

Memorandum

Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU

Die Interessen der Flüchtlinge achten

Herausgegeben von:



Deutscher**Anwalt**Verein



Jesuiten-Flüchtlingsdienst
Deutschland



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



Inhalt

Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU Die Interessen der Flüchtlinge achten	3
Das Dubliner System ist gescheitert	3
Strukturfehler des Dublin-Systems	4
Binnenmigration in der EU als Folge der Fehler im Dublin-System	4
Grenzabschottung als Folge des Verursacherprinzips	5
Geltung des Zurückweisungsverbotes auf Hoher See	6
Fehlende Fundierung des Verursacherprinzips im Völkerrecht	6
Flüchtlingsaufnahme wird als Strafe wahrgenommen	7
Systemische Krise des europäischen Asylsystems	7
Für eine gerechte Verteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge	9
Entwicklung des europäischen Asylrechts	9
Unterschiedliche historische Hintergründe als Aufnahmegesellschaften	10
Motive der Flüchtlinge für die Wahl des Asyllandes	11
Asylantragszahlen in den Mitgliedstaaten	12
Asylantragszahlen in Relation zur Bevölkerungszahl	13
Ausweg aus der Krise: Freie Wahl des Zufluchtsstaates	14
Das Prinzip der freien Wahl – Grundlagen im Flüchtlingsschutz	15
Einwand der ungleichen Verteilung der Flüchtlinge	16
Perspektivische Verbesserung der Situation in der gesamten EU	16

Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU

Die Interessen der Flüchtlinge achten

Mit dieser Positionsbestimmung beziehen die unterzeichnenden Verbände zu der derzeitigen Krise des europäischen Asylsystems Stellung und empfehlen zu deren Lösung die Einführung des Prinzips der freien Wahl des Zufluchtsstaates für die Aufnahme der Flüchtlinge, die Gewährung von Freizügigkeit für Flüchtlinge in der Union nach der Statusgewährung sowie die gegenseitige Anerkennung von Statusentscheidungen innerhalb der Europäischen Union. Eine Aufteilung der Asylsuchenden in der Europäischen Union nach Maßgabe eines Quotensystems ist nicht geeignet, die Krise zu lösen und wird deshalb abgelehnt.

Das Dubliner System ist gescheitert

Jedes für einen Zusammenschluss mehrerer Staaten geltende Aufnahmekonzept für Flüchtlinge muss zwei Forderungen erfüllen: Es muss einerseits eine gerechte **Aufteilung der Verantwortlichkeit** für die Aufnahme von Flüchtlingen unter den beteiligten Staaten sicherstellen und andererseits Regeln vorsehen, die sicherstellen, dass Rücksicht auf die Staaten genommen wird, die überfordert sind, das heißt, es muss **solidarisch gehandhabt** werden. Beide Ziele, gerechte Aufgabenaufteilung und solidarisches Handeln, geraten häufig miteinander in Konflikt und können auch nicht stets zu einem harmonischen Ausgleich gebracht werden. Die dem europäischen Asylsystem zugrunde liegenden Prinzipien, dass alle Mitgliedstaaten gemeinsam für die Aufnahme von Flüchtlingen verantwortlich sind und hierfür gemeinsame Regeln gelten, stellen jedoch sicher, dass Flüchtlinge durch die Europäische Union wirksam geschützt werden. Zu den vereinbarten Regeln gehört insbesondere, dass in der Union grundsätzlich nur in einem Mitgliedstaat Schutz beantragt werden kann und dieser für die Union die Verantwortung für den Flüchtling übernimmt. Verändert werden müssen jedoch die Kriterien, nach deren Maßgabe der zuständige Mitgliedstaat bestimmt wird. Das gegenwärtige Dubliner System, das tragend auf dem Prinzip beruht, dass der Einreisestaats zuständiger Mitgliedstaat ist, negiert die Ziele der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit und der Solidarität innerhalb der Mitgliedstaaten und kann deshalb aus seiner immanenten Logik heraus den aufgrund dieser Ziele bestehenden Anforderungen nicht gerecht werden. Diese strukturellen Mängel haben zum Scheitern dieses Systems und dazu geführt, dass es eigentlich von niemand mehr befürwortet wird.

Strukturfehler des Dublin-Systems

Zwei zentrale Strukturfehler beherrschen das Dubliner System:

Der erste Strukturfehler besteht darin, dass das **Zuständigkeitskriterium des »illegalen Grenzübertritts«** in seiner praktischen Auswirkung die grenznahen Mitgliedstaaten übermäßig in Anspruch nimmt. So stieg zum Beispiel 2014 die Zahl der Grenzübertritte über die Ägäis nach Griechenland auf 43.500 Personen an. Für das Jahr 2015 werden über 100.000 Asylsuchende in Griechenland erwartet. Neben der Ägäis ist der Weg über das Mittelmeer nach Malta oder Italien eine der wichtigsten Fluchtrouten in die Union. 2013 reisten mehr als 40.000 Personen auf diesem Weg in die Union ein. 2014 stieg diese Zahl auf über 170.000 Personen an. Dieser Weg ist zugleich aber auch sehr gefährlich, weil bei der Überfahrt tausende von Flüchtlingen ertrinken. Über die bulgarisch-türkische Grenze versuchten 2014 rund 38.500 Personen in das Unionsgebiet zu gelangen, wobei allerdings nur 6.000 von ihnen bulgarisches Territorium erreichten.

Das Einreisekriterium läuft also dem Ziel der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeit zuwider.

