mit der Innenministerkonferenz (IMK) deutlich ausgebaut werden“ soll. Auch der Familiennachzug soll bei Resettlement-Flüchtlingen erleichtert werden. Im Rahmen des bisherigen deutschen Resettlement-Programms werden seit 2012 jährlich 300 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, die sich ohne positive Zukunfts- oder Rückkehrperspektive in Drittstaaten aufhalten, dauerhaft in Deutschland aufgenommen.<sup>11</sup> Der im Koalitionsvertrag angekündigte Ausbau des Programms zur dauerhaften Aufnahme ist zu begrüßen, denn erstens erspart das Resettlement Flüchtlingen die oftmals gefährliche Reise nach Europa, und sie können in einem geordneten Verfahren nach Deutschland einreisen; zweitens werden auch besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Krisenregionen aufgenommen, die nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um selbst in Europa Asyl zu beantragen. Und drittens werden Erstzufluchtsstaaten am Rande von Konfliktzonen entlastet, die durch große Flüchtlingszahlen überfordert sind.<sup>12</sup> Resettlement kann allerdings nur dann einen wesentlichen Beitrag zum Flüchtlingsschutz leisten, wenn in den Aufnahmeländern nicht das bestehende Asylrecht als Ausgleich für Resettlement-Kontingente eingeschränkt bzw. der Zugang zu Asylverfahren erschwert wird.<sup>13</sup>

Die gemeinsame Resettlement-Politik auf EU-Ebene wurde bereits beim EU-Gipfel in Tampere 1999 angedacht und basiert bislang auf dem Prinzip der Freiwilligkeit: Nachdem die EU am 27. November 2008 beschlossen hatte, freiwillig 10.000 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien aufzunehmen, erklärte sich Deutschland im Dezember 2008 zur einmaligen Aufnahme von 2.500 Flüchtlingen im Rahmen dieses EU-Gesamtkontingents bereit. Seit 2009 können Mitgliedstaaten aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds bzw. (ab 2014) aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) eine finanzielle Förderung für Resettlement-Maßnahmen erhalten, die sich an der Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge orientiert. Ein gemeinsames Programm („Joint EU Resettlement Programme“) existiert offiziell seit 2012.<sup>14</sup> Das Ansinnen, dieses Pro-

---

<sup>11</sup> Resettlement-Flüchtlinge erhalten in Deutschland einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 2 AufenthG; vgl. [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html); vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), S. 50.

<sup>12</sup> Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, S. 84.

<sup>13</sup> Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, S. 181f.

<sup>14</sup> Vgl. Beschluss Nr. 281/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. März 2012 zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den



gramm auszubauen, um ein EU-weit höheres Kontingent an jährlichen Resettlement-Plätzen zu erreichen, ist aus den oben genannten Gründen zu begrüßen. Eine stärkere Rolle bei der Koordinierung der Neuansiedlungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten sollte EASO zufallen, so wie dies die Verordnung zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds vorsieht, dessen Mittel explizit auch für spezifische gemeinsame Maßnahmen wie die Durchführung eines Neuansiedlungsprogramms der Union genutzt werden sollen.<sup>15</sup> Die angesetzte Zielgröße von bis zu 100.000 Aufnahmen pro Jahr erscheint jedoch aus drei Gründen unrealistisch: Erstens hat derzeit keiner der Mitgliedstaaten die Bereitschaft geäußert, sein Kontingent nennenswert zu erhöhen (derzeit werden EU-weit jedes Jahr deutlich unter 10.000 Personen im Resettlement-Verfahren aufgenommen). Zweitens erscheint auch der UNHCR personell und logistisch auf absehbare Zeit nicht in der Lage, eine solche Anzahl an Verfahren durchzuführen; für das Jahr 2014 werden innerhalb des Flüchtlingshilfswerks Personalkapazitäten veranschlagt, die zur Durchführung von Resettlement-Maßnahmen für weltweit 49.281 Personen ausreichen sollen.<sup>16</sup> Drittens ermöglicht die gegenwärtige Fondsausstattung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds ein solches Ziel nicht.<sup>17</sup>

Im Kontext der Diskussion um eine Ausweitung des gemeinschaftlichen Resettlements als Maßnahme der innereuropäischen Solidarität ist zudem auf so genannte ‚Relocation‘-Maßnahmen hinzuweisen (im Antrag auf Drs. 18/288 nicht thematisiert), die innerhalb der EU bereits erfolgreich praktiziert wurden.<sup>18</sup> Im Sinne einer größeren Solidarität und einer besseren Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sieht der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds einen auf finanzielle Anreize gegründeten Mechanismus für die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz genießen, von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat vor. Solch ein Mechanismus könnte Mitgliedstaaten mit einem absolut oder proportional höheren Aufkommen an Asylsuchenden bzw. anerkannten Flüchtlingen entlasten und sollte beim Bestreben einer ganzheitlichen Weiterentwicklung einer solidarischen EU-Flüchtlingspolitik zukünftig wesentlich stärker genutzt werden. Im Zusammenhang mit der Relocation-Ansatz ist jedoch auch eine politische Debatte über die Ermöglichung von Freizügigkeitsrechten für unwiderruflich anerkannte GFK-Flüchtlinge innerhalb der EU zu führen (siehe dazu unten).

---

Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, inklusive einer Liste der spezifischen gemeinsamen Neuansiedlungsprioritäten der Union.

<sup>15</sup> Vgl. Erwägungsgründe (12) und (38) der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

<sup>16</sup> Vgl. UNHCR 2013: UNHCR Projected Global resettlement Needs 2014. <http://www.unhcr.org/51e3eabf9.html>, S. 8.

<sup>17</sup> Gemäß Art. 15 Abs. 1 b) der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 werden in den Jahren 2014 bis 2020 insgesamt 360 Mio. EUR für spezifische Maßnahmen nach Artikeln 16, 17 und 18 der VO veranschlagt, zu denen neben Resettlement auch Relocation und die Durchführung spezieller regionaler Schutzprogramme gehören. Allein jedoch die über den Fonds erstattete Durchführung des Resettlement von 100.000 Flüchtlingen würde gemäß den Vorgaben von Art. 17 Abs. 1 der VO Mittel von mindestens 600 Mio. EUR pro Jahr erfordern.

<sup>18</sup> European Asylum Support Office 2012: EASO Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta. <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>.





