

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)106 G

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration



FORSCHUNGSBEREICH

SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Geschäftsführung: Dr. Cornelia Schu

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

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
Amtsgericht Charlottenburg HRB 118054

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

USt-IdNr: DE281288774

Berlin, 27. Juni 2014

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

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

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

BT-Drucksache 18/288

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

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

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

Hintergrund

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

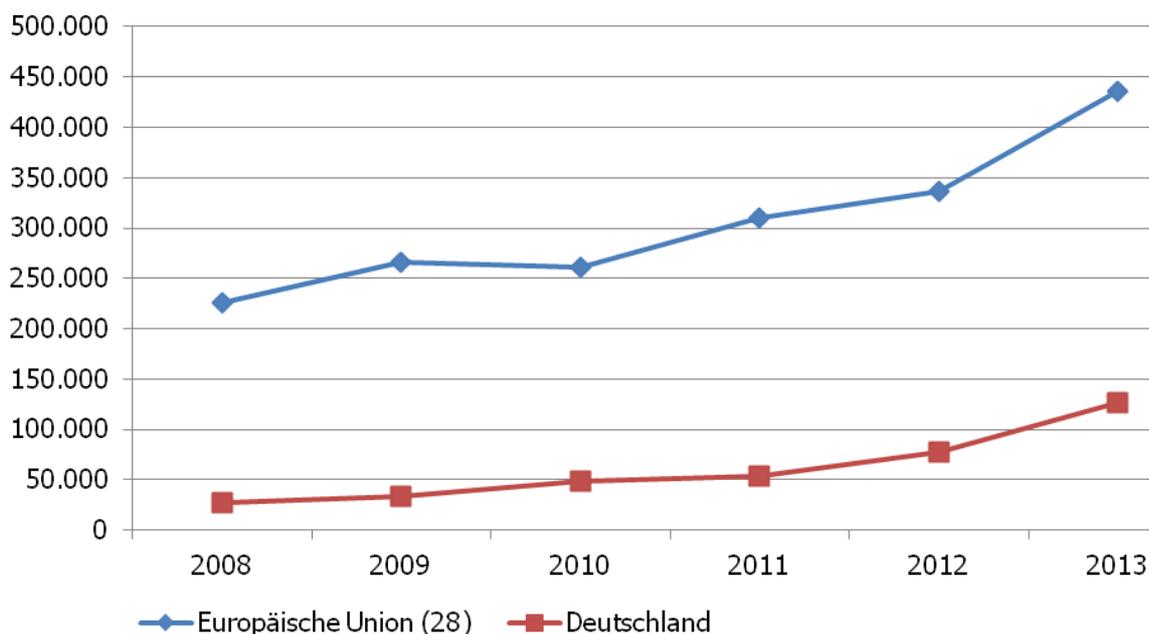


Integration und Migration (SVR) führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats.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

Ausgangssituation

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

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



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

Quelle: Eurostat, Datenbank-Abruf vom 26.06.2014 [migr_asyappctza]

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

Bewertung einzelner Inhalte des Antrags auf Drucksache 18/288

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

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

Der Vorschlag zielt auf ein sicheres Einreiseverfahren in die EU („Protected Entry Procedure“). Einige Staaten haben in der Vergangenheit mehr oder weniger formalisierte Protected Entry Procedures angeboten, d.h. die Möglichkeit, in einer Auslandsvertretung ein Visum zum Zweck des Asylantrags zu erhalten (z. B. Österreich, Frankreich, Niederlande und das Vereinigte Königreich) oder direkt in der Botschaft oder im Konsulat einen Asylantrag zu stellen (z. B. Schweiz, Spanien, Dänemark). In allen Staaten wurden die Verfahren im Zuge des steigenden Flüchtlingsaufkommens in den 2000er Jahren abgeschafft, zuletzt in der Schweiz 2012.⁶ In

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

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

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

⁶ Mit Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012; vgl. https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/asyl/asylverfahren/asylgesuch/asylgesuch_aus_ausland.html



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

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

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

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

⁸ Vgl. Hein, Christopher/Donato, Maria de (2012): Exploring Avenues for Protected Entry in Europe. Report, http://www.sssup.it/UploadDocs/14012_ET_Final_Report.pdf, S. 67ff.

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

¹⁰ Vgl. KOM(2014) 154 endg., S. 8.

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

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

Die gemeinsame Resettlement-Politik auf EU-Ebene wurde bereits beim EU-Gipfel in Tampere 1999 angedacht und basiert bislang auf dem Prinzip der Freiwilligkeit: Nachdem die EU am 27. November 2008 beschlossen hatte, freiwillig 10.000 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien aufzunehmen, erklärte sich Deutschland im Dezember 2008 zur einmaligen Aufnahme von 2.500 Flüchtlingen im Rahmen dieses EU-Gesamtkontingents bereit. Seit 2009 können Mitgliedstaaten aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds bzw. (ab 2014) aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) eine finanzielle Förderung für Resettlement-Maßnahmen erhalten, die sich an der Anzahl der aufgenommenen Flüchtlinge orientiert. Ein gemeinsames Programm („Joint EU Resettlement Programme“) existiert offiziell seit 2012.¹⁴ Das Ansinnen, dieses Pro-

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

¹⁸ European Asylum Support Office 2012: EASO Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta. <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>.