Der zweite Strukturfehler manifestiert sich in dem Defizit, dass es in der Union keine **einheitlichen Standards** im Verfahren, bei den Aufnahmebedingungen und bei der Statusgewährung gibt. Ungeachtet dessen werden die für die Funktion des europäischen Asylsystems unerlässlichen einheitlichen Standards ungeachtet schwerwiegender Störungen in vielen nationalen Asylsystemen jedoch **fiktiv** unterstellt und auf der Grundlage dieser rechtlichen Fiktion Flüchtlinge zwangsweise ins Abseits gedrängt und von ihren familiären, kulturellen oder sozialen Bindungen isoliert.

Binnenmigration in der EU als Folge der Fehler im Dublin-System

Beide Fehler führen zu **irregulären Binnenwanderungen** nach der Einreise oder der Statusgewährung. Da die Asylsuchenden häufig im Einreisestaat keine akzeptablen Standards vorfinden, suchen sie Mitgliedstaaten mit besseren Standards auf. Zudem schneidet sie der aufgezwungene Aufenthalt im Einreisestaat von ihren familiären, kulturellen und sozialen Bindungen im Mitgliedstaat ihrer Wahl ab. Das Dubliner System ist aufgrund dieser strukturellen Störfaktoren dysfunktional und bringt bei seiner operativen Anwendung kontraproduktive Ergebnisse hervor, die dem politisch vorgegebenen Ziel der Verminderung von Binnenwanderung zuwiderlaufen.

Da eine Angleichung der Standards auf lange Sicht nicht erkennbar ist, wird die Binnenwanderung entgegen allen Bemühungen und den damit verbundenen negativen Folgen andauern, wenn nicht sogar die Bemühungen um die Herstellung der erforderlichen Standards zurückgehen. Eine Verbesserung der Standards in den Mitgliedstaaten wird durch das geltende Dublin-System gefährdet.

Grenzabschottung als Folge des Verursacherprinzips

Die maßgeblichen Zuständigkeitskriterien des Dubliner Systems beruhen auf dem **Verursacherprinzip**¹. Derjenige Mitgliedstaat, der einen Aufenthaltstitel erteilt oder seine Grenzen nicht wirksam kontrolliert, hat die Verantwortung für die Aufnahme des Flüchtlings. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die betroffenen Grenzstaaten Maßnahmen anwenden, die darauf abzielen, den Zugang zu ihrem Territorium oder zum Asylverfahren zu verhindern². In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich ein Politikmuster herausgebildet, dass auf Defizite bei der Regelung der Einreise der Flüchtlinge in die Union und deren Verteilung innerhalb der Union zuallererst mit Maßnahmen zur Verschärfung der Grenzkontrolle reagiert, ohne wirksam sicherzustellen, dass schutzbedürftige Flüchtlinge identifiziert werden und einreisen dürfen. Gleichzeitig wird der Druck auf die grenznahen Mitgliedstaaten verstärkt, wirksame Grenzkontrollen durchzuführen³. So warfen zum Beispiel im Mai 2012 die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und fünf weitere Mitgliedstaaten der griechischen Regierung vor, die griechische Grenze nicht ausreichend zu sichern. Sie drohten Griechenland mit der Wiedereinführung innereuropäischer Grenzkontrollen, sollten weiter von Griechenland aus Flüchtlinge in die Mitgliedstaaten weiterwandern.

1 *Hailbronner*, AuslR B 2 § 27a AsylVfG Rn. 30; Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG II - § 27a AsylVfG Rn. 64.

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

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

Geltung des Zurückweisungsverbot auf Hoher See

Italien hatte im Rahmen bilateraler Abkommen mit Libyen im Jahr 2009 Flüchtlinge auf dem Mittelmeer abgefangen und nach Libyen ausgeschifft, ohne die Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge im Einzelfall konkret zu prüfen. Diese Praxis wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als schwerwiegender Verstoß gegen das Refoulementverbot von Art. 3 EMRK gerügt⁴. Darauf hat die Union reagiert und 2014 durch eine Verordnung geregelt, dass auf dem Mittelmeer abgefangene Flüchtlinge in dem Land ausgeschifft werden, von dem aus sie ihre Reise über das Mittelmeer begonnen haben⁵. Gleichzeitig wurden mit nordafrikanischen Staaten Partnerschaften zum Aufbau von Asylsystemen geschlossen und mit der Türkei die Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Dieses wird 2017 umgesetzt werden.

Indirekte Folge des Verursacherprinzips ist eine nachhaltige Beschädigung des grundlegenden Prinzips des Refoulementschutzes für Flüchtlinge (Art. 33 Abs. 1 GFK), wonach kein Flüchtling zwangsweise in sein Herkunftsland verbracht werden darf, was einschließt, dass er auch in keinen Transitstaat verbracht werden darf, in dem er rechtlicher Unsicherheit und dadurch der Gefahr der Weiterschlebung in sein Herkunftsland ausgesetzt wird.

Fehlende Fundierung des Verursacherprinzips im Völkerrecht

Für die Berufung auf das »**Verursacherprinzip**« bei der Gewährung des Flüchtlingschutzes kann sich die Union weder auf geltendes Völkerrecht noch auf allgemein anerkannte Grundsätze des Flüchtlingsrechts stützen. Diskutiert wird im Völkerrecht eine Verantwortlichkeit der Herkunftsstaaten für fluchtverursachendes Verhalten⁶. Wenn im Flüchtlingsrecht das Prinzip der Verursachung ins Spiel gebracht wird, geht es also um die **Verursachung der Flucht**. Das in der Union praktizierte Verursacherprinzip bezieht sich hingegen auf die Verursachung von Fehlern bei der Durchsetzung **schutzverhindernder Maßnahmen**, wie die Vorverlegung von Grenzkontrollen und die Abdrän-

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

5 Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b) der Seeaußengrenzenverordnung (EU) Nr., 656/2014 vom 15. Mai 2014.