*Gemeinsame Aufnahmeaktion zur Entlastung der überforderten Nachbarstaaten Syriens – Nr. II. c)*

Im Lichte der Situation in Syrien sowie in den unmittelbaren Nachbarstaaten sind Initiativen zur schnellen und unkomplizierten Aufnahme sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene dringend erforderlich. Durch seine beiden Bundes-Aufnahmeprogramme, mit denen jeweils 5.000 syrischen Flüchtlingen die Aufnahme in Deutschland zugesagt wurde,<sup>19</sup> hat Deutschland auch gegenüber den anderen Staaten der EU ein positives Zeichen gesetzt. Es bleibt zu hoffen, dass möglichst viele Mitgliedstaaten sich mit ähnlichen Zusagen anschließen. Im Rahmen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im Juni 2014 wurde Einigkeit darüber erzielt, weitere 10.000 Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsland Syrien aufnehmen, zumal die Zahl der Anträge im Rahmen der beiden ersten Aufnahmeprogramme die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze um ein Vielfaches überschritten hat.

Am 8. Mai 2014 hat der Deutsche Bundestag einen Beschlussantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD mehrheitlich angenommen, in dem die Bundesregierung u. a. aufgefordert wird, „sich auch auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass auch die anderen EU-Länder deutlich mehr Flüchtlinge außerhalb des Asylsystems aufnehmen“.<sup>20</sup> Verwiesen wird ferner auf eine von der EU-Kommission einzuberufende Syrien-Flüchtlingskonferenz, auf der sich alle EU-Mitgliedstaaten auf konkrete Zahlen und Verfahren zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge einigen sollten. Eine solche Konferenz unter Beteiligung des UNHCR war für 26./27. Juni 2014 geplant.<sup>21</sup>

Die Europäische Union sollte über die aktuelle Nothilfe hinaus in den nächsten Jahren jedoch auch eine Rechtsgrundlage entwickeln, auf deren Basis sie bei vorübergehenden Krisensituationen (wie etwa einem Bürgerkrieg) Menschen in großer Zahl (und damit kollektiv) vorübergehend aufnehmen kann, ohne sie in individuelle Schutzverfahren zu drängen. Über den nationalen Rahmen hinaus sollten sich die EU-Mitgliedstaaten daher darauf verständigen, einen temporären Schutzstatus (Temporary Protected Status) zu schaffen, um aus humanitären Gründen gemeinsam und koordiniert beispielsweise syrische Flüchtlinge aufzunehmen.<sup>22</sup> Dies ist unter dem Dach der bislang noch nie in Kraft gesetzten Richtlinie zum vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms<sup>23</sup> möglich. Entsprechende Bemühungen der Bundesregierung, die Richtlinie EU-weit zu aktivieren, waren bisher leider nicht erfolgreich. Angesichts von mehr als

---

<sup>19</sup> Die Aufnahme erfolgt auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG, die Verteilung nach Königsteiner Schlüssel.

<sup>20</sup> BT-Drs. 18/1333, S. 3. Die gleiche Aufforderung war bereits im interfraktionellen Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen aus der 17. Wahlperiode enthalten; vgl. BT-Drs. 17/14136, S. 1.

<sup>21</sup> Die Ergebnisse dieser sog. Pledging-Konferenz standen bei Manuskriptabschluss der vorliegenden Stellungnahme noch nicht fest.

<sup>22</sup> Vgl. SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 89.

<sup>23</sup> Richtlinie 2001/55/EG über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.



zwei Millionen Syrern, die aus ihrem Land geflohen sind, und weiteren vier Millionen Flüchtlingen innerhalb Syriens sowie weiterer Konfliktherde vor allem in Teilen Afrikas und Asiens sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für einen solchen Mechanismus stark machen.

*Auflösung der Grenzschutzagentur Frontex, Aufgabe einer Politik der Grenzabschottung und Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr in Drittländer, Einstellung von Grenzüberwachungsprojekten; Rettung von Menschen in Seenot und sicherer Zugang zum Asylverfahren in der EU – Nrn. II. d) und e)*

Der Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode sieht vor, bei durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex koordinierten Maßnahmen der Grenzsicherung sowie bei der Kooperation mit Drittstaaten für die konsequente Einhaltung menschenrechtlicher und humanitärer Standards einzutreten. Dabei sollen der Grundsatz der Nichtzurückweisung und die Pflicht zur Seenotrettung umfassend geachtet werden. Erst vor wenigen Wochen wurde zudem die überarbeitete Frontex-Verordnung vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet. Damit besteht einerseits die Möglichkeit, die Arbeit von Frontex stärker zu kontrollieren, nicht zuletzt durch einen beratenden Grundrechtsbeauftragten sowie ein Konsultationsforum für Grundrechtsfragen unter Beteiligung von EASO, der Europäischen Grundrechteagentur (FRA) und des UNHCR. Explizit wurden das Ziel der Rettung von Menschenleben an den EU-Außengrenzen (inklusive der Seenotrettung unabhängig von Nationalität oder Status der Schiffbrüchigen) sowie das re-foulment-Verbot aufgenommen. Es wird in den nächsten Jahren zu evaluieren sein, inwieweit sich die Einhaltung der Grundrechte im Rahmen Frontex-koordinierter Einsätze (aber auch der Grenzsicherungsmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten) wirksam kontrollieren lässt und ob Frontex seinem ‚doppelten Mandat‘ eines wirksamen Grenzschutzes unter Erfüllung seiner Verpflichtung zur Seenotrettung gerecht werden kann.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung nach einer Auflösung von Frontex sowie des ebenfalls erst vor wenigen Monaten beschlossenen Europäischen Grenzüberwachungssystems Eurosur zum gegenwärtigen Zeitpunkt unangemessen. Der Zielsetzung, dass auf hoher See gerettete Schutzsuchende einen sicheren Zugang zu einem fairen Asylverfahren in der EU erhalten müssen, ist hingegen unbedingt zuzustimmen; die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen zu Frontex und Eurosur sowie der flüchtlingspolitische Acquis der Union und die Europäische Menschenrechtskonvention scheinen dafür – nicht zuletzt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – keine Hindernisse zu sein.

Hingegen erschließt sich ohne weitere Begründung nicht, warum Überlebenden von Schiffskatastrophen grundsätzlich ein (gruppenbezogenes) Bleiberecht in der EU erteilt werden muss, zumal ihnen laut Antrag der sichere Zugang zu einem fairen (individuellen) Asylverfahren gewährt werden soll.

---

<sup>24</sup> Vgl. Haarhuis, Daniela 2013: Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex, in: Asylmagazin, 1-2/2013, S. 10–16.



