



Deutsche Asylpolitik und EU-Flüchtlingsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Einleitung

Kaum ein innenpolitisches Thema ist in den letzten Jahren so kontinuierlich Gegenstand öffentlicher Debatten gewesen wie die Asylpolitik und der Umgang mit Flüchtlingen.¹ Die seit 2009 deutlich steigende Zahl von Schutzbegehren – allein zwischen 2012 und 2014 hat sich das Antragsvolumen in Deutschland mehr als verdoppelt – hat eine neue politische und gesetzgeberische Dynamik mit zahlreichen Kontroversen entfacht. Zum einen wurde deutlich, dass Bund, Länder und Kommunen nicht ausreichend auf schnell wachsende Flüchtlingsströme vorbereitet waren, sodass es zu gravierenden Problemen bei der Unterbringung und zu Verfahrensstau beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kam. Zum anderen wurden Schutzsuchende wieder verstärkt mit dem Verdacht des ›Asylmissbrauchs‹ belegt und politische Maßnahmen ergriffen, die das im internationalen Maßstab generöse deutsche Asylrecht einschränkten.² Hierbei spielte vor allem die Sorge eine Rolle, ein liberales Asylrecht könnte als Pull-Faktor wirken und Flüchtlinge, die sich in anderen europäischen Ländern aufhalten, zur Weiterwanderung nach Deutschland motivieren.

Genau hier zeigen sich die transnationalen Dimensionen der Flüchtlingspolitik: Mittlerweile ist das Asylrecht in Form von detaillierten Mindeststandards nahezu vollständig europäisiert und unterliegt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) – nur sehr begrenzt können daher auf nationaler Ebene restriktive Maßnahmen ergriffen werden. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Asylverfahren ist durch die Dublin-Verordnung eindeutig geregelt; gleichzeitig trägt die Europäische Union kollektive Verantwortung für seine Außengrenzen – und daher z. B. auch für die Flüchtlingstragödien im Mittelmeer und die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien. Eine Analyse der deutschen Asylpolitik kann daher nur eingebettet in

eine Gesamtbetrachtung des gemeinsamen Systems des Flüchtlingsschutzes in der EU erfolgen. Dabei müssen stets zwei Facetten betrachtet werden: einerseits die empirisch beobachtbaren Fluchtbewegungen und andererseits die Reaktionen einzelner Staaten oder der Gemeinschaft im Umgang mit dieser Migration. Hier offenbaren sich in den nächsten Jahren für Deutschland, aber insbesondere für die EU eine Vielzahl von Herausforderungen.

Das Kurzdossier gibt zunächst einen Überblick über das internationale Flüchtlingsrecht, das den Rahmen für nationale Bestimmungen zum Flüchtlingsschutz bildet. Es folgt eine Übersicht nationaler Formen der Schutzgewährung. Anschließend setzt sich das Kurzdossier mit Asylrecht, Flüchtlingspolitik und humanitärer Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland auseinander. Daraufhin folgt ein Blick auf Harmonisierungsbestre-

Infobox: Schutzbedürftige weltweit

Ende 2013 befanden sich weltweit nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) 51,2 Millionen Menschen aufgrund von Verfolgung, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen auf der Flucht (›forcibly displaced‹). Dies ist die höchste Zahl seit Beginn derartiger Statistiken im Jahr 1989. Davon waren 16,7 Millionen registrierte oder anerkannte Flüchtlinge, 33,3 Millionen Binnenflüchtlinge und 1,2 Millionen Asylbewerber. 86 Prozent aller Flüchtlinge wurden von Entwicklungsländern aufgenommen. 98.400 Flüchtlinge wurden 2013 von 21 Ländern über Resettlement-Programme aufgenommen. 6,3 Millionen Flüchtlinge lebten seit langem unter schwierigen Lebensumständen (›protracted situations‹), sowohl in großen Flüchtlingscamps, als auch häufig ebenso prekär auf sich allein gestellt in Großstädten.³

bungen der EU im Politikfeld Flucht und Asyl. Abgerundet wird der Beitrag durch eine Auseinandersetzung mit aktuellen Entwicklungen in Deutschland und einem Ausblick auf zukünftige europäische Herausforderungen beim Flüchtlingsschutz.

Flüchtlingsrecht: Der internationale Rahmen

Flüchtlinge unterscheiden sich von sonstigen internationalen Migranten (wie z. B. Arbeitsmigranten, die in der Regel *freiwillig* in ein anderes Land wandern) dadurch, dass ihre Migration aufgrund von Konflikten oder Verfolgung *erzwungen* ist. In der Realität sind diese Kategorien nicht immer trennscharf, häufig sind die Migrationsmotive vielfältig. Dennoch ist es aus Sicht von Staaten notwendig, zwischen Schutzbedürftigen und ›normalen‹ Migranten zu unterscheiden. Dabei wird nicht jede unfreiwillige Wanderung – etwa wenn diese durch Armut oder Klimaänderungen ausgelöst wird – von der internationalen Staatengemeinschaft als schutzrelevant anerkannt. Wer in welche Kategorie von Migranten fällt, ist dabei immer auch ein Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse.

Generell obliegt Staaten das Recht zu entscheiden, wer Zugang zum nationalen Territorium erhält und wem unter welchen Bedingungen Schutz gewährt wird. Eingeschränkt ist die Souveränität der Staaten jedoch durch das internationale Flüchtlingsrecht.⁴ Dieses entstand als Reaktion auf die Erfahrungen der beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts, die Millionen internationaler Flüchtlinge hervorgebracht haben. Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. In Art. 14 heißt es: Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen. Aus dem Recht, Asyl zu suchen, folgt aber kein automatisches Recht, Asyl zu erhalten. Zwei Jahre später, am 14. Dezember 1950, schuf die Generalversammlung das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), der von da an für internationale Flüchtlinge zuständig sein sollte. Laut seinem Mandat soll der UNHCR internationale Aktionen zum Schutz von Flüchtlingen koordinieren und sicherstellen, dass die Menschenrechte von Flüchtlingen respektiert werden und dass Flüchtlinge das Recht haben, Asyl zu suchen.

Das nach dem Zweiten Weltkrieg stetig weiterentwickelte internationale Flüchtlingsrecht basiert im Wesentlichen auf der am 28. Juli 1951 unterzeichneten und 1954 in Kraft getretenen Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).⁵ Wichtigste Inhalte der Konvention sind die Definition des Flüchtlingsbegriffs und das *Non-Refoulement*-Prinzip, d. h. das Verbot der Zurückweisung in ein Gebiet, in dem einem Flüchtling Verfolgung droht (GFK Art. 33). In Europa leitet sich dieses auch aus Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, in Kraft seit dem 3.9.1953) ab: »Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.« In Art. 1a(2) der GFK

wird der Flüchtlingsbegriff definiert: »Ein Flüchtling ist eine Person mit der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung«. Diese Definition bezog sich zunächst nur auf Flüchtlinge in Europa und auf Ereignisse vor dem 1. Januar 1951. Mit dem Protokoll von New York wurde 1967 die zeitliche und geografische Begrenzung der GFK aufgehoben. Sie erhielt damit universelle Gültigkeit. Bis heute haben über 140 Staaten die Konvention bzw. das Protokoll unterzeichnet, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland (1953) sowie sämtliche Mitgliedstaaten der EU.

Die damaligen Festlegungen der GFK wirken bis in die Gegenwart. So ist das Flüchtlingsrecht bis heute davon geprägt, dass Schutzsuchende ihre *individuelle* Verfolgung glaubhaft machen müssen. Im Laufe der Jahre hat sich die Interpretation der GFK jedoch schrittweise verändert, insbesondere wurde der Geltungsbereich der Konvention durch die Aufnahme von Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure sowie von geschlechtsspezifischer Verfolgung erweitert. Neben diesen internationalen Vereinbarungen existieren in immer stärkerem Ausmaß europarechtliche Regelungen im Bereich der Asylpolitik (siehe Abschnitt ›Flucht und Asyl als europäisiertes Politikfeld‹). Zusätzlich verfügen vielen Staaten über nationale Regelungen und Schutzformen, in Deutschland beispielsweise Art. 16a des Grundgesetzes, der politisch Verfolgten Asylrecht einräumt.

Formen staatlicher Schutzgewährung

Es gibt vier zentrale Formen der humanitären Schutzgewährung.⁶ Die verschiedenen Formen der Schutzgewährung schließen einander dabei nicht aus, sondern ergänzen sich.

Asylverfahren

Die in Deutschland bekannteste Form ist das Asylverfahren. Dieses setzt jedoch voraus, dass ein Schutzsuchender sein Herkunftsland aus eigener Kraft verlassen und über Drittstaaten nach Deutschland eingereist ist. Ein Asylantrag kann nämlich nur auf deutschem Territorium gestellt werden und nicht etwa in der deutschen Botschaft im Herkunftsland des Geflüchteten. Dieser Weg setzt in der Regel finanzielle Ressourcen voraus und ist aufgrund der meist irregulären Grenzüberschreitung, insbesondere bei einer Überquerung des Mittelmeers, mit erheblichen Risiken verbunden. Daher gelangt nur ein kleiner Teil der weltweit etwa 50 Millionen Schutzbedürftigen nach Europa und Deutschland (siehe Infobox ›Schutzbedürftige weltweit‹). Der weitaus größere Teil verbleibt in der Herkunftsregion, etwa in einem Nachbarland. Grundsätzlich kann in Deutschland ein Asylantrag bei jeder Behörde gestellt werden. Formal zuständig ist aber die im jeweiligen Bundesland liegende Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), an die die anderen Behörden gegebenenfalls weiterlei-

ten. Nachdem der Asylantrag in Deutschland gestellt wurde, werden in einem individuellen Verfahren verschiedene Schutzansprüche geprüft: die grundgesetzliche Asylberechtigung nach Art. 16a GG, die Anerkennung als Flüchtling gemäß GFK, subsidiärer Schutz und Abschiebeverbote.⁷ Je nach Schutzstatus unterscheiden sich die daraus resultierenden Rechtsansprüche, etwa bezüglich der Aufenthaltsdauer und des Rechts auf Familiennachzug. Am weitreichendsten sind die Rechte von Asylberechtigten und anerkannten GFK-Flüchtlingen, die in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis von drei Jahren erhalten, während die übrigen Schutzberechtigten in der Regel einen Aufenthaltstitel für ein Jahr erhalten. In den letzten Jahren gab es aber eine Angleichung der Rechtsstellung von subsidiär geschützten Flüchtlingen. Ein Schutzstatus kann auch widerrufen werden, wenn die Fluchtursachen wegfallen, etwa, wenn ein Konflikt im Herkunftsland beendet wird.⁸ Asylbewerber, die keinen Schutzstatus zugesprochen bekommen, müssen rechtlich gesehen das Aufnahmeland wieder verlassen. In vielen Fällen geschieht dies jedoch nicht, da entweder eine Rückführung nicht möglich ist (z. B. weil keine gültigen Identitätspapiere vorliegen), abgelehnte Asylbewerber nicht auffindbar sind oder keine Transportmöglichkeiten existieren.

Infobox: Was bedeutet ›subsidiärer Schutz‹?

Subsidiärer Schutz kann Personen gewährt werden, die nicht die Voraussetzungen des grundgesetzlichen Asylrechts oder der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, denen im Falle einer Rückkehr in ihr Herkunftsland aber ein ›ernsthafter Schaden‹ (Art. 15 der EU-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU) droht. Dies ist der Fall, wenn dort mit:

- a. der Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder
- b. Folter, unmenschlicher oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder
- c. einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts gerechnet werden muss.⁹

Kontingente

Bei der Aufnahme von Schutzbedürftigen aus dem Ausland im Fall größerer Flüchtlingskrisen (z. B. Ex-Jugoslawien in den 1990er Jahren oder Syrien seit 2011) werden Flüchtlinge aus den Herkunftsregionen evakuiert oder es wird ihnen die eigenständige legale Einreise mit einem Visum ermöglicht. Hier werden in der Regel festgelegte Kontingente von Flüchtlingen aufgenommen. Es gibt keine individuelle Prüfung des Schutzbedarfs, es wird aber geprüft, ob die Person tatsächlich zu der aufzunehmenden

Gruppe gehört und ob Ausschlusskriterien vorliegen (z. B. Beteiligung an Kriegsverbrechen). Die Aufnahme ist häufig temporär angelegt.