6 *Achermann*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten, 1997, S. 99 ff.; *Epiney*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater, 1991, S. 98 ff, 135 ff.

gung von Flüchtlingen, und kann bereits deshalb kein anerkanntes Rechtsprinzip des Flüchtlingsschutzes werden. Gleichwohl hat es die Union zum grundlegenden Baustein ihres Asylsystems gemacht.

Dem Verursacherprinzip liegt der stillschweigende europäische Konsens zugrunde, dass Zurückweisungen ohne Identifizierung der Flüchtlinge legitim sind. Das seit den 1980er Jahren entwickelte System von Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge kumuliert in einem Prinzip des sekundären Unionsrechts, das in Wirklichkeit Ausdruck einer radikalen Negation des Flüchtlingsrechts ist.

Flüchtlingsaufnahme wird als Strafe wahrgenommen

Das Verursacherprinzip bringt darüber hinaus in den betroffenen Aufnahmegesellschaften eine flüchtlingsfeindliche Einstellung hervor, die das gesellschaftliche Klima vergiftet. Es führt dazu, dass Flüchtlinge von der Gesellschaft als Strafe für nationales Versagen bei der Ausübung der Grenzkontrollen und Visavergabe wahrgenommen werden. Dadurch werden nationalistische, den Menschenrechten, Demokratie und dem Integrationsprozess zuwiderlaufende Tendenzen hervorgebracht und verfestigt. Der Flüchtlingsschutz darf allein deshalb nicht nach der Systemlogik der Immigrationskontrolle praktiziert werden. Vielmehr ist er nach Maßgabe der Regeln für völkerrechtlich schutzbedürftige Personen zu verwirklichen. Das Dubliner System hat von Anfang an diese grundlegende, aus dem Völkerrecht folgende Verantwortung negiert und ein europäisches Asylsystem hervorgebracht, das in erster Linie den systemlogischen Sachzwängen der Immigrationskontrolle folgte. Rechtlich begründete Verantwortlichkeit und unionsrechtlich geforderte Solidarität lassen sich so nicht hervorbringen.

Systemische Krise des europäischen Asylsystems

Diese grundlegenden dysfunktionalen Systemschwächen des Dubliner Systems sind offenkundig und haben dazu geführt, dass selbst die Verteidiger dieses Systems die hierfür maßgeblichen Tatsachen nicht mehr überzeugend bestreiten können: Der Weg der Flüchtlinge nach Europa ist lebensgefährlich geworden. In den Grenzstaaten bleiben die Aufnahmebedingungen weit unterhalb der vereinbarten Normen, teilweise brechen die nationalen Asylsysteme zusammen. Allenfalls über das Ausmaß des Zusammenbruchs herrscht Streit, insbesondere ob er »systemisch« bedingt ist oder ob die systemischen Schwächen noch behoben werden können. Die Flüchtlinge werden überwiegend oder doch häufig in entfernten Randzonen Europas weitab von ihren fami-

liären und sozialen Anknüpfungspunkten festgehalten und sind dort häufig feindseligen Haltungen und gewalttätigen Angriffen aus der Bevölkerung schutzlos ausgesetzt. Die irreguläre Weiterwanderung der dort in Quarantäne gehaltenen Flüchtlinge innerhalb der Union ist die Folge. Kriminalisierung und Inhaftierung der Flüchtlinge in vielen Mitgliedstaaten wird deshalb zur Norm. Rechtsextremistische und nationalistische Bewegungen, die durch die Eurokrise und Asyldebatte hoch gespült werden, bedrohen Demokratie, Menschenrechte, die Sicherheit der Flüchtlinge und das Konzept des Rechtsstaats. Die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Union, diesen schwerwiegenden und sich stetig verschärfenden Gefahren entgegenzuwirken, bleiben weitgehend erfolglos. Zu unerschütterlich ist die offizielle Gewissheit, dass die überkommenen Methoden und Konzepte richtig sind und bei genügender Anstrengung aller Beteiligten die Störungen behoben werden können, während die Kritiker des europäischen Asylsystems gerade diese Methoden und Konzepte als strukturelle Ursachen der Krise identifizieren.

Für eine gerechte Verteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge

Die Legitimität eines Systems zur Verteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge beruht darauf, dass es die beteiligten Staaten akzeptieren. Dies setzt voraus, dass es auf dem Prinzip der gerechten Aufteilung beruht. In diesem Zusammenhang wird in der politischen Diskussion die Forderung erhoben, alle am Dubliner System beteiligten Staaten müssten im gleichen Umfang wie die anderen Staaten Flüchtlinge aufnehmen. Dabei herrscht das Verständnis vor, nur ein System, das aus mathematischer Sicht eine gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge in den Staaten des Dubliner Systems hervorbringe, sei ein gerechtes System. Dieses Verständnis blendet jedoch die geschichtliche Entwicklung der Europäischen Union und der Einwanderung in Europa aus.

