
/// Entwickelt sich die Flüchtlingsproblematik zur europäischen Zerreißprobe?

EUROPA IN DER KRISE

CORNELIA SCHU /// Die aktuelle Flüchtlingskrise hat die europäische Wertegemeinschaft in eine tiefe Krise gestürzt. Während in Griechenland, Italien und auf der Balkanroute humanitäre Notstände herrschen und der Flüchtlingszustrom die Kapazitätsgrenzen einzelner Länder weit überschritten hat, können sich viele weitere EU-Mitgliedstaaten nicht dazu überwinden, eine gemeinschaftliche Problemlösungsstrategie mitzutragen.

Die aktuelle Flüchtlingskrise

Weltweit sind derzeit rund 60 Millionen Menschen auf der Flucht, so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Seit Januar 2015 haben über 930.000 Menschen¹ einen Asylantrag in einem EU-Staat gestellt. Weitere Hunderttausende Flüchtlinge sind zwar in Europa angekommen, haben aber noch keinen Asylantrag stellen können. Allein in Griechenland sind seit Januar über 725.000 Menschen registriert worden, die über das Mittelmeer angekommen sind. Mehr als 3.500 Menschen starben auf der Überfahrt – so viele wie nie zuvor. Neben dem Bürgerkriegsland Syrien lösen weitere Krisenherde wie z.B. Nordirak, Afghanistan, Eritrea und Nigeria Fluchtbewegungen aus. Nur ein geringer Teil der Flüchtlinge gelangt nach Europa. Von den über vier Millionen Flüchtlingen aus Syrien beispiels-

weise, die der UNHCR seit Beginn des Konfliktes im April 2011 registriert hat, ist die große Mehrheit in den Nachbarländern aufgenommen worden: zum Beispiel mehr als zwei Millionen in der Türkei, 1,1 Millionen im Libanon und etwa 630.000 in Jordanien. Lediglich 16% der syrischen Flüchtlinge haben bislang Schutz in Europa gesucht (rd. 680.000).

Die schwindende Hoffnung vieler Flüchtlinge auf baldige Heimkehr nach Syrien und die immer desaströseren Zustände in den Flüchtlingscamps der Region tragen allerdings dazu bei, dass sich immer mehr Menschen nach Europa aufmachen. Die Asylsysteme der EU-Staaten stehen daher unter enormem Druck. Deutschland erwartet in diesem Jahr mindestens 800.000 Flüchtlinge. Auch in Griechenland, Italien, Schweden, Frankreich und Öster-



Ein großer Flüchtlingsansturm gen Europa ist seit dem Herbst 2015 zu verzeichnen – wie hier beispielsweise in Spielberg an der Grenze von Slowenien nach Österreich Ende Oktober.

reich kommen Tausende Flüchtlinge an. Demgegenüber steht eine Vielzahl von Mitgliedstaaten, die sich kaum an der Flüchtlingsaufnahme beteiligen, was den Druck auf die aufnehmenden Staaten weiter erhöht. Es zeigt sich: Das bestehende flüchtlingspolitische Instru-

mentarium der EU ist dieser Krise nicht gewachsen. Mühsam werden von Gipfel zu Gipfel neue Krisenbeschlüsse gefasst. In dieser Handlungskrise wird sichtbar, wie wenig Beachtung die Leitgedanken der europäischen Wertegemeinschaft, Verantwortungsteilung und Solidarität, derzeit finden. Der Umgang mit der Flüchtlingskrise wird zur Bewährungsprobe der europäischen Idee.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Das Schengener Abkommen von 1985 zum schrittweisen Abbau der Personengrenzkontrollen innerhalb der EU legte den Grundstein der europäischen Asylpolitik. Denn es besagte auch, dass die Außengrenzen künftig besser kontrolliert werden sollten. Im Dubliner Abkommen von 1990 wurde festgeschrieben, dass der Staat der Ersteinreise die Zuständigkeit für Unterbringung und Asylverfahren hat. Die Staaten wollten

Die aktuellen Flüchtlingsbewegungen sind von HISTORISCHEM Ausmaß.

mentarium der EU ist dieser Krise nicht gewachsen. Mühsam werden von Gipfel zu Gipfel neue Krisenbeschlüsse gefasst. In dieser Handlungskrise wird sichtbar, wie wenig Beachtung die Leitgedanken der europäischen Wertegemeinschaft, Verantwortungsteilung und Solidarität, derzeit finden. Der Umgang mit der Flüchtlingskrise wird zur Bewährungsprobe der europäischen Idee.