*Änderung der Dublin-Verordnung zugunsten einer Wahlmöglichkeit für Asylsuchende; Freizügigkeitsrecht für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte als Maßnahme zur solidarischen Verantwortungsteilung – Nrn. II. f) und g)*

Die Frage nach einer Weiterentwicklung des Dublin-Mechanismus sollte in den Mittelpunkt der künftigen gemeinsamen europäischen Asylpolitik rücken – und dies nicht nur hinsichtlich der Auswirkungen des Systems der Inhaftierungen und Überstellungen auf die Schutzsuchenden selbst,<sup>25</sup> sondern auch im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand und eine adäquate Verteilung der Verantwortlichkeiten und Belastungen, die aus der Asylaufnahme resultieren, unter den Mitgliedstaaten. Obwohl Kommission, europäisches Parlament und Rat sich mit Verweis auf den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Grundsatz der Solidarität wiederholt für ein Asylsystem ausgesprochen haben, das diesem Grundsatz gerecht wird, hat sich bislang kein Vorschlag durchgesetzt. Vielmehr lehnen die meisten EU-Staaten neue Verbindlichkeiten strikt ab. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist der Ansatz einer Wahlmöglichkeit für Asylsuchende hinsichtlich des EU-Staates, in dem sie ihren Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen (und einer faktischen Abschaffung des Dublin-Ansatzes), kritisch auf seine Realisierungsmöglichkeiten hin zu überprüfen.

Erstens wäre eine Ablösung der gegenwärtigen Zuständigkeitsbestimmung unter Erwägungen der im gemeinschaftlichen Recht kodifizierten Garantie für jeden Schutzsuchenden, ein Verfahren zu erhalten, u. U. problematisch, da die Dublin-III-Verordnung die Verfahrenszuständigkeit nach dem Ausschließlichkeitsprinzip einem Mitgliedstaat verbindlich zuschreibt. Bei einem ‚Free Choice‘-Verfahren fiel es vermutlich schwerer, die verbindliche Zuständigkeit für die Durchführung eines fairen Verfahrens rechtlich zu verankern bzw. zu überprüfen. Hinzu kommt, dass Mitgliedstaaten, deren Schutzsysteme den im GEAS vereinbarten Standards zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht erfüllen und die von Schutzsuchenden eher gemieden werden, keinerlei Anreiz hätten, ihre Standards zu erhöhen; im schlechtesten Fall könnten Mitgliedstaaten mit einer als zu hoch wahrgenommenen Anzahl von Asylbewerbern versucht sein, ihre Standards im Sinne eines ‚Race to the Bottom‘ tendenziell auf das Mindestmaß (oder sogar darunter) abzusenken. Zweitens würde die Aufgabe des Anspruchs der EU, als politische Einheit gemeinschaftlich für Asylaufnahmen und -verfahren zuständig zu sein, dem Gedanken eines kohärenten Asylsystems, ja dem europäischen Integrationsgedanken an sich, zuwiderlaufen – denn die freie Wahl des Asyllandes würde zwangsläufig einen gewissen Grad an Renationalisierung implizieren und damit tendenziell einer weiteren Angleichung der Aufnahme- und Verfahrensstandards entgegenwirken. Und schließlich sind – drittens – unter den Mitgliedstaaten derzeit keine Tendenzen zu erkennen, Kontrollmöglichkeiten an den EU-Außengrenzen etwa durch Abschaffung des Tatbestandes der illegalen Einreise zu reduzieren und dadurch ggf. eine weitere Steigerung der Asylgesuche im eigenen Land zu riskieren. Eine solche weitere Ungleichverteilung wäre jedoch bei freier Wahlmöglichkeit der Asylsuchenden sehr wahrscheinlich.

Benötigt wird hingegen ein Orientierung schaffender analytischer Rahmen, der es erlaubt zu ermitteln, welcher Anteil aller in der Union entgegengenommenen Schutzbegehren unter Ge-

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu stellvertretend für zahlreiche Studien und Berichte von Nichtregierungsorganisationen Jesuit Refugee Service Europe 2013: Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection (The DIASP project).



rechtigkeits- und Solidaritätsgesichtspunkten auf jeden einzelnen Mitgliedstaat entfallen sollte. Ausgehend von der Ermittlung einer solchen ‚fairen Aufnahmequote‘ könnte eine fundierte Einschätzung von Überforderungssituationen erfolgen. Es wäre daher von großem Wert, wenn es gelänge, einen Indikator für die Flüchtlingsaufnahme zu entwickeln, der länderübergreifend als gerecht und fair akzeptiert wird.

Der SVR-Forschungsbereich hat in Kooperation mit Dr. Angenendt von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ein Modell zur Bestimmung fairer Aufnahmequoten vorgelegt, die nach einer nachvollziehbaren Berechnungsmethode jährlich angepasst werden können.<sup>26</sup> In dem vorgeschlagenen Modell orientiert sich die Flüchtlingsaufnahme an den jeweiligen Kapazitäten.<sup>27</sup> Der UNHCR setzt bereits seit Jahren die Zahl der in einem Land gestellten Asylanträge ins Verhältnis zu dessen Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl, um entsprechende Rangordnungen bei der Schutzgewährung aufzustellen.<sup>28</sup> Auch in das hier entwickelte Modell gehen diese beiden Parameter als wichtigste Größen ein. Sie werden jedoch um zwei weitere Faktoren ergänzt: die geografische Größe eines EU-Landes und seine Arbeitslosenquote. Um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen angemessen zu berücksichtigen, wird jeweils ein Mehrjahresdurchschnitt gebildet (siehe Tabelle).

**Tabelle: Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten**

Faktor	Indikator	Wirkung	Gewichtung
Wirtschaftskraft	Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt der letzten 5 Jahre	Proportional; je höher der nationale Anteil am BIP der EU, desto höher der Faktor	40%
Bevölkerung	Gesamtbevölkerung im Durchschnitt der letzten 5 Jahre	Proportional; je größer der Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung der EU, desto höher der Faktor	40%
Fläche	Territoriale Größe des Mitgliedstaates in qkm	Proportional; je größer der Anteil des Staatsgebiets am gesamten Territorium der EU, desto höher der Faktor	10%
Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitte) über die letzten 5 Jahre	Umgekehrt proportional; je höher die Arbeitslosenquote, desto niedriger der Faktor	10%

Quelle: Eigene Darstellung

<sup>26</sup> SVR-Forschungsbereich 2013: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.