Gemeinsame Aufnahmeaktion zur Entlastung der überforderten Nachbarstaaten Syriens – Nr. II. c)

Im Lichte der Situation in Syrien sowie in den unmittelbaren Nachbarstaaten sind Initiativen zur schnellen und unkomplizierten Aufnahme sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene dringend erforderlich. Durch seine beiden Bundes-Aufnahmeprogramme, mit denen jeweils 5.000 syrischen Flüchtlingen die Aufnahme in Deutschland zugesagt wurde,¹⁹ hat Deutschland auch gegenüber den anderen Staaten der EU ein positives Zeichen gesetzt. Es bleibt zu hoffen, dass möglichst viele Mitgliedstaaten sich mit ähnlichen Zusagen anschließen. Im Rahmen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im Juni 2014 wurde Einigkeit darüber erzielt, weitere 10.000 Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsland Syrien aufnehmen, zumal die Zahl der Anträge im Rahmen der beiden ersten Aufnahmeprogramme die Anzahl der zur Verfügung stehenden Plätze um ein Vielfaches überschritten hat.

Am 8. Mai 2014 hat der Deutsche Bundestag einen Beschlussantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD mehrheitlich angenommen, in dem die Bundesregierung u. a. aufgefordert wird, „sich auch auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass auch die anderen EU-Länder deutlich mehr Flüchtlinge außerhalb des Asylsystems aufnehmen“.²⁰ Verwiesen wird ferner auf eine von der EU-Kommission einzuberufende Syrien-Flüchtlingskonferenz, auf der sich alle EU-Mitgliedstaaten auf konkrete Zahlen und Verfahren zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge einigen sollten. Eine solche Konferenz unter Beteiligung des UNHCR war für 26./27. Juni 2014 geplant.²¹

Die Europäische Union sollte über die aktuelle Nothilfe hinaus in den nächsten Jahren jedoch auch eine Rechtsgrundlage entwickeln, auf deren Basis sie bei vorübergehenden Krisensituationen (wie etwa einem Bürgerkrieg) Menschen in großer Zahl (und damit kollektiv) vorübergehend aufnehmen kann, ohne sie in individuelle Schutzverfahren zu drängen. Über den nationalen Rahmen hinaus sollten sich die EU-Mitgliedstaaten daher darauf verständigen, einen temporären Schutzstatus (Temporary Protected Status) zu schaffen, um aus humanitären Gründen gemeinsam und koordiniert beispielsweise syrische Flüchtlinge aufzunehmen.²² Dies ist unter dem Dach der bislang noch nie in Kraft gesetzten Richtlinie zum vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms²³ möglich. Entsprechende Bemühungen der Bundesregierung, die Richtlinie EU-weit zu aktivieren, waren bisher leider nicht erfolgreich. Angesichts von mehr als

¹⁹ Die Aufnahme erfolgt auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG, die Verteilung nach Königsteiner Schlüssel.

²⁰ BT-Drs. 18/1333, S. 3. Die gleiche Aufforderung war bereits im interfraktionellen Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen aus der 17. Wahlperiode enthalten; vgl. BT-Drs. 17/14136, S. 1.

²¹ Die Ergebnisse dieser sog. Pledging-Konferenz standen bei Manuskriptabschluss der vorliegenden Stellungnahme noch nicht fest.

²² Vgl. SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 89.

²³ Richtlinie 2001/55/EG über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.



zwei Millionen Syrern, die aus ihrem Land geflohen sind, und weiteren vier Millionen Flüchtlingen innerhalb Syriens sowie weiterer Konfliktherde vor allem in Teilen Afrikas und Asiens sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für einen solchen Mechanismus stark machen.

Auflösung der Grenzschutzagentur Frontex, Aufgabe einer Politik der Grenzabschottung und Vorverlagerung der Flüchtlingsabwehr in Drittländer, Einstellung von Grenzüberwachungsprojekten; Rettung von Menschen in Seenot und sicherer Zugang zum Asylverfahren in der EU – Nrn. II. d) und e)