einerseits damit verhindern, dass Flüchtlinge in mehreren Ländern Asylansträge stellen, und andererseits sicherstellen, dass sich kein Flüchtling ohne Status in der EU aufhält, weil sich kein Staat zuständig fühlt. Auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere im Jahr 1999 wurde das Ziel vereinbart, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen. In der Folge wurden drei maßgebliche Richtlinien vom Europäischen Rat beschlossen:

- Die Qualifikationsrichtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern sowie die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten,
- die Aufnahmerichtlinie über die Standards zu sozialen Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen und
- die Verfahrensrichtlinie über die Standardisierung bei der Durchführung von Asylverfahren.

Viele der vorgeschriebenen Maßnahmen blieben allerdings zu vage und ließen den Mitgliedstaaten zu viele Möglichkeiten, die Regelungen zu umgehen. Zwischen 2011 und 2013 wurden die asylpolitischen Rechtsgrundlagen novelliert und damit auch konkretisiert (sog. GEAS II): Die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) legt höhere Schutzstandards für die Kriterien der Anerkennung fest und gleicht die Rechte bereits anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Geschützter an, besonders in Hinblick auf die Möglichkeit des Familiennachzugs, des Arbeitsmarktzugangs und der Integrationsangebote. Die überarbeitete Verfahrensrichtlinie (2013/32/EU) legt erstmals eine Frist von grundsätzlich sechs Mo-

naten für die Bearbeitungsdauer von Asylverfahren fest. Analog zur Qualifikationsrichtlinie erfolgt auch eine verfahrensrechtliche Gleichstellung von subsidiär Geschützten mit Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention; der Anspruch auf beide Schutzformen muss im selben Verfahren geprüft werden. Asylsuchende haben bessere Möglichkeiten, Fluchtgrund und -umstände in einer persönlichen Anhörung zu erläutern. Die überarbeitete Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) definiert Mindeststandards für die Aufnahme, Unterbringung und Integration. Personen mit besonderen Bedürfnissen (z. B. Minderjährige, Alleinerziehende, Kranke) sollen adäquater versorgt werden, der Zugang zu Rechtsberatung wurde verbessert, die möglichen Haftgründe für Asylbewerber wurden präzisiert. Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt für Asylbewerber wurde von zwölf auf maximal neun Monate abgesenkt. Neben den drei novellierten Richtlinien gehören noch zwei überarbeitete Verordnungen in das GEAS II-Paket: In der Dublin-III-Verordnung (Nr. 604/2013) wurde die Asylzuständigkeit des Ersteinreisestaates erneut bekräftigt. Die Eurodac-Verordnung (Nr. 603/2013) regelt Fragen des Datenschutzes im Hinblick auf die Erfassung und Weitergabe der Fingerabdrücke von Asylbewerbern. Unter bestimmten Bedingungen dürfen auch nationale Polizeibehörden und Europol auf die Daten zugreifen.

Die Frist zur Umsetzung in nationales Recht lief im Sommer 2015 aus, die Richtlinien wurden allerdings noch nicht flächendeckend umgesetzt. Nach wie vor finden Flüchtlinge in den einzelnen Mitgliedstaaten keine einheitlichen Asylsysteme vor, Aufnahmebedingungen und Verfahren unterscheiden sich

eklatant. Die Zustände in den Erstaufnahmeländern sind teilweise chaotisch. Griechenland, Italien und die Transitstaaten entlang der Balkanroute können den Zustrom nicht geordnet bewältigen. Zudem ist die EU noch weit entfernt von einer einheitlichen Entscheidungspraxis und somit einem gleichen Schutzniveau. Im Jahr 2014 erhielten syrische Bürgerkriegsflüchtlinge in Schweden zu 99,8%, in Griechenland zu 60,2 % und in der Slowakei zu 42,9 % einen Schutzstatus. Die Slowakei bewilligte 100 % der Anträge von irakischen Flüchtlingen, Dänemark nur 13 %.²

Die **ZUSTÄNDIGKEIT** des Ersteinreisestaates ist zentrales Element der **EU-Asylpolitik**.