Resettlement

Eine *dritte* Form der Schutzgewährung von Industriestaaten ist das Resettlement (Neuansiedlung). Hier werden besonders schutzbedürftige Personen, die bereits in einen anderen Staat geflohen sind, dort aber keine Aufenthaltsperspektive haben und auch in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, in einen dritten Staat umgesiedelt. Das Programm wird vom UNHCR koordiniert und umfasste für das Jahr 2015 planmäßig rund 127.000 Plätze weltweit. Demgegenüber steht laut UNHCR ein Bedarf an Plätzen für rund 958.000 Personen.¹⁰ Die Aufnahme ist in der Regel dauerhaft. Sowohl temporäre Aufnahmeprogramme als auch Resettlement haben den Vorteil, dass Flüchtlinge sicher einreisen können. Zudem werden auch besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Krisenregionen aufgenommen, die nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um selbst in ein europäisches Land zu reisen, um dort Asyl zu beantragen. Ferner werden Erstzufluchtstaaten in Konfliktregionen entlastet, die durch große Flüchtlingszahlen überfordert sind.

Regionale Schutzprogramme

Eine *vierte* Form der Schutzgewährung sind die zum großen Teil von westlichen Industrieländern finanzierten regionalen Schutzprogramme in den Nachbarstaaten der Herkunftsländer, wo der größte Teil aller Flüchtlinge weltweit Zuflucht sucht. Eine Unterbringung in geografischer Nähe hat den Vorteil, dass sie in der Regel kostengünstiger erfolgen und damit einer größeren Zahl von Flüchtlingen geholfen werden kann. Außerdem können die Betroffenen nach dem Ende des fluchtauslösenden Konflikts schnell in ihre Heimat zurückkehren. Davon zu unterscheiden sind sogenannte Binnenflüchtlinge (auch Binnenvertriebene), die häufig in anderen Teilen ihres Herkunftslandes auf der Flucht sind. Sie erhalten in unterschiedlichem Ausmaß – je nach Sicherheitslage – Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft, z. B. in Form von Lebensmitteln oder medizinischer Versorgung.

Die beschriebenen Formen der Schutzgewährung können sich in der Praxis durchaus auf die gleichen Herkunftsgruppen beziehen, wie das Beispiel der syrischen Flüchtlinge zeigt: Von einer Bevölkerung von 21 Millionen vor Ausbruch des Bürgerkriegs Anfang 2011 waren bis Ende Mai 2015 etwa die Hälfte auf der Flucht: Ca. 7,6 Millionen waren Binnenvertriebene, rund vier Millionen haben Zuflucht in den Nachbarstaaten gesucht. Etwas mehr als 250.000 Syrer haben seit Ausbruch des Konflikts individuell Asylanträge in der EU gestellt, zum großen Teil in Deutschland und Schweden. Etwa 50.000 Personen wurde durch humanitäre Aufnahmeprogramme – temporär oder dauerhaft – Schutz gewährt.¹¹

Asylrecht, Flüchtlingspolitik und humanitäre Zuwanderung in der Bundesrepublik

Parallel zum internationalen Flüchtlingsrecht entwickelte sich unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg in West-Deutschland ein im internationalen Vergleich weit gefasstes Asylrecht. Damit markierte der Parlamentarische Rat einen bewussten Bruch mit der nationalsozialistischen Vergangenheit, die millionenfach zu Tod, Flucht und Vertreibung geführt hatte.¹² Das Asylrecht wurde 1949 in der Verfassung verankert; in Art. 16 des bundesdeutschen Grundgesetzes stand bis 1993 ohne Einschränkung der Satz: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«.

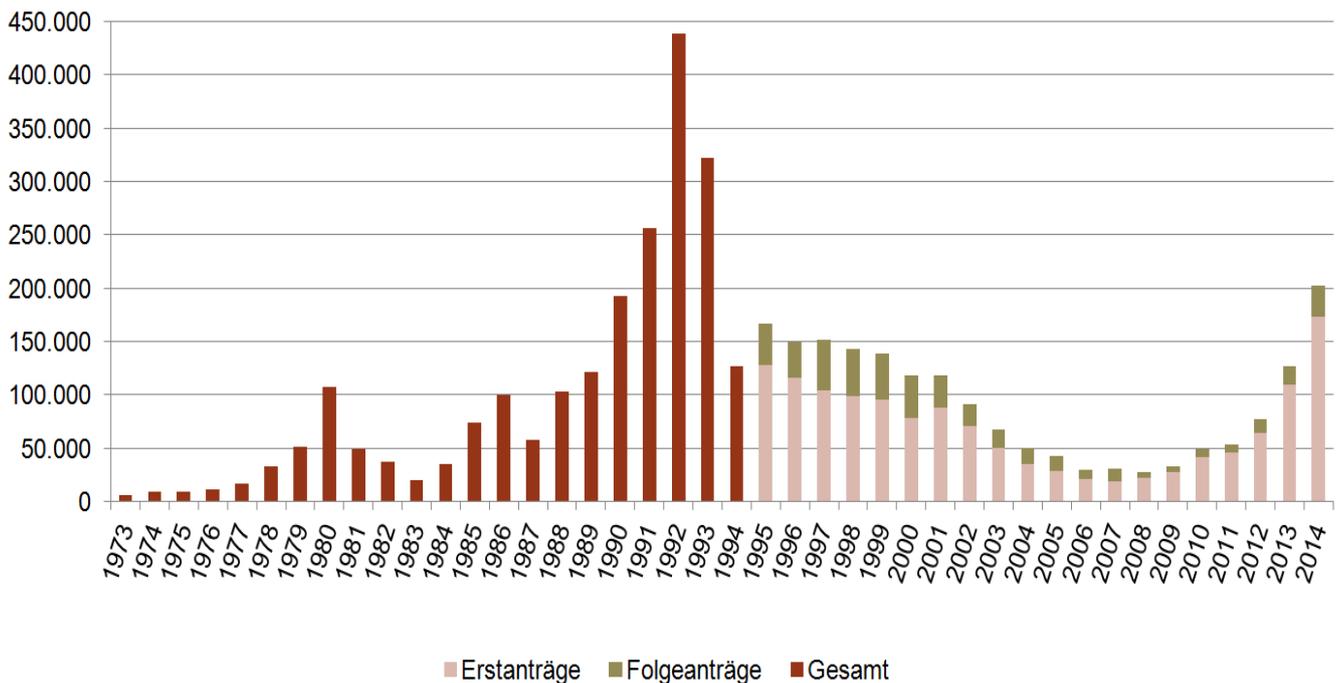
Entwicklung der humanitären Zuwanderung nach Deutschland

Die Kriegs- und unmittelbare Nachkriegszeit war geprägt von umfangreichen Fluchtbewegungen in Deutschland und ganz Europa. Nach Kriegsende befanden sich rund neun Millionen Displaced Persons, Überlebende des nationalsozialistischen Arbeits-, Konzentrations- und Vernichtungslagersystems, die 20 Nationalitäten entstammten, auf deutschem Boden. In die vier Besatzungszonen Deutschlands flohen 12,5 Millionen Deutsche aus den Ostgebieten oder den deutschen Minderheitengebieten in Ost-, Südost- und Osteuropa oder wurden von dort bis 1949 vertrieben. Im Zeitraum 1949 bis zum Mauerbau 1961 kamen mindestens 2,7 Millionen Zuwanderer aus der DDR in die Bundesrepublik.

Infobox: Vietnamesische Boatpeople

Große öffentliche Aufmerksamkeit erhielt Ende der 1970er Jahre die Aufnahme sogenannter Boatpeople, die unter oft dramatischen Fluchtumständen überwiegend aus Vietnam, aber auch aus Laos und Kambodscha kamen. Unter dem Begriff Boatpeople versteht man Personen, die häufig mit hochseeuntauglichen kleineren Booten versuchen aus ihren Herkunftsländern (oder von Transitländern aus) über den Seeweg in andere Länder zu fliehen. Zwischen 1978 und 1986 nahm die Bundesrepublik knapp 40.000 vietnamesische Flüchtlinge auf, von denen ein großer Teil über das Südchinesische Meer geflohen war. Teilweise wurden diese mit vom Staat gecharterten Maschinen eingeflogen, zum Teil auch auf Schiffen bis nach Deutschland gebracht.¹³ Das von einem eigens aus diesem Anlass gegründeten Verein gecharterte Schiff »Cap Anamur« rettete etwas mehr als 10.000 Flüchtlinge. Diese vietnamesischen Flüchtlinge mussten kein Asylverfahren durchlaufen, sondern erhielten einen gesonderten Status als sogenannte »Kontingentflüchtlinge«, der ein Recht zum dauerhaften Aufenthalt sowie eine Arbeitserlaubnis beinhaltet. Rechtliche Grundlage war das 1980 aus diesem Anlass verabschiedete »Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge« (HumHAG, auch als Kontingentflüchtlingengesetz bezeichnet).

Abbildung 1: Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland 1973 - 2014



Quelle: BAMF (2015b).

Infobox: Jüdische Kontingentflüchtlinge

Eine spezielle Zuwanderergruppe, die in Deutschland ab den frühen 1990er Jahren aus humanitären Gründen aufgenommen wurde, waren jüdische Kontingentflüchtlinge aus der ehemaligen Sowjetunion. Grundlage für die Aufnahme waren Beschlüsse der DDR-Volkskammer und des DDR-Ministerrats kurz vor der Wiedervereinigung, ›verfolgten Juden in der DDR Asyl zu gewähren‹. Mit einem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 9. Januar 1991 wurde das Kontingentflüchtlingengesetz auch auf diese Gruppe angewendet. Die Aufnahme erfolgt ohne zahlenmäßige und zeitliche Begrenzung aufgrund von Einzelfallentscheidungen. Sie erhalten einen kollektiv zugebilligten Status, der annähernd demjenigen von anerkannten Asylberechtigten entspricht. Bis Ende 2013 kamen rund 215.000 Personen nach Deutschland.¹⁷

Bis Ende der 1970er Jahre hatte es sich bei den Asylantragstellern überwiegend um politische Flüchtlinge aus Staaten des Ostblocks gehandelt, von denen die große Mehrzahl als Asylberechtigte anerkannt worden war. Zu einem ersten Höhepunkt bei den Flüchtlingszahlen kam es in den Jahren 1979-1981, als insgesamt ca. 200.000 Asylanträge in der Bundesrepublik gestellt wurden (vgl. Abbildung 1). Fluchtauslösend waren v. a. der Militärputsch in der Türkei und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen.¹⁴ Mitte der 1980er Jahre stieg die Zahl der Asylanträge erneut deutlich an. Viele Flüchtlinge waren damals Tamilen aus Sri Lanka oder Kurden aus der Türkei, dem Iran und Irak. Die steigenden Antragszahlen führten in den 1980er Jahren – noch in der alten Bundesrepublik – zu Debatten um den vermeintlichen ›Asylmissbrauch durch Wirtschaftsflüchtlinge‹ und zu vereinzelt ausländerefeindlichen Übergriffen.