Der Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode sieht vor, bei durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex koordinierten Maßnahmen der Grenzsicherung sowie bei der Kooperation mit Drittstaaten für die konsequente Einhaltung menschenrechtlicher und humanitärer Standards einzutreten. Dabei sollen der Grundsatz der Nichtzurückweisung und die Pflicht zur Seenotrettung umfassend geachtet werden. Erst vor wenigen Wochen wurde zudem die überarbeitete Frontex-Verordnung vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet. Damit besteht einerseits die Möglichkeit, die Arbeit von Frontex stärker zu kontrollieren, nicht zuletzt durch einen beratenden Grundrechtsbeauftragten sowie ein Konsultationsforum für Grundrechtsfragen unter Beteiligung von EASO, der Europäischen Grundrechteagentur (FRA) und des UNHCR. Explizit wurden das Ziel der Rettung von Menschenleben an den EU-Außengrenzen (inklusive der Seenotrettung unabhängig von Nationalität oder Status der Schiffbrüchigen) sowie das re-foulment-Verbot aufgenommen. Es wird in den nächsten Jahren zu evaluieren sein, inwieweit sich die Einhaltung der Grundrechte im Rahmen Frontex-koordinierter Einsätze (aber auch der Grenzsicherungsmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten) wirksam kontrollieren lässt und ob Frontex seinem ‚doppelten Mandat‘ eines wirksamen Grenzschutzes unter Erfüllung seiner Verpflichtung zur Seenotrettung gerecht werden kann.²⁴

Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung nach einer Auflösung von Frontex sowie des ebenfalls erst vor wenigen Monaten beschlossenen Europäischen Grenzüberwachungssystems Eurosur zum gegenwärtigen Zeitpunkt unangemessen. Der Zielsetzung, dass auf hoher See gerettete Schutzsuchende einen sicheren Zugang zu einem fairen Asylverfahren in der EU erhalten müssen, ist hingegen unbedingt zuzustimmen; die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen zu Frontex und Eurosur sowie der flüchtlingspolitische Acquis der Union und die Europäische Menschenrechtskonvention scheinen dafür – nicht zuletzt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – keine Hindernisse zu sein.

Hingegen erschließt sich ohne weitere Begründung nicht, warum Überlebenden von Schiffskatastrophen grundsätzlich ein (gruppenbezogenes) Bleiberecht in der EU erteilt werden muss, zumal ihnen laut Antrag der sichere Zugang zu einem fairen (individuellen) Asylverfahren gewährt werden soll.

²⁴ Vgl. Haarhuis, Daniela 2013: Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex, in: Asylmagazin, 1-2/2013, S. 10–16.



Änderung der Dublin-Verordnung zugunsten einer Wahlmöglichkeit für Asylsuchende; Freizügigkeitsrecht für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte als Maßnahme zur solidarischen Verantwortungsteilung – Nrn. II. f) und g)

Die Frage nach einer Weiterentwicklung des Dublin-Mechanismus sollte in den Mittelpunkt der künftigen gemeinsamen europäischen Asylpolitik rücken – und dies nicht nur hinsichtlich der Auswirkungen des Systems der Inhaftierungen und Überstellungen auf die Schutzsuchenden selbst,²⁵ sondern auch im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand und eine adäquate Verteilung der Verantwortlichkeiten und Belastungen, die aus der Asylaufnahme resultieren, unter den Mitgliedstaaten. Obwohl Kommission, europäisches Parlament und Rat sich mit Verweis auf den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Grundsatz der Solidarität wiederholt für ein Asylsystem ausgesprochen haben, das diesem Grundsatz gerecht wird, hat sich bislang kein Vorschlag durchgesetzt. Vielmehr lehnen die meisten EU-Staaten neue Verbindlichkeiten strikt ab. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist der Ansatz einer Wahlmöglichkeit für Asylsuchende hinsichtlich des EU-Staates, in dem sie ihren Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen (und einer faktischen Abschaffung des Dublin-Ansatzes), kritisch auf seine Realisierungsmöglichkeiten hin zu überprüfen.

Erstens wäre eine Ablösung der gegenwärtigen Zuständigkeitsbestimmung unter Erwägungen der im gemeinschaftlichen Recht kodifizierten Garantie für jeden Schutzsuchenden, ein Verfahren zu erhalten, u. U. problematisch, da die Dublin-III-Verordnung die Verfahrenszuständigkeit nach dem Ausschließlichkeitsprinzip einem Mitgliedstaat verbindlich zuschreibt. Bei einem ‚Free Choice‘-Verfahren fiel es vermutlich schwerer, die verbindliche Zuständigkeit für die Durchführung eines fairen Verfahrens rechtlich zu verankern bzw. zu überprüfen. Hinzu kommt, dass Mitgliedstaaten, deren Schutzsysteme den im GEAS vereinbarten Standards zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht erfüllen und die von Schutzsuchenden eher gemieden werden, keinerlei Anreiz hätten, ihre Standards zu erhöhen; im schlechtesten Fall könnten Mitgliedstaaten mit einer als zu hoch wahrgenommenen Anzahl von Asylbewerbern versucht sein, ihre Standards im Sinne eines ‚Race to the Bottom‘ tendenziell auf das Mindestmaß (oder sogar darunter) abzusenken. Zweitens würde die Aufgabe des Anspruchs der EU, als politische Einheit gemeinschaftlich für Asylaufnahmen und -verfahren zuständig zu sein, dem Gedanken eines kohärenten Asylsystems, ja dem europäischen Integrationsgedanken an sich, zuwiderlaufen – denn die freie Wahl des Asyllandes würde zwangsläufig einen gewissen Grad an Renationalisierung implizieren und damit tendenziell einer weiteren Angleichung der Aufnahme- und Verfahrensstandards entgegenwirken. Und schließlich sind – drittens – unter den Mitgliedstaaten derzeit keine Tendenzen zu erkennen, Kontrollmöglichkeiten an den EU-Außengrenzen etwa durch Abschaffung des Tatbestandes der illegalen Einreise zu reduzieren und dadurch ggf. eine weitere Steigerung der Asylgesuche im eigenen Land zu riskieren. Eine solche weitere Ungleichverteilung wäre jedoch bei freier Wahlmöglichkeit der Asylsuchenden sehr wahrscheinlich.