<sup>27</sup> Vgl. dazu auch Bovens, Luc/Chatkupt, Chlump/Smead, Laura 2012: Measuring Common Standards and Equal Responsibility-Sharing in EU Asylum Outcome Data, in: European Union Politics, 13: 1, S. 70–93; Czaika, Mathias 2005: A Refugee Burden Index: Methodology and its Application, in: Migration Letters, 2: 2, S. 101–125; Matrix Insight Ltd/Thielemann, Eiko/Williams, 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; hier S. 56f.

<sup>28</sup> UNHCR 2013: Asylum Trends 2012. Levels and Trends in Industrialized Countries, Geneva.





Der Anteil des jeweiligen Mitgliedstaates am gesamten Bruttoinlandsprodukt der EU soll als wichtiger Faktor wirken (gewichtet mit 0,4), ausgehend von der Annahme, dass die stärksten Volkswirtschaften – unabhängig von allen anderen Gegebenheiten – auch die größten Belastungen bei der Flüchtlingsaufnahme schultern können. Als zweiter Faktor geht mit gleicher Gewichtung (0,4) die Bevölkerungszahl des Mitgliedstaates in die Berechnung ein. Je größer die Bevölkerungszahl (und damit tendenziell auch die Zahl der Arbeitskräfte) eines Landes ist, umso leichter fällt auch die Aufnahme von Schutzsuchenden. In die gleiche Richtung wirkt als dritter Faktor die territoriale Ausdehnung des Mitgliedstaates. Damit wird insbesondere das mitunter von kleineren Ländern (z. B. Malta) vorgebrachte Argument eines „Platzproblems“ berücksichtigt. Indes trägt die schwächere Gewichtung (0,1) dieses Faktors der Tatsache Rechnung, dass es unter den flächenmäßig großen Ländern der EU auch viele mit dünn besiedelten Gebieten gibt. Als vierter Faktor wird – ebenfalls geringer gewichtet – das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im jeweiligen EU-Staat einbezogen (0,1). Auch leistungsfähige Volkswirtschaften können von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sein. Eine Erkenntnis der soziologischen und sozialpsychologischen Migrationsforschung ist, dass in Phasen hoher Arbeitslosigkeit fremdenfeindliche Einstellungen in der Bevölkerung zunehmen<sup>29</sup> und deren Bereitschaft tendenziell sinkt, Flüchtlingen Schutz zu gewähren.

Bei Anwendung des Mehrfaktorenmodells auf die zwischen 2009 und 2013 in der EU gestellten rund 1,6 Mio. Asylanträge zeigt sich, dass einige Mitgliedstaaten überproportional von Aufnahmen betroffen waren, andere jedoch nur einen Bruchteil der Asylbewerber aufgenommen haben, die sie aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, Bevölkerungszahl, Landesgröße und Arbeitslosenquote hätten übernehmen können. Zu letzteren gehören vor allem die Staaten der EU-Osterweiterungen von 2004 und 2007, aber auch Spanien und Portugal (siehe Anlage S. 17). Würden sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein solches Mehrfaktorenmodell zur Ermittlung fairer Aufnahmequoten einigen, könnte dies auf zweifache Weise genutzt werden: Die fairen Quoten könnten – erstens – als Orientierung für eine gerechtere Verteilung dienen. Dabei würden die Mitgliedstaaten ihre jeweils zu Jahresbeginn fixierte Aufnahmequote nach dem realen Aufkommen erfüllen und diese Asylanträge bearbeiten. Wenn die Zahl der Schutzsuchenden die jeweilige Landesquote überschreitet *und* der betreffende Staat sich überlastet sieht und explizit einen Ausgleich wünscht, könnten Teilkontingente auf andere EU-Staaten verteilt werden. Infrage kämen dafür vor allem jene Mitgliedstaaten, deren tatsächliches Flüchtlingsaufkommen deutlich unter dem Anteil liegt, der nach ihrer Quote fair wäre. Dies böte im Einzelfall auch die Möglichkeit, dem Bedürfnis von Asylsuchenden nachzukommen, ihr Verfahren in einem bestimmten Mitgliedstaat zu betreiben – etwa weil sich dort bereits Familienmitglieder aufhalten oder Sprachkenntnisse vorhanden sind.

Ein solches Vorgehen würde auf der Bereitschaft zur solidarischen Lastenteilung auf Grundlage der als fair akzeptierten Quoten beruhen und könnte im Europäischen Rat ausgehandelt werden. Alternativ dazu könnten faire Aufnahmequoten – zweitens – dazu dienen, ein System des finanziellen Ausgleichs für die Kosten der Unterbringung und die Durchführung der Verfahren

---

<sup>29</sup> Vgl. Kunovich, Robert M. 2013: Labor Market Competition and Anti-Immigrant Sentiment: Occupations as Contexts, in: International Migration Review, 47: 3, S. 643–685.



zu entwickeln. Dafür würden die Mitgliedstaaten beispielsweise nach Maßgabe ihrer Aufnahmequote jährlich einen Betrag in einen Solidaritätsfonds einzahlen. Die Ausstattung des Fonds könnte sich an der Gesamtzahl der im jeweiligen Vorjahr in der EU gestellten Asylanträge bemessen, wobei ein durchschnittlicher Pauschalbetrag pro Aufnahme zugrunde gelegt würde. Die Auszahlungen aus dem Fonds würden sich dann am Jahresende nach der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Asylbewerber richten. Nettozahler eines ‚Dublin-Ausgleichsfonds‘ wären somit vor allem jene Mitgliedstaaten, die wiederholt weniger Asylbewerber aufnehmen, als es ihren Kapazitäten gemäß der fairen Quote entspricht. Diese Option würde die Zuständigkeitsverteilung gemäß der Dublin-Verordnung zunächst unangetastet lassen, jedoch einen ergänzenden finanziellen Ausgleich bieten. Dabei müsste sichergestellt werden, dass ein solcher Fonds von den Mitgliedstaaten nicht dazu missbraucht werden kann, die Zahl ihrer Asylbewerber bewusst niedrig zu halten und sich ‚freizukaufen‘.