Bereits ab Ende der 1970er Jahre versuchten Bund und Länder durch Steuerungsmaßnahmen und Beschleunigungsgesetze auf die steigenden Antragszahlen und den Verfahrensstau einzuwirken. So wurde z. B. der Instanzenweg gegen negative Asylentscheidungen erschwert, für einige der Hauptherkunftsländer eine Visapflicht eingeführt, ein Arbeitsverbot für die ersten zwölf Monate des Asylverfahrens verordnet und Sozialleistungen durch Einführung des Sachleistungsprinzips gekürzt. Auch die Unterbringung in Sammelunterkünften und die Einführung der Residenzpflicht dienten letztlich dem Ziel, die Bundesrepublik als Asylstaat unattraktiver zu machen. Dennoch stieg die Zahl der Asylanträge ab 1988, als 103.100 Asylanträge gestellt wurden, sprunghaft an. Die Anerkennungsquoten sanken jedoch, z. T. bedingt durch die restriktivere Rechtsauslegung, auf unter zehn Prozent. Dennoch blieben viele abgelehnte Asylbewerber oder Flüchtlinge, die keinen Asylantrag gestellt hatten, im Lande, da sie aufgrund von internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik oder fehlender Identitätsdokumente nicht abgeschoben werden konnten (sogenannte de-facto Flüchtlinge). Dieser Widerspruch gab dem politischen Streit um die Asylpolitik zusätzlichen Zündstoff.¹⁵

Nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs stiegen die Asylzahlen weiter an und erreichten 1992 mit 438.200 Asylanträgen ihren bis heute nicht mehr erreichten Höhepunkt. Damals wurden rund drei Viertel aller Asylanträge in der EU in Deutschland gestellt. Besonders viele Flüchtlinge kamen Anfang der 1990er Jahre aus Rumänien und Jugoslawien.

Allein aus dem zerfallenden Jugoslawien kamen rund 350.000 Bürgerkriegsflüchtlinge nach Deutschland, nicht zuletzt aufgrund bereits bestehender Netzwerke zu Einwanderern, die als sogenannte ›Gastarbeiter‹ in den 1960er und 1970er Jahren gekommen waren. Einige stellten einen Asylantrag, die Mehrzahl wurde lediglich geduldet.¹⁶ Die politische Debatte – auch im Kontext hoher Zuzugszahlen von Aussiedlern – spitzte sich immer mehr zu. In den frühen 1990er Jahren kam es sowohl in den alten als auch den neuen Bundesländern vermehrt zu ausländerefeindlichen und gewalttätigen Übergriffen (z. B. in Solingen, Mölln, Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen) mit zahlreichen Todesfällen.

Einschränkung des grundgesetzlichen Schutzversprechens: Der ›Asylkompromiss‹

Vor dem Hintergrund dieser aufgeheizten Debatten und Entwicklungen einigten sich SPD, FDP und Unionsparteien Anfang Dezember 1992 auf eine grundlegende und restriktive Reform des deutschen Asylrechts, den sogenannten Asylkompromiss. Vertreter von CDU und CSU hatten bereits seit Mitte der 1980er Jahre darauf gedrängt, das im Grundgesetz verankerte Asylrecht einzuschränken; SPD und FDP hatten ihre Zustimmung zu einer dafür notwendigen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit aber verweigert. Am 6. Dezember 1992 wurde indes die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit durch einen Parteienkompromiss gesichert, sodass wenige Monate später per Bundestagsbeschluss das Asylrecht deutlich eingeschränkt wurde. Fortan erschwerten insbesondere die Einführung der Konzepte der ›sicheren Drittstaaten‹ und der ›sicheren Herkunftsstaaten‹ die Beantragung von Asyl in Deutschland (siehe Infobox ›Sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten‹). Daneben führte der Asylkompromiss das sogenannte Flughafenverfahren ein, bei dem Asylanträge in einem Eilverfahren im Transitbereich von Flughäfen durchgeführt werden können (§ 18a AsylVfG). Darüber hinaus wurde mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes ein eigenständiges Sozialleistungssystem mit deutlich verringertem Leistungsniveau für den Asylbereich geschaffen.¹⁸

Die Einschränkungen des Asylrechts traten am 1.7.1993 in Kraft. Bereits in der zweiten Jahreshälfte 1993 ging die Zahl der Neuanträge deutlich zurück. Sie verblieben noch einige Jahre auf einem Niveau von über 100.000, sanken dann aber – auch vor dem Hintergrund

Infobox: Sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten

Sichere Drittstaaten sind gemäß deutschem Recht Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. In diese Staaten können Asylbewerber ohne Prüfung ihres Antrags zurückgeschoben werden (§ 26a AsylVfG). Neben den EU-Mitgliedstaaten sind dies derzeit Norwegen und die Schweiz. Da Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben ist, bleibt Schutzsuchenden nur die Einreise auf dem Luft- oder Seeweg bzw. ein illegaler Grenzübertritt.

Sichere Herkunftsstaaten sind Staaten, bei denen die grundsätzliche Vermutung besteht, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet (§ 29a AsylVfG). Sichere Herkunftsstaaten sind derzeit die Mitgliedstaaten der EU, Ghana, Senegal, Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina. Für Antragsteller aus diesen Staaten kommt ein vereinfachtes und schnelleres Asylverfahren mit eingeschränkten Rechtsmitteln zur Anwendung. Bundestag und Bundesrat beschließen, welche Staaten in die Liste aufgenommen werden.

nachlassender Konflikte in Europa – kontinuierlich bis zu einem Tiefpunkt im Jahr 2007. Doch nicht nur die absolute Zahl der Asylanträge ging in dieser Zeit zurück, sondern auch der Anteil der EU-weit gestellten Anträge, die auf Deutschland entfielen: Im Jahr 1992 hatte Deutschland über 70 Prozent aller in der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylanträge bearbeitet, im Jahr 2000 waren es nur noch 20 Prozent.¹⁹ Andere europäische Staaten nahmen nun wesentlich mehr Asylbewerber auf als Deutschland. Der Asylkompromiss wirkte sich somit auch auf andere EU-Staaten aus, gleichzeitig versuchte die Bundesregierung, die wesentlichen Komponenten des restriktiveren deutschen Asylrechts auch im Gemeinschaftsrecht zu verankern. Daraus resultierte eine immer stärkere Europäisierung der Asylpolitik ab Mitte der 1990er Jahre.

Flucht und Asyl als europäisiertes Politikfeld: Errungenschaften und Harmonisierungsziele

Flüchtlingspolitische Fragen sind innerhalb der Europäischen Union vergleichsweise spät zum Gegenstand von Integrationsbemühungen geworden. Erst nachdem Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten 1985 das sogenannte Schengener Abkommen zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen im Personenverkehr geschlossen und sich ein Jahr später die Staats- und Regierungschefs der damals 12 EG-Mitglieder in der *Einheitlichen Europäischen Akte* auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes geeinigt hatten, wurde der Bedarf nach gemeinsamen europäischen Regelungen deutlich. Denn durch den Verzicht auf Grenzkontrollen würden fortan auch Schutzsuchende ungehindert in andere Mitgliedstaaten weiterwandern und dort einen Asylantrag stellen können.

Entwicklung eines rechtlichen Rahmens

Das Schengener Abkommen, das später in den rechtlichen Besitzstand der Europäischen Gemeinschaft integriert wurde, sah neben dem Abbau der Binnengrenz-

kontrollen auch eine Angleichung der Vorschriften zur Visaerteilung vor. Um die potenziellen Sicherheitsrisiken zu minimieren, die sich aus dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen ergaben, einigten sich die ›Schengen-Staaten‹ auf eine bessere Kontrolle der Außengrenzen der Gemeinschaft. Das 1990 geschlossene Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ oder ›Schengen II‹) markierte den Ausgangspunkt einer gemeinsamen Einwanderungskontrollpolitik,²⁰ zu deren zentralen Inhalten fortan auch Regelungen zum Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden zählten. Das sogenannte Dubliner Übereinkommen von 1990 markierte den Grundstein, indem es Regelungen zur Zuständigkeit für einen Asylantrag festlegte.²¹ Demnach sollte derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung eines Schutzbegehrens und die Unterbringung zuständig sein, der die wichtigste Rolle bei der Einreise des Asylbewerbers gespielt hatte – wenn der Antragsteller etwa zu bereits im Land lebenden engen Verwandten reiste oder er vorher im Besitz eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis dieses Staates war. Dadurch sollte zum einen sichergestellt werden, dass stets nur ein Staat die Verantwortung für den Asylbewerber hat und das Phänomen von ›Refugees in Orbit‹ – Schutzsuchende, für deren Versorgung und Asylprüfung sich niemand zuständig fühlt und die sich ohne Status in der Europäischen Gemeinschaft bewegen – vermieden wird. Zum anderen sollte jedes Schutzbegehren nur einmal inhaltlich geprüft werden, um keinen Anreiz zum ›Asylum-Shopping‹ – der wiederholten oder gleichzeitigen Antragstellung in unterschiedlichen Mitgliedstaaten – zu setzen.

Gerade Staaten wie Deutschland und Frankreich bestanden in den 1990er Jahren auf der Zuständigkeitsfestschreibung nach dem Dubliner Übereinkommen, da sie befürchteten aufgrund ihrer hohen Schutz- und Unterbringungsstandards innerhalb der Gemeinschaft zum ›Reserveasylland‹ zu werden, in dem das Gros der Schutzsuchenden Asyl beantragen würde bzw. in dem auch ökonomisch motivierte Migranten ohne akutes Verfolgungsschicksal ihr Glück versuchen würden.²² Darüber hinaus setzte sich Deutschland auf europäischer Ebene erfolgreich für restriktive Instrumente wie die Möglichkeit zur Festlegung ›sicherer Herkunftsländer‹ bzw. ›sicherer

Drittstaaten« oder beschleunigte Verfahren bei »offensichtlich unbegründeten Asylanträgen« ein.²³ Das Dubliner Übereinkommen trat am 1. September 1997 in Kraft und gilt seit 1. Januar 1998 für alle EU-Mitgliedstaaten. In den meisten Fällen ist seitdem derjenige Staat für das Asylverfahren zuständig, in den ein Schutzsuchender zuerst eingereist ist bzw. in dem er sich nachweislich zuerst aufgehalten hat.

Mit dem ebenfalls 1997 verabschiedeten Vertrag von Amsterdam schrieben die Mitgliedstaaten die Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik als Beitrag zur Verwirklichung eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« vertraglich fest. Seit Inkrafttreten am 1. Mai 1999 gehört die Regelung asyl- und flüchtlingspolitischer Fragen somit zu den »vergemeinschafteten« Politikbereichen: In den EG-Vertrag wurde die verbindliche Beachtung bedeutsamer internationaler Abkommen aufgenommen, darunter die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Innerhalb von fünf Jahren sollten in der EU-Flüchtlingspolitik Mindestnormen sowohl für die Aufnahme von Asylbewerbern als auch für die rechtliche Anerkennung und für die Durchführung von Asylverfahren geschaffen werden; außerdem war eine Weiterentwicklung des Dubliner Übereinkommens sowie die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Aufnahme von Vertriebenen oder anderweitig Schutzbedürftigen vorgesehen.

Im Rahmen einer Sondertagung des Europäischen Rats im Oktober 1999 in Tampere wurde das Ziel der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das sich auf die »uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der GFK stützt«, erstmals konkretisiert. Die Kommission erhielt den Auftrag, entsprechende Richtlinienvorschläge zu erarbeiten. Daneben sahen die Beschlüsse des Europäischen Rats vor, dass auf längere Sicht gemeinsame Asylverfahren und ein unionsweit geltender Status für Asylberechtigte geschaffen werden sollte.²⁴ Die Beschlüsse waren integrationspolitisch in mehrfacher Hinsicht sinnvoll: Zum einen entsprachen sie der Logik, das vereinigte Europa als Binnenraum mit möglichst weitgehenden Möglichkeiten der Personenfreizügigkeit zu betrachten; zum anderen versprachen sie durch die geplanten Mindeststandards in vielen EU-Staaten eine konkrete Verbesserung der asylrechtlichen Situation für Schutzsuchende.

Einen wichtigen Schritt für das europäische Asylrecht markierte auch die Arbeit des Grundrechtekonvents: Er nahm das Asylrecht nach Maßgabe der GFK von 1951 und des Protokolls von 1967 explizit in die EU-Grundrechtecharta auf (Art. 18) – proklamiert anlässlich der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000, in Kraft getreten mit dem Vertrag von Lissabon im Dezember 2009 – womit ihm eine Art Verfassungsrang zukommt.