Die mangelnde Umsetzung der Richtlinien und der akute Flüchtlingszustrom verschärfen die Kritik am Dublin-Mechanismus und stellen ihn in Frage. Ohne eine EU-Krisenstrategie nehmen einige Mitgliedstaaten die Krise zum Anlass, ihre Flüchtlingspolitik zu renationalisieren und damit allzu häufig auch die Standards der Aufnahme, Versorgung und Verfahrensdurchführung zu senken. Sie setzen damit eine humanitäre Abwärtsspirale in Bewegung. Die vorübergehende Einführung von Grenzkontrollen ist eine Reaktion hierauf und auch darauf, dass sich die EU in der Flüchtlingskrise bislang als weitgehend handlungsunfähig erwiesen hat. Ein übereilter Abschied von Dublin wäre al-

lerdings das Ende aller bisher erreichten verbindlichen Rechtsgrundlagen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Was wären die Alternativen? Eine unkontrollierte Öffnung der Grenzen führt – wie man in diesem Sommer gesehen hat – zu Chaos und würde mittelfristig eine weitere Renationalisierung bedeuten. Die Abschottung Europas ist keine gangbare Alternative in einer Zeit der hohen Schutzbedürftigkeit vieler Personen aus Kriegs- und Krisengebieten.

Angesichts dieser in verschiedener Hinsicht nicht wünschbaren Alternativen sollten die Anstrengungen darauf gerichtet werden, die Gemeinsame Europäische Asylpolitik auf Basis des bis heute erreichten rechtlichen Standes weiterzuentwickeln und die Umsetzung der Richtlinien zu überwachen. Die Lösung muss heißen: „Mehr (und nicht weniger) Europa“, will man die Flüchtlingskrise bewältigen. Dieses Ziel hat der Europäische Rat auch in seinen Strategischen Leitlinien für die Jahre ab 2015 betont: Es geht um „die vollständige Umsetzung und wirksame Anwendung des GEAS“ als „absolute Priorität“.³ Ein Europa der zwei oder drei Geschwindigkeiten darf es beim Thema Flüchtlingsschutz nicht geben, das würde einen Rückschritt bedeuten, was die Standards betrifft. Wenn in einigen Jahren die kohärente Anwendung der drei zentralen schutzbezogenen Richtlinien gewährleistet wäre, hätte das EU-Asylsystem seinen Namen als gemeinsames dagegen wirklich verdient.

Es braucht eine faire Verantwortungsteilung

Der zentrale Konstruktionsfehler der Dublin-Regelung besteht darin, dass sie eine angemessene Lasten- und Verantwortungsteilung vermissen lässt.

Die Dublin-Regelung **BRAUCHT** für die Erstaufnahmeländer einen Lasten- und Verantwortungsausgleich.

Das hat dazu geführt, dass überforderte Ersteintrittsstaaten Ankommende zum Teil ohne Registrierung durchreisen lassen. Hier zeigt sich: Fehlende Fairness in der Konstruktion des Systems untergräbt die Loyalität von Mitgliedstaaten zu europäischen Beschlüssen. Ein Großteil der Flüchtlinge zieht weiter in wenige Länder in West- und Nordeuropa und führt dort durch die schiere Zahl zu enormen Herausforderungen, beispielsweise bei der Unterbringung. In den stark betroffenen Ländern wächst der Unmut über jene EU-Mitglieder, die sich ihrer Verantwortung für den Flüchtlingsschutz entziehen und weder Erstaufnahme- noch Zielland von Flüchtlingen sind. Ein Mechanismus für den Lasten- und Verantwortungsausgleich ist damit eine zentrale Voraussetzung für eine Rückkehr zu einer europäisch zu nennenden Flüchtlings- und Asylpolitik. Erst wenn Ersteinreisestaaten einer europäischen Solidarität gewiss sein können, besteht eine realistische Chance, die irregulären Grenzübertritte in den Griff zu bekommen, die derzeit die Freizügigkeit nach den Schengen-Regeln infrage zu stellen drohen. Dies wäre ein gewaltiger Rückschritt für die Europäische Integration.