Benötigt wird hingegen ein Orientierung schaffender analytischer Rahmen, der es erlaubt zu ermitteln, welcher Anteil aller in der Union entgegengenommenen Schutzbegehren unter Ge-

²⁵ Vgl. dazu stellvertretend für zahlreiche Studien und Berichte von Nichtregierungsorganisationen Jesuit Refugee Service Europe 2013: Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection (The DIASP project).



rechtigkeits- und Solidaritätsgesichtspunkten auf jeden einzelnen Mitgliedstaat entfallen sollte. Ausgehend von der Ermittlung einer solchen ‚fairen Aufnahmequote‘ könnte eine fundierte Einschätzung von Überforderungssituationen erfolgen. Es wäre daher von großem Wert, wenn es gelänge, einen Indikator für die Flüchtlingsaufnahme zu entwickeln, der länderübergreifend als gerecht und fair akzeptiert wird.

Der SVR-Forschungsbereich hat in Kooperation mit Dr. Angenendt von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ein Modell zur Bestimmung fairer Aufnahmequoten vorgelegt, die nach einer nachvollziehbaren Berechnungsmethode jährlich angepasst werden können.²⁶ In dem vorgeschlagenen Modell orientiert sich die Flüchtlingsaufnahme an den jeweiligen Kapazitäten.²⁷ Der UNHCR setzt bereits seit Jahren die Zahl der in einem Land gestellten Asylanträge ins Verhältnis zu dessen Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl, um entsprechende Rangordnungen bei der Schutzgewährung aufzustellen.²⁸ Auch in das hier entwickelte Modell gehen diese beiden Parameter als wichtigste Größen ein. Sie werden jedoch um zwei weitere Faktoren ergänzt: die geografische Größe eines EU-Landes und seine Arbeitslosenquote. Um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen angemessen zu berücksichtigen, wird jeweils ein Mehrjahresdurchschnitt gebildet (siehe Tabelle).

Tabelle: Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten

Faktor	Indikator	Wirkung	Gewichtung
Wirtschaftskraft	Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt der letzten 5 Jahre	Proportional; je höher der nationale Anteil am BIP der EU, desto höher der Faktor	40%
Bevölkerung	Gesamtbevölkerung im Durchschnitt der letzten 5 Jahre	Proportional; je größer der Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung der EU, desto höher der Faktor	40%
Fläche	Territoriale Größe des Mitgliedstaates in qkm	Proportional; je größer der Anteil des Staatsgebiets am gesamten Territorium der EU, desto höher der Faktor	10%
Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt) über die letzten 5 Jahre	Umgekehrt proportional; je höher die Arbeitslosenquote, desto niedriger der Faktor	10%

Quelle: Eigene Darstellung

²⁶ SVR-Forschungsbereich 2013: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.

²⁷ Vgl. dazu auch Bovens, Luc/Chatkupt, Chlump/Smead, Laura 2012: Measuring Common Standards and Equal Responsibility-Sharing in EU Asylum Outcome Data, in: European Union Politics, 13: 1, S. 70–93; Czaika, Mathias 2005: A Refugee Burden Index: Methodology and its Application, in: Migration Letters, 2: 2, S. 101–125; Matrix Insight Ltd/Thielemann, Eiko/Williams, Richard/Boswell, Christina 2010: What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers? Study Requested by the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels; hier S. 56f.

²⁸ UNHCR 2013: Asylum Trends 2012. Levels and Trends in Industrialized Countries, Geneva.