Entwicklung des europäischen Asylrechts

Die Europäische Gemeinschaft, 1957 als bloße Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, hatte zu Beginn und auch während der ersten vier Jahrzehnte ihrer Existenz keinen Rechtsrahmen für die Flüchtlingsfrage entwickelt. Die Einheitliche Europäische Akte, mit der 1987 der gemeinsame Binnenmarkt in Angriff genommen wurde, machte aber bewusst, dass es gemeinsame Absprachen im gegenseitigen Rechtsverkehr der Mitgliedstaaten bei der Behandlung von Flüchtlingen bedurfte. Die seit Mitte der 1980er Jahre eingeleitete praktische Zusammenarbeit der nationalen Regierungen führte aber zunächst nicht zur Schaffung von gemeinschaftsrechtlichen Regeln in der Flüchtlingsfrage. Vielmehr blieb bis 1997 der jeweilige nationale Rechtsrahmen für die Praxis der Mitgliedstaaten maßgebend. Abgesprochen wurde die Form der Zusammenarbeit und wohl auch in gewissem Umfang die Schaffung nationaler Abwehrinstrumente. Selbst als 1991 mit dem Vertrag von Maastricht die Flüchtlingsfrage erstmals in den Verträgen erwähnt wurde, wurde sie damit nicht Gegenstand des Europarechts. Dabei darf für das Verständnis der Krise des europäischen Asylrechts die Vorbildfunktion des **Schengener Vertragssystems** für das Gemeinschaftsrecht nicht übersehen werden: Ein kleiner Kreis von Mitgliedstaaten schaffte für seinen Hoheitsbereich einen Zuständigkeitsverteilungsmechanismus, der wenig später innerhalb der Gemeinschaft nicht durch Gemeinschaftsrecht, sondern durch einen multilateralen Vertrag der Mitgliedstaaten, durch das Dubliner Übereinkommen von 1990, durchgesetzt und damit zum rechtlich verbindlichen Maßstab für die Mitgliedstaaten wurde, ohne dass die nationale Praxis nach den Regeln und Verfahren des Gemeinschaftsrechts gestaltet und notfalls kontrolliert werden konnte. Das beim Übergang vom Schengener System zum Gemein-

schaftsrecht entwickelte Politikmuster wiederholte sich 2004 und 2007, als den zwölf neuen Mitgliedstaaten der gesamte Bestand des Flüchtlingsrechts als nicht mehr veränderbar vorgelegt wurde, ohne dass sie bei der Entstehung und Entwicklung dieses Rechts hätten mitwirken können. Zwei Tage vor dem Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 wurden zentrale Rechtsakte zur Regelung der Flüchtlingsfrage verabschiedet. Andererseits wurde von diesen Staaten verlangt, sofort im selben Umfang wie die traditionellen Mitgliedstaaten Flüchtlinge aufzunehmen und nach den bereits entwickelten Regeln zu behandeln, obwohl diese Staaten überhaupt keine Tradition als Aufnahmeländer hatten. Damit wurde eine weitere Ursache für die derzeitige Krise des Asylrechts geschaffen.

Unterschiedliche historische Hintergründe als Aufnahmegesellschaften

Dass sich bislang in der Union nicht aus sich heraus eine ausgeglichene Aufteilung der Asylsuchenden und Flüchtlinge herausgebildet hat, hat **historische Gründe**, die der vertieften Reflexion bedürfen und deren Verständnis zu einer Lösung der Krise beitragen kann. Grundlegend für eine Überwindung der Krise ist das Eingeständnis, dass manche Staaten der Union seit Mitte der 1950er Jahre **Aufnahmegesellschaften** geworden sind, andere Mitgliedstaaten jedoch bislang nicht. Das Beharren auf der gemeinsamen Verantwortlichkeit aller Mitgliedstaaten für die Aufnahme von Flüchtlingen ist zwar richtig. Den europäischen Staaten, die im Laufe der Zeit zu Einwanderungsstaaten geworden sind, kommt jedoch bei der Verwirklichung dieses Ziels eine besondere Verantwortung zu. Demgegenüber muss den anderen Mitgliedstaaten bedeutend mehr Zeit für die Übernahme ihres Anteils an der gemeinsamen Verantwortung eingeräumt werden und kann eine gleichwertige Beteiligung am europäischen Asylsystem von diesen erst erwartet werden, wenn sie sich zu Einwanderungsstaaten transformiert haben. Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, sprechen keine guten Gründe für eine quantitativ gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge in der Union. Die Gesellschaften im Kern der Europäischen Union verstehen sich aufgrund einer über fünf Jahrzehnte dauernden Entwicklung zunehmend als Einwanderungsgesellschaften. Allein deshalb kommt diesen Staaten eine besondere Verantwortung gegenüber den Staaten zu, die einer vergleichbaren Migrationsgeschichte ermangeln.

Motive der Flüchtlinge für die Wahl des Asyllandes

Dass Flüchtlinge in Einwanderungsgesellschaften Schutz suchen, hat vielfältige Gründe. Einerseits suchen sie vermehrt dort Schutz, wo bereits Flüchtlinge ihrer kulturellen und nationalen Herkunft Aufnahme gefunden haben. Daraus entstehen Netzwerkstrukturen, welche die Integration erleichtern. Andererseits werden Einwanderungsgesellschaften von außen als offen empfunden und sind daher für Schutzsuchende attraktiv. Zwischen der Arbeits- und humanitären Zuwanderung besteht also ein enger Zusammenhang. Dieser erklärt auch, warum die traditionellen Einwanderungsstaaten in der Union die überwiegende Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen.

Auch die Mitgliedstaaten, die sich heute als Einwanderungsstaaten verstehen, haben einen Jahrzehnte dauernden konfliktreichen Prozess durchlaufen. In den 1950er bis in die Anfänge der 1970er Jahre beherrschten Arbeitswanderungen nach Europa und innerhalb Europas die politische Agenda in der Migrationsfrage. Wie gerade diese Migrationsphase erweist, verstanden sich die europäischen Staaten und insbesondere die Bundesrepublik ungeachtet der tatsächlich stattfindenden Arbeitsmigration nicht als Einwanderungsgesellschaften. Als seit Mitte der 1970er Jahre die Aufnahme von Flüchtlingen auf der europäischen Agenda stand, führte diese Realitätsverleugnung zwangsläufig zu vielfältigen Konflikten und Versuchen, sich der mit der humanitären Zuwanderung verbundenen Aufgabe zu entziehen. Erst seit 1997 stellt sich die Europäische Union dieser Aufgabe, erfährt freilich aufgrund der fortwirkenden Vorgeschichte der Realitätsverleugnung und Abdrängung der Flüchtlinge bei der Erfüllung dieser Aufgabe mannigfaltige Störungen.

