



Die Grünen | EFA
im Europäischen Parlament

GRÜNE ALTERNATIVE ZUM DUBLIN SYSTEM

EIN SOLIDARISCHES VERTEILUNGSSYSTEM, MIT
ANKNÜPFUNGSPUNKTEN FÜR ASYLSUCHENDE

von Ska Keller, Jean Lambert,
Judith Sargentini, Bodil Valero und Josep-Maria Terricabras

Überarbeitete Fassung
Oktober 2016

ZUSAMMENFASSUNG

Mit diesem Papier stellen wir unsere Vision für eine Grüne Alternative zum Dublin-System vor. Das Dublin-System hat von Anfang an nicht richtig funktioniert und verursacht hohe menschliche und finanzielle Kosten. In der aktuellen „Flüchtlingskrise“ ist es komplett zusammengebrochen. Wir treten nicht für eine Rückkehr zu den Zeiten „vor Dublin“ ein, als nicht klar war, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig war. Sondern wir wollen ein neues, solidarisches System, das auf einer gerechten Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten beruht und die Präferenzen der Asylsuchenden in den Mittelpunkt stellt. Ein funktionierendes Verteilungssystem setzt voraus, dass die Interessen und Präferenzen der Beteiligten berücksichtigt werden.

Daher fordern wir:

- **Ein System, das auf einer gerechten Verteilung der Asylsuchenden auf alle EU-Mitgliedstaaten basiert und verbindlich für alle Mitgliedstaaten ist**
- **Ein System, bei dem die Anknüpfungspunkte und Präferenzen der Asylsuchenden für einen bestimmten Mitgliedstaat eine zentrale Rolle spielen**
- **Ein System, das darauf basiert, Anreize für die Asylsuchenden zu schaffen, in „ihrem“ Mitgliedstaat zu bleiben, statt Abwanderung und sekundäre Migrationsbewegungen in andere Mitgliedstaaten durch Zwangsmaßnahmen zu verhindern**
- **Ein integriertes EU-Asylsystem zur besseren Umsetzung der EU-Asylvorschriften in allen Mitgliedstaaten, das substanzielle Integrationsmaßnahmen beinhaltet**
- **Positive gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen, so dass Flüchtlinge ein Jahr nach ihrer Anerkennung als Schutzbedürftige in einen anderen Mitgliedstaat ziehen können, um dort zu arbeiten oder zu studieren**
- **Ausbau des derzeitigen Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zu einer eigenständigen und voll funktionsfähigen EU-Asylbehörde, die das Funktionieren des präferenzgestützten Verteilungssystems und des EU-Asylsystems insgesamt sicherstellt.**

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	1
Inhaltsverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Warum wir das Dublin-System ablehnen	4
3 Warum der Vorschlag der EU-Kommission die Mängel des Dublin-Systems verschärft	5
4 Ein gerechter Verteilungsschlüssel: Ausweitung der Aufnahmekapazitäten in Europa.....	7
5 Präferenzen der Asylsuchenden berücksichtigen: Verbesserung der Integrationsperspektive.....	9
6 Präferenzen der Asylsuchenden mit einem gerechten Verteilungsschlüssel in Einklang bringen	10
a. Massnahmen in Zusammenhang mit der Verteilung	10
b. Ein integriertes EU-Asyl-System	11
c. Schaffung eines EU-Flüchtlingsstatus	13
7 Das Verteilungsverfahren	15
8 Anhang	16