Der Anteil des jeweiligen Mitgliedstaates am gesamten Bruttoinlandsprodukt der EU soll als wichtiger Faktor wirken (gewichtet mit 0,4), ausgehend von der Annahme, dass die stärksten Volkswirtschaften – unabhängig von allen anderen Gegebenheiten – auch die größten Belastungen bei der Flüchtlingsaufnahme schultern können. Als zweiter Faktor geht mit gleicher Gewichtung (0,4) die Bevölkerungszahl des Mitgliedstaates in die Berechnung ein. Je größer die Bevölkerungszahl (und damit tendenziell auch die Zahl der Arbeitskräfte) eines Landes ist, umso leichter fällt auch die Aufnahme von Schutzsuchenden. In die gleiche Richtung wirkt als dritter Faktor die territoriale Ausdehnung des Mitgliedstaates. Damit wird insbesondere das mitunter von kleineren Ländern (z. B. Malta) vorgebrachte Argument eines „Platzproblems“ berücksichtigt. Indes trägt die schwächere Gewichtung (0,1) dieses Faktors der Tatsache Rechnung, dass es unter den flächenmäßig großen Ländern der EU auch viele mit dünn besiedelten Gebieten gibt. Als vierter Faktor wird – ebenfalls geringer gewichtet – das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im jeweiligen EU-Staat einbezogen (0,1). Auch leistungsfähige Volkswirtschaften können von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sein. Eine Erkenntnis der soziologischen und sozialpsychologischen Migrationsforschung ist, dass in Phasen hoher Arbeitslosigkeit fremdenfeindliche Einstellungen in der Bevölkerung zunehmen²⁹ und deren Bereitschaft tendenziell sinkt, Flüchtlingen Schutz zu gewähren.

Bei Anwendung des Mehrfaktorenmodells auf die zwischen 2009 und 2013 in der EU gestellten rund 1,6 Mio. Asylanträge zeigt sich, dass einige Mitgliedstaaten überproportional von Aufnahmen betroffen waren, andere jedoch nur einen Bruchteil der Asylbewerber aufgenommen haben, die sie aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, Bevölkerungszahl, Landesgröße und Arbeitslosenquote hätten übernehmen können. Zu letzteren gehören vor allem die Staaten der EU-Osterweiterungen von 2004 und 2007, aber auch Spanien und Portugal (siehe Anlage S. 17). Würden sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein solches Mehrfaktorenmodell zur Ermittlung fairer Aufnahmequoten einigen, könnte dies auf zweifache Weise genutzt werden: Die fairen Quoten könnten – erstens – als Orientierung für eine gerechtere Verteilung dienen. Dabei würden die Mitgliedstaaten ihre jeweils zu Jahresbeginn fixierte Aufnahmequote nach dem realen Aufkommen erfüllen und diese Asylanträge bearbeiten. Wenn die Zahl der Schutzsuchenden die jeweilige Landesquote überschreitet *und* der betreffende Staat sich überlastet sieht und explizit einen Ausgleich wünscht, könnten Teilkontingente auf andere EU-Staaten verteilt werden. Infrage kämen dafür vor allem jene Mitgliedstaaten, deren tatsächliches Flüchtlingsaufkommen deutlich unter dem Anteil liegt, der nach ihrer Quote fair wäre. Dies böte im Einzelfall auch die Möglichkeit, dem Bedürfnis von Asylsuchenden nachzukommen, ihr Verfahren in einem bestimmten Mitgliedstaat zu betreiben – etwa weil sich dort bereits Familienmitglieder aufhalten oder Sprachkenntnisse vorhanden sind.

Ein solches Vorgehen würde auf der Bereitschaft zur solidarischen Lastenteilung auf Grundlage der als fair akzeptierten Quoten beruhen und könnte im Europäischen Rat ausgehandelt werden. Alternativ dazu könnten faire Aufnahmequoten – zweitens – dazu dienen, ein System des finanziellen Ausgleichs für die Kosten der Unterbringung und die Durchführung der Verfahren

²⁹ Vgl. Kunovich, Robert M. 2013: Labor Market Competition and Anti-Immigrant Sentiment: Occupations as Contexts, in: International Migration Review, 47: 3, S. 643–685.



zu entwickeln. Dafür würden die Mitgliedstaaten beispielsweise nach Maßgabe ihrer Aufnahmequote jährlich einen Betrag in einen Solidaritätsfonds einzahlen. Die Ausstattung des Fonds könnte sich an der Gesamtzahl der im jeweiligen Vorjahr in der EU gestellten Asylanträge bemessen, wobei ein durchschnittlicher Pauschalbetrag pro Aufnahme zugrunde gelegt würde. Die Auszahlungen aus dem Fonds würden sich dann am Jahresende nach der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Asylbewerber richten. Nettozahler eines ‚Dublin-Ausgleichsfonds‘ wären somit vor allem jene Mitgliedstaaten, die wiederholt weniger Asylbewerber aufnehmen, als es ihren Kapazitäten gemäß der fairen Quote entspricht. Diese Option würde die Zuständigkeitsverteilung gemäß der Dublin-Verordnung zunächst unangetastet lassen, jedoch einen ergänzenden finanziellen Ausgleich bieten. Dabei müsste sichergestellt werden, dass ein solcher Fonds von den Mitgliedstaaten nicht dazu missbraucht werden kann, die Zahl ihrer Asylbewerber bewusst niedrig zu halten und sich ‚freizukaufen‘.

