

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

Refugees Welcome – Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Deutschland

Forderungen an Bund und Länder

23.09.2015

Inhalt

I. Einleitung.....	2
1. Aktuelle Flüchtlingsbewegungen.....	2
2. Koalitionsbeschluss: Desintegration und Entwürdigung.....	3
II. Forderungen an den Bund-Länder-Gipfel	4
III. Schnelle und faire Asylverfahren.....	5
1. Asylverfahren: Aktueller Stand.....	5
2. Schnellere Verfahren ohne Aushöhlung der Rechtsgarantien für Flüchtlinge.....	5
IV. Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland	7
1. Spracherwerb ermöglichen	7
2. Zugang zum Arbeitsmarkt schaffen.....	7
3. Zugang zu Bildung und Ausbildung.....	8
4. Integration von Flüchtlingen erfordert den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus	9
5. Stärkung der ehrenamtlichen Arbeit.....	10
V. Medizinische Behandlung von Flüchtlingen.....	11
1. Behandlung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen.....	11
2. Kein Sonderregime für Flüchtlinge – Zugang zum Gesundheitswesen schaffen	12
a) Notversorgung per Gesetz: Das Asylbewerberleistungsgesetz.....	12
b) Erster Schritt: Gesundheitskarte für alle Flüchtlinge	13
VI. Dublin ist gescheitert – Die Interessen der Flüchtlinge berücksichtigen	13
1. Asylverfahren im Zielstaat der Flüchtlinge durchführen.....	13
2. Die Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten	15
3. Die Quote – Neuauflage der Zwangsverteilung	15

I. Einleitung

Am 24. September 2015 werden bei einem Bund-Länder-Treffen Gesetzesvorschläge für die deutsche Flüchtlings- und Integrationspolitik diskutiert. PRO ASYL hat in den [Presseerklärungen vom 17. September](#) und [21. September](#) die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung ausführlich kommentiert und kritisiert.

PRO ASYL warnt, dass eine auf kurzfristige Maßnahmen zielende Flüchtlingspolitik von tagesaktuellen Entwicklungen überholt werden wird. Entscheidend sind mittel- und langfristige Veränderungen.

1. Aktuelle Flüchtlingsbewegungen

Die EASY-Statistik (August 2015) zeigt, dass aktuell die meisten Asylsuchenden aus Herkunftsländern kommen, die in Deutschland die höchsten Anerkennungsquoten haben: 68,7 Prozent von ihnen kommen aus den Bürgerkriegsländern Syrien (46.460 Personen, 44,5%), Afghanistan (11.522

Personen, 11%), Irak (9.262 Pers., 8,9%) und Somalia (1.185 Pers., 1,1%) sowie der Militärdiktatur Eritrea (3.316 Pers., 3,2%). Diese Menschen werden in Deutschland bleiben. Bereits jetzt leben europaweit die größten Communities von syrischen, irakischen und afghanischen Flüchtlingen in Deutschland: Über 150.000 Syrer, über 100.000 Iraker und rund 85.000 Afghanen.

In der Öffentlichkeit wird darüber diskutiert, warum aktuell so viele Menschen auf der Flucht nach Europa und insbesondere Deutschland sind. Dies hat unterschiedliche Gründe: In den Herkunftsländern der Flüchtlinge hat sich die Situation verschärft. Im Bürgerkriegsland Syrien ist nach vier Jahren weiterhin kein Ende des Konflikts in Sicht. Durch das militärische Vorgehen des Islamischen Staats im Nordirak sind viele Menschen zur Flucht gezwungen worden. Zugleich gehen den UN-Hilfsorganisationen in den Flüchtlingscamps in den Anrainerstaaten, wie beispielsweise Jordanien, die finanziellen Mittel zur Grundversorgung aus. Viele Flüchtlinge, die auf eine Weiterflucht lange Zeit verzichtet haben, treibt die aktuelle Perspektivlosigkeit auf die gefährlichen Wege. Unter den Flüchtlingen finden sich immer mehr Frauen, Kinder, Ältere und Kranke. Deswegen kommen tausende von Menschen auf den griechischen Inseln an. Die griechische Regierung hat die systematischen, [menschenrechtswidrigen Push-Back-Operationen in der Ägäis im ersten Halbjahr 2015](#) weitgehend eingestellt, sodass Flüchtlinge Europa erreichen können – weiterhin über gefährliche Reisen per Boot aus der Türkei.

2. Koalitionsbeschluss: Desintegration und Entwürdigung

Die Bundesregierung unter Angela Merkel hat ein humanitäres Zeichen gesetzt, indem sie zumindest kurzfristig die Grenzen nach Deutschland geöffnet und vielen Flüchtlingen die Einreise erlaubt hat. Kanzlerin Merkel hat zu Recht betont: „Das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte kennt keine Obergrenze; das gilt auch für die Flüchtlinge, die aus der Hölle eines Bürgerkriegs zu uns kommen.“ Die Alternative zu legalen Einreisewegen für Flüchtlinge können wir an den EU-Außengrenzen beobachten: Nach und nach bauen die EU-Mitgliedstaaten Zäune und Abwehranlagen gegen Flüchtlinge auf und zwingen sie auf längere und gefährliche Wege. Eine konsequente Alternative zur Abschottung Europas muss in legalen Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge bestehen. Auf der europäischen Ebene ist es zwingend notwendig, dass die Staaten jetzt solidarisch miteinander verhandeln bis eine tragfähige Lösung gefunden wird, die die Interessen der Flüchtlinge berücksichtigt. Weder Grenzsicherungen noch Haftlager mit Zwangsverteilung eines Teils der Schutzsuchenden sind eine Lösung.

Die humanitär ausgerichtete Politik der Bundesregierung wird allerdings durch den Koalitionsbeschluss vom 6. September konterkariert. Deutlich wird, dass der Bundesregierung ein Gesamtansatz in der Aufnahme- und Integrationspolitik für Flüchtlinge fehlt. Die Diskussion über integrationspolitische Maßnahmen wird von der Frage der Verteilung von Geldern dominiert, dabei bleiben nötige strukturelle Reformen außer Acht. Jeder Flüchtlingsgipfel, der nur die kurzfristige Aufstockung finanzieller Mittel für die Länder und Kommunen überwiegend für die Not- und Erstaufnahme beschließt, wird scheitern, wenn er auf eine konkrete Programmatik für die Lösung der anstehenden Probleme verzichtet.

Der Beschluss der Koalition vom 6. September geht im Wesentlichen auf ein Papier des Bundesinnenministeriums mit dem Titel „gesetzliche Änderungen zur Eindämmung der Asylumigration“ zurück. Der Name ist Programm: Die Bundesregierung setzt in Zeiten einer wachsenden Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen durch die Zivilgesellschaft auf Abschottung und Entrechtung der Flüchtlinge. Durch diese Politik der Entwürdigung wird das Ziel des Koalitionspapiers,

eine „nachhaltige Infrastruktur für Flüchtlinge und ihre Integration in unserem Land“ zu schaffen, ad absurdum geführt.