1 EINLEITUNG

Die große Zahl von Flüchtlingen, die in der EU Schutz suchen, hat die Debatte um eine Reform des Europäischen Asylsystems („Dublin-System“) dramatisch vorangetrieben. Das Dublin-System regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Es ist marode und mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen im vergangenen Jahr völlig zusammengebrochen. Statt es durch ein gerechtes Verteilungssystem für Asylsuchende in Europa zu ersetzen, haben die EU-Mitgliedstaaten alles daran gesetzt, dass es Flüchtlinge nicht mehr in die EU schaffen. Sie haben ihre Schlagbäume innerhalb Europas heruntergelassen; sie haben einen Pakt mit der Türkei geschlossen, der Flüchtlinge rechtswidrig aus Europa fernhalten soll; und sie haben ihre Außengrenzen mit Hilfe der gestärkten europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz, Frontex, aufgerüstet. Dublin ist tot, es lebe das Dublin-System ist das Leitmotiv. Weil sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine gerechte Verteilung von Asylsuchenden einigen können, hat die EU-Kommission im Mai hat einen Vorschlag für eine Reform des Dublin-Systems vorgelegt, der die Mängel des Dublin-Systems drastisch verschärft, statt sie zu beheben. Ob sich die EU-Kommission damit durchsetzt, ist noch nicht ausgemacht. Das Europäische Parlament fordert seit Jahren eine gerechte Verteilung von Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten. Es entscheidet über die Dublin-Reform mit.

Eine Alternative zum Dublin-System kann nicht die Antworten auf alle Herausforderungen der globalen Flüchtlingskrise liefern. Es mangelt nach wie vor auch an Aufnahmekapazitäten für Schutzsuchende. Standards für Aufnahmebedingungen und Anerkennungsquoten klaffen zwischen den Mitgliedstaaten viel zu weit auseinander. **Aber wenn es nicht gelingt, das Dublin-System durch ein gerechtes Verteilungssystem zu ersetzen, ist das gesamte Europäische Asylsystem in Gefahr. Wir brauchen eine nachhaltige Lösung auf der Grundlage von Solidarität und Fairness – sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit den Asylsuchenden.**

Die Fraktion die Grünen im Europäischen Parlament setzt sich seit langem für eine Generalrevision des Dublin-Systems ein. Wir wollen keine Rückkehr zu den Zeiten „vor Dublin“, in denen unklar war, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, sondern wir wollen eine gerechte und solidarische Alternative.

Die Dublin-III-Verordnung in ihrer jetzigen Fassung legt wichtige Verfahrensgarantien fest, vor allem beim Recht auf Familienzusammenführung bei der Achtung des Kindeswohls. Es ist wichtig, dass diese Garantien auch künftig beibehalten werden. Allerdings lehnen wir den Mangel an Solidarität und Gerechtigkeit, auf dem das Dublin-System basiert, grundlegend ab. Das Dublin-System sollte und wird nie ein System sein, das eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden auf alle Mitgliedstaaten gewährleistet. Es sieht auch keinerlei Möglichkeit vor, die kulturellen und sozialen Anknüpfungspunkte und Präferenzen der Asylsuchenden zu berücksichtigen. Wir wollen Dublin ersetzen durch ein System, das fair ist gegenüber den Asylsuchenden und das den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten achtet, wie in Artikel 80 des EU-Vertrags verankert.

Wir haben uns in den vergangenen eineinhalb Jahren mit Experten aus ganz Europa beraten, Workshops veranstaltet und eine Konferenz „Beyond Dublin“ organisiert. Daraus ist dieses Positionspapier hervorgegangen. Es beschreibt eine Grüne Alternative zu Dublin.

2 WARUM WIR DAS DUBLIN-SYSTEM ABLEHNEN

Das Dublin-System ist in hohem Maße ungerecht sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch gegenüber den Asylsuchenden. Es steht im Widerspruch zum Grundsatz der Solidarität und basiert auf der Ausübung von Zwang. Damit schafft es ein unhaltbares Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten und führt zu großem Leid bei Asylsuchenden.

Verweigerung der Solidarität

Das Dublin-System schafft ein unhaltbares Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Nur eine Handvoll Mitgliedstaaten haben die im vergangenen Jahr drastisch angestiegenen Flüchtlingszahlen gestemmt, während der Großteil der EU-Mitgliedstaaten kaum davon betroffen war. Das Dublin-System war bewusst als ein System der Lastenabwälzung konzipiert, nicht als ein System der Verantwortungsteilung. Das schafft eine grundlegende Ungerechtigkeit unter Mitgliedstaaten und steht im Widerspruch zum Grundsatz der Solidarität. Es verschärft die Ungleichheit zwischen den Mitgliedstaaten, weil es ihnen erlaubt, Asylsuchende in den Mitgliedstaat zurückzuführen, in dem sie zum ersten Mal europäischen Boden betreten haben. Grundlage dafür ist des Kriteriums des „irregulären“ bzw. „illegalen Grenzübertritts“. Griechenland und Italien müssen sich deshalb um die weit überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden in Europa kümmern.

