



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 Zugriff, 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.¹ 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

¹ 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 Völkervertragsrecht 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):

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

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):

Belgien	75
Dänemark	140
Finnland	500
Frankreich	500
Irland	90
Liechtenstein	4
Luxemburg	60
Niederlande	250
Norwegen	1.000
Österreich	1.500
Portugal	23
Schweden	1.200
Schweiz	150
Spanien	130
Ungarn	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 %
EU27	46,8 %	53,7 %	61,3 %	91,2 %

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

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

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

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

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

PRO ASYL 2004: Asyllager in Nordafrika?

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

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

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

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

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

Zusammenfassung des Memorandums	
Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit	3
Memorandum	
Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit	8
A. Ein menschenrechtlich begründeter Flüchtlingsschutz	8
B. Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe	9
C. Strukturelle Defizite des Dubliner Systems	11
1. Übermäßige Belastung der grenznahen Mitgliedstaaten	11
2. Mangel einheitlicher Standards	13
3. Rechtliche Verantwortlichkeit und Verursacherprinzip	15
4. Schlussfolgerungen	16
D. Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Dubliner Systems	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
E. Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit	27
F. Aufnahmeverfahren und Aufteilung der Asylsuchenden in der Union	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 Systems¹ 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-Verordnung² 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.³ 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.⁴ 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,⁵ 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

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 Refoulementschartes.

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.⁶ Die Positionsbestimmungen von Kommission⁷, Rat⁸ und Europäischem Parlament⁹ 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*¹⁰ 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.

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*¹¹ 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

¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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

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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ Hierzu werden sie insbesondere auch durch die anderen Mitgliedstaaten und Institutionen der Union angehalten.¹⁹ 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.²⁰

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 Refoulementschutzes 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. 343/2003²¹, 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,²² 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.²³ 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.²⁴ 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.²⁵ Die Mitgliedstaaten lehnen jedoch eine verbindliche und dauerhafte Einrichtung derartiger Programme ab.²⁶ 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«²⁷ 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.²⁸ Allein aus Gründen der Effizienz, zur Sicherstellung der Überstellung, wurde in den letzten Jahren die Haftpraxis exzessiv ausgeweitet.²⁹

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 grundlegend 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.³⁰ 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,³¹ 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.³²

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*³³ 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*³⁴ 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.³⁵ 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 Dolk, 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.³⁶

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

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

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 Einwanderung 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.³⁷

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.³⁸

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 Refoulement-schutzes 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 Refoulement-schutzes 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

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

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

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

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

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

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