Und doch hilft die Erkenntnis dieses geschichtlichen Zusammenhangs bei der Deutung der augenblicklichen Krise. Denn sie erleichtert die Einsicht, dass bei der Hervorbringung eines europäischen Asylsystems nicht ohne weiteres die hierfür erforderlichen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen in allen Mitgliedstaaten im gleichen Umfang vorausgesetzt werden können. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten haben bis zur historischen Zäsur der Auflösung realsozialistischer Staaten keine Tradition der Migration und Flüchtlingsaufnahme hervorgebracht und sind in der Flüchtlingsfrage auch nach 25 Jahren nicht annähernd auf dem gleichen Entwicklungsstand wie die anderen Mitgliedstaaten mit Einwanderungstraditionen. Dies belegt insbesondere die in vielerlei Hinsicht menschenrechtswidrige Behandlung von Flüchtlingen etwa in Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten, wie etwa Griechenland, Italien und Spanien, haben sich zunächst als klassische Transitstaaten verstanden und erst 1997 mit der Einführung des Dubliner Systems Strukturen zur Flüchtlingsaufnahme aufbauen müssen. Eine relativ gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge

unter den Mitgliedstaaten – ohne Berücksichtigung der erforderlichen Umwandlungsprozesse in den süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten – würde zu Lasten der Flüchtlinge gehen und liefe auch dem Integrationsziel der Europäischen Union zuwider.

Asylantragszahlen in den Mitgliedstaaten

Die Statistiken von Eurostat über Asylbewerberzahlen von 2009 bis 2014 belegen, dass in den Schengen-Staaten, im Vereinigten Königreich und in Schweden und der Schweiz die Mehrzahl der Asylanträge gestellt werden.

So wurden etwa in Belgien in diesem Zeitraum 5,87 % (109.275 Anträge) aller Asylanträge in der Union gestellt, in Deutschland 24,81 % (461.910 Anträge), in Frankreich 16,88 % (314.225 Anträge), im Vereinigten Königreich 9,04 % (168.340 Anträge), in Schweden 13,89 % (258.610 Anträge), in der Schweiz⁷ 6,18 % (115.005 Anträge), in Österreich⁸ 5,61 % (104.365 Anträge) und in den Niederlanden 4,71 % (87.625 Anträge).

Bis auf Polen (2,56 %), Ungarn (6,53 %) und Bulgarien (1,35 %) blieb in den osteuropäischen Ländern in diesem Zeitraum die Quote zumeist unter einem Prozent, so in Kroatien 0,16 %, Litauen 0,12 %, Lettland 0,06 %, Estland 0,02 %, Rumänien 0,48 %, Slowakei 0,10 %, Slowenien 0,08 % und Tschechien 0,18 %. Dass in Griechenland 2,36 % und in Italien 9,38 % aller Asylanträge gestellt wurden, ist dem Umstand der derzeitigen Reiserouten der Flüchtlinge geschuldet, kann aber nicht als tragfähige Aussage dahin verstanden werden, dass es sich hier um erwünschte Zielländer handelt. Dies belegt auch die Quote von 1,05 % für Spanien, das früher ein führendes Einreiseland war, über das aber seit 2009 nicht mehr die zentralen Reiserouten nach Europa führen.

Die abweichende Quote für Polen hat ihren Grund darin, dass dort alle einreisenden Asylsuchenden, zumeist Tschetschenen aus der Russischen Föderation, gezwungen werden, zur Vermeidung einer Abschiebung in ihr Herkunftsland einen Asylantrag zu stellen. Dies scheint in jüngster Zeit auch vermehrt auf Bulgarien und Ungarn zuzutreffen, findet aber in den Statistiken für 2009 bis 2014 noch keinen Niederschlag. In einigen traditionellen Mitgliedstaaten ist die Quote ebenfalls sehr gering, so in Finnland 0,79 %, in Irland 0,49 %, in Luxemburg 0,41 % und in Dänemark 2,19 %.

7 Obwohl die Schweiz kein Mitgliedstaat der Union ist, bezieht sich der Anteil der dort registrierten Asylsuchenden auf die Gesamtzahl der Asylsuchenden in der Europäischen Union.

8 Österreich gibt keine Zahlen über Erstanträge an. Daher dürften in der Zahl auch Folgeanträge enthalten sein.

Diese Zahlen sind Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung von Staaten der Union, die sich zu Einwanderungsstaaten entwickelt haben. Sie belegen, dass den Gesellschaften in Mittel- und Nordeuropa derzeit und auch auf absehbare Zeit bei der Aufnahme von Flüchtlingen eine führende Rolle zukommt. Dabei werden einige dieser Staaten gegenüber anderen als besonders attraktiv von den Flüchtlingen empfunden und findet dieser Umstand in den Zugangszahlen seinen Niederschlag.