Als das Dublin-System im vergangenen Sommer kollabierte und andere Mitgliedstaaten zu Hauptzielländern für Flüchtlinge in der EU wurden, war diese Regelung faktisch außer Kraft gesetzt. Mit der Schließung der Balkanroute, wurde das Dublin-System jedoch wiederbelebt. Seitdem sitzen Schutzsuchende wieder in überfüllten Lagern in Griechenland und Italien fest. Die Mitgliedstaaten haben im vergangenen September zwar beschlossene 160.000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien auf andere EU-Länder umzuverteilen, aber das blieb bisher eine leere Versprechung. Nicht einmal zehn Prozent der Flüchtlinge wurden bisher umgesiedelt, obwohl in Deutschland und anderswo Aufnahmeeinrichtungen mittlerweile leer stehen. Die EU-Kommission und Mitgliedstaaten drängen außerdem darauf, dass Mitgliedstaaten Asylsuchende in Rahmen der Dublin-Verordnung bald wieder nach Griechenland zurückschicken können. Der Europäische Gerichtshof hatte Dublin-Rückführungen nach Griechenland 2011 wegen der unmenschlichen Zustände im griechischen Asylsystem verboten. Sollte das Verbot aufgehoben werden, können Mitgliedstaaten alle Asylsuchenden, die über die Ägäis in die EU eingereist sind, wieder nach Griechenland abschieben. Wie Griechenland das stemmen soll, weiß niemand.

Hohe menschliche Kosten

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist das menschliche Leid. In den allermeisten Fällen zwingt das Dublin-System Asylsuchende, in dem Mitgliedstaat zu bleiben, in dem sie erstmals europäischen Boden betreten haben. Wenn Asylsuchende in einen anderen Mitgliedstaat weiterziehen, riskieren sie, dass sie in Gewahrsam genommen und in den Mitgliedstaat zurück geschoben werden, in dem sie in der EU angekommen sind. Das Dublin-System ignoriert, dass Asylsuchende gute Gründe haben können, in einen anderen Mitgliedstaat weiterzuziehen: Weil sie zu ihren Verwandten wollen, oder bereits die Landessprache sprechen und daher dort bessere Integrationsaussichten haben. Zwar gibt es nach der Dublin-Verordnung die Möglichkeit, Familien (allerdings nur Kernfamilien) zusammen zu bringen und die Verantwortung für eine*n Asylsuchende*n aus humanitären Gründen zu übernehmen. Diese Bestimmungen werden in der Praxis aber nur selten angewandt.

Insgesamt verschärft das Dublin-System die Schutzbedürftigkeit der Asylsuchenden eher, als dass es ihnen Schutz bietet. In vielen Fällen lässt es ihnen keine andere Wahl, als auf irregulären Wegen in einen anderen Mitgliedstaat weiter zu ziehen (so genannte „Sekundärmigration“). Es setzt Asylsuchenden Zwangsmaßnahmen wie der Inhaftierung aus, die oftmals ihre Grundrechte

verletzen. Es lässt sie außerdem lange Zeit im Ungewissen, weil das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates kompliziert ist, und manchmal sogar länger dauert als das eigentliche Asylverfahren selbst.

Zwangsmaßnahmen sind kostenintensiv, für die Asylsuchenden wie für die Mitgliedstaaten. Sie verursachen hohe menschliche Kosten auf Seiten der Asylsuchenden und einen hohen administrativen Aufwand für die Mitgliedstaaten. Eine Alternative zum Dublin-System muss sich zum Ziel setzen, Zwang zu vermeiden und sekundäre Migrationsbewegungen von Asylsuchenden zu verringern, indem es die Präferenzen der Asylsuchenden für einen bestimmten Mitgliedstaat systematisch berücksichtigt.