Das vorgeschlagene Modell sollte nicht als starres Instrument zur Bestimmung fixer Aufnahmequoten dienen, sondern als unterstützende Heuristik zur nachvollziehbaren Bestimmung der theoretisch fairen Kontingente bei der Verteilung innereuropäischer Verantwortung im Hinblick auf die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz. Bei der für das Jahr 2015 vorgesehenen Evaluierung des Dublin-Mechanismus sollte ein solcher Ansatz Berücksichtigung finden. So könnte es sich empfehlen, das Mehrfaktorenmodell künftig als eine Orientierung bei der Feststellung von Überforderungssituationen einzelner Mitgliedstaaten zu nutzen. Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang ein institutionelles Modell vorgeschlagen, bei dem einzelne EU-Mitgliedstaaten eine Überforderungssituation der Europäischen Kommission bzw. einem neu zu gründenden EU-Asylgremium (etwa im Sinne einer ‚flüchtlingspolitischer Troika‘ aus Kommission, Rat und EP) anzeigen. Das entsprechende Gremium müsste dann beurteilen, ob tatsächlich eine Überforderung vorliegt, und gegenüber dem Europäischen Rat eine Empfehlung aussprechen. Eine wichtige Hilfestellung für die Beurteilung wäre die Frage, ob das betreffende Land seine Aufnahmequote nach dem Mehrfaktorenmodell bereits erfüllt hat. Wird die Überforderungssituation anerkannt, setzt der EU-weite Mechanismus ein, der den betroffenen Mitgliedstaat besonders unterstützt und ggf. die übrigen Mitgliedstaaten verpflichtet, nach einem Verteilungsschlüssel eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen aus diesem Land aufzunehmen. Eine solche Ergänzung des Dublin-Mechanismus könnte Staaten entlasten, die von einer hohen Zahl von Flüchtlingen betroffen sind, dabei das an sich bewährte Prinzip der Antragstellung im Ersteinreisestaat beibehalten und es weiterentwickeln.<sup>30</sup>

Auf Basis der Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU<sup>31</sup> erhalten Drittstaatsangehörige, die sich unmittelbar vor der Stellung des entsprechenden Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufgehalten haben, in der Regel die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten. Voraussetzung sind feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen, eine Krankenversicherung sowie ggf. die Erfüllung bestimmter Integ-

<sup>30</sup> SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 88f.

<sup>31</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.



rationsanforderungen. Anerkannte Flüchtlinge sowie Schutzsuchende vor Abschluss ihres Verfahrens sind von dieser Freizügigkeitsoption jedoch explizit ausgeschlossen. Flüchtlinge, subsidiär Geschützte und Personen mit sonstigem humanitär oder politisch begründetem Aufenthalt haben darüber hinaus in den EU-Mitgliedstaaten z. T. sehr unterschiedlich ausgestaltete Aufenthaltstitel.<sup>32</sup> Im Rahmen der verschiedenen Rechtsakte zur Etablierung und Vollendung des GEAS spielten Pläne zur Ermöglichung der Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen mit einem humanitären Status bislang eine untergeordnete Rolle.<sup>33</sup>

Im Rahmen der Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen flüchtlingspolitischen Regelungen wäre es durchaus zu begrüßen, wenn sich die Mitgliedstaaten – auch im Lichte der internen Solidarität und einer weiteren Harmonisierung des gemeinsamen Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – über Möglichkeiten zur gegenseitigen Anerkennung von Aufenthaltstiteln von Personen verständigten, die sich aus asyl- bzw. völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen in den Mitgliedstaaten der EU aufhalten – einschließlich einer angemessenen Frist, nach der anerkannten Flüchtlingen das Recht auf volle Binnenmobilität ermöglicht werden könnte. Mit Blick auf die in Deutschland weiterhin obligatorische Überprüfung der Voraussetzungen bei Asylberechtigten bzw. Personen mit zuerkannter Flüchtlingseigenschaft erscheint es praktikabel, entsprechende Freizügigkeitsregelungen nach drei Jahren vorzusehen.<sup>34</sup> Dabei erscheint es vor dem Hintergrund der besonderen Lage von Flüchtlingen wenig ratsam, die Gewährung von Freizügigkeitsrechten an ähnlich hohe Voraussetzungen zu koppeln wie bei den Drittstaatsangehörigen, die als langfristig Aufenthaltsberechtigte den Aufenthaltstitel zur EU-Freizügigkeit erlangen (siehe oben).

*Durchsetzung höherer, einheitlicher Standards im Asylverfahren, bei der Anerkennung, der Unterbringung und der Gewährung grundlegender sozialer Rechte – Nr. II. h)*

Die im vorherigen Abschnitt erläuterte Weiterentwicklungsoption für den Dublin-Mechanismus, aber auch alle anderen Reformüberlegungen für das GEAS, die sich am Solidaritätsgedanken der EU orientieren, setzen voraus, dass die Verfahrens- und Schutzstandards in der Europäischen Union ein möglichst einheitliches und den asyl- und menschenrechtlichen Anforderungen vollumfänglich gerecht werdendes Niveau erreichen. Den Mitgliedstaaten bleibt eine Frist bis zur Jahresmitte 2015, um die GEAS-Richtlinien in nationales Recht umzusetzen. Entscheidend wird sein, wie die nun etwas höheren Standards in jenen Staaten umgesetzt werden, deren nationale Asylsysteme überlastet sind oder welche die nach aktuellem EU-Recht geforderten Mindeststandards deutlich unterschreiten. So würde eine Umsetzung der neuen Aufnahmebericht-

<sup>32</sup> Vgl. European Migration Network 2010: The different national practices concerning granting of non-EU harmonized protection statuses, Brussels.

<sup>33</sup> In Deutschland forderten Pro Asyl, Interkultureller Rat und der DGB in einem gemeinsamen Papier zur Bundestagswahl 2013, dass Flüchtlinge „mit der Anerkennung den Aufenthaltstitel nach der Richtlinie zum Daueraufenthalt-EG erhalten (Recht auf Freizügigkeit)“; vgl. <http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Broschuere-lang-web.pdf>, S. 15.

<sup>34</sup> Die Widerrufs- bzw. Rücknahmeprüfungen sind gemäß § 73 Abs. 2a AsylverfG zwingend spätestens nach Ablauf von drei Jahren ab letztinstanzlicher Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. die Anerkennung als Asylberechtigter durchzuführen.



linie die derzeit mit Mängeln behafteten Aufnahme-, Verfahrens- und Entscheidungsbedingungen in Mitgliedstaaten wie Griechenland, Ungarn, Italien, Bulgarien oder Zypern, wo Asylbewerber häufig noch unzumutbaren Verhältnissen ausgesetzt sind, deutlich verbessern.