Asylantragszahlen in Relation zur Bevölkerungszahl

2014 wurden in absoluten Zahlen gemessen die meisten Asylanträge in der Bundesrepublik gestellt (202.815). Das sind etwa ein Viertel aller Anträge in der Union. In Frankreich wurden 2014 64.210, in Schweden 81.325 und im Vereinigten Königreich 31.945 Anträge gestellt. Der Vergleich der Flüchtlingszahlen mit der jeweiligen Bevölkerungsgröße verändert jedoch das Bild. Danach wurden 2014 in Schweden 8,4 (2013: 5,7) Asylanträge pro tausend Einwohner gestellt. Das wirtschaftlich starke Deutschland belegte mit 2,5 Asylanträgen pro tausend Einwohner lediglich den siebten Rang noch hinter Österreich (3,3), Ungarn (4,3) und Dänemark (2,6). Statistiken aus früheren Jahren bestätigen diesen Befund. Eine Untersuchung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Das Bundesamt in Zahlen 2013, 2014, S. 29) kommt für das Jahr 2013 zu der abschließenden Feststellung, dass die bevölkerungsmäßig kleineren Staaten Schweden und Malta insgesamt betrachtet einen höheren Asylzugang aufwiesen, während die meisten Länder mit einer Bevölkerungszahl von über 30 Millionen Einwohnern einen Asylbewerberzugang von unter einem Antragsteller je tausend Einwohner verzeichneten.

Die besondere Attraktivität Deutschlands für Flüchtlinge hat sicherlich auch ihren Grund in der wirtschaftlichen Stabilität innerhalb einer schwächelnden europäischen Gesamtwirtschaft. Wird der Gesamtzusammenhang der Migration betrachtet, ist festzustellen, dass seit einigen Jahren die Migration nach Deutschland politisch gefördert wird, also erwünscht ist. So kamen 2012 rund 592.000 Migranten nach Deutschland. Damit belegt Deutschland den Spitzenplatz im europäischen Vergleich. Gegenüber den 1980er bis 1990er Jahren hat sich damit die Situation der Migration grundlegend verändert. Wenn Arbeitsmigration erwünscht ist, verliert die frühere Angst vor der Sogwirkung gegenüber humanitärer Zuwanderung wesentlich an Plausibilität und Überzeugungskraft.

Ausweg aus der Krise: Freie Wahl des Zufluchtsstaates

Für die Lösung der europäischen Asylkrise stehen drei Konzeptionen zur Auswahl:

Die erste Option stellt das derzeitige Dubliner System dar. Da dieses aber von unüberwindbaren strukturellen Fehlern beherrscht wird, kann es als realistische und eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeit hervorbringende Alternative nicht in Betracht gezogen werden.

Als Alternative zum gegenwärtigen System werden derzeit verschiedene **Quotenmodelle** diskutiert. Diese verfolgen den Zweck, die Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten der Union zu verteilen. Als ein Vorbild dieses Modells wird das System der Aufteilung der Asylsuchenden im Bundesgebiet gesehen. In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Bundesländer untereinander auf einen Quotenschlüssel (**Königsteiner Schlüssel**) geeinigt, nach dessen Maßgabe die Asylsuchenden innerhalb des Bundesgebietes aufgeteilt werden. Nach der Statusgewährung entfallen die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen. Vielmehr genießen die Flüchtlinge Niederlassungsfreiheit im gesamten Bundesgebiet. Zwar würde dieses Quotenmodell aus mathematischer Sicht eine relativ ausgeglichene Verteilung der Asylsuchenden in der Union gewährleisten können. Es würde aber ebenso wenig wie das derzeitige System die individuellen Interessen der Asylsuchenden angemessen berücksichtigen und diese weiterhin gegen ihren Willen von ihren familiären, kulturellen und sozialen Netzwerken abschneiden, deshalb weiterhin im großflächigem Ausmaß zwangsweise Überstellungen in andere Mitgliedstaaten zur Folge haben und damit auch die Praxis der Abschiebungshaft nicht wirksam beenden.

Die EU-Kommission schlägt ein Quotensystem für Umsiedlungen bzw. Verteilungen in Notfällen vor. Um die dramatische Situation in Griechenland und Italien zu bewältigen, hat die Kommission einen zeitlich befristeten Umsiedlungsmechanismus für Schutzsuchende aus Eritrea und Syrien vorgeschlagen. Auf der Grundlage von Kriterien wie dem Bruttoinlandsprodukt, der Bevölkerungsgröße, der Arbeitslosenquote sowie der aufgenommenen Asylsuchenden und Flüchtlinge schlägt die Kommission einen Umverteilungsschlüssel vor. 40.000 eritreische und syrische Schutzsuchende aus Italien und Griechenland sollen innerhalb der nächsten zwei Jahre auf dieser Grundlage verteilt werden. Darüber hinaus beabsichtigt die EU-Kommission bis Ende 2015 einen Legislativvorschlag zu unterbreiten, der ein obligatorisches Umverteilungssystem vorsieht.

Im Falle eines sogenannten Massenzustroms von Flüchtlingen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, sollen diese auf die anderen EU-Mitgliedstaaten verteilt werden.

Kein Quotenmodell, das die Schutzsuchenden zwangsweise verteilt, würde die unregulierte Binnenwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Union beenden.

Schließlich wird als Alternative zum derzeitigen und zum Quotenmodell das **Prinzip der freien Wahl des Zufluchtsstaates** diskutiert. Dieses würde die strukturellen Schwächen des geltenden und des Quotenmodells beheben. Diskutiert wird darüber hinaus, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten unmittelbar nach der Statusgewährung im Rahmen der Daueraufenthaltsrichtlinie Freizügigkeit in der Union einzuräumen und Statusentscheidungen der Mitgliedstaaten im Bereich des Flüchtlingsrechts und beim subsidiären Schutz gegenseitig anzuerkennen.