Das vorgeschlagene Modell sollte nicht als starres Instrument zur Bestimmung fixer Aufnahmequoten dienen, sondern als unterstützende Heuristik zur nachvollziehbaren Bestimmung der theoretisch fairen Kontingente bei der Verteilung innereuropäischer Verantwortung im Hinblick auf die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz. Bei der für das Jahr 2015 vorgesehenen Evaluierung des Dublin-Mechanismus sollte ein solcher Ansatz Berücksichtigung finden. So könnte es sich empfehlen, das Mehrfaktorenmodell künftig als eine Orientierung bei der Feststellung von Überforderungssituationen einzelner Mitgliedstaaten zu nutzen. Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang ein institutionelles Modell vorgeschlagen, bei dem einzelne EU-Mitgliedstaaten eine Überforderungssituation der Europäischen Kommission bzw. einem neu zu gründenden EU-Asylgremium (etwa im Sinne einer ‚flüchtlingspolitischer Troika‘ aus Kommission, Rat und EP) anzeigen. Das entsprechende Gremium müsste dann beurteilen, ob tatsächlich eine Überforderung vorliegt, und gegenüber dem Europäischen Rat eine Empfehlung aussprechen. Eine wichtige Hilfestellung für die Beurteilung wäre die Frage, ob das betreffende Land seine Aufnahmequote nach dem Mehrfaktorenmodell bereits erfüllt hat. Wird die Überforderungssituation anerkannt, setzt der EU-weite Mechanismus ein, der den betroffenen Mitgliedstaat besonders unterstützt und ggf. die übrigen Mitgliedstaaten verpflichtet, nach einem Verteilungsschlüssel eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen aus diesem Land aufzunehmen. Eine solche Ergänzung des Dublin-Mechanismus könnte Staaten entlasten, die von einer hohen Zahl von Flüchtlingen betroffen sind, dabei das an sich bewährte Prinzip der Antragstellung im Ersteinreisestaat beibehalten und es weiterentwickeln.³⁰

Auf Basis der Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU³¹ erhalten Drittstaatsangehörige, die sich unmittelbar vor der Stellung des entsprechenden Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufgehalten haben, in der Regel die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten. Voraussetzung sind feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen, eine Krankenversicherung sowie ggf. die Erfüllung bestimmter Integ-

³⁰ SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 88f.

³¹ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.



rationsanforderungen. Anerkannte Flüchtlinge sowie Schutzsuchende vor Abschluss ihres Verfahrens sind von dieser Freizügigkeitsoption jedoch explizit ausgeschlossen. Flüchtlinge, subsidiär Geschützte und Personen mit sonstigem humanitär oder politisch begründetem Aufenthalt haben darüber hinaus in den EU-Mitgliedstaaten z. T. sehr unterschiedlich ausgestaltete Aufenthaltstitel.³² Im Rahmen der verschiedenen Rechtsakte zur Etablierung und Vollendung des GEAS spielten Pläne zur Ermöglichung der Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen mit einem humanitären Status bislang eine untergeordnete Rolle.³³

Im Rahmen der Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen flüchtlingspolitischen Regelungen wäre es durchaus zu begrüßen, wenn sich die Mitgliedstaaten – auch im Lichte der internen Solidarität und einer weiteren Harmonisierung des gemeinsamen Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – über Möglichkeiten zur gegenseitigen Anerkennung von Aufenthaltstiteln von Personen verständigten, die sich aus asyl- bzw. völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen in den Mitgliedstaaten der EU aufhalten – einschließlich einer angemessenen Frist, nach der anerkannten Flüchtlingen das Recht auf volle Binnenmobilität ermöglicht werden könnte. Mit Blick auf die in Deutschland weiterhin obligatorische Überprüfung der Voraussetzungen bei Asylberechtigten bzw. Personen mit zuerkannter Flüchtlingseigenschaft erscheint es praktikabel, entsprechende Freizügigkeitsregelungen nach drei Jahren vorzusehen.³⁴ Dabei erscheint es vor dem Hintergrund der besonderen Lage von Flüchtlingen wenig ratsam, die Gewährung von Freizügigkeitsrechten an ähnlich hohe Voraussetzungen zu koppeln wie bei den Drittstaatsangehörigen, die als langfristig Aufenthaltsberechtigte den Aufenthaltstitel zur EU-Freizügigkeit erlangen (siehe oben).