Auch wenn sich die in Tampere verabredeten Ziele als zu ambitioniert erwiesen und es – nicht zuletzt bedingt durch die Terroranschläge des 11. September 2001 und den daraufhin geführten Sicherheitsdiskurs – zu Verzögerungen bei der Umsetzung kam, konnten bis 2005 vier zentrale Rechtsinstrumente des GEAS beschlossen

- werden. Diese bilden bis heute die Achsen der gemeinsamen Asylpolitik (siehe Tabelle 1). Es handelt sich um
1. die »Qualifikationsrichtlinie«, die Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern sowie die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten festlegt;
 2. die »Aufnahmerichtlinie«, die Standards zu sozialen Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen definiert;
 3. die »Asylverfahrensrichtlinie«, die das Ziel einer Standardisierung bei der Durchführung von Asylverfahren verfolgt sowie
 4. die Dublin-II-Verordnung, die das Dubliner Übereinkommen ablöste.

Zudem legte die sogenannte Eurodac-Verordnung fest, dass bei der Antragstellung die Fingerabdrücke aller Asylbewerber abgenommen werden und anschließend zusammen mit weiteren Daten in einer EU-weiten Datenbank für die Asylbehörden der Mitgliedstaaten verfügbar sind. Dadurch soll leichter bestimmt werden können, welcher Staat für das Asylverfahren zuständig ist. Außerdem trat am 8. August 2001 eine Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (auch: Massenzustromrichtlinie) in Kraft: Nach den Flüchtlingskrisen infolge der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien wollte die EU einen gemeinsamen Mechanismus zur schnellen Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen und Vertriebenen bei ähnlichen Krisen einrichten. Für jeden Mitgliedstaat sollte dabei eine bestimmte Aufnahmequote festgelegt werden. In der Richtlinie einigte man sich jedoch lediglich auf Mindestnormen für die temporäre Aufnahme; ansonsten blieb es beim Grundsatz der Freiwilligkeit: Die Mitgliedstaaten können also weiterhin selbst ihre Aufnahmekapazität bestimmen.²⁵

Im innenpolitischen Fünfjahresprogramm der EU für die Jahre 2005 bis 2010 (Haager Programm) wurden neben einer gemeinsamen europäischen Asylregelung vor allem sicherheits- und abwehrbezogene Maßnahmen wie die verstärkte Bekämpfung irregulärer Migration verabredet. Mit der sogenannten Rückkehrrichtlinie²⁶ verfügt die EU seit 2008 über gemeinsame Vorschriften zur Abschiebung und zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen und (Wieder-)Einreiseverboten. Diese zielen auch auf abgelehnte Asylbewerber, die sich weiterhin illegal in der EU aufhalten. Bereits im Oktober 2004 wurde per Ratsverordnung die Agentur Frontex mit Hauptsitz in Warschau eingerichtet, die seitdem die Überwachung der Europäischen Außengrenze zentral koordiniert.²⁷

Auf dem langen Weg zu einem gemeinsamen Asylsystem

Die erste Harmonisierungsphase des gemeinsamen Asylrechts (GEAS I) zwischen 2000 und 2007 legte zwar wichtige Grundsteine, konnte zentrale Herausforderungen jedoch nicht lösen. Viele der Vorgaben und Mindeststandards waren zu vage und wurden von den Mitgliedstaaten z. T. bewusst unterschritten. Problematisch blieben vor allem die großen Unterschiede zwischen den nationalen Schutzquoten, aber auch die mangelhaften

Tabelle 1: Zentrale Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Rechtsakt und Regelungsgegenstand	Gültig ab / Termin für Umsetzung	Rechtsakt Neufassung	Gültig ab / Termin für Umsetzung	Schlüsselemente des Rechtsakts
Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist	17.03.2003	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013	19.07.2013	Zuständigkeit primär bei dem MS, der wichtigste Rolle bei Einreise in die EU gespielt hat (Erteilung von Visum oder Aufenthaltstitel, erstmalige Feststellung), i.d.R. Überstellung in diesen Staat; andere Kriterien werden berücksichtigt (unbegleitete Minderjährige/Kindeswohl, familiäre Beziehungen, besonders schutzbedürftige Personen); verpflichtendes persönliches Gespräch; Rechtsmittel gegen Überstellung; kostenlose Rechtsberatung; Inhaftierung nur bei Fluchtgefahr; genaue Regelung der Überstellung zwischen MS
Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens	15.12.2000	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013	20.07.2015	Grundlage für EU-Fingerabdruck-Datenbank; Regelung der operativen Zuständigkeit; Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen; Erfassung von Fingerabdrücken, Geschlecht sowie Ort und Zeitpunkt der Antragstellung; Übermittlung dieser Daten sowie einer Kennnummer binnen 72 Stunden an das Zentralsystem (Name und Anschrift werden nicht übermittelt); Regelung des Nutzerkreises: Zuständige Asylbehörden in den MS, Europol, in besonderen Einzelfällen: dafür benannte nationale Polizeibehörden; Löschung der Daten nach zehn Jahren
Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten	06.02.2005	Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013	20.07.2015	Garantiert Zugang der Asylbewerber zu Unterkunft, Verpflegung sowie medizinischer und psychologischer Versorgung; Vorgabe höherer Standards für besonders Schutzbedürftige; Arbeitsmarktzugang spätestens nach neun Monaten; Festlegung möglicher Gründe für Inhaftierung von Asylbewerbern: Identitätsfeststellung, Beweissicherung, Entscheidung über Einreiserecht, verspätete Asylantragstellung, Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung, Sicherung einer Dublin-Überstellung
Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes	10.10.2006	Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011	21.12.2013	Grundsatz der Nichtzurückweisung von Schutzsuchenden (non-refoulement, Verpflichtung aus GFK sowie Zusatzprotokoll); Pflicht zur Prüfung für MS; Normen für die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Geschützter und für den Flüchtlingsstatus; insbesondere Regelung der Verfolgungsgründe: (Gefahr der) Verfolgung bzw. ernsthafter Schaden ausgehend von Staaten, Parteien/Organisationen, nichtstaatlichen Akteuren (wenn Staat keinen Schutz bietet); Verfolgung muss ›gravierend‹ sein (schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte oder Anhäufung mehrerer, weniger gravierender Menschenrechtsverletzungen); Verfolgungshandlungen u. a.: physische, psychische oder sexuelle Gewalt, Diskriminierung durch staatliche Akteure, unverhältnismäßige Strafverfolgung/Bestrafung, Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes, geschlechtsspezifische Handlungen; weitgehende Gleichstellung von subsidiär Geschützten mit anerkannten Flüchtlingen im Hinblick auf Rechte (z. B. Zugang zu Beschäftigung und Gesundheitsvorsorge, Integrationsmaßnahmen)
Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlings-eigenschaft	01.12.2007	Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013	20.07.2015	Zugang für Asylbewerber zu wirksamem Verfahren und Rechtsbehelfen mit aufschiebender Wirkung; Recht auf persönliche Anhörung, ggf. mit Dolmetscher; Anhörungsbericht muss verschriftlicht werden und einsehbar sein; UNHCR erhält Zugang zu Antragstellern; Asylprüfung erfolgt einzeln, objektiv und unter Verwendung aktueller (Herkunftsland)Informationen; neben Flüchtlingsschutz muss im selben Verfahren auch subsidiärer Schutz geprüft werden; unbegleitete Minderjährige erhalten kompetente Vertreter; bei Einreise aus sicheren Drittstaaten besteht keine Verpflichtung zur Asylprüfung; MS dürfen Regelungen zu ›offensichtlich unbegründeten Anträgen‹ schaffen, sichere Herkunftsstaaten definieren und beschleunigte Prüfungen an den Grenzen vornehmen (›Flughafenverfahren‹); Regeldauer des Asylverfahrens: sechs Monate

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Rechtsakte, FRA/Europarat (2014), KOM (2014).

Unterbringungs- und Verfahrensstandards in einigen EU-Mitgliedstaaten wie z. B. Griechenland, Italien oder Zypern. Vor diesem Hintergrund legte die Europäische Kommission 2007 ein Grünbuch mit konkreten Vorschlägen für die Weiterentwicklung des Europäischen Asylsystems vor.²⁸ Zentrale Ziele waren eine weitere Harmonisierung und Anhebung der Schutzstandards, die Schaffung eines Unterstützungsbüros für Asylfragen sowie eine größere Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme zwischen den EU-Staaten und gegenüber Drittstaaten. Diese Prioritäten übernahm der Europäische Rat 2009 im ›Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl‹ sowie im innen- und justizpolitischen Fünfjahresplan für die Jahre 2010 bis 2014 (Stockholmer Programm).

Die Verhandlungen um das Reformpaket waren langwierig, führten aber schließlich zur Novellierung der einschlägigen Rechtsgrundlagen zwischen 2011 und 2013 (GEAS II). Diese müssen bis Mitte 2015 in nationales Recht umgesetzt werden. Insbesondere durch die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie kam es zu einer Verbesserung des materiellen Flüchtlingsschutzes. Zudem bestehen nun die Voraussetzungen für stärker vereinheitlichte Standards bei der Unterbringung und bei der Durchführung der Asylverfahren (siehe Tabelle 1).

Beim Prozess der Harmonisierung müssen nicht nur die Mitgliedstaaten ihre Pflicht erfüllen. Soll es tatsächlich zu einem einheitlichen Asylstandard in der EU

Infobox: Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

Das European Asylum Support Office (EASO) mit Sitz in Valetta (Malta) soll zu einer besseren Umsetzung des GEAS beitragen – vor allem indem es den Informationsaustausch und die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen innerhalb der EU fördert und jene Mitgliedstaaten organisatorisch unterstützt, deren Asylsystem überlastet ist. Konkret sammelt das Büro systematisch Informationen über die Lage in den Herkunftsländern von Asylbewerbern, fördert Relocation-Maßnahmen (d. h. die Umsiedlung anerkannter Flüchtlinge aus besonders belasteten EU-Staaten in andere Mitgliedstaaten), organisiert asylrelevante Schulungen für Behördenmitarbeiter, entsendet Asyl-Unterstützungsteams in Staaten, deren Asylsysteme überlastet sind, und plant deren Einsätze. EASO arbeitet eng mit den Asylbehörden der Mitgliedstaaten und mit der Kommission zusammen, ist aber unabhängig. Das jährliche Budget ist von weniger als fünf Millionen Euro (bis einschließlich 2012) auf rund 15 Millionen Euro (für 2015) gestiegen. EASO verfügt über rund 80 Mitarbeiter und wird von einem Exekutivdirektor geleitet. Jährlich erstellt das Büro einen Bericht zur Asylsituation in der Union.²⁹ EASO befindet sich als relativ junge Institution noch in der Phase der Konsolidierung und müsste schrittweise eine personelle und ideelle Stärkung erfahren, um ihr Mandat wirksam zu erfüllen.

kommen, haben insbesondere die Kommission und das Europäische Asyl-Unterstützungsbüro (EASO) wichtige Koordinationsarbeit zu leisten, denn momentan klaffen Anspruch und Realität des gemeinsamen Asylsystems noch weit auseinander. So kommt es immer wieder zu Verstößen einzelner Mitgliedstaaten gegen das Zurückweisungsverbot und andere Vorgaben des internationalen humanitären Völkerrechts.³⁰ Nicht zuletzt zeigen wegweisende Gerichtsentscheidungen der letzten Jahre, mit denen die z. T. vagen politischen Rahmenseetzungen präzisiert wurden, dass von einer kohärenten Anwendung der GEAS-Standards noch keine Rede sein kann: Sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) haben Urteile gefällt, die von zentraler Bedeutung für den gemeinsamen Asylraum EU, insbesondere das Dublin-System sind.³¹ Diese Urteile haben die Rechte von Flüchtlingen vor allem im Hinblick auf ihre Unterbringung und die Qualität der Verfahren gestärkt.