Diese Maßnahmen zusammen, die freie Wahl nach der Einreise, die Gewährung von Freizügigkeit nach der Statusgewährung und die gegenseitige Anerkennung von Statusentscheidungen, sollten im Rahmen des europäischen Asylsystems eingeführt werden, weil dadurch den Forderungen des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte in optimaler Weise genügt werden kann.

Das Prinzip der freien Wahl – Grundlagen im Flüchtlingschutz

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das aus Staatenvertretern bestehende Exekutivkomitee von UNHCR bereits 1979 in der Empfehlung Nr. 15 (XXX) beschlossen hatte, dass die »Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte,« »so weit wie möglich berücksichtigt werden« sollten. Damit wird ein grundlegendes Prinzip des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts zum Ausdruck gebracht, das auch menschenrechtlich begründet ist. Denn Flüchtlinge suchen dort Schutz, wo sie die besten Voraussetzungen für einen Neuanfang finden und auf die Hilfe und Unterstützung ihrer Communities hoffen können. Demgegenüber lässt sich ein allein an staatlichen Interessen ausgerichteter aufgezwungener Schutz weder flüchtlings- noch menschenrechtlich begründen.

Einwand der ungleichen Verteilung der Flüchtlinge

Gegen dieses Prinzip wird eingewandt, es würde zu einer übermäßigen Konzentration der Flüchtlinge in der Union auf wenige Mitgliedstaaten führen. Diese Kritik kann zwar nicht gänzlich als unbegründet zurückgewiesen werden. Aber auch das derzeitige System nimmt nicht alle Mitgliedstaaten gleichmäßig in die Pflicht, wie die statistische Aufteilung der Asylsuchenden und Flüchtlinge in der Union erweist. Trotz vielfältiger Anstrengungen, die Flüchtlinge in die Einreisestaaten zu überstellen, kehren diese wegen der dort häufig bestehenden unzumutbaren Lebensbedingungen in Staaten mit besseren Lebensbedingungen zurück. Eine realistische Bewertung der europäischen Geschichte der Migration darf nicht die Augen vor der Erkenntnis verschließen, dass es diese Staaten in mittlerer Lage der Union sind, in denen sich seit den 1950er Jahren aufgrund der damals einsetzenden Arbeitsmigration Einwanderungsgesellschaften herausgebildet haben. Diese durch die Arbeitsmigration hervorgebrachte Tradition hat unmittelbare Auswirkungen auf die humanitäre Zuwanderung. Der Aufbau des herrschenden Dubliner Systems war von Anfang an von der Verdrängung des historischen Zusammenhangs von Arbeits- und humanitärer Migration beherrscht. Wird dieser nicht berücksichtigt, kann auch die derzeitige Krise kaum wirksam überwunden werden. Solange die anderen Mitgliedstaaten keine Tradition der Migration entwickelt haben, kann nicht erwartet werden, dass dort im erforderlichen Umfang die für die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlinge notwendigen Strukturen aufgebaut werden. Die sich aus den aktuellen Fluchtwegen und Migrationspfaden ergebenden Herausforderungen für die Einreisestaaten lassen diesen keine Zeit, die erforderlichen Strukturen aufzubauen. Hierzu muss ihnen aber mehr Zeit eingeräumt werden. Der durch europäisches Recht angeordnete einheitliche Standard für die Aufnahme sowie verfahrens- und statusrechtliche Behandlung wird bis dahin eine rechtliche Fiktion bleiben. Auf Fiktionen lässt sich jedoch kein menschenwürdiges Recht aufbauen.

Perspektivische Verbesserung der Situation in der gesamten EU

Was bei der Hervorbringung des europäischen Asylsystems gefehlt hat und weiterhin fehlt, ist die notwendige Einsicht der Regierungen der traditionellen Einwanderungsgesellschaften, dass das europäische Asylsystem an die hervorgebrachten historischen Gegebenheiten anknüpfen muss, wenn es nicht zum Zwangsregime entarten soll. Dies aber erfordert Geduld mit dem langdauernden Integrationsprozess in einer heterogenen Gemeinschaft derart unterschiedlicher Staaten wie es die Mitgliedstaaten darstellen und den Mut zu einem offenen Diskurs in den eigenen Gesellschaften, damit die historische Tatsache ungleichmäßiger Verteilung von Flüchtlingen in der Union und die

sich daraus ergebende langfristige Aufgabe einer Integration aller Mitgliedstaaten gesellschaftlich akzeptiert wird. Mit der zunehmenden ökonomischen und politischen Integration der Mitgliedstaaten werden sich möglicherweise auch die Mitgliedstaaten, in die bislang keine Migration stattfindet, zu Einwanderungsgesellschaften wandeln und damit auch für Asylsuchende attraktiv werden. Solange aber die europäische Integration diese Entwicklungsstufe nicht erreicht hat, werden alle rechtlichen Versuche, entgegen den historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen, einheitliche Standards normativ anzuordnen, scheitern, weil sich die Flüchtlinge auf Dauer nicht in entfernten Randzonen und dauerhaft getrennt von ihren Verwandten und kulturellen Gemeinschaften festhalten lassen. Weil in Staaten, in die traditionell Arbeitsmigration stattfand, migrantische Strukturen bestehen, wird sich die humanitäre Zuwanderung in diese Strukturen vollziehen, auch wenn die Union durch Zwangsrecht diesen Zusammenhang von Arbeitsmigration und humanitärer Zuwanderung verleugnet. Statt derart zwangsweiser Versuche sollte auf finanzielle und ökonomische Anreize für die Staaten, die bislang nicht die für die Flüchtlingsaufnahme erforderlichen Strukturen herausgebildet haben, gesetzt werden. Derartige Anreize zum Aufbau menschenwürdiger Standards könnten etwa bei der Festsetzung der finanziellen Quote für den Beitrag, den die einzelnen Mitgliedstaaten für den Gesamthaushalt der Union aufbringen müssen, berücksichtigt werden. Umgekehrt sollten die Staaten finanziell entlastet werden, in die primär die humanitäre Zuwanderung stattfindet.