Als Folge des komplexen europäischen Gesetzgebungsverfahrens, der Vielzahl der beteiligten Akteure und der unterschiedlichen Rechtskulturen in Europa enthält der das GEAS aber zahlreiche optionale Regelungen, die im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik weiterhin nationale Handlungsspielräume eröffnen. Das wird nachfolgende Konkretisierungen erforderlich machen (wahrscheinlich auch über gerichtliche Entscheidungen).<sup>35</sup> Entscheidend wird sein, wie die neuen Regeln in nationales Recht übertragen und in der Praxis umgesetzt werden. Es wird aber einige Zeit dauern, bis die Umsetzung des GEAS-Pakets beurteilt werden kann. Erst im Anschluss an diesen Prüfungsprozess sollten auf empirischer Basis grundlegende Weiterentwicklungen des GEAS-Besitzstandes erwogen werden.

#### *Beseitigung der Fluchtursachen – Nr. II. i)*

Bei ihrem Gipfel im Juni 2014 haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sich darüber verständigt, dass es ein wesentlicher Bestandteil der Migrationspolitik der EU sein muss, die eigentlichen Ursachen für die irregulären Migrationsströme anzugehen, die zur Belastung der Schutzsysteme führen, etwa indem die Migrationspolitik in wesentlich stärkerem Maße zu einem integralen Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik wird. Die Beseitigung von Fluchtursachen stellt die komplexeste Herausforderung dar, um die Risiken der Fluchtmigration strukturell zu reduzieren. Gefragt sind hier neben migrations- und entwicklungspolitischen auch außenpolitische, wirtschafts- und handelspolitische Ansätze. Auf letztere kann im Rahmen dieser Stellungnahme jedoch nicht näher eingegangen werden.

Hingegen hat sich der Sachverständigenrat detaillierter mit migrationspolitischen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Schnittmengen mit Aktivitäten der Entwicklungspolitik auseinandergesetzt: Eine viel diskutierte Möglichkeit, auf wachsende Flüchtlingszahlen und die sich häufenden Tragödien im Mittelmeer zu reagieren, besteht darin, neue legale Einwanderungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmigration zu schaffen. Ein vielversprechender Ansatz sind sog. Mobilitätspartnerschaften. Dabei handelt es sich um vertraglich abgesicherte Kooperationen zwischen der EU sowie interessierten EU-Mitgliedstaaten auf der einen Seite und ausgewählten Drittstaaten auf der anderen Seite, die migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander verbinden sollen. Im Idealfall lässt sich durch Mobilitätspartnerschaften eine ‚Triple-Win‘-Situation erreichen: (1) Personen aus Drittstaaten erhalten darüber eine legale Alternative zum Asylverfahren und damit die Perspektive eines zeitlich befristeten Aufenthalts in Europa; (2) die Herkunftsländer werden in einer schwierigen Übergangssituation entwicklungspolitisch unterstützt, da durch Rücküberweisungen und Technologietransfer wirtschaftliches Wachstum gefördert wird; (3) die europäischen Aufnahmeländer schließlich erhalten damit ein zusätzliches Instrument, um den Fachkräftemangel abzumildern.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 81.

<sup>36</sup> SVR 2011 (s. Fußnote 13), S. 216–229; SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 89.



Die wachsende wissenschaftliche Literatur zum Themenkomplex ‚Migration und Entwicklung‘ geht mittlerweile fast konsensual davon aus, dass gut gesteuerte Migrationsprogramme oder aufenthaltsrechtliche Regime, die spontane zirkuläre Wanderungsmuster ermöglichen, Armut und Unterentwicklung massiv entgegenwirken können. Dies setzt allerdings voraus, dass migrationspolitische Erwägungen in Zukunft systematischer und nachhaltiger sowohl in nationale, bilaterale als auch internationale Arrangements der Entwicklungszusammenarbeit eingebettet werden.<sup>37</sup>

Mit bestem Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme und  
freundlichen Grüßen

Dr. Jan Schneider  
Leiter des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat  
deutscher Stiftungen für Integration und Migration

---

<sup>37</sup> Vgl. Angenendt, Steffen 2014: Triple-Win Migration – Challenges and Opportunities. Framework Paper, Migration Strategy Group on Global Competitiveness.





## Anlage: Modell für eine faire Lastenteilung bei der Aufnahme von Asylbewerbern in Europa

	Asylzahlen		Anteile gemäß Modell u. Abweichungen			
	De-facto Asylanträge 2009-2013	Anteil an allen Anträgen 2009-2013	Faire Quote laut Modell	Fairer Anteil gemäß Modell	Abweichung zu Modell	Abweichung zum Modell (in Prozent)
Schweden	183.800	11,37%	3,03%	49.015	134.785	274,99%
Belgien	95.980	5,94%	2,32%	37.521	58.459	155,80%
Österreich	76.160	4,71%	2,26%	36.587	39.573	108,16%
Schweiz	92840	5,74%	2,81%	45.510	47.330	104,00%
Griechenland	53.320	3,30%	1,88%	30.472	22.848	74,98%
Zypern	11.010	0,68%	0,40%	6.496	4.514	69,50%
Frankreich	257.510	15,93%	12,49%	201.910	55.600	27,54%
Norwegen	57.600	3,56%	2,81%	45.486	12.114	26,63%
Malta	8.650	0,53%	0,43%	7.010	1.640	23,40%
Ungarn	29.190	1,81%	1,48%	23.988	5.202	21,69%
Deutschland	288.840	17,86%	15,15%	244.920	43.920	17,93%
Niederlande	63.890	3,95%	3,65%	59.081	4.809	8,14%
Dänemark	26.330	1,63%	1,59%	25.635	695	2,71%
Verein. Königreich	136.380	8,43%	11,02%	178.227	-41.847	-23,48%
Italien	106.950	6,61%	10,11%	163.438	-56.488	-34,56%
Finnland	18.960	1,17%	1,96%	31.764	-12.804	-40,31%
Bulgarien	10.980	0,68%	1,14%	18.461	-7.481	-40,52%
Luxemburg	6.290	0,39%	0,67%	10.759	-4.469	-41,54%
Polen	45.360	2,81%	4,94%	79.862	-34.502	-43,20%
Irland	7.800	0,48%	1,16%	18.803	-11.003	-58,52%
Kroatien	3.530	0,22%	0,83%	13.372	-9.842	-73,60%
Litauen	1.800	0,11%	0,64%	10.273	-8.473	-82,48%
Slowakei	2.510	0,16%	0,90%	14.618	-12.108	-82,83%
Rumänien	7.430	0,46%	2,78%	44.966	-37.536	-83,48%
Spanien	16.240	1,00%	7,84%	126.708	-110.468	-87,18%
Slowenien	1.240	0,08%	0,62%	9.999	-8.759	-87,60%
Tsch. Republik	3.350	0,21%	1,78%	28.801	-25.451	-88,37%
Lettland	830	0,05%	0,51%	8.251	-7.421	-89,94%
Portugal	1.390	0,09%	1,69%	27.342	-25.952	-94,92%
Estland	320	0,02%	0,45%	7.257	-6.937	-95,59%
Island	430	0,03%	0,64%	10.378	-9.948	-95,86%
<i>Kontrollspalte</i>	1.616.910	1	1,000	1.616.910	0	