Im Januar 2011 urteilte der EGMR im Falle eines afghanischen Staatsangehörigen (M.S.S. gegen Belgien und Griechenland), dass Asylbewerber auch innerhalb der EU nicht in Länder zurückgeführt werden dürfen, in denen ihnen unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art. 3 EMRK droht. Der Antragsteller war nach Maßgabe der Dublin-Verordnung von Belgien nach Griechenland überstellt worden, weil er dort erstmals seine Fingerabdrücke abgegeben hatte. Die Bedingungen der Unterbringung erwiesen sich als unmenschlich im Sinne des Art. 3 EMRK und widersprachen den Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie.³² Im Dezember 2011 folgte ein Grundsatzurteil des EuGH, wonach ein Asylbewerber nicht in einen Mitgliedstaat überstellt werden darf, wenn das dortige Asylsystem ›systemische Mängel‹ aufweist.³³ Seit dem Urteil vom Januar 2011 werden Asylsuchende von Deutschland aus nicht mehr nach Griechenland überstellt.

Strittig blieb, ob auch das Asylsystem Italiens, das ebenfalls keine durchgehend richtlinienkonformen Aufnahmebedingungen sicherstellen kann, ›systemische Mängel‹ aufweist. Trotz zahlreicher einstweiliger Verfügungen gegen Überstellungen nach Italien wurde diese Frage von den Gerichten bislang verneint. In einem Urteil vom November 2014 (Tarakhel gegen die Schweiz) entschied der EGMR jedoch, dass eine Überstellung von Familien nach Italien nur dann erfolgen darf, wenn dem rückführenden Mitgliedstaat für jeden individuellen Fall zugesichert wird, dass eine adäquate Unterbringung nach Maßgabe der Aufnahmerichtlinie erfolgt.³⁴

Ein wichtiges Urteil zur Stärkung der Flüchtlingsrechte in der EU war auch ein Urteil des EGMR vom Februar 2012 (Hirsi Jamaa u. a. gegen Italien), das den Gültigkeitsbereich der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die hohe See ausdehnte und somit EU-Staaten dazu verpflichtete, Asylanträge auch für Personen zu ermöglichen, die von unter Flagge eines EU-Staats stehenden Schiffen in internationalen Gewässern aufgegriffen werden.

Die Überarbeitung der gemeinsamen Asylregelungen in der zweiten GEAS-Phase sowie die verschiedenen

Präzedenzurteile der höchsten europäischen Gerichte haben die Grundlagen für ein europäisches Schutzsystem geschaffen. Allerdings weist dieses System noch zahlreiche Lücken, Mängel und Dysfunktionalitäten auf – nicht zuletzt, weil die Richtlinien noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt sind und auf zentrale Fragen noch keine Antworten gefunden werden konnten (siehe ›Ausblick‹). Weitere Harmonisierungsbemühungen sind nötig, um die mit steigenden Flüchtlingszahlen verbundenen Herausforderungen in der EU gemeinsam zu meistern. In Deutschland zeigen sich diese Herausforderungen in besonderem Maße.

Aktuelle Entwicklungen in Deutschland

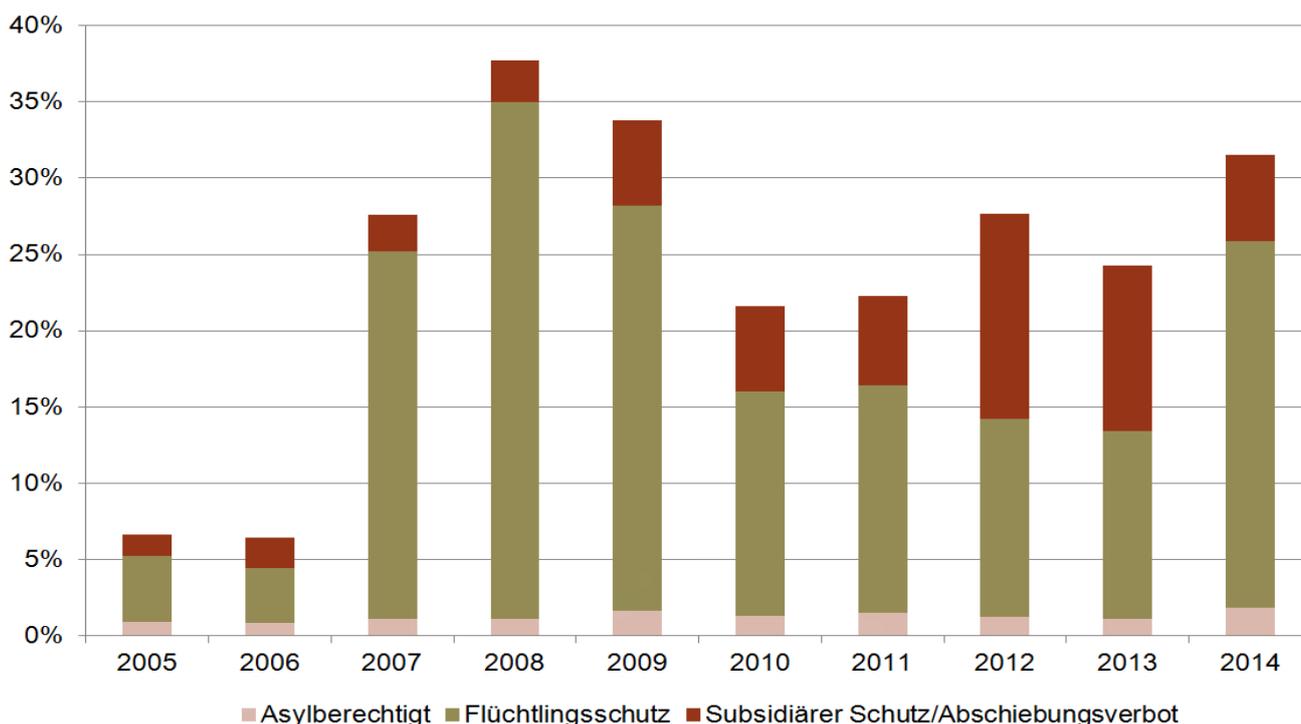
Anstieg der Asylanträge

Seit dem Tiefpunkt im Jahr 2007, als nur knapp 20.000 Erstanträge registriert wurden, steigen die Asylanträge in Deutschland wieder kontinuierlich an. 2014 wurden etwas mehr als 173.000 Erstanträge gestellt, so viele wie seit 1993 nicht mehr. Im internationalen Vergleich der Industrieländer und auch innerhalb der EU gehört Deutschland somit wieder zu den wichtigsten Aufnahmeländern für Asylbewerber. In absoluten Zahlen hat Deutschland im Zeitraum 2010-2014 gemeinsam mit den USA mit Abstand die meisten Asylanträge registriert (jeweils über 400.000 Erstanträge).³⁵ Gemessen an der Bevölkerungsgröße liegt Deutschland im oberen Mittelfeld der Industriestaaten.

Hohe Schutzquoten

In der öffentlichen Diskussion kommt den Schutzquoten, also dem Anteil der positiven Asylentscheidungen an allen Entscheidungen eine zentrale Rolle zu: Sind diese niedrig, wird dies als Indiz dafür herangezogen, dass Asylbewerber nicht schutzbedürftig sind oder das Asylrecht sogar bewusst missbrauchen, um etwa Sozialleistungen zu beziehen. Schutzquoten müssen jedoch differenziert betrachtet werden. Niedrige Schutzquoten – in der medialen Darstellung wird bisweilen fälschlicherweise nur die Anerkennung nach Art. 16a GG berichtet (siehe Abschnitt ›Formen nationaler Schutzgewährung‹) – können auch Ausdruck einer restriktiven Schutzpraxis des Aufnahme Staates sein. Ein sinnvoller Indikator ist indes die Gesamtschutzquote, in die alle Schutzformen einberechnet werden (also Asylberechtigung, GFK-Flüchtlinge, Subsidiärer Schutz). Im Jahr 2014 lag die Gesamtschutzquote in Deutschland über alle Herkunftsländer hinweg bei 31,5 Prozent und somit in etwa im Schnitt der letzten acht Jahre (siehe Abbildung 2). Der deutliche Anstieg der Schutzquoten seit 2007 ist auf die Umsetzung der EU-Qualifikationsrichtlinie zurückzuführen, durch die auch nicht-staatliche Verfolgung als Schutzgrund stärker berücksichtigt wird. Tatsächlich ist das Schutzniveau sogar noch höher, wenn die Schutzquote um die sogenannten ›formellen Entscheidungen‹ bereinigt wird. Dabei handelt es sich um Entscheidungen, bei denen der Schutzanspruch nicht inhaltlich geprüft wurde, weil zum Beispiel laut Dublin-Verordnung ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die sogenannte bereinigte Gesamtschutzquote lag 2014 bei

Abbildung 2: Schutzquoten 2005 bis 2014



Quelle: BAMF (2015b).

Infobox: Warum kommen Asylbewerber nach Deutschland?

Im Jahr 2014 wurden EU-weit rund 600.000 Asylanträge gestellt, etwa ein Drittel davon in Deutschland. In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder gefragt, warum Schutzsuchende gerade in Deutschland vermehrt Schutz suchen und nicht in anderen europäischen Staaten, die zudem geografisch günstiger liegen. Vielfach wird dies allein auf die vergleichsweise hohen Sozialleistungen für Flüchtlinge in Deutschland zurückgeführt. Diese Betrachtung ist jedoch sehr eindimensional, wie zahlreiche Studien zur Wahl des Zielstaats zeigen. Die Höhe der Sozialleistungen und das Wohlstandsniveau eines Landes spielen zwar eine Rolle, sind aber nicht bedeutsamer als andere Faktoren wie das Schutzniveau und die Unterbringungsstandards. Vielmehr sind oftmals vorhandene soziale Netzwerke der ausschlaggebende Grund bei der Zielstaatswahl. Dies kann auch erklären, warum es zwischen den EU-Staaten große Unterschiede hinsichtlich der Herkunftsländer der Flüchtlinge gibt. Nach Deutschland kommen etwa besonders viele Afghanen, Syrer und Flüchtlinge aus den Westbalkanstaaten, weil es hierzulande im europäischen Vergleich große Communities gibt.³⁶

48,5 Prozent. Die tatsächliche Schutzquote liegt abermals höher, da ein Teil der gerichtlichen Klagen gegen ablehnende Asylentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Erfolg haben. Der Anstieg der Flüchtlingszahlen hat also bisher nicht zu einem Absinken des Schutzniveaus geführt.

Resettlement-Verfahren

Bereits in der Vergangenheit hat sich die Bundesrepublik immer wieder punktuell im Bereich der dauerhaften Umsiedlung von Flüchtlingen engagiert, etwa im Falle der vietnameschen Boatpeople oder 2009 und 2010 im Rahmen einer EU-weit koordinierten Aktion durch die Aufnahme von insgesamt 2.500 irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien.³⁷ Doch erst seit 2012 verfügt Deutschland über ein permanentes Neuansiedlungsprogramm mit einer jährlich zugesicherten Aufnahmequote. Dieses wurde zunächst auf Basis eines Beschlusses der Innenministerkonferenz eingerichtet. Von 2012 bis 2014 wurden in einer Pilotphase jährlich 300 Flüchtlinge im Rahmen des UNHCR-Resettlement-Programms aufgenommen. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode haben sich CDU, CSU und SPD darauf geeinigt, das Resettlement-Verfahren zu verstetigen und quantitativ auszubauen. Bislang ist die Aufstockung sehr moderat: 2015 werden 500 Plätze für das Resettlement zur Verfügung gestellt.