Das hier aufgezeigte differenzierte Gesamtbild der Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union rechtfertigt nicht die Annahme, bei einer freien Wahl des Zufluchtsstaates würden Flüchtlinge überwiegend in Deutschland Schutz suchen. Vielmehr sind es die Staaten der Union mit Einwanderungstradition, die mit unterschiedlichem Gewicht die Mehrzahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge in der Union aufnehmen. Sie waren und sind es aber andererseits, die das europäische Projekt seit seinem Beginn im Jahre 1957 maßgebend inspiriert und gefördert haben. Ungeachtet derzeit hochgepöhlter antieuropäischer Ressentiments in vielen Gesellschaften auch und gerade in den traditionellen Einwanderungsstaaten der Europäischen Union ist in diesen Staaten das Verständnis vorherrschend, dass die Weiterverfolgung des europäischen Projekts für die eigene nationale Entwicklung von grundlegender Bedeutung ist. Für die Flüchtlingsfrage bedarf es der Erkenntnis, dass der seit 1997 eingeschlagene Weg zwar richtig ist und der Zugang in die EU sowie die Wanderung innerhalb Europas gemeinsamer Regelungen bedürfen. Die Vorstellungen darüber, wie er weiter beschritten werden soll, bedürfen aber der Überprüfung. In der zusammenwachsenden europäischen Staatenwelt gibt es keinen Weg zurück vor 1997, unabhängig davon, dass die damals vorherrschende Regellosigkeit der Praxis der Mitgliedstaaten und die Schutzlosigkeit der Flüchtlinge inakzeptabel waren. Dass alle Mitgliedstaaten in Europa ihren Beitrag zur Er-

füllung der Aufgabe des Flüchtlingsschutzes leisten müssen, kann nicht überzeugend bestritten werden, aber jeder Mitgliedstaat kann dieser Aufgabe nur nach seinem Vermögen und unter Berücksichtigung seiner spezifischen historischen, politischen und wirtschaftlichen Besonderheiten nachkommen. Dass die traditionellen Einwanderungsstaaten diese historische Evidenz bei der Herausbildung des europäischen Asylsystems nicht angemessen berücksichtigt haben, ist der tieferliegende Grund für die Dysfunktionalität dieses Systems. Weil weder die wirtschaftlichen noch die sozialen noch die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge durch alle Mitgliedstaaten nach denselben Regeln vorherrschen, ist das europäische Asylrecht wenige Jahre nach seinem Start in eine tiefgreifende Krise gestürzt. Mit der Einsicht in den traditionellen Einwanderungsstaaten, dass die solidarische und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeit für die Flüchtlinge in Europa ihnen aufgrund ihrer historisch und politisch zugewachsenen Privilegien besondere Aufgaben auferlegt, wird auch ein Ausweg aus der derzeitigen Krise aufscheinen.

Um die gegenwärtige Krise des europäischen Asylsystems überwinden zu können, wird daher gefordert,

1. dass das Zuständigkeitskriterium der irregulären Einreise aufgegeben und dementsprechend Art. 13 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-VO) aufgehoben wird,
2. dass den Asylsuchenden im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 die freie Wahl des Zufluchtsstaates gewährt wird,
3. dass den Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten gleichzeitig mit der Statusgewährung das Freizügigkeitsrecht innerhalb der Europäischen Union im Rahmen der Daueraufenthaltsrichtlinie eingeräumt wird und
4. Statusentscheidungen der Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union gegenseitig anerkannt werden.

Kontakt Daten der Herausgeber:

AWO

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

Heinrich-Albertz-Haus, Blücherstr. 62/63
D-10961 Berlin

Tel.: +49 (30) 26 30 9 - 199

info@awo.org

www.awo.org

Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.

Oranienburger Str. 13-14, D-10178 Berlin

Tel.: +49 (30) 246 36 - 330

fluechtlingshilfe@paritaet.org

www.migration.paritaet.org

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, D-10179 Berlin

Tel.: +49 (30) 72 61 52 - 0

bachmann@anwaltverein.de

http://auslaender-asyll.dav.de

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband e.V.

Caroline-Michaelis-Straße 1

D-10115 Berlin

Tel.: +49 (30) 6 52 11 - 16 39

flucht@diakonie.de

www.diakonie.de

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

Witzlebenstraße 30a, D-14057 Berlin

Tel.: +49 (30) 32 60 25 90

info@jesuiten-fluechtlingsdienst.de

www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Neue Richtervereinigung e.V.

Greifswalder Straße 4, D-10405 Berlin

Tel.: +49 (30) 42 02 23 49

Fax: +49 (30) 42 02 23 50

bb@neuerichter.de

www.neuerichter.de

PRO ASYL

Postfach 160624, D-60069 Frankfurt/M.

Tel.: +49 (69) 24 23 14 10

proasyl@proasyl.de

www.proasyl.de

Rechtsberaterkonferenz

c/o Rechtsanwalt Michael Koch

Textorstr. 9, D-97070 Würzburg

Tel.: +49 (931) 521 42

koch@unsere-anwaelte.de

www.rechtsberaterkonferenz.de

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

Haus der Demokratie und

Menschenrechte

Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 (30) 41 72 35 55

kontakt@rav.de

www.rav.de

Veröffentlicht im Juni 2015

Schlussredaktion: PRO ASYL