Durchsetzung höherer, einheitlicher Standards im Asylverfahren, bei der Anerkennung, der Unterbringung und der Gewährung grundlegender sozialer Rechte – Nr. II. h)

Die im vorherigen Abschnitt erläuterte Weiterentwicklungsoption für den Dublin-Mechanismus, aber auch alle anderen Reformüberlegungen für das GEAS, die sich am Solidaritätsgedanken der EU orientieren, setzen voraus, dass die Verfahrens- und Schutzstandards in der Europäischen Union ein möglichst einheitliches und den asyl- und menschenrechtlichen Anforderungen vollumfänglich gerecht werdendes Niveau erreichen. Den Mitgliedstaaten bleibt eine Frist bis zur Jahresmitte 2015, um die GEAS-Richtlinien in nationales Recht umzusetzen. Entscheidend wird sein, wie die nun etwas höheren Standards in jenen Staaten umgesetzt werden, deren nationale Asylsysteme überlastet sind oder welche die nach aktuellem EU-Recht geforderten Mindeststandards deutlich unterschreiten. So würde eine Umsetzung der neuen Aufnahmericht-

³² Vgl. European Migration Network 2010: The different national practices concerning granting of non-EU harmonized protection statuses, Brussels.

³³ In Deutschland forderten Pro Asyl, Interkultureller Rat und der DGB in einem gemeinsamen Papier zur Bundestagswahl 2013, dass Flüchtlinge „mit der Anerkennung den Aufenthaltstitel nach der Richtlinie zum Daueraufenthalt-EG erhalten (Recht auf Freizügigkeit)“; vgl. <http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Broschuere-lang-web.pdf>, S. 15.

³⁴ Die Widerrufs- bzw. Rücknahmeprüfungen sind gemäß § 73 Abs. 2a AsylverfG zwingend spätestens nach Ablauf von drei Jahren ab letztinstanzlicher Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. die Anerkennung als Asylberechtigter durchzuführen.



linie die derzeit mit Mängeln behafteten Aufnahme-, Verfahrens- und Entscheidungsbedingungen in Mitgliedstaaten wie Griechenland, Ungarn, Italien, Bulgarien oder Zypern, wo Asylbewerber häufig noch unzumutbaren Verhältnissen ausgesetzt sind, deutlich verbessern.

Als Folge des komplexen europäischen Gesetzgebungsverfahrens, der Vielzahl der beteiligten Akteure und der unterschiedlichen Rechtskulturen in Europa enthält der das GEAS aber zahlreiche optionale Regelungen, die im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik weiterhin nationale Handlungsspielräume eröffnen. Das wird nachfolgende Konkretisierungen erforderlich machen (wahrscheinlich auch über gerichtliche Entscheidungen).³⁵ Entscheidend wird sein, wie die neuen Regeln in nationales Recht übertragen und in der Praxis umgesetzt werden. Es wird aber einige Zeit dauern, bis die Umsetzung des GEAS-Pakets beurteilt werden kann. Erst im Anschluss an diesen Prüfungsprozess sollten auf empirischer Basis grundlegende Weiterentwicklungen des GEAS-Besitzstandes erwogen werden.

Beseitigung der Fluchtursachen – Nr. II. i)

Bei ihrem Gipfel im Juni 2014 haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sich darüber verständigt, dass es ein wesentlicher Bestandteil der Migrationspolitik der EU sein muss, die eigentlichen Ursachen für die irregulären Migrationsströme anzugehen, die zur Belastung der Schutzsysteme führen, etwa indem die Migrationspolitik in wesentlich stärkerem Maße zu einem integralen Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik wird. Die Beseitigung von Fluchtursachen stellt die komplexeste Herausforderung dar, um die Risiken der Fluchtmigration strukturell zu reduzieren. Gefragt sind hier neben migrations- und entwicklungspolitischen auch außenpolitische, wirtschafts- und handelspolitische Ansätze. Auf letztere kann im Rahmen dieser Stellungnahme jedoch nicht näher eingegangen werden.

Hingegen hat sich der Sachverständigenrat detaillierter mit migrationspolitischen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Schnittmengen mit Aktivitäten der Entwicklungspolitik auseinandergesetzt: Eine viel diskutierte Möglichkeit, auf wachsende Flüchtlingszahlen und die sich häufenden Tragödien im Mittelmeer zu reagieren, besteht darin, neue legale Einwanderungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmigration zu schaffen. Ein vielversprechender Ansatz sind sog. Mobilitätspartnerschaften. Dabei handelt es sich um vertraglich abgesicherte Kooperationen zwischen der EU sowie interessierten EU-Mitgliedstaaten auf der einen Seite und ausgewählten Drittstaaten auf der anderen Seite, die migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander verbinden sollen. Im Idealfall lässt sich durch Mobilitätspartnerschaften eine ‚Triple-Win‘-Situation erreichen: (1) Personen aus Drittstaaten erhalten darüber eine legale Alternative zum Asylverfahren und damit die Perspektive eines zeitlich befristeten Aufenthalts in Europa; (2) die Herkunftsländer werden in einer schwierigen Übergangssituation entwicklungspolitisch unterstützt, da durch Rücküberweisungen und Technologietransfer wirtschaftliches Wachstum gefördert wird; (3) die europäischen Aufnahmeländer schließlich erhalten damit ein zusätzliches Instrument, um den Fachkräftemangel abzumildern.³⁶

³⁵ SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 81.

³⁶ SVR 2011 (s. Fußnote 13), S. 216–229; SVR 2014 (s. Fußnote 12), S. 89.



Die wachsende wissenschaftliche Literatur zum Themenkomplex ‚Migration und Entwicklung‘ geht mittlerweile fast konsensual davon aus, dass gut gesteuerte Migrationsprogramme oder aufenthaltsrechtliche Regime, die spontane zirkuläre Wanderungsmuster ermöglichen, Armut und Unterentwicklung massiv entgegenwirken können. Dies setzt allerdings voraus, dass migrationspolitische Erwägungen in Zukunft systematischer und nachhaltiger sowohl in nationale, bilaterale als auch internationale Arrangements der Entwicklungszusammenarbeit eingebettet werden.³⁷

Mit bestem Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme und
freundlichen Grüßen

Dr. Jan Schneider
Leiter des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat
deutscher Stiftungen für Integration und Migration

³⁷ Vgl. Angenendt, Steffen 2014: Triple-Win Migration – Challenges and Opportunities. Framework Paper, Migration Strategy Group on Global Competitiveness.



Anlage: Modell für eine faire Lastenteilung bei der Aufnahme von Asylbewerbern in Europa

	Asylzahlen		Anteile gemäß Modell u. Abweichungen			
	De-facto Asylanträge 2009-2013	Anteil an allen Anträgen 2009-2013	Faire Quote laut Modell	Fairer Anteil gemäß Modell	Abweichung zu Modell	Abweichung zum Modell (in Prozent)
Schweden	183.800	11,37%	3,03%	49.015	134.785	274,99%
Belgien	95.980	5,94%	2,32%	37.521	58.459	155,80%
Österreich	76.160	4,71%	2,26%	36.587	39.573	108,16%
Schweiz	92840	5,74%	2,81%	45.510	47.330	104,00%
Griechenland	53.320	3,30%	1,88%	30.472	22.848	74,98%
Zypern	11.010	0,68%	0,40%	6.496	4.514	69,50%
Frankreich	257.510	15,93%	12,49%	201.910	55.600	27,54%
Norwegen	57.600	3,56%	2,81%	45.486	12.114	26,63%
Malta	8.650	0,53%	0,43%	7.010	1.640	23,40%
Ungarn	29.190	1,81%	1,48%	23.988	5.202	21,69%
Deutschland	288.840	17,86%	15,15%	244.920	43.920	17,93%
Niederlande	63.890	3,95%	3,65%	59.081	4.809	8,14%
Dänemark	26.330	1,63%	1,59%	25.635	695	2,71%
Verein. Königreich	136.380	8,43%	11,02%	178.227	-41.847	-23,48%
Italien	106.950	6,61%	10,11%	163.438	-56.488	-34,56%
Finnland	18.960	1,17%	1,96%	31.764	-12.804	-40,31%
Bulgarien	10.980	0,68%	1,14%	18.461	-7.481	-40,52%
Luxemburg	6.290	0,39%	0,67%	10.759	-4.469	-41,54%
Polen	45.360	2,81%	4,94%	79.862	-34.502	-43,20%
Irland	7.800	0,48%	1,16%	18.803	-11.003	-58,52%
Kroatien	3.530	0,22%	0,83%	13.372	-9.842	-73,60%
Litauen	1.800	0,11%	0,64%	10.273	-8.473	-82,48%
Slowakei	2.510	0,16%	0,90%	14.618	-12.108	-82,83%
Rumänien	7.430	0,46%	2,78%	44.966	-37.536	-83,48%
Spanien	16.240	1,00%	7,84%	126.708	-110.468	-87,18%
Slowenien	1.240	0,08%	0,62%	9.999	-8.759	-87,60%
Tsch. Republik	3.350	0,21%	1,78%	28.801	-25.451	-88,37%
Lettland	830	0,05%	0,51%	8.251	-7.421	-89,94%
Portugal	1.390	0,09%	1,69%	27.342	-25.952	-94,92%
Estland	320	0,02%	0,45%	7.257	-6.937	-95,59%
Island	430	0,03%	0,64%	10.378	-9.948	-95,86%
<i>Kontrollspalte</i>	1.616.910	1	1,000	1.616.910	0	

Asylantragszahlen laut UNHCR 2013

Arbeitslosenstatistik für Schweiz laut nationaler Statistik

Alle sonstigen Daten laut Eurostat-Datenbank

Berücksichtigt im Modell: alle Dublin-Staaten mit Ausnahme von Liechtenstein

Die Berechnung der Quote bezieht die gewichteten Faktoren Wirtschaftskraft, Bevölkerung, Landesfläche und Arbeitslosigkeit mit ein. Die genaue Berechnungsmethode findet sich in: SVR-Forschungsbereich (2013): Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung (Policy Brief).

Download unter:

www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf

(deutsch)

www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/12/European-Refugee-Policy_SVR-FB.pdf

(englisch)