II. Forderungen an den Bund-Länder-Gipfel

Statt einer Abschottungspolitik, bedarf es guter Aufnahmestrukturen und Integrationsperspektiven für Flüchtlinge. Der Bund-Länder-Gipfel darf nicht nur über die Verteilung von Geldern verhandeln, sondern muss strukturelle Veränderungen in der Flüchtlingspolitik beschließen. Ansonsten wird die Aufnahme der aktuell ankommenden Flüchtlinge in Deutschland scheitern. PRO ASYL erhebt deswegen folgende Forderungen, die nachfolgend ausführlich begründet werden:

- Schnelle und faire Asylverfahren ohne Aushöhlungen der Rechtsgarantien Asylsuchender. Die bürokratische Trennung in Asylersuchen und Asylantrag muss aufgehoben werden. Wird nach der Einreise ein Asylwunsch geäußert, unterrichtet die Stelle, sofern es nicht das Bundesamt ist, das BAMF. Damit wird das Asylverfahren eröffnet. Die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BÜMA) entfällt. Das BAMF hat umgehend eine Anhörung durchzuführen. Die Entscheidung muss umgehend durch die Person, die die Anhörung durchgeführt hat, erfolgen.
- Die Ausweitung und Systematisierung der Prüfung der Asylanträge von Menschen, die kollektiv verfolgt werden. Diese Situation liegt derzeit bei Menschen aus Syrien und dem Irak vor. Das BAMF entscheidet bei ihnen meist im schriftlichen Verfahren. Auch für Flüchtlinge aus Somalia, Eritrea und andere Personengruppen sollte ein schriftliches Verfahren angewandt werden.
- Zur Entlastung des BAMF wird eine Altfallregelung erlassen mit einer Aufenthaltserlaubnis für Flüchtlinge, über deren Asylantrag seit einem Jahr nicht entschieden wurde.
- Die gesetzliche Verpflichtung nach drei Jahren regelmäßig einen Widerruf einer Anerkennung zu prüfen, muss entfallen.
- Die gesetzlich festgeschriebene Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften muss abgeschafft werden. Wer bei Familien oder Freunden unterkommen kann, muss die Möglichkeit dazu haben. Gleiches gilt, wenn eine Privatwohnung gefunden wird. Dies darf nicht durch die Zuweisung an ein bestimmtes Bundesland verhindert werden.
- Schaffung bezahlbaren Wohnraums für alle Menschen mit geringem Einkommen durch den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund.
- Sofortiger Zugang zu Sprachkursen und zu Qualifizierungen für alle Flüchtlinge. Dabei lehnt PRO ASYL eine Einteilung in Flüchtlinge mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive ab. Diese Einteilung kann nicht vor einem Asylverfahren stattfinden und eine Orientierung an Anerkennungsquoten ist mit dem Gedanken des individuellen Verfahrens unvereinbar.
- Gleichberechtigter Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt.
- Massive Investitionen in das Bildungs- und Ausbildungssystem und Abbau bürokratischer Hürden.
- Das ehrenamtliche Engagement braucht hauptamtliche Unterstützung, Koordination und Qualifizierung.
- EU-weite Freizügigkeit für Menschen, die in einem EU-Staat als international schutzberechtigt anerkannt sind.
- Dublin-III-Verordnung abschaffen: Schutzsuchende sollen in dem Land, das sie aufsuchen möchten, ihr Asylverfahren durchlaufen.

III. Schnelle und faire Asylverfahren

Flüchtlinge erwartet in Deutschland ein bürokratisches und schleppendes Asylverfahren, das Integration verhindert. Ein Blick auf die Länge der Asylverfahren im ersten Halbjahr 2015 verdeutlicht dies: Vergleichsweise schnelle Verfahren gibt es aktuell nur für SyrerInnen (4,0 Monate) und Flüchtlinge aus den Westbalkanstaaten (bspw. Kosovo mit 2,3 Monaten). Doch selbst für Flüchtlinge mit einer hohen Anerkennungsquote dauern die Verfahren unverhältnismäßig lange: beispielsweise Afghanistan 12,5 Monate; Eritrea 12,5 Monate; Irak, 7,6 Monate. In dieser Verfahrensdauer ist nicht miteingerechnet, dass Asylsuchende nach ihrer Registrierung in Deutschland zunächst eine „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende“ (BÜMA) erhalten und bis zur Eröffnung des Asylverfahrens nur eine vorübergehende Aufenthaltsgestattung haben. Die Asylverfahrensdauer sagt nichts über die tatsächliche Anwesenheit eines Flüchtlings in Deutschland aus, in vielen Fällen erhalten sie eine BÜMA für mehrere Monate. Ebenfalls nicht in der Verfahrensdauerstatistik enthalten sind dabei alle 237.877 beim BAMF anhängigen und unbearbeiteten Fälle (ein Plus von 110,7% zum Vorjahr) – denn sie sind logischerweise nicht entschieden. Eine Ursache für die steigenden Zahlen liegt in den fehlenden Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland. Damit werden viele Menschen in das Asylverfahren gedrängt. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, unbürokratischer zwischen dem Asylverfahren und anderen Aufenthaltsmöglichkeiten zu wechseln. Hierdurch könnte das Asylsystem entlastet werden. Die Interessen der betroffenen Personen sind hierbei hinreichend zu berücksichtigen.

1. Asylverfahren: Aktueller Stand

In der aktuellen Debatte werden kurze Asylverfahren gefordert. Hinter dieser Forderung versteckt sich oft der Wunsch nach schnelleren Abschiebungen. Ein Blick auf die Struktur des deutschen Asylverfahrens macht die tatsächlichen Gründe für die Verzögerungen deutlich. Asylverfahren können auch ohne Beschneidung von Rechten beschleunigt werden.

Wenn Asylsuchende nach Deutschland kommen, unterliegen sie vielen Behördenvorgängen. Zunächst werden sie durch die Bundespolizei aufgegriffen oder melden sich direkt bei einer Erstaufnahmeeinrichtung. Sodann wird ein Strafverfahren wegen illegalen Grenzübertritts nach § 95 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eingeleitet, das jedoch oft wieder eingestellt wird. Die Flüchtlinge werden dann registriert und erhalten bei der Erstaufnahmeeinrichtung die sogenannte BÜMA als Aufenthaltsgestattung. Anschließend müssen sie ihren Asylantrag stellen. Dies können sie jedoch nicht selbst tun, vielmehr muss ihnen vom BAMF ein Termin zugeteilt werden. Erst wenn ihr Antrag erfolgreich gestellt wurde, werden sie nach einer gewissen Zeit zu einer Anhörung durch das BAMF eingeladen. Zwischenzeitlich muss zudem geprüft werden, ob der Asylsuchende bereits in einem anderen EU-Staat aufgegriffen wurde und möglicherweise im Rahmen der Dublin-III-Verordnung abgeschoben werden kann. Bei der Anhörung werden die Fluchtgründe dem sogenannten „Anhörer“ vorgetragen. Dieser schickt anschließend die Akte an den „Entscheider“, beide Personen sind oft nicht identisch. Schließlich ergeht nach einer gewissen Zeit die positive oder negative Entscheidung durch das BAMF. Insgesamt ist das Asylverfahren hoch bürokratisch und verhindert eine schnelle Integration von Flüchtlingen.

2. Schnellere Verfahren ohne Aushöhlung der Rechtsgarantien für Flüchtlinge

PRO ASYL setzt sich für schnellere und faire Asylverfahren ein, die das Herzstück der sorgsam materiellen Einzelfallprüfung nicht aushöhlen.

Gegenüber dem aktuellen bürokratischen Verfahren sollte die Asylantragsstellung gleich nach der Einreise möglich sein, entweder bei der Bundespolizei oder direkt in der Erstaufnahmeeinrichtung. Es gibt keinen sachlichen Grund für die wiederholte Speicherung von Daten an verschiedenen Stellen – in Zeiten digitaler Vernetzung. Auf die Einleitung eines Strafverfahrens soll verzichtet werden. Selbst der [Bund Deutscher Kriminalbeamter \(BDK\)](#) spricht sich für eine Entkriminalisierung von Flüchtlingen aus. Ebenso soll die BÜMA abgeschafft werden, das Asylverfahren muss umgehend eröffnet werden. Die anschließende Anhörung und Entscheidung hat durch eine Person zu erfolgen. Spätestens vier Wochen nach der Anhörung wird dem Asylsuchenden das Protokoll der Anhörung zugestellt. Die Entscheidung über den Asylantrag soll umgehend erfolgen, spätestens aber nach weiteren vier Wochen. Sollten Asylsuchende zwischenzeitlich weitere Fluchtgründe nachliefern oder traumatische und psychologische oder sonstige Probleme, die im Verantwortungsbereich des Flüchtlings liegen, nach den Standards der Aufnahmeleitlinie festgestellt werden (siehe Punkt V.1), tritt eine Fristhemmung der Entscheidung ein.

Für eine weitere Verkürzung der Asylverfahren sind alle Dublin-III-Verfahren umgehend einzustellen (vgl. Punkt V).

Zudem muss das BAMF nach jetziger Rechtslage regelmäßig drei Jahre nach Anerkennung des Flüchtlings erneut prüfen, ob die Gründe für einen Widerruf vorliegen (§ 73 Abs. 2a AsylVfG). Dieses bürokratische Widerrufsverfahren ist abzuschaffen.

Als weitere Verfahrensverkürzung schlägt PRO ASYL vor, das Instrument der Gruppenverfolgung großzügig anzuwenden. Eine solche liegt vor, wenn eine ganze Bevölkerung oder Teile davon kollektiv verfolgt werden. In diesem Fall wird angenommen, dass alle, die dieser Gruppe angehören, in Gefahr sind, verfolgt zu werden. Eine genaue Einzelfallprüfung ist deshalb unnötig. Diese Situation liegt derzeit bei allen Menschen aus Syrien und dem Irak vor. Das BAMF entscheidet bei ihnen meist im schriftlichen Verfahren. Diese Praxis der schriftlichen Verfahren muss ausgeweitet und systematisiert werden. Neben Flüchtlingen aus Syrien und Irak, müssen auch Flüchtlinge aus Eritrea und Somalia im schriftlichen Verfahren aufgrund einer Gruppenverfolgung anerkannt werden. Dieses Verfahren sollte auch auf eine Gruppenverfolgungssituation in anderen Ländern angewandt werden. Damit das Bundesamt wieder arbeitsfähig wird, fordert PRO ASYL eine Altfallregelung für Flüchtlinge, die sich seit einem Jahr in Deutschland aufhalten und über deren Asylantrag nicht entschieden wurde. Sie sollen im Zuge einer Gesetzesänderung nach einem Jahr automatisch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die ihnen die Rechte wie Resettlement-Flüchtlingen nach § 23 Abs. 4 AufenthG gewährt. Dies dient der Entlastung des Bundesamtes.

Darüber hinaus müssen Bund und Länder eine flächendeckende qualifizierte Verfahrensberatung sicherstellen. Es gibt bislang nur vereinzelt das Angebot einer unabhängigen Beratung vor der Asylantragsstellung und der Anhörung, obwohl sich dies ebenfalls positiv auf Qualität und Dauer des Asylverfahrens auswirken würde.

IV. Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland

Die Bundesregierung, die Länder und Kommunen müssen ein Integrations- und Aufnahmeprogramm beschließen und finanzieren. Doch die alleinige Debatte über mehr Gelder wird nicht reichen – es bedarf auch in diesem Bereich umfassender struktureller Reformen.

1. Spracherwerb ermöglichen

Sprache ist ein zentraler Faktor, um Flüchtlingen den Zugang zum Bildungs- und Arbeitsmarkt zu ermöglichen, besonders wenn an Sprachkurse Praktika anschließen. Für Asylsuchende und Geduldete besteht kein Anspruch auf einen Sprachkurs. Während des Asylverfahrens oder nach Erteilung einer Duldung werden die Betroffenen hiervon ausgeschlossen. Integration wird auf Jahre strukturell versperrt. Die betroffenen Flüchtlinge sind auf Angebote von Ehrenamtlichen angewiesen, die jedoch weder den notwendigen Umfang, noch oftmals die Professionalität aufweisen können.

Erst nach der Anerkennung erhalten Flüchtlinge Zugang zu den Sprachförderprogrammen des Bundes, die durch das BAMF koordiniert werden. Aktuell wird darüber diskutiert, die Sprachkurse für Flüchtlinge mit einer sogenannten guten „Bleibeperspektive“ bereits für das Asylverfahren zu öffnen. Gemeint sind damit vor allem Flüchtlinge aus Syrien. Doch selbst durch diese Regelung würden tausende Menschen von den Sprachkursen ausgeschlossen, die in Deutschland bleiben werden. Der Bundesrat hatte noch im März 2015 gefordert, die Sprachkurse (600 Stunden) für alle Asylbewerber und Geduldete zu öffnen. Die Bund-Länder-Vereinbarung vom Juli 2015 sieht nur noch eine Öffnung für Asylbewerber mit „guter Bleibeperspektive“ und nur bei vorhandenen Kapazitäten vor (nur noch 300 Stunden). Die Unterscheidung von Flüchtlingen in diejenigen mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive ist höchst problematisch. Denn dies steht erst am Ende eines Asylverfahrens fest.

2. Zugang zum Arbeitsmarkt schaffen

In der öffentlichen Diskussion fordern viele Akteure aus der Politik und der Wirtschaft einen schnellen und effektiven Zugang von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Auch hier treffen Flüchtlinge auf erhebliche strukturelle Probleme. Arbeitsverbote gehören abgeschafft – auch nach § 33 BeschVO -, damit Flüchtlinge umgehend nach ihrer Einreise die Möglichkeit erhalten, selbstständig auf Arbeitssuche zu gehen.

Durch die Neuregelungen vom November 2014 unterliegen Flüchtlinge in Deutschland nur noch einem dreimonatigen Arbeitsverbot. Weiterhin ist ihnen während ihres Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung die Arbeitsaufnahme verboten. Durch die vom Bundesinnenministerium derzeit geplante Verlängerung der Aufenthaltsdauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen auf sechs Monate, würde damit auch die Dauer der Arbeitsverbote faktisch erhöht werden.

Doch selbst nach Wegfall der dreimonatigen Verbotsfrist sind Asylbewerber und Geduldete mit erheblichen Problemen konfrontiert. Die Asylbewerber sind in ihrer Wohnsitzsuche durch Wohnsitzauflagen beschränkt. Eine freie Suche nach einem Arbeitsplatz ist Flüchtlinge damit oft nicht möglich.

Ein weiteres Problem stellt die Vorrangregelung dar, die bis zum 15. Monat des Aufenthalts des Asylsuchenden gilt. Sie bevorzugt Deutsche oder bevorrechtigte MigrantInnen. Das Verfahren ist kompliziert und beschäftigt das Ausländeramt und die Bundesagentur für Arbeit. Liegt dem Asylsuchenden ein Arbeitsangebot vor, muss er sich an die Ausländerbehörde wenden, in deren Ermessen die Erteilung einer Erlaubnis liegt, § 32 Abs. 1 Beschäftigungsverordnung. Die

Ausländerbehörde leitet den Antrag auf Erlaubnis an die zentrale Arbeits- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit weiter, die innerhalb einer Frist von zwei Wochen Versagungsgründe prüfen muss. Doch im Anschluss an dieses Verfahren unterliegt die Ausländerbehörde keiner Frist, dem Flüchtling die Arbeitserlaubnis zu erteilen. Viele Arbeitsangebote gehen verloren, weil die Ausländerbehörden die Anträge nicht zügig bearbeiten. Arbeitsverbote gehören abgeschafft, damit Flüchtlinge umgehend nach ihrer Einreise die Möglichkeit erhalten, selbstständig auf Arbeitssuche zu gehen.

3. Zugang zu Bildung und Ausbildung

Knapp 40.000 offene Lehrstellen existieren in Deutschland. Angesichts dessen, dass ein Drittel aller Neuankommenden Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre alt und ein Viertel zwischen 18 und 25 Jahre alt sind, dürften Flüchtlinge gute Chancen haben, eine Ausbildung zu erhalten. Jedoch bestehen zahlreiche Hürden. Der Verbleib in Großunterkünften und rechtliche Beschränkungen, halten junge Menschen von der Bildung fern. Asylsuchende brauchen ab dem Zeitpunkt ihrer Einreise einen gleichberechtigten und freien Zugang zu Bildungs-, Ausbildungseinrichtungen sowie zu Hochschulen.

Entscheidend ist, dass insbesondere junge Flüchtlinge Sprachkurse und Beschulungsangebote erhalten und hierdurch eine Qualifizierung sichergestellt wird, die fernab des Niedriglohnssektors eine Grundlage für den Arbeitsmarktzugang legt. Der Ausschluss von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen von den Integrationskursen führt dazu, dass sie viele Jahre ohne professionelle Sprachförderung und Perspektive in Deutschland ausharren. Die Bundesländer müssen zudem Neuzuwanderern über 18 Jahre systematisch das Nachholen von Schulabschlüssen ermöglichen. Ohne Schulabschluss können sie keine Ausbildung beginnen, ohne Ausbildung haben sie keine Möglichkeit eine qualifizierte Beschäftigung zu erhalten. Auch die Anerkennung der Berufserfahrungen und Qualifizierungen aus den Herkunftsländern der Flüchtlinge wird massiv erschwert.

Sowohl beim Schulzugang als auch beim Übergang in Ausbildungsverhältnisse werden Flüchtlingskinder benachteiligt. Vor allem für Schüler, die älter als 16 Jahre sind, gibt es erhebliche Probleme: Geduldeten Jugendlichen kann eine betriebliche Ausbildung durch die Ausländerbehörde sogar vollständig untersagt werden. Wer mit mehr als 16 Jahren einreist, hat zudem oft keine Chance eine Schule zu besuchen, da in manchen Bundesländern keine Schulpflicht mehr besteht und lokal spezielle Angebote fehlen. Für Jüngere gibt es regelmäßig Verzögerungen bei der Einschulung sowie Defizite bei den Sprachförderangeboten.

Für Flüchtlinge gibt es auch im Hochschulbereich strukturelle Probleme. Bei den meisten Universitäten werden Verwaltungsgebühren erhoben, deren Höhe sich viele Asylsuchende nicht leisten können. Aufgrund von Wohnsitzauflagen und der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen können Flüchtlingen mitunter nicht an Hochschulorte gelangen. Flüchtlinge stehen zudem vor dem praktischen Problem, dass sie bei ihrer Flucht oft ihre Zeugnisse nicht mitnehmen konnten. Sie können dann keine Nachweise bei den Universitäten erbringen. Zwar bieten viele Universitäten dankenswerterweise Gasthörerschaften für Flüchtlinge an, aber dies ist kein Ersatz für ein ordentliches Hochschulstudium. Gesetzlich vorgeschriebene Mindestaufenthaltszeiten beim BAföG (4 Jahre für BAföG, § Abs. 2a Bundesausbildungsförderungsgesetz; ab Januar 2016 ist die Frist auf 15 Monate herabgesetzt) behindern Studium und Ausbildung.

Die Bildungsinfrastruktur muss deshalb ausgebaut werden. Darunter fallen die Einstellungen neuer Lehrkräfte und ein Ausbau von Unterstützungsprogrammen wie den ESF-Bleiberechtsnetzwerken. Für die Hochschulen müssen die Studienplätze in den nächsten Jahren deutlich erhöht werden, um Flüchtlingen ein Hochschulstudium zu ermöglichen.

4. Integration von Flüchtlingen erfordert den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus

Eine gelungene Integration von Flüchtlingen setzt voraus, dass sie nicht über Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen kaserniert werden. Sie brauchen außerhalb der Unterkünfte Anschluss an die Zivilgesellschaft und menschenwürdige Wohnbedingungen. Dabei verschlechtert sich die Unterbringungssituation von Flüchtlingen zusehends. Bereits 2014 hat PRO ASYL in einer [vergleichenden Studie](#) die erheblichen Differenzen in der Unterbringung von Flüchtlingen in den einzelnen Bundesländern nachgewiesen. Schon damals stellten die Unterfinanzierung der Kommunen und die Unterbringung von Flüchtlingen in großen Sammelunterkünften erhebliche Probleme dar. Die späte Verteilung in Kommunen verhindert Integration.

Der Bundesregierung fällt in der aktuellen Situation die Politik der Privatisierung von Wohnraum in den vergangenen Jahren auf die Füße. Die staatliche Pflicht, Flüchtlinge unter menschenwürdigen Bedingungen aufzunehmen, gerät dann an ihre Grenzen, wenn die Kommunen über keinen eigenen Wohnungsbestand mehr verfügen. Nach Angaben des [Bundesbauministeriums](#) hat der Bestand an öffentlich geförderten Sozialwohnungen in der Bundesrepublik 2015 seinen Tiefstand erreicht. Im Jahr 2013 gab es nur 1,48 Millionen Sozialwohnungen. Damit hat sich die Zahl gegenüber dem Vorjahr um 63.000 Wohnungen verringert. Nach wie vor fallen mehr Wohnungen aus der Mietpreisbindung heraus als zugebaut werden. Besonders in Sachsen ist der Bestand um 83,5% zurückgegangen.

Dieser massive Rückgang ist nicht nur für die Unterbringung von Flüchtlingen überaus problematisch, sondern betrifft alle Menschen, die lediglich über ein geringes Einkommen verfügen. In Bayern warten beispielsweise aktuell 35.000 Menschen auf eine Sozialwohnung, dort ist der soziale Wohnungsbau von 250.000 Wohnungen im Jahr 1999 auf nur noch 130.000 im letzten Jahr zurückgegangen (Quelle: [Süddeutsche Zeitung](#)).

Der Rückbau des sozialen Wohnungsbaus basierte auf politischen Entscheidungen. Bereits seit 1988 beobachten wir in Deutschland eine Entwicklung, die die [Wohnungspolitik zu einer Wohnungsmarktpolitik](#) umwandelt. Statt einer strukturellen Bereitstellung sozialen Wohnungsbaus wurden Instrumente wie das Wohngeld oder die Wohnkostenerstattung eingeführt, die jedoch die steigenden Mieten und den Wegfall von subventionierten Wohnungen bei weitem nicht kompensieren können. Nach Berechnungen des [Pestel-Instituts aus Hannover](#) gibt es zwischen dem Bedarf und dem tatsächlich geschaffenen öffentlichen Wohnraum eine Lücke von vier Millionen Wohneinheiten.

Doch statt diese Politik der Privatisierung zu stoppen und sowohl Flüchtlingen als auch einkommensschwachen BürgerInnen einen bezahlbaren Wohnraum zu garantieren, werden sich die Probleme in den nächsten Jahren noch verschärfen. Durch die Föderalismusreform von 2006 und die Neufassung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz hat der Bund die Kompetenz für die Wohnraumförderung komplett an die Länder abgegeben. Zwar ermöglicht die Übergangsregelung aus Art. 143c GG, dass der Bund bis 2019 noch Gelder in Höhe von 518,2 Millionen für den

Wohnraum an die Länder bereitstellt, danach wird die Förderung aber eingestellt. Die große strukturelle Finanzierungslücke steht deshalb den Ländern und Kommunen erst noch bevor.

Es sind diese strukturellen Probleme auf dem deutschen Wohnungsmarkt, die dazu führen, dass private Unternehmen Profite aus der Flüchtlingsunterbringung schlagen können. Da geeignete Gebäude durch den Staat verkauft wurden, müssen die Länder und Kommunen für höhere Preise private Unterkünfte anmieten oder rückkaufen. Ein Negativbeispiel ist hierbei das Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso) in Berlin, das vollkommen überteuert acht Millionen Euro an einen privaten Betreiber für eine Flüchtlingsunterkunft zahlte. Doch auch an anderen Orten können Betreiber durch die Notlage der Kommunen deutlich mehr Geld vom Staat verlangen als noch vor wenigen Jahren.

Die Flüchtlingszahlen werden in den nächsten Jahren vermutlich nicht wesentlich abnehmen. Deshalb ist es für eine mittel- und langfristige Planung erforderlich, dass der Bund wieder eine Kompetenz für den sozialen Wohnungsbau hat und dort massive Investitionen vornimmt. Dazu müssen auch neue Bauflächen erschlossen werden. Kurzfristig muss der Bund die Länder und Kommunen dabei unterstützen, Flüchtlinge menschenwürdig unterzubringen. Zeltstädte und überfüllte Erstaufnahmeeinrichtungen – gerade im Winter – sind keine Lösung und werden die Probleme nur weiter verschärfen, wenn nicht jetzt schon die Zeitschiene für menschenwürdige Lösungen festgelegt wird.

Grundsätzlich ist Flüchtlingen von Anfang an die Möglichkeit zu gestatten, privat bei Angehörigen und Freunden unterzukommen. Eigeninitiative sollte nicht unterbunden, sondern gefördert werden. Dies trüge auch zur Entspannung der Wohnungssituation bei und würde die Integration fördern. Das Asylrecht schafft die absurde Situation, dass Asylsuchende oft in Deutschland Kontakte haben, die ihnen eine private Unterbringung ermöglichen würden, sie aber in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen. Flüchtlinge müssen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen in private Wohnungen ausziehen können. Personen die Flüchtlinge aufnehmen, sollen hierfür einen staatlichen Zuschuss erhalten, der die Flüchtlinge bei der Unterbringung unterstützt. Damit Flüchtlinge selbstständig auf Wohnungssuche gehen können, muss ihnen ein Wohnberechtigungsschein ausgestellt werden.

5. Stärkung der ehrenamtlichen Arbeit

Wir erleben derzeit eine aktiv gelebte Willkommenskultur von tausenden Menschen in Deutschland, die Flüchtlingen bei der Integration helfen wollen. Doch nicht nur die Flüchtlinge brauchen Hilfe, auch die ehrenamtlichen HelferInnen müssen unterstützt werden. Fortbildungsangebote für Ehrenamtliche im Flüchtlingsbereich sind allerorten überbucht und verhindern die zeitnahe Qualifizierung der Unterstützung. Die geplante Verlängerung des Aufenthalts in den Erstaufnahmeeinrichtungen wird die ehrenamtliche Hilfe unterminieren: Ehrenamtliche werden schlicht keinen direkten Zugang zu den Flüchtlingen haben, um sie zu unterstützen.

Bei ehrenamtlicher Arbeit sind die Wissensvermittlung und Koordination der Angebote unabdingbar. Mehr ehrenamtliches Engagement muss mit dem Ausbau hauptamtlicher Strukturen einhergehen, die Beratung und Unterstützung anbieten. Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Flüchtlingsorganisationen werden täglich von unzähligen Ehrenamtlichen um Unterstützung gebeten, doch knappe Kapazitäten führen zu Überforderungen in den hauptamtlichen Strukturen.

Die Arbeit vieler Ehrenamtlicher wird durch Behördenversagen unterminiert. Laut einer [Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung](#) müssen Ehrenamtliche „ein

Defizit staatlicher Aufgaben ausgleichen, während ihre Möglichkeit, eine zivile Willkommensgesellschaft aufzubauen, durch diese Aufgaben behindert wird.“ Die Forscher meinen damit Behördengänge mit Flüchtlingen, die nötig werden, wenn die Verwaltung sprachlich und kulturell nicht auf Flüchtlinge eingestellt ist. Die Behörden haben ganz offiziell Beratungspflichten, die gesetzliche Grundlagen haben. Da sie diese Verpflichtungen nicht erfüllen und auf absehbare Zeit nicht erfüllen werden, ist eine strukturelle Finanzierung unabhängiger Beratungsangebote für die Integration der Flüchtlinge zielführender. Langfristig müssen strukturelle Änderungen in den Behörden bewirken, dass Behördengänge für Flüchtlinge verständlich und transparent werden, sodass dort ehrenamtliche Arbeit verzichtbar wird und sich auf die Integration von Flüchtlingen konzentrieren kann.

V. Medizinische Behandlung von Flüchtlingen

Die medizinische Versorgung von Flüchtlingen ist in Deutschland aufgrund des Sonderregimes durch das Asylbewerberleistungsgesetz diskriminierend und führt zu langfristigen Erkrankungen. Ein strukturelles Problem stellt die Finanzierung dar, denn die Kommunen tragen die Hauptlast. Die aktuell geplante Verlängerung des Verbleibs von Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen wird ihre medizinische Situation ebenfalls verschärfen: In vielen Einrichtungen gibt es schon jetzt keine ausreichende medizinische Behandlung.

1. Behandlung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen

Viele Flüchtlinge erreichen Deutschland mit traumatischen Erfahrungen, die sie in ihrem Herkunftsland oder auf ihrer Flucht erlebt haben. Psychologische und traumatische Störungen sind ein großes Integrationshemmnis für Flüchtlinge. Sie müssen die Zeit haben, ihre Erfahrungen zu verarbeiten und Zugang zu erforderlichen Behandlungsmöglichkeiten erhalten.

Im Jahr 2013 wurde durch die EU die neue Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL) beschlossen, die gemeinsame Standards zur Aufnahme von Flüchtlingen festlegt. Bis zum 20. Juli 2015 hätte die Richtlinie in das deutsche Recht umgesetzt werden müssen, was jedoch durch die Bundesregierung unterlassen wurde. Wegen dieser Pflichtverletzung können sich Asylsuchende nun direkt auf die Ansprüche aus der Aufnahme-RL berufen. Eine wichtige Neuerung betrifft dabei die psychologische Behandlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen (Art. 19, 21 Aufnahme-RL), die auf ihrer Flucht Traumatisierungen erlitten haben. Auch Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben (Art. 25 Abs. 1 Aufnahme-RL), ist Zugang zu einer entsprechenden medizinischen und psychologischen Behandlung zu gewähren.

Obschon aufgrund der Aufnahme-RL eine erhebliche Aufstockung der finanziellen Kapazitäten für die psychosozialen Zentren und deren Personal nötig wäre, geschieht aktuell das genaue Gegenteil. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag ([Bundestags-Drucksache 18/4622](#)) bekannt gegeben, dass aus dem europäischen Fördermitteltopf AMIF (Asyl, Migrations- und Integrationsfonds) künftig nur 2,15 Millionen Euro jährlich für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen bereit stehen werden. Geduldete sollen sogar ganz aus Behandlungen, die nach AMIF gefördert werden, ausgeschlossen werden. Die Bundesregierung zeigte sich in ihrer Antwort für eine Weiterförderung unzuständig und verwies auf die Zuständigkeit der Bundesländer und Kommunen. Die Konsequenz der unzureichenden Förderung ist verheerend: Von 22 psychosozialen Zentren haben nur 8 eine Förderzusage erhalten. Nach Aussage der [Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer](#) (BaFF) wird die Folge sein, dass Personal und

Leistungen gekürzt werden müssen. Einzelne Bundesländer versuchen die psychosozialen Zentren weiter zu finanzieren, von einer flächendeckenden Unterstützung kann aber keine Rede sein. Obschon aktuell also der Behandlungsbedarf enorm steigt, verweigert die Bundesregierung eine auf Dauer angelegte und institutionalisierte Finanzierung der psychologischen Behandlung von Flüchtlingen.

Hinzu kommt das strukturelle Problem, dass durch die Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes die psychosozialen Zentren ihre KlientInnen nicht mehr über die Sozialämter abrechnen können. Denn die psychosozialen Zentren sind keine Vertragspartner der Krankenkassen. Eine Aufstockung der finanziellen Hilfen allein würde dieses strukturelle Problem nicht beseitigen.

2. Kein Sonderregime für Flüchtlinge – Zugang zum Gesundheitswesen schaffen

Die medizinische Versorgung von Flüchtlingen ist in Deutschland überaus problematisch. Im September 2014 verhandelten Bund und Länder über die Einführung einer Gesundheitskarte für Flüchtlinge, doch selbst dieser erste Reformschritt der auch verwaltungstechnisch Bürokratie abbauen würde, soll nach aktuellen Informationen nicht durch den nächsten Gipfel vom 24. September 2015 umgesetzt werden. Einige Bundesländer handeln dankenswerterweise dennoch und haben die Gesundheitskarte eingeführt, darunter Hamburg und Bremen sowie Nordrhein-Westfalen als erstes Flächenland. Jedoch erhalten die Asylbewerber damit weiter nur die eingeschränkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Wünschenswert wäre jedoch ihre Gleichstellung mit den gesetzlich versicherten Anspruchsberechtigten und die Übernahme von Kosten der Sprachmittlung. Das Asylbewerberleistungsgesetz muss abgeschafft werden. Bis dahin ist Flüchtlingen eine Gesundheitskarte auszustellen.

a) Notversorgung per Gesetz: Das Asylbewerberleistungsgesetz

Das 1993 in Kraft getretene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) regelt die Sozialleistungen und die medizinische Versorgung von Flüchtlingen. Asylbewerber sind über die Sozialhilfeverwaltung krankenversichert. Vor einem Arztbesuch müssen sie sich vielerorts beim Sozialamt einen Krankenschein abholen. Die Kosten werden oft nur bei eindeutigen Notversorgungen übernommen, wie §§ 4 und 6 AsylbLG vorschreiben. Die Entscheidung über einen medizinischen Notfall treffen häufig medizinische Laien – [eine Folge des AsylbLG, die schon zum Tod von Flüchtlingen geführt hat](#). Der Krankenschein wird durch das Sozialamt mit Anmerkungen für die ÄrztInnen versehen, dabei werden mitunter äußerst restriktive Auslegungen von § 4 AsylbLG abgedruckt. Viele ÄrztInnen zeigen sich in der Praxis angesichts der Gesetzeslage überfordert und verweigern manchmal selbst die Notversorgung oder entscheiden sich z.B. bei Zahnschmerzen zur Ziehung des Zahns statt zu einer kostenintensiveren Wurzelbehandlung.

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich 2012 in einem wegweisenden Urteil mit dem AsylbLG. Damals konnte das Gericht nur über die Sätze der Geldleistungen von Flüchtlingen entscheiden: Es erklärte die zum damaligen Zeitpunkt seit 1993 unveränderten Geldleistungen nach § 3 AsylbLG für verfassungswidrig, denn ein menschenwürdiges Existenzminimum stehe deutschen und ausländischen Staatsangehörigen gleichermaßen zu. Das Gericht konnte in seiner Entscheidung nicht auf die medizinische Versorgung von Flüchtlingen eingehen. Aber sein berühmter Leitsatz: „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ gilt auch für die als Abschreckungsinstrument konzipierte Notversorgung von Flüchtlingen.

b) Erster Schritt: Gesundheitskarte für alle Flüchtlinge

Das Modell der Gesundheitskarte existiert seit 2005 in Bremen und seit 2012 in Hamburg. Nordrhein-Westfalen hat sie als erstes Flächenland 2015 eingeführt. Mit ihr soll es Flüchtlingen unbürokratisch ermöglicht werden, einen Arzt aufzusuchen – ohne vorherige Genehmigung der Sozialbehörde. Die rechtliche Grundlage der Gesundheitskarte ist § 264 des fünften Sozialgesetzbuchs. Danach kann der Staat mit den Krankenkassen einen Vertrag zur Übernahme der Kosten für die Gesundheitsversorgung treffen. [In Bremen besteht beispielsweise eine Vereinbarung mit der AOK.](#) Die Behandlungskosten der Flüchtlinge erstattet der Staat direkt den Krankenkassen. Die Kosten für die Gesundheitsversorgung von AsylbLG-Betroffenen sind im Rahmen dieser Modelle nicht gestiegen – im Gegenteil, sie sind sogar gesunken, [in Hamburg beispielsweise um rund 1,6 Millionen Euro.](#)

Die Gründe hierfür sind offensichtlich: Laufende und nachhaltige medizinische Behandlungen sind letztlich weniger kostenintensiv als Operationen, die oft die Folge einer auf Notversorgung beschränkten Gesundheitsversorgung sind. Zudem spart der Staat mit der Gesundheitskarte die Bezahlung von eigenen Sachbearbeitern ein, denn die Krankenkassen verfügen über ausgebildetes Personal.

Ein organisatorisches Problem ergibt sich aber bei der Gesundheitskarte: Die Durchführung des AsylbLG obliegt den Ländern, die mit ihren Ausführungsgesetzen die konkrete Umsetzung an die Kommunen delegiert haben. Die Kommunen tragen daher auch die Kosten der Vereinbarungen mit den Krankenkassen. In Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen ist dieses Problem einfacher zu handhaben, denn Stadtstaaten sind juristisch gesehen zugleich Bundesland und Kommune. In anderen Ländern hegen die Kommunen deshalb Bedenken hinsichtlich zusätzlicher Kosten für die Gesundheitsversorgung. Damit kein bundesweiter Flickenteppich entsteht, müsste die Gesundheitskarte daher bundeseinheitlich eingeführt werden. Dennoch begrüßt PRO ASYL, dass es in Hamburg und Bremen bereits eine Gesundheitskarte gibt und mit Nordrhein-Westfalen jetzt der größte Flächenstaat in dieser Sache vorangeht.

Auch wenn die Gesundheitskarte die bürokratischen Hürden für die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung für Flüchtlinge erheblich senkt, ihre Stigmatisierung vermeiden und endlich Fachpersonal statt Laien über gesundheitliche Bedürfnisse entscheiden lassen würde: An der Aufrechterhaltung einer reinen Notversorgung würde sich bei Beibehaltung von §§ 4 und 6 AsylbLG nichts ändern. PRO ASYL fordert daher, dass das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft wird und die Betroffenen dieselben Sozialleistungen erhalten wie andere Personen im Versicherungssystem. Bis dahin ist den Flüchtlingen eine Gesundheitskarte auszustellen.

VI. Dublin ist gescheitert – Die Interessen der Flüchtlinge berücksichtigen

1. Asylverfahren im Zielstaat der Flüchtlinge durchführen

Die Ereignisse der letzten Wochen zeigen deutlich: Das Dublin-System ist faktisch gescheitert. Es war von Beginn an ein unmenschliches System, das Europa zu einem Verschiebebahnhof von Flüchtlingen gemacht und die Situation in den Staaten an den Außengrenzen der EU massiv verschärft hat. In der kurzen Phase, in denen die Grenzen innerhalb Europas teilweise offen waren, haben Flüchtlinge die Möglichkeit gehabt, ihren Zielstaat eigenständig auszusuchen. Statt neuer Zwangsverteilungen

sollten die Interessen der Flüchtlinge im Vordergrund stehen. Dies ist auch im Interesse der Aufnahmestaaten.

PRO ASYL tritt mit der Diakonie Deutschland, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, der Arbeiterwohlfahrt, dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst, dem Deutschen Anwaltsverein, dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein, der Neuen Richtervereinigung und der Rechtsberaterkonferenz dafür ein: Flüchtlinge sollen ihr Asylverfahren im Land ihrer Wahl durchlaufen ([Erstes Memorandum von 2013](#), [Neuaufgabe 2015](#)). Das Prinzip der freien Wahl bewirkt, dass Asylsuchende dort hingehen können, wo sie die Unterstützung ihrer Familien oder Communities erhalten. Damit würden die Interessen der Asylsuchenden berücksichtigt. Dies führt dazu, dass sie sich von Beginn an besser integrieren und zurechtfinden können. Eine [Studie der Bertelsmann-Stiftung](#) („Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland“, Mai 2015) zeigt, wie wichtig Communities bei der Integration sind. Auch ein [Forschungsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge \(BAMF\)](#) („Warum Deutschland?“, September 2013) verdeutlicht die Relevanz, die Netzwerke von Angehörigen und Freunden bei der Zielstaatssuche von Flüchtlingen haben. Dies ist im bisherigen Dublin-System nicht vorgesehen. Außerdem könnten Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen vermieden werden, wenn diese nicht länger zum Aufenthalt in Ländern gezwungen werden, die weder ein ordentliches Asylsystem noch ein Mindestmaß an menschenwürdiger Behandlung für sie bereithalten.

Aber auch pragmatische Aspekte sprechen für ein solches Konzept: Wenn Asylsuchende nicht zwangsweise in EU-Staaten abgeschoben werden können, wird verhindert, dass sie von einem EU-Land ins nächste wandern. Die sogenannte Sekundärwanderung innerhalb der EU wird vermieden. Die derzeit diskutierten Quoten und Verteilungsschlüssel lassen weiterhin die Interessen der Flüchtlinge außer Acht und hätten Zwangsverteilungen zur Folge. Da es keinen Grund zur Annahme gibt, dass die Flüchtlinge eine Zwangsverteilung per Quote akzeptieren, beseitigt auch die Quote die Sekundärwanderung und den daran geknüpften hohen Verwaltungsaufwand nicht. Durch das Modell der freien Wahl des Zufluchtsstaats können Kosten für die erheblich bürokratischen Verfahren zur Überstellung in andere EU-Staaten reduziert werden. Stattdessen müssen Länder wie Deutschland von der EU finanziell unterstützt werden. Ungleichgewichte zwischen den EU-Staaten können durch Finanztransfers ausgeglichen werden. Es ist sinnvoller Geld zu verschieben als Menschen.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen gegenseitig Statusentscheidungen anerkennen und dann Freizügigkeit gewähren. Gegenwärtig entfaltet die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter die volle Wirkung nur in dem Land, das die Anerkennung ausgesprochen hat. Der beispielsweise in Ungarn oder Bulgarien zuerkannte Status vermittelt nur dort – nicht aber in Deutschland oder Frankreich - die von den europäischen Richtlinien versprochenen Rechte. Würden die positiven Entscheidungen jedoch (wie bereits jetzt die Ablehnungen) in ganz Europa gelten, könnte hierin ein Anreiz liegen, das Asylverfahren in diesen Ländern durchzuführen. Nach erfolgter Anerkennung könnte der Flüchtling entsprechend der Freizügigkeitsregelung für UnionsbürgerInnen weiterwandern. Die Flüchtlinge hätten eine Perspektive und zugleich Motivation, durch die Suche nach einem Arbeitsplatz die Freizügigkeitsvoraussetzungen zu schaffen. Gegenwärtig können Flüchtlinge gemäß § 4 der Daueraufenthaltsrichtlinie erst nach fünf Jahren Aufenthalt in der EU in andere Staaten mit den gleichen Rechten weiterreisen. Flüchtlinge brauchen die europäische Freizügigkeit und für Europa ist dies ein besseres Modell als eine Zwangsverteilung – gleich nach welchem Verfahren.

2. Die Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten

Als das Dublin-System 2003 neuverhandelt wurde, haben die reichen europäischen Kernstaaten, insbesondere Deutschland, die südlichen EU-Staaten mit dem Versprechen zur Zustimmung bewogen, finanzielle Mittel für die Flüchtlingsaufnahme bereit zu stellen. Die tatsächlichen Hilfen der EU waren marginal und setzten mit der Grenzagentur FRONTEX auf Abschottung statt auf Aufnahme. Zudem waren die Flüchtlingszahlen 2003 gegenüber den heutigen Zugangszahlen erheblich geringer und es gab noch keine EU-Wirtschaftskrise, die die südlichen EU-Staaten in die Rezession gestürzt hat. Die Ausgangsbedingungen von Dublin haben mit der heutigen Situation nichts zu tun, es war nur eine Frage der Zeit, bis diese Form der Zwangsverteilung faktisch außer Kraft gesetzt werden musste.

Heutzutage haben viele Flüchtlinge Verbindungen nach Deutschland und wollen zu ihren Angehörigen und Freunden. Aber auch die traditionellen Industrie- und Einwanderungsgesellschaften wie Großbritannien, Frankreich, Belgien oder die Niederlande sind Ziel der Flüchtlinge. Es kann nicht sein, dass Flüchtlinge über Kroatien, Slowenien, Ungarn und Österreich nach Deutschland weiterreisen und Länder wie die Niederlande, Dänemark, Frankreich, Belgien oder Großbritannien Flüchtlingen die Einreise verweigern. Die politischen Reaktionen aus diesen Staaten setzen auf Abschottung: Großbritannien und Frankreich versuchen mit aller Härte die Fluchtroute zwischen Calais und dem britischen Festland zu versperren. Großbritannien hat im letzten Jahr lediglich 31.000 Flüchtlinge (alle Zahlen: Stand 2014) aufgenommen, Frankreich 59.000, die Niederlande 24.000 und Belgien 14.000. Auch in Skandinavien schultert Schweden die Flüchtlingsaufnahme praktisch alleine (75.000). Norwegen (12.500), Finnland (3.500) und Dänemark (14.900) sind ebenfalls in der Verpflichtung, Flüchtlinge aufzunehmen. Diese Staaten haben die wirtschaftliche Kraft und die Strukturen, deutlich mehr Flüchtlingen die Aufnahme zu ermöglichen.

Auch die EU-Staaten in Osteuropa müssen in die Pflicht genommen werden, auch wenn die dortigen Strukturen und das gesellschaftliche Klima derzeit noch nicht darauf vorbereitet sind, große Zahlen an Flüchtlingen aufzunehmen. Auch hier muss kontinuierlich an der Umsetzung der gemeinsamen EU-Standards gearbeitet werden. Vertragsverletzungsverfahren gegen unwillige Staaten müssen eingeleitet werden.

3. Die Quote – Neuauflage der Zwangsverteilung

Aktuell wird bereits über die Zeit nach „Dublin“ diskutiert: Die EU-Kommission hat mit ihrer EU-Migrationsagenda vom 13.05.2015 die Idee einer quotalen Verteilung von Flüchtlingen in die Diskussion eingebracht. Bereits jetzt hat die EU über den Notfallmechanismus des Art. 78 Abs. 3 AEUV eine Verteilung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien angestrebt, doch die Verteilung erfolgt nur auf freiwilliger Basis. Deutschland ist in dieser Frage vorangegangen und hat sich zur Aufnahme bereit erklärt. Die Zahlen sind gering, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach Angaben von [UNHCR](#) bis Mitte September 2015 auf den griechischen Inseln über 288.000 und in Italien 121.000 Flüchtlinge angekommen sind. Die EU-Kommission möchte nur 50.400 Flüchtlinge aus Griechenland auf andere EU-Staaten verteilen, laut Aussage der Kommission jedoch nur syrische, eritreische und irakische Flüchtlinge. Eine der größten Flüchtlingsgruppen, die Afghanen, ist von der Verteilung ausgeschlossen. Die EU muss mehr tun, freiwillige Aufnahmequoten sind keine adäquate Antwort auf diese Zugangszahlen.

Als mittelfristige Lösungen haben Deutschland und Frankreich eine quotale Verteilung der Flüchtlinge über die Einrichtung von Hot-Spot-Centern in den EU-Grenzstaaten vorgeschlagen. Die von der EU

geplanten „Brennpunkte“ in Griechenland, Italien und Ungarn – bei Änderung der Fluchtrouten sicherlich auch anderswo – werden die Misere an Europas Rändern nicht beenden. PRO ASYL befürchtet, dass dort neue Haftzentren entstehen, in denen Flüchtlinge auf unabsehbare Zeit festgesetzt werden. Zehntausende Flüchtlinge sollen in den Hotspots mit EU-Hilfe registriert und einem Screening unterzogen werden. Ein Teil der Flüchtlinge mit guten Schutzperspektiven soll weiterverteilt werden. Offenkundig ist, dass ein großer Teil der Flüchtlinge die Voraussetzungen erfüllen wird, aber keinen Platz auf der Umverteilungsquote bekommt. Alle anderen sollen mithilfe von Frontex möglichst schnell abgeschoben werden. Wenn weiterhin die Asylanträge und Registrierungen ausschließlich in Griechenland, Italien oder Ungarn bearbeitet werden sollen, werden die Flüchtlinge in diesen Staaten inkaserniert. Und eine Zwangsverteilung nach Quote wird keinen Flüchtling aus Syrien, Irak oder Afghanistan, der seine Netzwerke in Deutschland oder anderen westlichen Industriestaaten hat, daran hindern, beispielsweise sich aus Estland erneut auf den Weg durch Europa zu machen. Auch mit der Quote wird die Folge sein: Die Flüchtlinge werden dorthin gehen, wo sie Anknüpfungspunkte haben; eine zwangsweise Zuständigkeitsverteilung wird das alte Dublin-System in neuem Gewand sein und erneut zu massenweisen innereuropäischen Abschiebungen führen.

Es braucht deshalb ein neues europäisches System, das ohne die Elemente der freien Wahl des Zufluchtsstaats, der EU-weiten Anerkennung der Asylentscheidung und der Freizügigkeit für die Anerkannten nicht funktionieren wird.