Temporäre Aufnahmeprogramme

Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise in Syrien hat Deutschland als einer von wenigen europäischen Staa-

ten in größerem Umfang Programme zur temporären Aufnahme syrischer Flüchtlinge außerhalb des regulären Asylverfahrens aufgelegt. Im Mai 2013 wurde ein erstes Bundesprogramm für 5.000 Flüchtlinge eingerichtet; im Dezember 2013 folgte die Zusage für weitere 5.000 und im Juni 2014 für nochmals 10.000 Aufnahmeplätze. Die Flüchtlinge reisen überwiegend aus Syriens Nachbarländern ein (v. a. Libanon), ohne das reguläre Asylverfahren durchlaufen zu müssen. Sie erhalten einen Aufenthaltstitel für zunächst zwei Jahre und dürfen sofort arbeiten. Zusätzlich zum Bundesprogramm haben 15 Bundesländer (mit Ausnahme von Bayern) Aufnahmeerlasse herausgegeben, mit denen in Deutschland lebende Syrer ihre Angehörigen nach Deutschland holen können, wenn sie sich für die Übernahme von deren Unterbringungs- und Lebenshaltungskosten verpflichten. Gerade diese ›Verpflichtungserklärungen‹ erwiesen sich jedoch für viele Familien als zu hohe Hürde; ferner wurde insbesondere von Flüchtlingsorganisationen bemängelt, die Aufnahmeprogramme seien zu spät beschlossen und zu langsam umgesetzt worden, um wirksame Akuthilfe zu leisten.

Neue Kontroversen

Die seit 2010 stark steigenden Antragszahlen haben die Diskussionen um Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland erneut zugespitzt. Die Kommunen stehen vor großen Herausforderungen bei der Unterbringung der Flüchtlinge. Das für die Bearbeitung der Asylanträge zuständige BAMF verfügte zwischenzeitlich nicht mehr über ausreichende Personalkapazitäten, sodass sich der Verfahrensstau vergrößerte – obwohl die Parteien der aktuellen Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag 2013 die Verkürzung der Verfahrensdauer auf drei Monate beschlossen hatten.

Insbesondere die hohen Antragszahlen von Asylbewerbern aus Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina haben vor dem Hintergrund der sehr niedrigen Anerkennungsquoten (2014: <0,5%) zu einer neuen Debatte um ›Asylmissbrauch‹ geführt. Die Asylantragszahlen waren nach dem Wegfall der Visumpflicht im Dezember 2009 und der durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012 erzwungenen Erhöhung der Sozialleistungen sprunghaft angestiegen. Als Resultat der Koalitionsverhandlungen vom Herbst 2013 wurden Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina gesetzlich zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. In Kraft trat die Maßnahme Anfang November 2014, seitdem sind die Antragszahlen etwas zurückgegangen. Im Gegenzug kam es mit einem im September 2014 verabschiedeten Gesetzespaket u. a. zur Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylbewerber auf drei statt bisher neun Monate sowie einer weiteren Lockerung der sogenannten Residenzpflicht, aufgrund derer Asylbewerber ihren Landkreis oder das Bundesland häufig nur in Ausnahmefällen und auf Antrag verlassen durften.

In den ersten Monaten des Jahres 2015 verzeichnete das BAMF eine massive Zunahme der Asylanträge von Staatsbürgern des Kosovo, das bislang nicht zu den de-

klarierten ›sicheren Herkunftsstaaten‹ zählt. Ähnlich wie im Falle der anderen Westbalkan-Staaten gelingt es den Antragstellern jedoch nur sehr selten, einen Schutzbedarf geltend zu machen. Ihre Asylanträge werden seit Mitte Februar beschleunigt bearbeitet, in der Regel in zwei bis drei Wochen. Verbunden mit einer sehr hohen Ablehnungsrate und Informationskampagnen im Kosovo hatte diese Maßnahme einen deutlichen Rückgang der Asylanträge von Kosovaren zur Folge.

Die Reaktionen auf die mit der Flüchtlingsaufnahme verbundenen Herausforderungen in den Kommunen fallen sehr unterschiedlich aus. Auf der einen Seite gibt es vielerorts große Solidarität und Unterstützung für die Flüchtlinge. Auf der anderen Seite stehen Bürgerbewegungen der Neueinrichtung von Flüchtlingsunterkünften skeptisch bis ablehnend entgegen. Zahlreiche Proteste gegen die Aufnahme von Asylbewerbern wurden dabei von rechtsradikalen Kräften wie der NPD angestoßen oder instrumentalisiert. Dennoch überwiegen bislang Solidarität und Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung und die Situation ist nicht mit jener zu Beginn der 1990er Jahre vergleichbar: Einer 2014 veröffentlichten Studie zufolge würden rund 24 Prozent der Bevölkerung in Deutschland eine Bürgerinitiative gegen den Bau eines Asylbewerberheimes unterstützen; in einer 1992 durchgeführten Befragung hatte die Ablehnung noch bei 37 Prozent gelegen. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil derer, die ausdrücklich nicht gegen eine Asylbewerberunterkunft votieren würden, von 41 Prozent auf 51 Prozent.³⁸

Ausblick: Aktuelle und zukünftige Herausforderungen – die gemeinsame Verantwortung der EU

Die Flüchtlingsaufnahme wird eine zentrale politische Herausforderung für Deutschland bleiben. Für 2015 geht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge von rund 450.000 Asylanträgen in Deutschland aus,³⁹ doch auch andere EU-Staaten weisen hohe Antragszahlen auf. Angesichts fortdauernder Konflikte an den Rändern Europas ist mit weiterhin hohen oder sogar steigenden Zahlen von Flüchtlingen zu rechnen, die ihr Land verlassen müssen. Die Probleme Deutschlands sind gleichzeitig auch die Probleme der EU; in der aktuellen Flüchtlingskrise bedarf es in wesentlich stärkerem Maße gemeinsamer europäischer Lösungsansätze. Nationalstaatliche Interessen an ausschließlich ›nützlicher‹ Zuwanderung (wie z. B. qualifizierter Arbeitsmigration) sollten vor diesem Hintergrund zurückgestellt werden zugunsten der Wahrnehmung internationaler und humanitärer Verantwortung. Denn weiterhin nehmen weniger entwickelte Länder in geografischer Nähe zu Krisenstaaten mit Abstand die meisten Flüchtlinge auf. Neben dem individuellen Asylrecht sollten Deutschland und die EU daher auch kollektive Programme zur – temporären wie dauerhaften – Aufnahme von Flüchtlingen direkt aus dem Ausland ausbauen. Im Rahmen dieser Aufgabe stellen sich zahlreiche kritische Fragen, die auch Aspekte der

fairen Verteilung und der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander betreffen.

Die größte gesamteuropäische Herausforderung im Hinblick auf Asylfragen bleibt derzeit jedoch, die Vorgaben aus dem EU-Recht, der GFK und der EMRK zum humanitären Schutz wirksam und flächendeckend durchzusetzen. Hier besteht für die Mitgliedsländer, aber auch für die EU als Ganze ein hohes Maß an Verantwortung Schutzsuchenden in aller Welt gegenüber. Das GEAS II ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung, denn es verspricht, die in einigen EU-Staaten bislang nur geringen Schutzstandards deutlich anzuheben.⁴⁰ Demgegenüber diskreditieren die steigenden Opferzahlen unter Migranten, die Europa über das Mittelmeer erreichen wollen, das europäische Flüchtlings- und Asylsystem: Nach Berechnungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sind dabei seit dem Jahr 2000 bereits mehr als 22.400 Menschen ums Leben gekommen, mehr als 3.000 allein im Jahr 2014 (das entspricht rund 75 Prozent aller Todesfälle von Migranten an Seegrenzen weltweit).⁴¹ Die Zahl der Todesfälle auf dem Mittelmeer in den ersten vier Monaten des Jahres 2015 beziffert die IOM bereits auf rund 1.800. Allein am 18. April starben bis zu 800 Menschen, als ein völlig überfülltes Schiff vor der libyschen Küste kenterte.

Seenotrettung im Mittelmeer

Nachdem am 3. Oktober 2013 bei einer Schiffskatastrophe vor Lampedusa mehr als 350 Menschen, die von der libyschen Küste aus nach Europa gelangen wollten, ums Leben gekommen waren, rief die italienische Regierung die humanitäre Seenotrettungsaktion ›Mare Nostrum‹ ins Leben. Für rund ein Jahr patrouillierte die italienische Marine nahezu flächendeckend im südlichen Mittelmeer und rettete nach eigenen Angaben über 100.000 Personen.⁴² Die Europäische Union beteiligte sich – entgegen den Wünschen Italiens – nur symbolisch an der monatlich zwischen neun und zehn Millionen Euro kostenden Aktion, die zum November 2014 auslief. Seitens der EU wurde ›Mare Nostrum‹ durch ein neues Grenzüberwachungsprogramm für das Mittelmeer abgelöst (›Triton‹). Dieses soll von der Grenzschutzagentur Frontex koordiniert werden. ›Triton‹ stellt zwar mit einem monatlichen Budget von 2,9 Millionen Euro, 21 beteiligten Mitgliedstaaten, 65 Mitarbeitern sowie entsprechendem Gerät die bislang kosten- und personalintensivste Operation in der Geschichte der europäischen Grenzschutzagentur dar. ›Mare Nostrum‹ kann sie aber nicht ersetzen, da die Operation über eine wesentlich schwächer ausgestattete humanitäre Komponente verfügt und die Grenzsicherung im Vordergrund steht. Dies hat sich auch nach dem erneuten Flüchtlingsdrama, bei dem im April 2015 bis zu 800 Menschen vor der libyschen Küste ertranken, nicht geändert. Zwar hat die EU reagiert und das Budget von Frontex verdreifacht. Dennoch besteht für die EU ein zentrales Dilemma fort: Einerseits möchte sie ihren humanitären Verpflichtungen durch die Rettung von Schiffbrüchigen nachkommen, andererseits hat das Ziel der Verhinderung illegaler Einreisen weiterhin höchste Prio-

rität. Faktisch bleibt der Rettungsauftrag nachgeordnet, denn er soll insbesondere von Frontex erfüllt werden, einer Agentur, die primär zur Sicherung der Außengrenzen der EU beitragen soll.⁴³

Zugang zum Flüchtlingsschutz in der EU

Die EU-Grundrechtecharta gewährt zwar ein Recht auf humanitären Flüchtlingsschutz, im gemeinsamen Asylrecht gibt es jedoch keinen Mechanismus, der Asylbewerbern eine erleichterte Einreise ermöglicht. Stattdessen gelten die allgemeinen Visa-Vorschriften. Die Schutzsuchenden stammen vorwiegend aus Ländern, für die in der EU Visumpflicht besteht. Da sie jedoch oft die Voraussetzungen für die normale Visaerteilung nicht erfüllen, reisen sie überwiegend irregulär ein und setzen dabei häufig ihr Leben aufs Spiel (siehe voriger Abschnitt zur Seenotrettung). Diese Problematik hat sich mit der verstärkten Überwachung der Europäischen Außengrenze verschärft. Eine zentrale Herausforderung besteht somit für die EU darin, Flüchtlingen einen möglichst sicheren Zugang zum humanitären Schutz in Europa – auch jenseits des individuellen Asylrechts – zu bieten.⁴⁴ Gerade angesichts der syrischen Flüchtlingskrise erscheint es notwendig, auf EU-Ebene einen temporären Kollektivschutzstatus zu schaffen, um aus humanitären Gründen gemeinsam und koordiniert Flüchtlinge aufzunehmen.⁴⁵ Doch hierzu besteht ebenso wenig ein mehrheitlicher Wille bei den Mitgliedstaaten, wie zur Schaffung wirklich sicherer Zugangswege für Personen, die ein individuelles Asylverfahren anstreben. Entsprechende ›Protected-Entry-Procedures‹ über das sogenannte Botschafts asyl oder humanitäre Visa sind jedoch auch mit Risiken verbunden: Beamte in den Auslandsvertretungen müssten eine Art ›Asyl-Vorprüfung‹ durchführen, ohne dafür geschult zu sein; außerdem bliebe fraglich, wie politisch Verfolgte wirksam Zugang zu rechtlicher Beratung und Unterstützung erhalten können. Insbesondere in Zeiten hoher Asylantragszahlen haben diese Ansätze kaum realistische Chancen auf Umsetzung.⁴⁶

Die kommenden Jahre werden zeigen, inwieweit es der EU gelingt, das gemeinsame Wiederansiedlungsprogramm (Resettlement) in nennenswertem Umfang auszubauen. Hierbei werden in Kooperation mit dem UNHCR anerkannte Flüchtlinge, die sich in zahlenmäßig stark belasteten Drittstaaten aufhalten, in die EU umgesiedelt. Addiert man die Resettlement-Kontingente aller EU-Staaten, die ein solches Programm anbieten, kommt man für die Jahre 2010 bis 2014 auf durchschnittlich nur etwa 5.000 Plätze in der gesamten EU, wobei fast 90 Prozent auf Staaten entfallen, in denen solche Neuansiedlungsprogramme bereits seit längerem ein zentraler Bestandteil des Flüchtlingsschutzes sind (Vereinigtes Königreich, Schweden, Niederlande, Finnland, Dänemark).⁴⁷ Im Rahmen ihrer neuen Migrationsagenda, die die EU-Kommission Mitte Mai 2015 vorgestellt hat, ist der Aufbau eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms geplant, das jährlich auf alle Mitgliedstaaten verteilt 20.000 Plätze für die Aufnahme von Personen, »die eindeutig internationalen Schutz« in Europa benötigen, vorsieht.