Asylantragszahlen laut UNHCR 2013

Arbeitslosenstatistik für Schweiz laut nationaler Statistik

Alle sonstigen Daten laut Eurostat-Datenbank

Berücksichtigt im Modell: alle Dublin-Staaten mit Ausnahme von Liechtenstein

Die Berechnung der Quote bezieht die gewichteten Faktoren Wirtschaftskraft, Bevölkerung, Landesfläche und Arbeitslosigkeit mit ein. Die genaue Berechnungsmethode findet sich in: SVR-Forschungsbereich (2013): Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung (Policy Brief).

### Download unter:

[www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf](http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf)

(deutsch)

[www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/12/European-Refugee-Policy\\_SVR-FB.pdf](http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/12/European-Refugee-Policy_SVR-FB.pdf)

(englisch)



# Mehrfaktoren-Modell zur Ermittlung fairer Aufnahmequoten im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

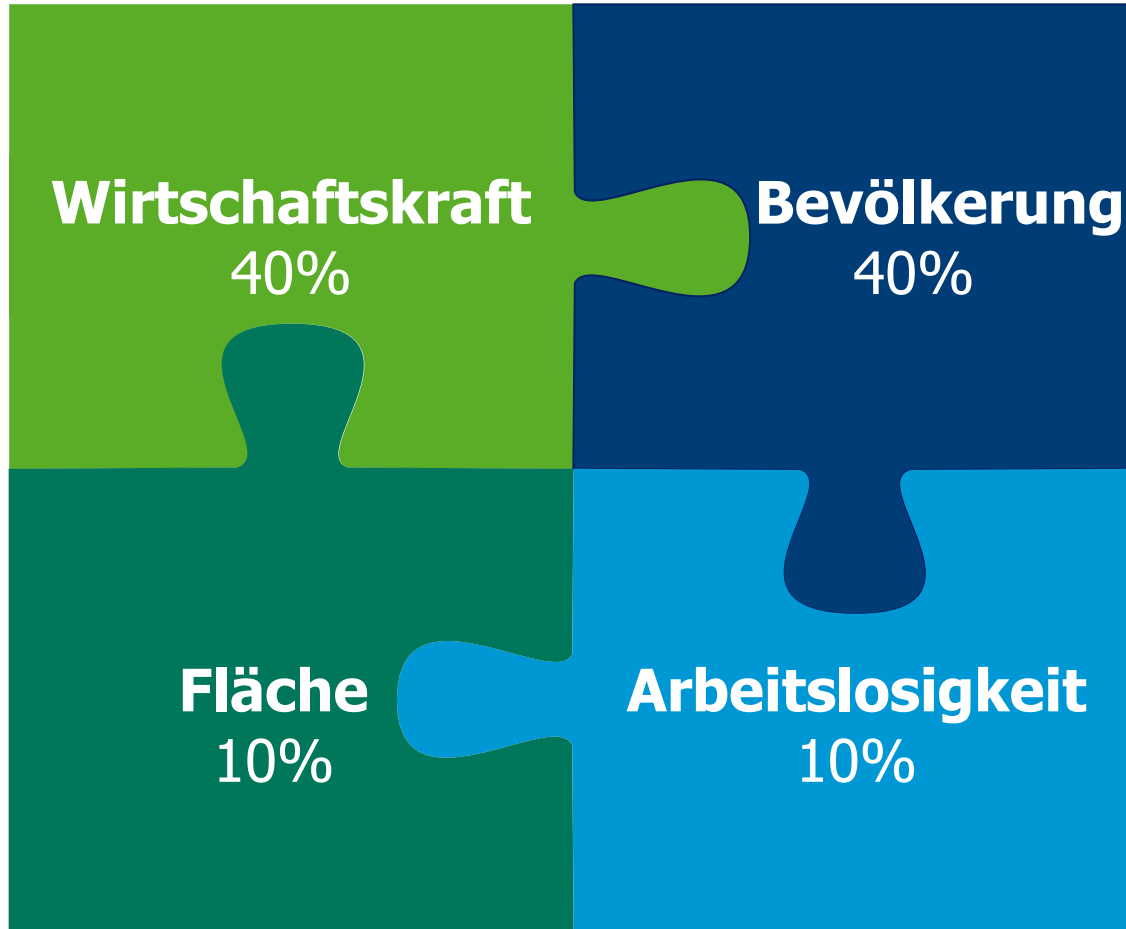
---

Statement im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses

Dr. Jan Schneider | 2. Juli 2014 | Berlin

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



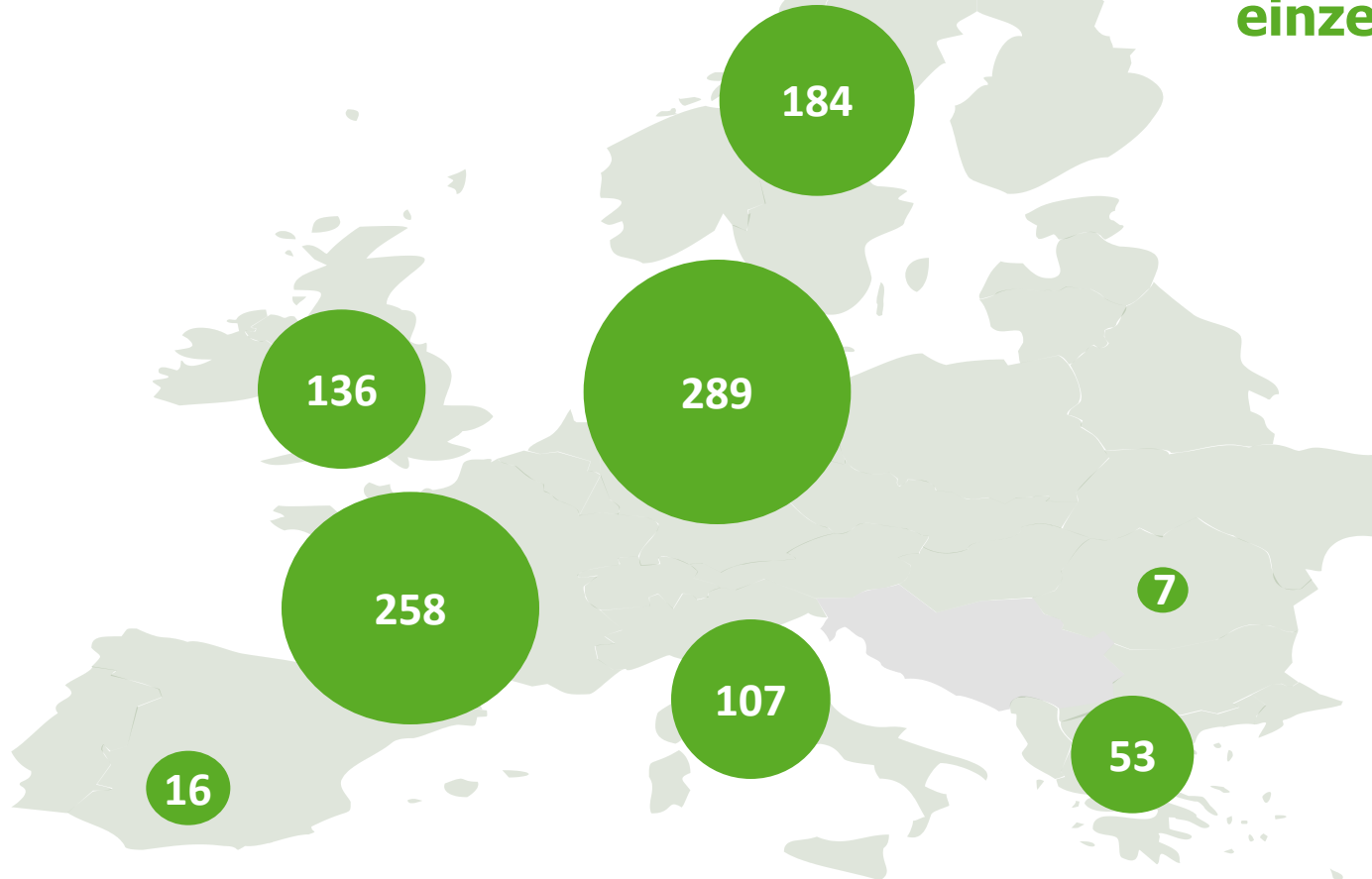




Asylbewerber gem. Eurostat

## Anzahl Asylaufnahmen in einzelnen EU-Staaten

2009-2013, in Tsd.

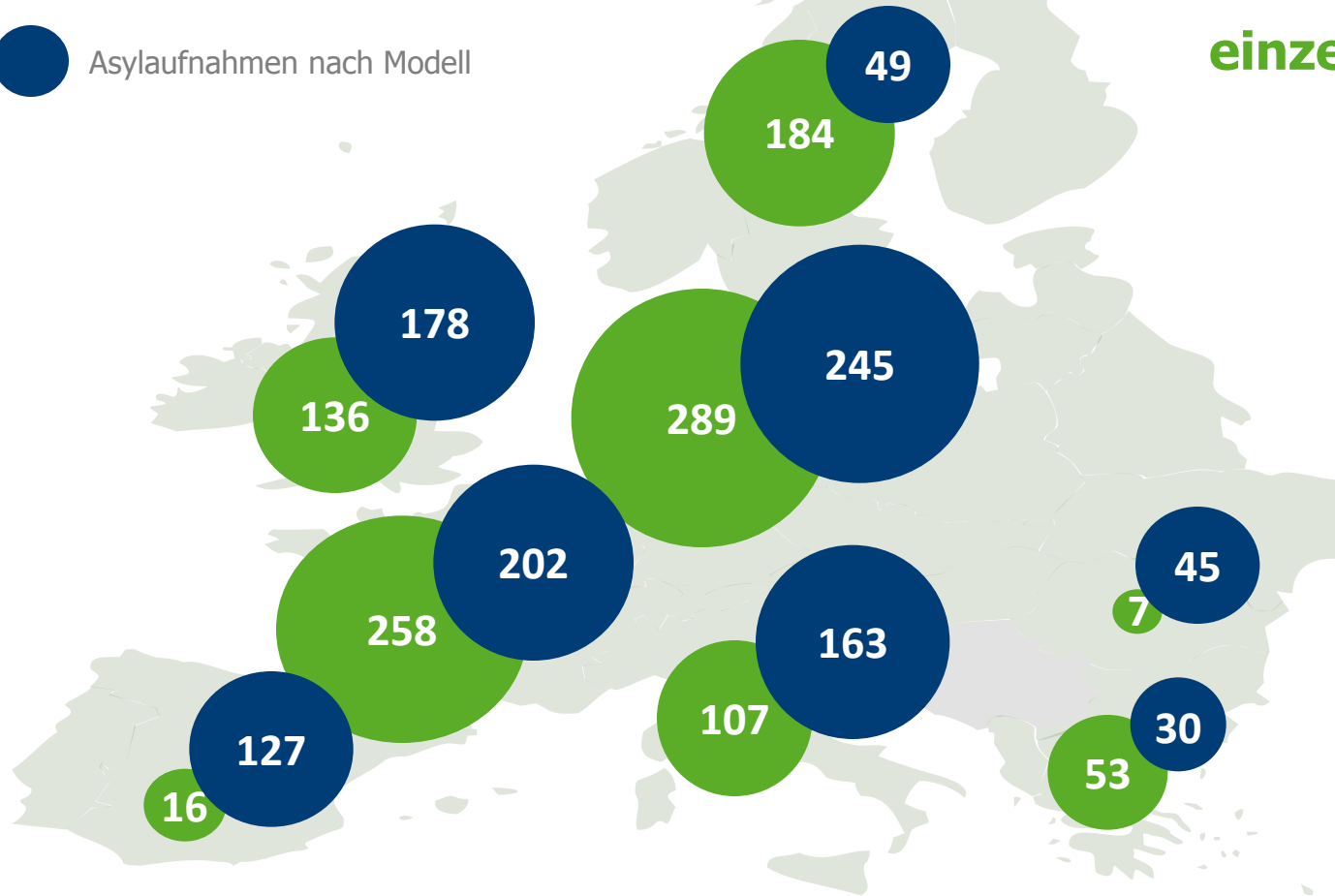


Asylbewerber gem. Eurostat

Asylaufnahmen nach Modell

# Anzahl Asylaufnahmen in einzelnen EU-Staaten

2009-2013, in Tsd.





# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

[schneider@svr-migration.de](mailto:schneider@svr-migration.de)

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland