

FÜR EIN OFFENES EUROPA OHNE OBERGRENZEN FÜR FLÜCHTLINGE

Herausgegeben von: _____



I. FÜR DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN OFFENEN DEMOKRATISCHEN GESELLSCHAFTEN

Die Europäische Union durchläuft seit einiger Zeit einen krisenhaften Prozess, der insbesondere durch antieuropäische, nationalistische Bewegungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten beeinflusst wird. In einigen Mitgliedstaaten hat er Regierungen hervorgebracht, die sich offen gegen die europäische Integration wenden, gleichwohl aber die Vorteile insbesondere finanzieller Art der Europäischen Union in Anspruch nehmen. Andererseits formieren sich aber derzeit auch zunehmend stärker werdende gesellschaftliche Bewegungen, die ein offenes Europa unter Teilnahme der nationalen Gesellschaften und gleichberechtigter Mitwirkung des Europäischen Parlaments befürworten und das derzeitige überwiegend von Regierungen gegründete und fortentwickelte System der Europäischen Union ablehnen.

In diesem krisenhaften Prozess nimmt der Streit um die Flüchtlingsaufnahme einen besonders hervorgehobenen Stellenwert ein. Die zunehmende Zahl von Flüchtlingen, die Schutz vor Verfolgung und Krieg in Europa suchen, dienen den nationalistischen Bewegungen in den Gesellschaften als propagandistisches Mittel, um die Legitimität der Europäischen Union in Frage zu stellen, da ihrer Meinung nach ohne diese die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer eigenen, vom Unionsrecht nicht eingeschränkten Souveränität ihre nationalen Grenzen gegenüber Flüchtlingen schließen dürften. Dabei sind derartige flüchtlingsfeindliche Tendenzen keine Neuerscheinung in Europa. Vielmehr konnten populistischer Alarmismus, Dramatisierung und Skandalisierung im politischen und publizistischen Diskurs aus Anlass von Fluchtbewegungen bereits seit den 1970er Jahren in Europa beobachtet werden¹ und schufen den Typus des »*refugees in orbit*«, eines Flüchtlings, der innerhalb Europas umher reisen musste, ohne dass ihm in irgendeinem europäischen Staat Schutz gewährt wurde. Mit der Hervorbringung eines *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* sollte diesen in nationalstaatlichen Kontexten entstandenen Tendenzen entgegengewirkt werden. Derzeit entwickeln jedoch die Regierungen der Mitgliedstaaten und auch die Union selbst flüchtlingsfeindliche Abwehrstrategien und erlassen Gesetze zur Abwehr nationalistischer und antieuropäischer Parteien und Gruppierungen, die sich in ihrer Zielrichtung und ihrem Ausmaß kaum von den Forderungen dieser Bewegungen unterscheiden. Durch diese Politik gewinnen aber zugleich – wahrscheinlich nicht gewollt, aber vorhersehbar – antieuropäische Entwicklungen zunehmend gesellschaftliche Akzeptanz. Der Mut, diesen antieuropäischen Positionen durch eine flüchtlingsfreundliche Politik entgegen zu wirken, fehlt Regierungen wie auch der Union. Erkennbar wird, dass eine auf Abschließung des Nationalstaates gegen humanitäre Zuwanderung gerichtete Politik dem Ziel der europäischen Integration zuwiderläuft und damit zugleich antieuropäische und nationalistische Bewegungen stärkt. Auch die die Regierungen tragenden Parteien entwickeln, verhelfen oder verstärken derartige in den führenden Parteien latent bereits vorhandene Tendenzen.

Beispielhaft für diesen negativen dialektischen Prozess ist die Diskussion in führenden politischen Parteien oder sogar Regierungen über *Obergrenzen*, die offen und zumeist in populistischer Absicht auf flüchtlingsfeindliche Tendenzen in der Bevölkerung setzt und diese dadurch verstärkt. Dabei dürfte den Verantwortlichen aber bewusst sein, dass eine Politik der Obergrenzen für Flüchtlinge völkerrechtliche Verpflichtungen, wie insbesondere das in Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 3 der Europäischen Menschenrechts-

1 *Bade*. Europa in Bewegung, 2000, S.383.

konvention (EMRK) verankerte Refoulementverbot, verletzen würde. Das in Art. 3 EMRK mit Refoulementcharakter verankerte *absolute Folterverbot* und mit ihm das dem Folterverbot immanente Refoulementverbot hat aber inzwischen sogar *zwingenden völkerrechtlichen Rang* (Art. 53 Wiener Vertragsrechtskonvention) erlangt,² kann also nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden. Darüber hinaus hat der Gerichtshof der Europäischen Union kürzlich auch für den binneneuropäischen Verteilungsprozess auf den absoluten Charakter des Folterverbots hingewiesen, das nicht erst bei »systemischen Schwachstellen« im zuständigen Mitgliedstaat Wirkung entfaltet (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 – Dublin Verordnung III), sondern in jedem konkreten Einzelfall eine sorgfältige und die individuellen Umstände des Betroffenen in den Blick nehmende Analyse erfordert.³

Daher setzen wir uns ein:

- 1. für ein offenes Europa ohne Obergrenzen, die Stärkung des individuellen Asylrechts und die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen,**
- 2. für die Entwicklung einer Flüchtlinge einbeziehenden gesellschaftlichen Bewegung, die sich für ein offenes Europa und einen wirksamen Flüchtlingsschutz einsetzt,**
- 3. für eine von den Gesellschaften und nicht lediglich von Regierungen und Institutionen getragene europäische Integration, die die Aufnahme von Flüchtlingen und deren wirksamen Schutz befördert. Nicht die Abwehr von Flüchtlingen stärkt die europäische Integration, sondern ihre Aufnahme.**

II. FÜR DIE STÄRKUNG DES FLÜCHTLINGSSCHUTZES INNERHALB VON EUROPA STATT ABWÄLZUNG DER VERANTWORTUNG FÜR FLÜCHTLINGE AN DRITTSTAATEN

Die in Europa Schutz suchenden Flüchtlinge kommen aus Krisengebieten, die nahe an Europa (Naher Osten) oder in dessen Einflussbereich (Afghanistan) liegen. Die Ursachen für die bewaffneten Konflikte in vielen Herkunftsländern reichen teilweise historisch weit zurück. Sie nehmen ihren Anfang mit den kolonialen Eroberungs- und Ausbeutungsprozessen der europäischen Mächte in Afrika und Asien im 19. Jahrhundert und setzen sich nach dem Ersten Weltkrieg fort, wie gerade das Beispiel der heute von bewaffneten Kriegen beherrschten Staaten des Nahen Ostens zeigt. Nach dem Zerfall des Osmanischen Reiches teilten insbesondere Frankreich und das Vereinigte Königreich im Sykes-Picot-Abkommen von 1916 diese Region nach ihren nationalen und wirtschaftlichen Interessen auf und zogen dazu völlig willkürlich neue staatliche Grenzen.⁴ Nach dem Zweiten Weltkrieg führte insbesondere die Entwicklung internationaler finanzieller Institutionen und Handelsabkommen dazu, dass andere außerhalb Europas und Nordamerikas gelegene Staaten weiterhin in finanzieller und wirtschaftlicher Abhängigkeit vom Westen gehalten werden und dadurch eine eigenständige Entwicklungen in diesen Ländern erschwert oder verhindert wird.

2 UNHCR, Report, UN Doc. E/1985/62, 1985, Rn 22 f.; UNHCR, Report, UN Doc. E/18989/64, 1989, Rn. 24; so auch *Allain*, IJRL 2001, 533, 534.

3 *EuGH*, Urteil vom 16. Februar 2017 – Rs. C-578/16 PPU Rn. 60, 65, 75 – *CK, HF, AS.*

4 *Schmid*, Europa ist tot, es lebe Europa, 2016, S. 142.

Diese seit dem 19. Jahrhundert andauernde westliche Interessenpolitik hat zu einer Situation beigetragen, die in vielen nichteuropäischen Staaten, insbesondere aber in den Herkunftsländern der Flüchtlinge, wie z.B. den Staaten des Nahen Ostens, Afghanistan und vielen afrikanischen Staaten, interne bewaffnete Konflikte sowie politische Unterdrückung und damit stetig anwachsende Flüchtlingsbewegungen zur Folge haben. Auch Regierungen und andere gesellschaftliche Kräfte in diesen Staaten sind hierfür mitverantwortlich. Im Blick auf die Herkunftsländer, aus denen Flüchtlinge nach Europa fliehen, kann jedoch der erhebliche Einfluss westlicher Staaten auf die Politik in diesen Ländern nicht bestritten werden.

Mit über fünf Millionen Flüchtlingen und noch mehr Binnenvertriebenen ist Syrien das Land, aus dem die meisten Kriegsflüchtlinge weltweit kommen. Der Großteil findet Zuflucht in Nachbarländern wie dem Libanon, Jordanien und der Türkei. Europäische Regierungen haben sich an Kriegen beteiligt sowie durch Rüstungsexporte in Kriegs- und Krisengebiete Konflikte angeheizt, die katastrophale Folgen hatten. Europäische Firmen liefern Waffen an die in den Syrienkrieg verstrickten Regionalmächte – zum Beispiel an das Gewaltregime Saudi-Arabiens. Der NATO-Partner Türkei führt im Südosten Krieg gegen die eigene kurdische Zivilbevölkerung und will seine Einflusszone in Syrien ausdehnen. Der militärische Sturz des Diktators Saddam Hussein im Irak führte zur Fragmentierung des Landes und hat maßgeblich zum Entstehen des sogenannten „Islamischen Staates“ beigetragen. Die Militärintervention in Libyen beseitigte die Diktatur, hat aber zu einem zersplitterten, von Warlords beherrschten Land geführt. In Afghanistan, 15 Jahre nach Beginn der Militärintervention, hat die Gesamtzahl der getöteten oder verletzten Zivilist_innen mit über 11.000 im Jahr 2016 einen neuen Höchststand erreicht. Die Taliban haben in den vergangenen Jahren wieder deutlich an Stärke gewonnen.

In der Aufregung in Europa über steigende Flüchtlingszahlen seit 2015 wird die geschichtlich bedingte und fortwährende Mitverantwortung Europas für Kriege und zerfallende Staaten in den Herkunftsländern der Flüchtlinge ausgeblendet. Stattdessen werden Strategien entwickelt, mit denen die Flüchtlinge von Europa ferngehalten werden sollen und durch die die Transitstaaten übermäßig belastet werden. Ein Musterbeispiel für diese Strategie stellt der Syrienkonflikt dar. Einige Mitgliedstaaten haben Grenzen geschlossen, und die Europäische Union hat die Balkanroute gesperrt. Das Abkommen der Union mit der Türkei vom März 2016 bürdet einem Staat, der bereits drei Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen hat, die Verantwortung für die Schutzgewährung Flüchtlinge auf, die Europa nicht haben will. Eine Million Flüchtlinge in der 500 Millionen Einwohner umfassenden Union führen dazu, dass einem 59 Millionen Einwohner umfassenden und bereits drei Millionen Flüchtlinge Schutz gewährenden Staat die Verantwortung für diese Flüchtlinge aufgebürdet werden. Obwohl Libyen ein zerfallener Staat ist, Flüchtlinge dort in »KZ-ähnlichen Verhältnissen«⁵ untergebracht, zur Sklavenarbeit gezwungen werden und über sehr schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen klagen, will die Europäische Union nach dem Vorbild des Abkommens mit der Türkei auch mit der libyschen Regierung zusammenarbeiten, um Flüchtlinge von einer Überfahrt über das Mittelmeer abzuhalten.⁶ Dadurch sollen die auf dem Weg nach Europa strebenden Flüchtlinge in Libyen abgefangen werden. Dass ihnen dort schwerste Menschenrechtsverletzungen, Verelendung und Aussichtslosigkeit drohen, wird stillschweigend in Kauf genommen und dabei übersehen, dass die europäischen Staaten sich durch solcherart Abwälzung der Verantwortung für den »Flüchtlingsschutz« nach außerhalb der Union an der Verletzung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen beteiligen.

5 *Interner Lagebericht des Auswärtigen Amtes* nach dpa vom 29. Januar 2017.

6 *Tagesschau.de* vom 3. Februar 2017.

Nach einer Analyse der Nichtregierungsorganisation Oxfam haben die Vereinigten Staaten, die Volksrepublik China, Japan und Deutschland, das Vereinigte Königreich und Frankreich gerade einmal insgesamt 2,1 Millionen der weltweit 21,3 Millionen Flüchtlinge aufgenommen.⁷ Ungeachtet dessen werden jedoch immer wieder, und so auch jetzt, Strategien entwickelt und umzusetzen versucht, mit denen der Schutz der Flüchtlinge von Europa in den Nahen Osten verschoben wird. Dazu sollen z.B. entsprechende Partnerschaftsabkommen mit einigen Staaten des Nahen Ostens verabschiedet werden. Die Europäische Union negiert mit diesen flüchtlingsfeindlichen Strategien der Verschiebung der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz nach außerhalb Europas nicht nur ihre eigene Verantwortung für die Flüchtlingsbewegungen. Sie trägt damit auch dazu bei, dass sich der auf den universellen Menschenrechten aufbauende Flüchtlingsschutz einschneidend dadurch wandelt, dass Flüchtlinge der Rechtsunsicherheit und Aussichtslosigkeit ausgesetzt werden. Europa verrät mit dieser Politik seine eigene Geschichte, die maßgeblich durch die Hervorbringung der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes geprägt ist. Gerade die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist hierfür das Beispiel *sui generis*. Verabschiedet nach dem Zweiten Weltkrieg und zunächst als europäisches Projekt zum Schutze der Flüchtlinge in Europa entwickelt, soll die Verantwortung für die Fortentwicklung und Stärkung dieses Projektes nunmehr auf Staaten abgewälzt werden, die teilweise zerfallen sind oder von inneren Konflikten beherrscht werden und deswegen, aber auch historisch bedingt, nicht im Ansatz die für den Schutz der Flüchtlinge erforderlichen Strukturen herausgebildet haben.

Diesen flüchtlingsfeindlichen und den Bestand der europäischen Integration in Frage stellenden Bestrebungen der Union ist durch eine offene Politik der Aufnahme von Flüchtlingen und der Stärkung des individuellen Asylrechts entgegen zu wirken. Nur so kann Europa seiner Geschichte und Tradition als weltoffene und den Verpflichtungen der universellen Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes unterworfenen Region gerecht werden. Wir berufen uns deshalb für unsere Ablehnung einer derart flüchtlingsfeindlichen Politik der Europäischen Union und Mitgliedstaaten auf die Kraft der universellen Menschenrechte und fordern:

- 1. die Übernahme der gemeinsamen Verantwortung für Flüchtlinge durch die Europäische Union und alle Mitgliedstaaten sowie die Stärkung der völkerrechtlichen Instrumente zu ihrem Schutz und ihre Aufnahme,**
- 2. die politisch Verantwortlichen auf, die Bevölkerung über die historischen und aktuellen Ursachen für die Flüchtlingsbewegungen zu informieren und offensiv für den Schutz und die Aufnahme von Flüchtlingen zu werben.**

⁷ *Süddeutsche Zeitung* vom 19. Juli 2016. Weltweit befinden sich 65 Millionen Menschen auf der Flucht, davon 21,3 Millionen außerhalb ihres eigenen Landes.

III. FÜR DEN SCHUTZ DER FLÜCHTLINGE AUF IHREM WEG NACH EUROPA, INSBESONDERE ÜBER DAS MITTELMEER

Das Abkommen der Europäischen Union mit der Türkei vom März 2016 hat dazu geführt, dass Flüchtlinge kaum noch über das Mittelmeer nach Griechenland kommen. Verstärkt wird aber der gefährlichere und häufig tödliche Weg nach Europa von Libyen aus über das Mittelmeer nach Lampedusa in Italien unternommen. Dieser Seeweg von ca. 300 Kilometer ist bedeutend länger als der von der Türkei zu den griechischen Inseln. Dadurch ist auch das Risiko für die Flüchtlinge, im Mittelmeer zu ertrinken, erhöht. 2016 war ein Rekordjahr: 181.436 Bootsflüchtlinge kamen über das Mittelmeer nach Italien. Hingegen waren es 2015 lediglich 153.842 Flüchtlinge. Der Kanal von Sizilien ist zur „meist frequentierten und tödlichsten Route im Mittelmeer“ geworden. Es wird berichtet, dass im gesamten Jahr 2016 insgesamt 5.000 Flüchtlinge bei der Überfahrt über das Mittelmeer ertrunken sind oder aufgrund der Zustände in den überfüllten Booten ums Leben kamen. Im Jahre 2016 sind nach offiziellen Statistiken von UNHCR ca. 300.000 Flüchtlinge über das Mittelmeer nach Europa geflohen, davon 84.488 syrische, 42.086 afghanische, 40.747 nigerianische, 28.438 irakische, 21.295 eritreische, 17.356 guineische, 16.470 Flüchtlinge aus Cote d'Ivoire, 15.024 aus Gambia 12.900 und 28.781 aus anderen Herkunftsländern.⁸ Von Januar bis Mai 2017 sind bereits 70.800 Flüchtlinge über das Mittelmeer nach Europa gekommen. 1.650 von ihnen kamen dabei ums Leben.⁹

Ein wesentlicher Grund für dieses Massensterben von Flüchtlingen im – oder im Boot auf dem – Mittelmeer ist die Abwehrpolitik der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, die den Flüchtlingen jegliche Chance auf eine risikolose Flucht nach Europa in Kenntnis der Tatsache nimmt, dass sie eine derart gefährliche und häufig tödliche Überfahrt über das Mittelmeer mangels anderer Alternativen wählen werden. Dabei wehren die Union und auch einzelne Mitgliedstaaten die Flüchtlinge nicht nur ab, sondern diffamieren öffentlich Rettungsmaßnahmen zugunsten der Flüchtlinge als »Brücke nach Europa« und kritisieren – wie z.B. der deutsche Innenminister im Jahre 2015 – die italienische Regierung, dass diese mit der inzwischen eingestellten Operation »Mare Nostrum« Flüchtlinge rettet, oder erklären – wie der österreichische Außenminister 2017, dem ernsthafte Chancen als Kanzlerkandidat eingeräumt werden –, würden die in Seenot geratenen Flüchtlinge nicht mehr gerettet, würden weniger nach Europa kommen.¹⁰ Über diese aus dem christlichen Lager laut werdenden zynischen Stimmen geht die politische Elite in Europa mit Stillschweigen hinweg mit der Folge, dass derartiges Schweigen von der Öffentlichkeit als Zustimmung hierzu gewertet werden muss.

Inzwischen hat diese europäische Abwehrpolitik für nichtstaatliche Rettungsorganisation zu einem Dilemma geführt: Das Engagement dieser Organisationen hat insbesondere auf der zentraleuropäischen Mittelmeerroute zugenommen.¹¹ Es wird nunmehr aber angesichts dieser Situation der Vorwurf erhoben, derartige Operationen förderten das Geschäft krimineller organisierter Fluchthilfeorganisationen. Die europäische Grenzschutzorganisation Frontex steigert sich sogar in den nicht belegten diffamierenden Vorwurf gegen die Rettungsorganisationen hinein, sie würden mit den kriminellen Organisationen »gemeinsame Sache« machen, was von diesen als »haltlos und verleumderisch« zurückgewiesen wird.¹²

8 UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations>.

9 IOM Missing Migrants Project, <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>.

10 Der Freitag vom 20. April 2017.

11 Frontex Direktor Leggerie im Interview mit der Welt vom 27. Februar 2017: »Zuletzt wurden 40 Prozent aller Aktionen durch Nichtregierungsorganisationen durchgeführt.«

12 Süddeutsche Zeitung vom 18. April 2017.

Auch wenn Rettungsaktionen ungewollt Einfluss auf kriminelle Praktiken der Fluchthilfe haben sollten, ist der hiergegen gerichtete Vorwurf nicht gegen die nichtstaatlichen Organisationen, sondern gegen die Union und die Mitgliedstaaten zu richten. Sie sind es, die durch ihre Abwehrmaßnahmen Flüchtlinge in ausweglose Situationen bringen und das damit verbundene Geschäft krimineller Fluchthilfeorganisation hervorgebracht haben und weiterhin befördern. Eine verantwortliche und den Menschenrechten verpflichtete Politik darf gar nicht anders handeln, als Flüchtlinge in Seenot zu retten. Die Mitgliedstaaten haben nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ein faires Verfahren zur Prüfung ihrer Asylgründe einschließlich einer Beschwerdeinstanz gegen ablehnende Entscheidungen (Art. 13 in Verbindung mit Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention) zu gewährleisten.¹³ Die Verwirklichung und Förderung der Menschenrechte steht nicht unter dem Vorbehalt, dass damit kriminelle Aktivitäten nicht erleichtert werden dürfen. Das Beispiel dieser scharfen Kontroverse zeigt aber, dass die Europäische Union und die Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht nur kaum etwas oder wenig unternimmt, um Flüchtlinge auf dem Mittelmeer zu retten oder sie durch Schaffung alternativer Migrationswege von einer derart gefährlichen Flucht abzuhalten. Vielmehr werden nichtstaatliche Rettungsaktionen zugunsten in Seenot geratener Flüchtlinge in der Öffentlichkeit offensiv als illegitime Maßnahmen diffamiert und sogar kriminalisiert.

Wir wenden uns entschieden gegen diese Politik und fordern:

- 1. nichtstaatliche Seenotrettungsorganisationen nicht zu diffamieren und zu kriminalisieren, sondern sie zu unterstützen,**
- 2. die politisch Verantwortlichen in der Union und in den Mitgliedstaaten auf, Flüchtlinge auf ihrem Weg nach Europa nicht aufzuhalten, sondern Aktionsprogramme zur Rettung von Flüchtlingen in Seenot zu schaffen und sie in der Union auszuschießen,**
- 3. die politisch Verantwortlichen in der Union und in den Mitgliedstaaten auf, Alternativen zur Flucht, z.B. durch Schaffung humanitärer Visa zur Ermöglichung eines Daueraufenthaltes in der Union, Verbesserung und Erweiterung der Steuerung der Arbeitsmigration, Schaffung von Programmen zu Neuansiedlung von Flüchtlingen (Resettlement) zu schaffen und dadurch der risikoreichen Flucht über das Mittelmeer wirksam entgegen zu wirken,**
- 4. die Grenzkontrollen nicht bis in die nahöstlichen Nachbarstaaten und darüber hinaus auszuweiten bzw. auf diese auszuweiten,**
- 5. sondern insbesondere das Refoulementverbot nach Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention sowie nach Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention strikt zu beachten. Dieses verbietet aktive Maßnahmen auch auf hoher See, die dazu führen, dass Flüchtlinge in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen,**
- 6. die Verabredung von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zur Aufnahme von Flüchtlingen, die in die Union eingereist sind und Flüchtlingsschutz beantragt haben, zu unterlassen.**

13 EGMR (Große Kammer), NVwZ 2012, 809 (810) Rn 185 ff. – Hirsi.

IV. FÜR EIN EUROPA DER SOLIDARITÄT BEI DER AUFNAHME VON FLÜCHTLINGEN UND EIN SYSTEM DER GERECHTEN UND FAIREN VERTEILUNG DER VERANTWORTLICHKEIT FÜR FLÜCHTLINGE INNERHALB DER EUROPÄISCHEN EINWANDERUNGSSTAATEN, DAS OFFEN IST FÜR BEITRITTSWILLIGE MITGLIEDSTAATEN, DEREN GESELLSCHAFTEN DIE AUFNAHME VON FLÜCHTLINGEN AKZEPTIERT

Das Asyl- und Flüchtlingsrecht ist integraler Bestandteil der Europäischen Union. Eine Rückkehr zur nationalstaatlichen Flüchtlingspraxis, wie sie bis zu den 1980er Jahren in Europa vorherrschte, schadet den Flüchtlingen und läuft der europäischen Integration zuwider. Die Art und Weise der Aufteilung der aufgenommenen Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union auf die einzelnen Mitgliedstaaten hat unmittelbare Auswirkungen auf die Aufnahmepolitik und die dieser vorausgehenden Frage des Zugangs in die Union. Wie die vergangenen Jahrzehnte deutlich gezeigt haben, kann eine fehlerhaft konstruierte Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge zu drastischen Abwehrmaßnahmen gegen die Flüchtlinge und damit zusammenhängend zu Verletzungen des Refoulementverbotes führen, wie z. B. die Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention zuwiderlaufende Praxis der Umdrehung von Flüchtlingsbooten auf dem Mittelmeer durch Italien in Richtung Libyen verdeutlicht hat.¹⁴ Dass dieses Risiko erhöht wird, zeigt sich insbesondere an dem umstrittenen Zuständigkeitskriterium des *Einreisestaates*, das nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und der vorhergehenden Verordnung (EG) Nr. 343/2003 sowie dem Dubliner Übereinkommen von 1990 (Dublin-System) in der Praxis maßgebend für die Aufteilung der Verantwortlichkeit der Flüchtlinge innerhalb der Union ist und das die Anrainerstaaten, also die südlichen und südosteuropäischen Mitgliedstaaten, unangemessen mit der Verantwortlichkeit für die Flüchtlingsaufnahme beschwert und dadurch die wohlhabenden mittleren und nördlichen Mitgliedstaaten jedenfalls nach der dem System zugrundeliegenden normativen Konzeption entlastet. Da Letztere nicht bereit und willig sind, den Grenzstaaten zu helfen, greifen diese zur Verhinderung der Aufnahme von Flüchtlingen zu drastischen Abwehrmaßnahmen. So gesehen, erfordert eine offene Aufnahme- und Zugangspolitik ein vernünftiges, überzeugungskräftiges und die Interessen der Flüchtlinge wie auch der überlasteten Mitgliedstaaten berücksichtigendes Regelwerk.

Es ist daher nunmehr an der Zeit, die Diskussion zu versachlichen und im Vertrauen auf die Integrationskraft der Europäischen Union das politische Ziel der *Solidarität* neu zu gestalten. Dabei müssen Zwischenschritte eingeplant werden, die Rücksicht nehmen auf die historischen und nationalen Besonderheiten insbesondere der seit 2004 und 2007 hinzugekommenen Mitgliedstaaten. Das Ziel der gemeinsamen Übernahme von Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen in der Union ist nicht als sofort und zwingend durchzusetzendes, sondern als langfristiges zu verstehen. Vernünftige Lösungen müssen die heterogene Struktur der Union sowie ihrer Mitgliedstaaten und insbesondere die geschichtliche Entwicklung des europäischen Asylrechts berücksichtigen.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass nach einer Lösung gesucht werden muss, die dem *Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates* Vorrang einräumt, wie es seit März 2013 von deutschen

14 Verbot der Abschiebung und Zurückweisung von Flüchtlingen (Art. 33 Abs. 1 GFK, Art. 3 EMRK).

Asyl-, Menschenrechts- und Wohlfahrtsorganisationen gefordert wird.¹⁵ Dies entspricht auch dem internationalen Standard. Denn die Genfer Flüchtlingskonvention fordert von den Flüchtlingen nicht, dass sie Schutz im ersten sicheren Staat suchen,¹⁶ sondern überlässt ihnen die Wahl des Zufluchtsortes und erleichtert darüber hinaus die Weiterwanderung vom ersten Ankunftsstaat zum erwünschten Aufnahmestaat (Art. 31 Abs. 2 GFK). Dementsprechend legt die Empfehlung Nr. 15 (1979) des Exekutivausschusses des Programms von UNHCR den Fokus auf den Willen des Flüchtlings, in welchem Land er Asyl beantragen will. Dieses Prinzip kann aber nur schrittweise durchgesetzt werden. Störungsfrei wird es nur dann verwirklicht werden können, wenn es nicht dazu führt, dass nur wenige Mitgliedstaaten in der Union von den Flüchtlingen ausgesucht werden.

Mit dem Prinzip der freien Wahl muss daher das Ziel verfolgt werden, in den Mitgliedstaaten ein möglichst einheitliches Niveau der Aufnahme-, Verfahrens- und Statusbedingungen zu erreichen. Wenn dieses noch lange nicht erreichte Ziel erreicht sein wird, kann wohl mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass die Flüchtlinge sich von sich aus gleichmäßiger auf die Mitgliedstaaten verteilen. Allerdings bedarf es hierzu zusätzlich der Entwicklung migrantischer Strukturen und einer gesellschaftlichen Akzeptanz der Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten. Derartige Voraussetzungen für eine wirksame Aufnahmepolitik können aufgrund der historisch bedingten fehlenden Einwanderungstradition in den seit 2004 neu hinzu gekommenen Mitgliedstaaten derzeit kaum ausgemacht werden. Die Annahme, dass dann, wenn zunächst nur die traditionellen Einwanderungsstaaten in der Union die Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen unter sich aufteilen, die Flüchtlinge wohl überwiegend in dem aufgesuchten Mitgliedstaat verbleiben werden und somit die irreguläre Binnenwanderung unterbleiben oder jedenfalls reduziert werden wird, erscheint durchaus berechtigt.

Art. 80 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Flüchtlinge in der Union. Das betrifft nicht nur die bi- und multilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander, sondern bringt auch die Rechte und Interessen der Flüchtlinge ins Spiel. Dass das Prinzip der freien Wahl derzeit zu einer ungleichmäßigen Aufteilung der Flüchtlinge in der Union führt, ist auch durch die unterschiedlichen Migrationserfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten und deren Folgen für die humanitäre Migration bedingt. In Staaten mit geringen oder fehlenden Migrationstraditionen leben zumeist keine Gemeinschaften, die die Asylsuchenden bei der Neubegründung einer Lebensperspektive nach den belastenden Erfahrungen von Verfolgung und Flucht stützen und ihnen die Integration in die Aufnahmegesellschaft ermöglichen können. Das Prinzip der freien Wahl könnte zunächst an bestimmte Kriterien wie erweiterte familiäre und kulturelle Bindungen gebunden und dann schrittweise von diesen gelöst werden. Einerseits könnte – in einem ersten Schritt – der Begriff der familiären Bindungen erweitert und etwa auf die Großfamilie ausgedehnt sowie die verfahrensrechtlichen Einschränkungen für ihre Berücksichtigung aufgegeben werden. Andererseits könnten begrifflich handhabbare Kriterien entwickelt werden, um auch die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden kulturellen und sonstigen Bindungen als Motiv für die Wahl des Mitgliedstaates berücksichtigen zu können.

Die Fehler der Vergangenheit lehren auch, dass ein europäisches Asylsystem gefordert ist, das Ungleichzeitigkeiten auszuhalten in der Lage ist, die Schnellen anspornt und den Langsamen Geduld gegenüber aufbringt. Modelle hierfür hat die Union bereits versucht und durchgesetzt. Prominent zu nennen sind hier das Schengener und das Eurosystem. Beide Systeme ver-

15 *Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Anwaltverein, Diakonie Deutschland, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Neue Richtervereinigung, Paritätischer Wohlfahrtsverband und PRO ASYL*, Memorandum. Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union. Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, März 2013.

16 *Gilbert*, IJRL 2015, 531 (532).

einen zunächst einen kleinen oder kleineren Kreis von Mitgliedstaaten, sind aber offen für die anderen. Derzeit wird von der Kommission und einer Reihe von Mitgliedstaaten ein System unterschiedlicher Geschwindigkeiten befürwortet und versucht durchzusetzen. Um daraus möglicherweise entstehende Spannungen zu vermeiden, sollte das Ziel der Erstrebung eines einheitlichen alle Mitgliedstaaten in die Verantwortung nehmenden Systems vorgegeben und zugleich deutlich gemacht werden, dass dieses nur schrittweise durch einen zunehmend größer werdenden Kreis von Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Es muss also eine Strategie entwickelt werden, die als Ziel eine einheitliche Geschwindigkeit für alle Mitgliedstaaten hat. Dazu müssten aber die Menschen für die europäische Idee gewonnen werden und müssten sich Kommission und Mitgliedstaaten auf einen »riskanten, vor allem inspirierten Kampf in der breiten Öffentlichkeit umstellen.«¹⁷

Da derzeit in der Union die erforderlichen gesellschaftlichen, administrativen und strukturellen Voraussetzungen für die Aufnahme und verfahrensrechtliche Behandlung von Asylbewerbern und Statusgewährung für Flüchtlinge überwiegend nur in den traditionellen Mitgliedstaaten bestehen, trifft diese in der Flüchtlingspolitik auch eine besondere Verantwortung. Finanzielle Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, die noch nicht wie diese Mitgliedstaaten die erforderlichen Strukturen für die Aufnahme von Flüchtlingen entwickelt haben, sind nicht geeignet, eine sozial befriedete Union zu schaffen, sondern werden die derzeitigen desintegrativen Tendenzen weiter verschärfen. Daher sollten in einem System unterschiedlicher Geschwindigkeiten zunächst vorrangig die Mitgliedstaaten, die eine Einwanderungstradition herausgebildet haben, also die zentralen und nördlichen Mitgliedstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen und die Verantwortung für diese unter sich aufteilen. Sie haben bereits seit Anfang der 1950er Jahre reichhaltige Erfahrungen gesammelt und Strukturen für die Aufnahme von Flüchtlingen entwickelt. Um auch die anderen Mitgliedstaaten beteiligen zu können, bedarf es der Herausbildung einer sozialen Union, die auf lange Sicht dazu führen wird, dass in allen Mitgliedstaaten einheitliche wirtschaftliche und soziale Standards und damit auch in etwa gleiche migrantische Strukturen bestehen werden. Es werden dann nicht mehr nur die wirtschaftlich und sozial hoch entwickelten Mitgliedstaaten das ausgesuchte Ziel der Flüchtlinge sein. Vielmehr erscheint unter diesen Voraussetzungen die Annahme nicht unbegründet, dass es zu einer relativ gleichmäßigen Aufteilung der Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen unter den Mitgliedstaaten kommen und dadurch sowohl das Recht auf freie Wahl des Zufluchtslandes wie auch die irreguläre Binnenwanderung in der Union reduziert werden kann. Die irreguläre Binnenwanderung kann auch dadurch unterbunden werden, dass nicht wie bisher nur ablehnende Asylentscheidungen der Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt werden, sondern auch die Entscheidungen, die zu einem humanitären Aufenthalt berechtigen. Ebenso ist eine unmittelbar an die positive Asylentscheidung anknüpfende Freizügigkeit in der Union ein geeignetes Mittel einer einheitlichen europäischen Aufnahmepolitik.

Die traditionellen Einwandererstaaten liegen im Zentrum, nicht an den Rändern der Europäischen Union. Gesellschaften, die keine Einwanderungstradition haben, fehlt es an gesellschaftlicher Akzeptanz für die Aufgabe des Flüchtlingsschutzes. Die Hauptverantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen werden daher weiterhin die traditionellen Mitgliedstaaten im Zentrum tragen. Das bedeutet, dass sie den anderen Mitgliedstaaten zunächst nicht im gleichen Umfang wie den Mitgliedstaaten mit einer einwanderungsrechtlichen Tradition Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen übertragen wird, sondern nur schrittweise

17 *Habermas, Zur Verfassung Europas, 2011, S. 81.*

und diese Staaten beim Aufbau der erforderlichen Strukturen für die Behandlung von Asylanträgen und die Gewährung der Rechtsstellung an international Schutzberechtigte finanziell und logistisch durch die Union unterstützt werden. Diese Unterstützung könnte zusätzlich auch durch Reduzierung ihres Beitrags zum Haushalt der Union verstärkt werden. Dieses flexible und pragmatische Vorgehen gebietet auch das politische Ziel der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Daher sollten zunächst die traditionellen Einwanderungsstaaten in der Europäischen Union bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen die Hauptlast tragen und langfristig geeignete Mittel entwickelt werden, um auch in den anderen Mitgliedstaaten gesellschaftliche Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme hervorzubringen sowie die hierfür erforderlichen Strukturen aufzubauen.

Daher fordern wir:

- 1. die Schaffung eines Systems der fairen Verteilung der Verantwortlichkeit für die Aufnahme von Flüchtlingen, das den Interessen der Schutzsuchenden – wie familiäre, kulturelle und sonstigen Bindungen – Vorrang einräumt,**
- 2. die Anerkennung der Verwirklichung des Rechts auf freie Wahl des Aufnahme- staates innerhalb der Europäischen Union, ohne dass besondere familiäre, kulturelle und sonstige Bindungen glaubhaft gemacht werden müssen, nach einer Übergangszeit,**
- 3. die prioritäre Durchsetzung eines derartigen Systems zunächst in den traditionellen Mitgliedstaaten und eine gleichzeitige Regelung der Übergangszeit, mit der eine stufenweise Einbeziehung aller Mitgliedstaaten in das Gemeinsame Europäische Asylsystem festgelegt wird,**
- 4. einen finanziellen Ausgleich für die Mitgliedstaaten zu schaffen, die Flüchtlinge aufnehmen,**
- 5. die Schaffung einer unmittelbar an die Asylentscheidung anschließenden Freizügigkeitsberechtigung für international Schutzberechtigte in der Union verbunden mit einer gegenseitigen Anerkennung der Statusentscheidungen durch die Mitgliedstaaten.**

V. FÜR EINE TEILHABE DER FLÜCHTLINGE AN OFFENEN UND DEMOKRATISCHEN GESELLSCHAFTEN IN EUROPA

Mit der Aufnahme von Flüchtlingen ist ihre Einbeziehung in die hiesige Gesellschaftsordnung verbunden. Dies geht weit über die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf Teilnahme am Integrationskurs (§ 44 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) Aufenthalt) hinaus. Wenn der Gesetzgeber die Förderung wie auch Forderung der Integration der Flüchtlinge in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland (§ 43 Abs. 1 AufenthG) ernst meint, sind nicht nur anerkannte Flüchtlinge, sondern auch Asylsuchende in die Förderungsmaßnahmen einzubeziehen, denn auch sie haben den von § 43 Abs. 1 AufenthG geforderten rechtmäßigen Aufenthalt (§ 55 Abs. 1 Satz 1 AsylG).

Flüchtlinge wurden durch Kriege und Verfolgung aus ihrer politischen Heimat vertrieben und haben dadurch ein staatliches Bezugssystem verloren, das zur Verwirklichung ihres Rechts, Rechte haben zu können (Art. 6 AEMR), unabdingbar ist, und sind damit »aus der Menschheit ausgestoßen« (Hannah Arendt). Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 stellt den in seiner Bedeutung kaum zu überschätzenden menschheitlichen Fortschritt dar, dass dieser Verlust der politischen Heimat durch ein System von Vertragsstaaten ersetzt wird, das treuhänderisch für den Herkunftsstaat Flüchtlingen Schutz und – zur Verwirklichung ihres Rechtes, Rechte haben zu können – eine Rechtsstellung und Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben im Aufnahmestaat garantiert. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist also ihre »Rückkehr in die Menschheit« und deshalb für die Vertragsstaaten zwingend. Auch wenn diese Verpflichtung zuvörderst eine politische, kulturelle, humanitäre und soziale Grundentscheidung des Einzelnen voraussetzt, die der Staat nicht erzwingen kann, ist er gehalten, die für die Erfüllung der Integrationsaufgabe erforderliche gesellschaftliche Offenheit und Willkommenskultur offensiv herzustellen, zu erhalten, zu fördern und zu erweitern.¹⁸ Die offene Aufnahme der Flüchtlinge in die Rechts- und Gesellschaftsordnung des Aufnahmestaates ist also ein zwingendes Gebot eines humanen Rechts. Dies bedeutet, dass die aufgenommenen Flüchtlinge so weit wie möglich als Teil der Gesellschaft mit den entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten behandelt werden. Es muss also ein Integrationsbegriff durchgesetzt werden, der von Flüchtlingen nicht einseitig verlangt, dass sie sich in die hiesige Gesellschaftsordnung eingliedern, ohne dass die Mehrheitsgesellschaft dies als einen wechselbezüglichen Prozess begreift, der auch von ihr eine Aufnahmebereitschaft gegenüber den Flüchtlingen und verbunden damit eine offene Aufnahme in das gesellschaftliche Leben erfordert.

In den letzten Jahren, insbesondere seit 2015, hat sich in der Mehrheitsgesellschaft eine zunehmend stärker werdende und sich entwickelnde Willkommenskultur herausgebildet. Zwar sind auch gegenläufige gesellschaftliche Tendenzen zu erkennen, deren Wirkung durch eine ambivalente Politik, die flüchtlingsfeindliche, auf Abwehr gerichtete Ziele aufgreift, verstärkt wird. Eine von den politisch Verantwortlichen offensiv betriebene Willkommenspolitik gegenüber den Flüchtlingen wird aber dazu beitragen, dass die Wirkung nationalistischer und antieuropäischer gesellschaftlicher Gruppierungen geschwächt und abgebaut sowie die flüchtlingsfreundliche Haltung in der Mehrheitsgesellschaft überwiegen wird. Bereits jetzt kommt die Willkommenskultur in den Bemühungen vieler Menschen quer durch alle Bevölkerungsschichten und Altersgruppen, Flüchtlinge bei der Eingliederung in die

18 *Berlit*, Flüchtlingsrecht in der Krise, 2017, S. 122, mit Bezugnahme auf Burgi, DVBl. 2016, 1015 (1017).

Gesellschaft und im täglichen Leben zu unterstützen, zum Ausdruck. Was für die europäische Integration der Mitgliedstaaten in die Europäische Union gilt, gilt auch hier:

Die offene Aufnahme von Flüchtlingen unter gleichzeitiger Förderung der Willkommenskultur wird den sozialen inneren Frieden stärken und politische Parteien auf lange Sicht nicht mehr in die Versuchung führen, flüchtlingsfeindliche Tendenzen zur Erhaltung oder Erlangung politischer Macht auszunutzen oder gar zu fördern. Integration und gesellschaftliche Teilhabe von Flüchtlingen fördert damit auch die Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen in die demokratische und freiheitliche Gesellschaftsordnung einzubeziehen. Nur eine derart sozial befriedete Gesellschaft in den jeweiligen Mitgliedstaaten kann eine von den Menschen getragene und bewusst gewollte Europäische Union herausbilden. Es ist unsere feste Überzeugung, dass durch eine Förderung der Integration der Flüchtlinge die Integration der Mitgliedstaaten in die Europäische Union gefördert und eine soziale und befriedete Union herausgebildet wird.

Herausgeber

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

Neue Richtervereinigung e.V.

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

Förderverein PRO ASYL e.V.

Zum Weltflüchtlingstag am 20.06.2017.

Wir danken Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx für die Erarbeitung.