Unklar ist bislang allerdings, ob sich die Mitgliedstaaten tatsächlich hierzu bereit erklären.

Gegenseitige Anerkennung von Asyl-Entscheidungen

Das GEAS II bietet zwar gute Voraussetzungen für eine Harmonisierung von Asylentscheidungen, Unterbringungs- und Verfahrensstandards. Die EU-Mitgliedstaaten haben bislang aber kaum Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von Aufenthaltstiteln erzielt: Asylberechtigte und subsidiär Geschützte haben nur ein Aufenthaltsrecht für den Staat, der sie anerkannt hat. Ein Mechanismus für die gegenseitige Anerkennung nationaler Asylentscheidungen (und damit verbunden eine Übertragung der Schutzverantwortung), wenn sich ein Schutzbegünstigter in einem anderen Mitgliedstaat niederlässt, existiert nicht. Frühestens nach fünf Jahren können Flüchtlinge im Sinne der Qualifikationsrichtlinie einen EU-weiten Daueraufenthaltstitel erhalten,⁴⁸ allerdings nur unter Bedingungen, die für viele schwer zu erfüllen sind (z. B. eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts und Vorliegen eines umfassenden Krankenversicherungsschutzes).

Fairness und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten

Eine weitere Herausforderung besteht in der mangelnden innereuropäischen Solidarität, wenn es um die Verantwortlichkeiten geht, die ein hohes Flüchtlingsaufkommen mit sich bringen kann. Kommission, Rat und Parlament haben sich zwar mit Verweis auf den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Grundsatz der Solidarität mehrfach für ein Asylsystem ausgesprochen, das diesem Grundsatz gerecht wird.⁴⁹ Dennoch werden auch nach den Vorgaben der reformierten Dublin-III-Verordnung einige Mitgliedstaaten überproportional von Flüchtlingszuwanderung betroffen sein und andere so gut wie gar nicht. Die Verordnung sieht keinerlei verbindliche Lasten- oder Verantwortungsteilung vor, lediglich ein Frühwarnsystem soll krisenhafte Überlastungen einzelner Asylsysteme rechtzeitig erkennen helfen und mit Unterstützung durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (siehe Infobox ›EASO‹) bewältigen. Bei der Verabschiedung der strategischen Leitlinien für die EU-Innenpolitik im Sommer 2014 betonte der Europäische Rat erneut die Notwendigkeit europäischer Lösungen für gemeinsame Herausforderungen sowie den Grundsatz der internen Solidarität und einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten.⁵⁰ Dazu bedarf es in Zukunft einer Einigung auf Kriterien zur Bestimmung zumindest theoretisch fairer Aufnahmequoten, mit denen eine solidarische Verteilung von Verantwortlichkeiten wirksam erreicht werden kann – etwa durch finanzielle Kompensationen für die Aufnahme von Asylsuchenden wie sie seit 2014 bei der Aufnahme von bereits anerkannten Flüchtlingen (Resettlement) bzw. deren EU-interner Weiterverteilung (Relocation) aus dem Asyl- und Migrationsfonds vorgesehen ist.⁵¹

Die Mitte Mai 2015 vorgestellte Migrationsagenda der EU sieht die Einführung eines Quotensystems vor, mit

dem bis zu 20.000 Flüchtlinge aus überlasteten EU-Staaten an den Außengrenzen auf die anderen Mitgliedstaaten weiterverteilt werden sollen. Bis Jahresende soll ein Vorschlag für ein dauerhaftes gemeinsames EU-System »für krisenbedingte Umsiedlungen infolge eines Massenzustroms von Migranten« erarbeitet werden. Außerdem schlägt die Kommission ein gemeinsames Resettlement-Programm der EU für bis zu 20.000 Flüchtlinge vor, die nach dem gleichen Quotenschlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollen. Die Idee einer Quotenregelung trifft aber in zahlreichen Mitgliedstaaten auf Widerstand, sodass abzuwarten bleibt, ob ein solches System wirklich eingeführt wird.

Legale Migration, Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Entscheidend für die Zukunft der europäischen Asylpolitik wird daneben sein, inwieweit es gelingt, durch flankierende politische Maßnahmen die Asylsysteme zu entlasten und für eine bessere Differenzierung von Schutzsuchenden und sonstigen Migranten zu sorgen. Die Beseitigung von Fluchtursachen stellt dabei die komplexeste Herausforderung dar. Ein vielversprechender Ansatz sind sogenannte Mobilitätspartnerschaften – vertraglich abgesicherte Kooperationen mit ausgewählten Drittstaaten, die migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander verbinden sollen. Im Idealfall lässt sich durch Mobilitätspartnerschaften eine »Triple-Win«-Situation erreichen:

- (1) Personen aus Drittstaaten erhalten darüber eine legale Alternative zum Asylverfahren und damit die Perspektive eines zeitlich befristeten Aufenthalts in Europa;
- (2) die Herkunftsländer werden in einer schwierigen Übergangssituation entwicklungspolitisch unterstützt, da durch Rücküberweisungen und Technologietransfer wirtschaftliches Wachstum gefördert wird;
- (3) die europäischen Aufnahmeländer schließlich erhalten mit den Mobilitätspartnerschaften ein zusätzliches Instrument, um den Fachkräftemangel abzumildern.

Gefragt sind neben migrations- und entwicklungspolitischen auch außenpolitische sowie wirtschafts- und handelspolitische Ansätze. Vor allem gehört dazu aber auch, potenzielle Migranten über die bereits bestehenden legalen Zuwanderungswege (etwa für Qualifizierte oder Fachkräfte) besser zu informieren. Vielfach könnten dadurch illegale, gefährliche und über die Bezahlung von Schleppern auch teure Einreiseversuche zur Stellung eines Asylantrags in der EU vermieden werden.

Integrationsangebote und Potenzialerschließung

Deutschland muss wie alle Staaten der EU damit rechnen, weiterhin ein Zufluchtsgebiet für internationale Schutzsuchende zu sein – und sollte sich darauf einstellen, eine große Anzahl von Flüchtlingen für längere Zeiträume oder sogar für immer zu beherbergen. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, möglichst früh mit Integrationsmaßnahmen (wie Sprachkurse oder berufliche Bil-

dung) zu beginnen und auch die Vorzüge der Zuwanderung zu erkennen: Gerade alternde Gesellschaften wie jene in der EU sollten stärker auf die Potentiale, Talente und Fähigkeiten von Flüchtlingen achten und diese fördern. Denn Flüchtlinge sind in der Regel deutlich jünger als die angestammte Bevölkerung und können – eine gelungene Integration vorausgesetzt – zur Abfederung von Fachkräftemangel und allgemeiner demografischer Risiken beitragen. Eine zentrale Herausforderung bleibt dabei, die Akzeptanz für die Aufnahme von Flüchtlingen in der Bevölkerung zu erhalten und zu stärken.

Anmerkungen

- ¹ Etymologisch griech. »áylon«: Ort, an dem ein Verfolgter nicht ergriffen werden darf und an dem Verfolgte Schutz finden können.
- ² So etwa im Kontext der Debatten um die Einstufung der Westbalkanländer als sichere Herkunftsstaaten; vgl. z. B. »De Maizière warnt vor Asylmissbrauch«, FAZ vom 8. Februar 2014; Wortprotokoll der 15. Sitzung des BT-Innenausschusses vom 23. Juni 2014; BT-Pl. Pr. 18/46 vom 3. Juli 2014, S. 4180.
- ³ »Protracted Situations« sind definiert als Situationen, in denen mindestens 25.000 Flüchtlinge einer Nationalität im gleichen Aufnahmeland für mindestens fünf Jahre leben (UNHCR 2014b, S.6).
- ⁴ Kluth (2014), S. 2-3.
- ⁵ Hatton (2012).
- ⁶ Diese Liste hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Daneben gibt es weitere Schutzformen, etwa die Verhängung eines Abschiebestopps für bereits im Land aufhältige aber rechtlich ausreisepflichtige Personen.
- ⁷ Für einen Überblick über die unterschiedlichen Schutzformen und die damit verbundenen Rechte siehe Parusel (2010).
- ⁸ Widerrufsprüfungen sind im deutschen Recht gemäß § 73 Abs. 2a AsylverfG zwingend spätestens nach Ablauf von drei Jahren ab letztinstanzlicher Entscheidung durchzuführen.
- ⁹ <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Subsidaer/subsidaer-node.html> (Zugriff: 2.2.2015)
- ¹⁰ UNHCR (2014d), S. 9.
- ¹¹ Eigene Berechnung auf Basis von Daten von Eurostat; www.resettlement.eu/news/crisis-syria (Zugriff: 2.2.2015).
- ¹² Münz/Seifert/Ulrich (1997), S. 45; Herbert (2014), S. 89-90.
- ¹³ Kleinschmidt (2013).
- ¹⁴ Münz/Ulrich/Seifert (1997), S. 46.
- ¹⁵ Herbert (2003), S. 264-272; Münch (2014), S. 78-79.
- ¹⁶ Bade/Oltmer (2004).
- ¹⁷ BAMF (2015b), S.114.
- ¹⁸ Der »Asylkompromiss« war zugleich ein »Migrationskompromiss«. Denn im Ergebnis der Verhandlungen wurde u. a. auch der Zugang von Aussiedlern beschränkt und die Einbürgerung erleichtert (Herbert 2003, S. 196ff, 318f; Schimany/Luft 2014).
- ¹⁹ Schimany (2014), S. 51.
- ²⁰ Baumann (2014), S. 5.
- ²¹ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags vom 15. Juni 1990.
- ²² Lavenex (2001); Niemann/Lauter (2011), S. 146f.

- ²³Schwarze (2001), S. 162ff.; Niemann/Lauter (2011). Die Transformation dieser restriktiven Politikinhalt von der umkämpften nationalen Asyldebatte in die intergouvernementale Arena der Politikformulierung auf europäischer Ebene ist als Beleg für die ›Venue-Shopping-Hypothese gewertet worden (Guiraudon 2000, S. 262; Bulmer 2011). Demnach tendierten die auf Restriktion und Migrationskontrolle ausgerichteten Innenministerialbürokratien der Mitgliedstaaten dazu, ihre Policy-Ziele auf supranationaler Ebene zu verankern, da sie dort der parlamentarischen Kontrolle bzw. politischer Gegnerschaft ebenso entzogen sind wie gerichtlichen Beschränkungen. Die Verlagerung auf die europäische Ebene schafft Verbündete (die Innenministerien anderer Staaten) und ermöglicht anschließend den Regierungen, ihre politischen Bestrebungen auf nationaler Ebene mit dem Verweis auf multilaterale Einigungen der europäischen Institutionen zu legitimieren.
- ²⁴Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere, 15. und 16. Oktober 1999.
- ²⁵Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten. Daneben bedarf es eines Beschlusses des Rates mit qualifizierter Mehrheit über das Bestehen eines ›Massenzustroms‹, um die Richtlinie zu aktivieren. Dies ist seit Inkrafttreten der Richtlinie im August 2001 noch nie geschehen (auch nicht während der massenhaften Zuwanderung syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge zwischen 2011 und 2014).
- ²⁶Verabschiedet am 16. Dezember 2008 als Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.
- ²⁷Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union; vgl. dazu umfassend Baumann (2014).
- ²⁸KOM (2007) 301 endgültig vom 6. Juni 2007; vgl. dazu Angenendt/Parkes (2007).
- ²⁹EASO (2014).
- ³⁰Mink (2012).
- ³¹Dazu umfassend SVR (2014), S. 81-83.
- ³²Moreno-Lax (2012a), S. 20ff.
- ³³Pelzer (2012).
- ³⁴Thym (2013); EGMR, Große Kammer, Rechtssache Tarakhel gegen Schweiz, Nr. 29217/12.
- ³⁵UNHCR (2014a); UNHCR (2014c).
- ³⁶Scholz (2013); Brekke/Aarset (2009), Nordlund/Pelling (2012), Neumayer (2004); SVR (2014); Baraulina et al. (2007).
- ³⁷Trosien (2011), S. 2.
- ³⁸Robert Bosch Stiftung (2014), S. 30f.
- ³⁹Die Welt, 20.2.2015.
- ⁴⁰Bendel (2014), S. 40.
- ⁴¹Brian/Laczko (2014), S. 20.
- ⁴²Grote (2014). Von einzelnen Mitgliedstaaten der EU – auch von Deutschland – wurde eingewendet, ›Mare Nostrum‹ sei ein wichtiger Pull-Faktor für Schlepper sowie irreguläre Migranten und wirke wie eine ›Brücke nach Europa‹ (Bundesminister de Maizière, BT-Pl. Pr. 18/49 vom 9. September 2014, S. 4487).

⁴³Basaran (2014); Haarhuis (2013).

⁴⁴Moreno-Lax (2012b).

⁴⁵SVR (2014), S. 89.

⁴⁶Hein/de Donato (2012). Der Trend läuft in die Gegenrichtung: Staaten wie Österreich, Frankreich, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und zuletzt im Jahr 2012 die Schweiz haben entsprechende Verfahren im Zuge des steigenden Flüchtlingsaufkommens in den letzten Jahren abgeschafft.

⁴⁷Bokshi (2013), S. 8ff; Eurostat-Datenbank, Umgesiedelte Personen [migr_asyresa].

⁴⁸Auf Grundlage der Richtlinie zur Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen kann eine ›langfristige Aufenthaltsberechtigung – EU‹ erteilt werden, vgl. Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen.

⁴⁹KOM (2011) 835; Europäischer Rat (2012): Schlussfolgerungen des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind. Beratungsergebnisse des Rates (Justiz und Inneres) vom 8. März 2012 (Nr. 7485/12); Europäisches Parlament (2012): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 zu verstärkter EU-interner Solidarität im Asylbereich (2012/2032(INI)).

⁵⁰Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung vom 26./27. Juni 2014, Brüssel (EUCO 79/14).

⁵¹Vgl. dazu etwa den Vorschlag eines Mehrfaktorenmodells zur Ermittlung ›fairer Aufnahmequoten‹ in Schneider/Engler/Angenendt (2013) sowie die vom Sachverständigenrat für Integration und Migration skizzierte Einbindung in einen neuen institutionellen Mechanismus zur Feststellung von Überforderungssituationen in SVR (2014), S. 88f.

Literatur

- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2007): Das Grönbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend. SWP-Aktuell 50.
- Bade, Klaus; Oltmer, Jochen (2007): Deutschland. In: Bade, Klaus; Emmer, Pieter; Lucassen, Leo; Oltmer, Jochen (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn.
- Bade, Klaus; Oltmer, Jochen (2004): Normalfall Migration. Zeitbilder, Bd. 15. Bonn.
- BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): Migrationsbericht 2013. Nürnberg.
- BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Dezember 2014. Nürnberg.
- Baraulina, Tatjana; Bommers, Michael; El-Cherkeh, Tanja; Daume, Heike; Vadean, Florin (2007): Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer. HWWI Research Paper 3-5.

- Basaran, Tugba (2014): Saving Lives at Sea: Security, Law and Adverse Effects. In: *European Journal of Migration and Law* 16, S. 365-387.
- Baumann, Mechthild (2014): Frontex und das Grenzregime der EU. focus Migration Kurzdossier Nr. 25. Bonn.
- Bendel, Petra (2014): Nach Lampedusa: Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Bokshi, Elona (2013): Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do It Better and to Do It More. Research Report 2013/04, KNOW RESET – Building Knowledge for a Coordinated and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and Its Member States. San Domenico di Fiesole.
- Brian, Tara; Laczko, Frank (2014): Migrant Deaths: An International Overview. In: IOM – International Organisation for Migration (Hrsg.): *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*. Genf, S. 15-43.
- Brekke, Jan-Paul; Five Aarset, Monica (2009): *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. Oslo.
- Bulmer, Simon (2011): Shop till You Drop? The German Executive as Venue-Shopper in Justice and Home Affairs. In: Bendel, Petra; Ette, Andreas; Parkes, Roderick (Hrsg.): *The Europeanization of Control. Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation*. Münster, S. 41-76.
- De Haas, Hein; Bakewell, Oliver; Castles, Stephen; Jonsen, Gunvor; Vezzoli, Simona 2009: *Mobility and Human Development*. International Migration Institute, University of Oxford, Working Paper 14.
- EASO – European Asylum Support Office (2014): *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013*. Luxemburg.
- FRA/Europarat – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat (2014): *Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration*. Ausgabe 2014. Luxemburg
- Grote, Janne (2014): Flucht nach Europa: Das Mittelmeer ist der gefährlichste Grenzübergang der Welt. In: *Migration und Bevölkerung* Nr. 8, S. 3-4.
- Guiraudon, Virginie (2000): European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. In: *Journal of Common Market Studies* 38, S. 251–271.
- Haarhuis, Daniela (2013): Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex. In: *Asylmagazin*, Nr. 1-2, S. 10-16.
- Hatton, Timothy J. (2012): Refugee and Asylum Migration to the OECD: A Short Overview. IZA Discussion Paper Nr. 7004.
- Heidemeyer, Helge (2007): Deutsche Flüchtlinge und Zuwanderer aus der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR in den westlichen Besatzungszonen bzw. in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bade, Klaus; Emmer, Pieter; Lucassen, Leo; Oltmer, Jochen (Hrsg.): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Paderborn.
- Hein, Christopher; de Donato, Maria (2012): Exploring Avenues for Protected Entry in Europe. Report in the frame of the Project ›Exploring new forms of access to asylum procedures. Project ET. - Entering the Territory‹. Abbiategrosso.
- Herbert, Ulrich (2014): ›Asylpolitik im Rauch der Brandsätze‹ – der zeitgeschichtliche Kontext. In: Luft, Stefan; Peter Schimany (Hrsg.): 2014: 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven. Bielefeld, S. 87-104.
- Herbert, Ulrich 2003: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter – Flüchtlinge*. Bonn.
- Kleinschmidt, Julia (2013): Die Aufnahme der ersten ›boat people‹ in die Bundesrepublik. In: *Deutschland Archiv Online*, www.bpb.de/170611.
- Kluth, Winfried (2014): Recht auf Auswanderung – Recht auf Einwanderung? In: Luft, Stefan; Schimany, Peter (Hrsg.): 2014: 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven. Bielefeld, S. 169-185.
- KOM – Europäische Kommission (2014): *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*. Luxemburg.
- Lavenex, Sandra (2001): The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. In: *Journal of Common Market Studies* 39, S. 851-874.
- Mink, Júlia (2012): EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-Refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-Treatment. In: *European Journal of Migration and Law* 14, S. 119-149.
- Moreno-Lax, Violeta (2012a): Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece. In: *European Journal of Migration and Law* 14, S. 1-31.
- Moreno-Lax, Violeta (2012b): The External Dimension of the Common European Asylum System after Stockholm. In: *Need of a Comprehensive Approach to Access International Protection in the EU*. In: Gortázar, Cristina; Parra, Carolina; Segaeert, Barbara; Timmerman, Christiane (Hrsg.): *European Migration and Asylum Policies. Coherence or Contradiction? An Interdisciplinary Evaluation of the EU Programmes of Tampere (1999), The Hague (2004), Stockholm (2009)*. Gent, S. 99-108.
- Münch, Ursula (2014): Asylpolitik in Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien, In: Luft, Stefan; Schimany, Peter (Hrsg.): 2014: 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven. Bielefeld, S. 69-86.
- Münz, Rainer; Seifert, Wolfgang; Ulrich, Ralf (1999): *Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*. Frankfurt am Main/New York.
- Neumayer, Eric (2004): Asylum Destination Choice – What Makes Some Western European Countries More Attractive Than Others? In: *European Union Politics* 5, S. 155-180.
- Niemann, Arne; Lauter, Dorothee (2011): Playing Two-Level Games in Berlin and Brussels: Maintaining Control of Asylum Policies? In: Bendel, Petra; Ette, Andreas; Parkes, Roderick (Hrsg.): *The Europeanization of Control. Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation*. Münster, S. 137-175.
- Nordlund, Veronica; Pelling, Lisa (2012): *The New Way In. A Migrant Perspective*. Stockholm.
- Parusel, Bernd (2010): *Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)*. Nürnberg.
- Pelzer, Marei (2012): Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur ›Dublin-II-Verordnung‹. Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel. In: *Asylmagazin* Nr. 4, S. 102-108.

- Robert Bosch Stiftung (2014): Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, durchgeführt vom Institut für Demoskopie Allensbach. Stuttgart.
- Schimany, Peter (2014): Asylummigration nach Deutschland. In: Luft, Stefan; Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven. Bielefeld, S. 33-66.
- Schneider, Jan; Engler, Marcus; Angenendt, Steffen (2013): Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs, Berlin.
- Scholz, Antonia (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht 19, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schwarze, Susan (2001): Das Arenen-Verhandlungsmodell. Deutsche Asylpolitik im europäischen Kontext von 1989 bis 1993. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer. Berlin.
- Thym, Daniel (2013): Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 33, S. 331-334.
- Trosien, Norbert (2011): Resettlement-Programm – auch sinnvoll für Deutschland. Bonn.
- UNHCR (2014a): Asylum Trends 2013. Levels and Trends in Industrialized Countries, Genf.
- UNHCR (2014b): War's Human Cost. Global Trends 2013. Genf.
- UNHCR (2014c): Asylum Trends. First Half 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries. Genf.
- UNHCR (2014d): UNHCR Projected Global resettlement Needs 2015. Genf.

Die Autoren

Marcus Engler ist Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dort arbeitet er schwerpunktmäßig zu den Themen Flucht und Asyl. Er ist zudem langjähriges Redaktionsmitglied von Migration und Bevölkerung.

E-Mail: engler@network-migration.org

Dr. Jan Schneider leitet den Forschungsbereich des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und ist Research Fellow des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI).

E-Mail: jan.schneider@info-migration.de

Die Verfasser arbeiten in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dieses Kurzdossier gibt ihre persönliche Auffassung wieder.

IMPRESSUM

Herausgeber: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück, Tel.: +49(0)541 969 4384, Fax: +49 (0)541 969 4380, E-Mail: imis@uni-osnabrueck.de

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Adenauerallee 86, 53113 Bonn, unter Mitwirkung des Netzwerks Migration in Europa e.V.

Redaktion: Vera Hanewinkel, Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer (verantw.)

Die Erstellung der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) erfolgt in Kooperation der o.a. Partner. Der Inhalt der Länderprofile und Kurzdossiers gibt nicht unbedingt die Ansicht der Herausgeber wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.bpb.de, www.imis.uni-osnabrueck.de, www.migration-info.de, www.network-migration.org
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.bpb.de/gesellschaft/migration/