Notwendig ist eine sofortige Umverteilung von schutzbedürftigen Flücht-

lingen aus Ländern wie Ungarn, Italien und Griechenland. Die EU-Beschlüsse zur Umsiedlung von 40.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland und von 120.000 Personen aus Griechenland, Italien und Ungarn sind als kleiner, aber wichtiger Schritt in die richtige Richtung ausdrücklich zu begrüßen. Diese Beschlüsse etablieren allerdings keinen dauerhaften und verbindlichen Verteilungsmechanismus für neuankommende Flüchtlinge, sondern sind einmalige Notmaßnahmen. Angesichts der enorm gestiegenen Zahlen wird die Bewältigung des aktuellen Flüchtlingszustroms aber nur möglich sein, wenn sich die Mitgliedstaaten auf dauerhafte und für die Zukunft verbindliche Aufnahmequoten einigen.

Als Grundlage für eine faire Verantwortungsteilung in Bezug auf die Flüchtlingsaufnahme wird eine Operationalisierung und Definition von Kriterien benötigt, die die Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten bestimmen und die von den Mitgliedstaaten als „fair“ empfunden werden. Der Forschungsbereich des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration hat bereits Ende 2013 dafür ein Modell mit vier Faktoren erarbeitet.⁴ Als erster wichtiger Faktor wird die Wirtschaftskraft, gemessen am Anteil des jeweiligen Mitgliedstaats am gesamten Bruttoinlandsprodukt der EU, mit 40 % Gewichtung einbezogen. Ein ebenso wichtiger Faktor (40 %) ist die Bevölkerungszahl. Der dritte Faktor ist die flächenmäßige Größe des Mitgliedstaates, die mit 10 % einfließt. Bei diesem Faktor sollen die geographischen Beschränkungen besonders kleiner Länder zur Geltung kommen (z. B. Malta). Der vierte und letzte Faktor des Modells ist die Höhe der Arbeitslosigkeit, die mit

Abb. 1 Mehrfaktorenmodell zur Berechnung von Aufnahmequoten



10 % einbezogen wird. Dieser Faktor berücksichtigt die Möglichkeit, dass es trotz starker Wirtschaftskraft zu relativ hohen Arbeitslosenquoten kommen kann, was wiederum der Akzeptanz für Zuwanderer abträglich ist. Um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen angemessen zu berücksichtigen, wird jeweils ein Mehrjahresdurchschnitt der Faktorenwerte gebildet.

Eine Berechnung der fairen Aufnahmequoten nach diesem Modell macht objektive Überforderungssituationen einzelner Mitgliedstaaten rasch sichtbar. Sie könnten der EU angezeigt werden, die auf Basis des Modells eine Umverteilung oder anderweitige Entlastungen, z. B. logistisch oder finanziell, veranlassen könnte. Dabei wären dann die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die ihren fairen Anteil noch nicht erfüllt haben. In seiner Migrationsagenda schlug Kom-

missionspräsident Jean-Claude Juncker im Mai 2015 vor, ein ähnliches Verteilungsmodell einzuführen.⁵ Darauf konnten sich die Mitgliedstaaten bislang nicht einigen. Allerdings soll die im September 2015 beschlossene Umverteilung von Flüchtlingen auf der Basis

Die EU hat im September 2015 eine **UMVERTEILUNG** basierend auf verschiedenen Kriterien beschlossen.

eines Verteilungsschlüssels erfolgen, der Bevölkerungszahl, Bruttosozialprodukt und Arbeitslosenrate der einzelnen EU-Staaten ebenso berücksichtigt wie die bisher bereits aufgenommene Zahl von Flüchtlingen. Das Modell der EU gleicht daher dem vom SVR-Forschungsbereich vorgeschlagenen. Ein Mechanismus zur

fairen Verantwortungsteilung nach dem beschriebenen Modell ist somit eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zum Dublin-Mechanismus, besonders für akute Krisensituationen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich nun auch auf dauerhafte und für die Zukunft verbindliche Aufnahmequoten einigen.

Im Anschluss an die Flüchtlingskrise der 90er-Jahre hat die EU mit der so genannten „Massenzustromrichtlinie“ (2001/55/EG) eine Rechtsgrundlage für den Krisenfall geschaffen. Die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, trat am 8. August 2001 in Kraft. Die Richtlinie sieht eine Beteiligung der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis vor und regelt Mindestnormen für die zeitlich begrenzte Flüchtlingsaufnahme. Die weitere Ausgestaltung überlässt sie den Mitgliedstaaten. Das Eintreten eines Falles von Massenzustrom muss von den Mitgliedern des Europäischen Rates per qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, was bis heute nie geschehen ist. Damit wurde die Richtlinie zum zahnlosen Tiger und fristet seitdem ein Schattendasein. Der SVR hat daher zuletzt 2015 gefordert, auf diese bestehende europäische Option zurückzugreifen.⁶

Bausteine zur Krisenbewältigung: Hotspots und humanitäre Aufnahme- programme

Die Einrichtung von Registrierungsstellen (sog. Hotspots) im Falle großer Zahlen von spontan einreisenden Schutzsuchenden an den EU-Außen-

grenzen, wie sie derzeit in Griechenland und Italien geplant sind, ist ein richtiger Schritt. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass eine Umverteilung von Flüchtlingen stattfinden kann. In diesen Aufnahmezentren sollen die zuständigen europäischen Institutionen bzw. Agenturen (EASO, Frontex, Europol, Eurojust) gemeinsam mit den jeweiligen nationalen Behörden ankommende Personen registrieren und einen etwaigen Schutzbedarf (vor-)prüfen. Ein solches Vorgehen ist erforderlich, da die genannten Staaten angesichts der großen Flüchtlingszahlen nicht in der Lage sind, die Registrierung und Erstversorgung alleine und geordnet durchzuführen. Der SVR unterstützt den Vorschlag der EU-Kommission, nach dieser Erstaufnahme einen auf Dauer angelegten und verbindlichen Umverteilungsmechanismus für Flüchtlinge anzuwenden (siehe zuvor). Dabei sollte auch berücksichtigt werden, ob entsprechende familiäre, sprachliche oder sonstige Bindungen an einen bestimmten Aufnahmestaat bestehen, um den Interessen der Flüchtlinge so weit als möglich Rechnung zu tragen. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass die Flüchtlinge entsprechend den gemeinsam beschlossenen Standards bei Anerkennung, Verfahrensdurchführung und Unterbringung behandelt werden.

Eine zweite Maßnahme sind kollektive, temporäre Aufnahmeprogramme für eindeutig schutzbedürftige Personen als Ergänzung zu individuellen Asylverfahren im Falle von akuten Krisensituationen. Solche Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten ergänzen das bestehende asylpolitische Instrumentarium, ermöglichen rasche und wirksame Hilfe für Schutzsuchende und bieten

aus Sicht der Mitgliedstaaten den Vorteil einer guten Planbarkeit. Beim Beispiel Syrien liegt die Schutzbedürftigkeit der Menschen klar auf der Hand. Umso wichtiger ist ein sicherer und organisierter Zugang nach Europa, um ihnen den gefährlichen Weg über das Mittelmeer zu ersparen und zugleich das individuelle Asylverfahren zu entlasten. Im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern hat Deutschland bislang 35.000 syrische Flüchtlinge aus der Krisenregion aufgenommen.⁷ Die deut-

zung drohen, wenn sie nicht unterstützt werden.

Neben den temporären Aufnahmeprogrammen sollte das gemeinsame europäische Resettlement-Programm, das schutzbedürftigen Personen aus Drittstaaten den Zugang nach und eine dauerhafte Aufnahme in Europa ermöglicht, möglichst schnell ausgebaut werden. Die im Juni getroffenen Zusagen der europäischen Regierungen, in den nächsten beiden Jahren 20.000 Neuan-siedlungsplätze zur Verfügung zu stellen, sind zu begrüßen, aber quantitativ viel zu wenig, um die individuelle Schutzsuche entschieden zu entlasten. Zudem müssen für die kollektiven Aufnahmeprogramme klar definierte Mindeststandards der weiteren Unterbringung, der sozialen Rechte, der Möglichkeiten des Familiennachzugs sowie des Arbeitsmarktzugangs vereinbart werden.⁸

Registrierungszentren und kollektive, temporäre Aufnahmeprogramme sind geeignete MASSNAHMEN zur Krisenbewältigung.

schon Erfahrungen mit den temporären Aufnahmeprogrammen für Flüchtlinge aus Syrien sind positiv. Sie sollten Vorbild für andere EU-Staaten sein oder im Idealfall Vorbild für ein EU-weit koordiniertes Aufnahmeprogramm. Auch hier sollten sich alle EU-Staaten nach dem Grundsatz der fairen Verantwortungsteilung beteiligen. Die betreffenden Flüchtlinge könnten über gemeinsame europäische Kontingente direkt aus dem Ausland aufgenommen werden. Dies würde die Nachbarstaaten der Krisenländer enorm entlasten, die – wie beispielsweise die Türkei, Libanon und Jordanien – die größte Last der Flüchtlingsaufnahme tragen und denen Überlastung und Destabilisie-

Perspektiven eröffnen: Neuaufstellung des GEAS und Schaffung legaler Zugänge

Jenseits der aktuellen Flüchtlingskrise ist es nötig, das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu reformieren. Der Sachverständigenrat hat dazu in seinem diesjährigen Gutachten einen konkreten Vorschlag unterbreitet.⁹ Dieses Modell ist voraussetzungsvoll. Es geht davon aus, dass alle Mitgliedstaaten die Verpflichtungen aus dem GEAS umsetzen und auch anwenden. Kern des SVR-Vorschlags sind Freizügigkeitsrechte in der EU, nachdem ein Flüchtling in einem Mitgliedstaat anerkannt wurde. Dabei soll zum einen an der Zuständigkeit des Ersteinreisestaates (Dublin-Prinzip) festgehalten werden, darüber hinaus aber „Dublin“ mit dem Prinzip der freien Wahl des EU-Zielstaates nach erfolg-

reichem Abschluss des Asylverfahrens verbunden werden und zwar nach den folgenden Grundsätzen: Der Staat der Ersteinreise ist weiterhin zuständig für die Aufnahme, das Asylverfahren und auch die Rückführung von nicht anerkannten Flüchtlingen. Er erhält für die Übernahme dieser gemeinsamen Aufgabe, die alle anderen Mitgliedstaaten entlastet, kalkulierbare finanzielle und logistische Hilfen. Die Ersteinreisestaaten ihrerseits sind verpflichtet, die im GEAS festgelegten Standards bei der Unterbringung und der Durchführung der Asylverfahren strikt einzuhalten.

Wenn das gelingt und die Erstaufnahmestaaten im Süden und Osten Europas eine ähnliche Anerkennungspraxis zeigen wie die anderen EU-Staaten, können in einem weiteren Schritt Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge innerhalb der EU eingeführt werden. Für die Flüchtlinge würde die Umsetzung des SVR-Modells bedeuten, dass sie nach einem positiven Abschluss ihres Asylverfahrens in ein EU-Land ihrer Wahl weiterwandern können, in dem sie für sich eine wirtschaftliche Perspektive sehen oder in dem Familienangehörige leben.

Momentan können anerkannte Flüchtlinge frühestens nach fünf Jahren ein EU-Daueraufenthaltsrecht erhalten. Die nationalen humanitären Aufenthaltstitel werden zwischen den EU-Mit-

gliedstaaten wechselseitig nicht anerkannt. Dies widerspricht aber einem elementaren Kerngedanken der Europäischen Integration, der Personenfreizügigkeit. Sicherlich gibt es begründete Vorbehalte dagegen, für Flüchtlinge sofort nach ihrer Anerkennung volle EU-Freizügigkeit herzustellen. Befürchtet werden „pull-Effekte“ in Mitgliedstaaten mit hohem wohlfahrtsstaatlichem Niveau. Hier ergeben sich deutliche Parallelen zur Debatte um die so genannte „Armutsmigration“ aus Rumänien und Bulgarien. Es wäre zu klären, inwieweit auch bei Flüchtlingen, analog zum EU-GH-Urteil zu EU-Bürgern vom 15. September 2015, Ansprüche an das Sozialsystem an die Voraussetzung der Erwerbstätigkeit gekoppelt werden können.

Folgt man dieser zweistufigen Logik, konzentrieren sich die Fragen der fairen Verteilung (Solidarität) auf die Phase der Aufnahme, Unterbringung und Antragsprüfung. Nach positivem Abschluss des Asylverfahrens genießen die anerkannten Flüchtlinge (volle) Freizügigkeitsrechte. Eine rechtliche Garantie für ein zeitlich überschaubares Asylverfahren und dessen Durchführung nach EU-weit gleichen Standards würde auch die Akzeptanz bei Schutzsuchenden erhöhen, ihr Asylbegehren ggf. in einem Mitgliedstaat prüfen zu lassen, der nicht ihrer Wahl für einen dauerhaften Aufenthalt entspreche.

Mit Blick auf die aufnehmenden Gesellschaften ist es unabdingbar, die Akzeptanz für humanitäre Zuwanderung zu erhalten und die zur Verfügung stehenden Ressourcen Schutzbedürftigen zukommen zu lassen. Das heißt auch: Für diejenigen, die aus wirtschaftlicher Not den Weg nach Europa suchen, ist Asyl der falsche Weg. Das Asylverfahren

Für anerkannte Flüchtlinge sollte innerhalb der EU das FREIZÜGIGKEITSRECHT gelten.

soll Schutz vor Verfolgung und Bürgerkrieg gewähren; eine Alternative zur Arbeitsmigration darf und soll es nicht sein. Dies bedeutet, dass abgelehnte Asylbewerber auch zurückgeführt werden müssen. Parallel sollten allerdings legale Zuzugsmöglichkeiten für Arbeits-

Nur GEMEINSAM kann Europa die Krise bewältigen.

migranten ggf. ausgebaut bzw. bereits vorhandene Wege besser kommuniziert werden, damit diejenigen, die zur Arbeitsuche nach Europa kommen wollen, nicht den Weg des Asylverfahrens beschreiten.¹⁰ Dabei sollten Mobilitätspartnerschaften mit geeigneten Ländern deutlich erweitert werden, z. B. im Bereich der Krankenpflegeausbildung.

Mehr Europa wagen

Die aktuelle Flüchtlingskrise berührt die Europäische Union in ihrem Innersten. Die Überforderung der Staaten an den EU-Außengrenzen und die mangelnde Bereitschaft vieler EU-Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen und damit die aufnahmebereiten Länder in Europa zu unterstützen, verschärfen einen humanitären Notstand für Zehntausende Schutzsuchende. Gemeinsam wäre Europa dagegen in der Lage, mehr Schutzsuchenden eine (temporäre) Zuflucht zu bieten. Aber nicht nur aus humanitären Gründen muss Europa sich als handlungsfähig erweisen, sondern im eigenen Interes-

se. Wenn die Idee europäischer Solidarität und europäischer Werte in dieser Situation preisgegeben wird, würde sich Europa als etwas entpuppen, als das es nicht gedacht war, nämlich eine Beutegemeinschaft ohne Substanz. Die jüngsten Ratsentscheidungen über die Umverteilung von insgesamt bis zu 160.000 Flüchtlingen aus Griechenland, Italien und Ungarn sowie die Einrichtung von mobilen Registrierungszentren in diesen Ländern sind zaghafte Ansätze zu einer gemeinschaftlichen Krisenbewältigung. Verbindliche und dauerhafte Standards für eine faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU sind in der aktuellen Lage notwendiger denn je. Daran muss weiter mit aller Kraft gearbeitet werden, im Sinne der Flüchtlinge, im Sinne Europas. ///



Quelle: SVR/Phil Dera.

/// DR. CORNELIA SCHU

ist Geschäftsführerin des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin.

Anmerkungen

- ¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>, Stand: 25.11.15; <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, Stand: 30.11.15; <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, Stand: 30.11.15.
- ² Eurostat: Gesamtschutzquoten in der EU, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>, Stand: 19.10.2015.
- ³ Europäischer Rat: Strategische Leitlinien für den Bereich Justiz und Inneres, 26./27.6.2014.
- ⁴ SVR-Forschungsbereich: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin 2013.
- ⁵ Europäische Kommission: A European Agenda on Migration (COM 2015/240), 13.5.2015.
- ⁶ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten, Berlin 2015.
- ⁷ SVR-Forschungsbereich: Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge, Berlin 2015.
- ⁸ SVR-Forschungsbereich: Krise der europäischen Asylpolitik. Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten, Berlin 2015.
- ⁹ SVR: Unter Einwanderungsländern.
- ¹⁰ In Deutschland besteht beispielsweise die Möglichkeit der Einreise für Qualifizierte in Mangelberufen gemäß § 18c der Beschäftigungsverordnung sowie die Möglichkeit zur Einreise zur Nachqualifizierung von noch nicht anerkennungsfähigen Berufsabschlüssen gemäß § 17 a des Aufenthaltsgesetzes.