3 WARUM DER VORSCHLAG DER EU-KOMMISSION DIE MÄNGEL DES DUBLIN-SYSTEMS VERSCHÄRFT

Die EU-Kommission hat im Mai einen Vorschlag für eine Reform des Dublin-Systems vorgelegt, der die Mängel des Dublin-Systems verschärft statt sie zu beheben. Statt das Dublin-System durch ein solidarisches Asylsystem zu ersetzen, will es die Kommission zu einem Asylverhinderungssystem ausbauen. Künftig sollen Länder außerhalb Europas die Hauptverantwortung für Flüchtlinge übernehmen. Innerhalb der EU wird die Verantwortung noch stärker auf Mitgliedstaaten wie Griechenland und Italien abgewälzt. Entsolidarisierung und mehr Zwang wären die Folgen. Das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten im Rat müssen der Reform zustimmen. Es ist deshalb noch unklar, wie genau die Dublin-IV-Verordnung am Ende aussehen wird.

Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Reform des Dublin-Systems behebt die Mängel des Dublin-Systems nicht, sondern verstärkt sie. Im Zentrum des Vorschlags stehen die Abwälzung der globalen Flüchtlingskrise auf Drittstaaten, deutliche Einschnitte in den Flüchtlingsschutz mit noch mehr Zwangsmaßnahmen gegen Asylsuchende und ein Umverteilungsmechanismus, der lediglich symbolischen Wert hat.

Blockierter Zugang zum europäischen Asylsystem

Die EU-Kommission plant mit der Dublin-Reform einen der schwerwiegendsten Einschnitte in den europäischen Flüchtlingsschutz. **Sie will das Dublin-System zu einem Asylverhinderungssystem machen und erreichen, dass nur noch wenige Schutzsuchende überhaupt Zugang zum europäischen Asylsystem bekommen.** Mitgliedstaaten sollen künftig jeden Asylantrag zunächst darauf prüfen, ob der/die Schutzsuchende über einen sogenannten **sicheren Drittstaat** eingereist ist, also über ein Land, das ihm/ihr angeblich ausreichend Schutz gewähren würde. Anträge von Asylsuchenden, die beispielsweise über die Türkei in die EU kommen, werden dann in der gesamten EU als nicht zulässig abgewiesen. Die Türkei zählt seit dem EU-Türkei-Deal als „sicherer Drittstaat“; mit der Asylreform sollen weitere Länder europaweit als sichere Drittstaaten ausgewiesen werden. Asylsuchende, die aus diesen Ländern in die EU einreisen, verlieren das Recht auf ein Asylverfahren in der EU und werden abgeschoben. Der Vorschlag der EU-Kommission läuft darauf hinaus, dass Europa die Verantwortung für Flüchtlinge zunehmend auf Länder abschiebt, die bereits heute ein Vielfaches an Flüchtlingen aufnehmen als die EU.

Verschärfung der Dublin-Regeln

Die Zuständigkeit für Asylsuchende und Flüchtlinge, die in Europa bleiben können, soll noch stärker als bisher auf Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen abgewälzt werden. Praktisch alle Ausnahmen davon werden abgeschafft. Der Mitgliedstaat, über den ein*e Asylsuchende*r in die EU eingereist ist, soll ein für alle Mal für diese*n Asylsuchende*n zuständig bleiben. Selbst wenn ein anderer Mitgliedstaat eine*n Asylsuchende*n aus humanitären Gründen aufnehmen will, ist das künftig nicht mehr möglich. Der Mitgliedstaat muss die Schutzsuchenden in dasjenige EU-Land zurückschicken, über das sie in die EU eingereist sind. Die deutsche Flüchtlingspolitik vom Sommer 2015, als Deutschland Tausende von Flüchtlingen aus Ungarn aufnahm, ohne zu prüfen, welcher Mitgliedstaat formal zuständig ist, wäre nach dem Kommissionsvorschlag verboten. Bisher ist das erlaubt. Auch Kinder und Jugendliche, die alleine auf der Flucht sind, sollen nach dem Willen der EU-Kommission, in den Mitgliedstaat zurückgeschickt werden, in dem sie zuerst Asyl beantragt haben - obwohl das der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs widerspricht. Asylsuchende können dagegen auch nicht klagen. **Die EU-Kommission schafft damit ein hochgradig unfaires System, das die Verantwortung für Schutzsuchende in Europa mehr denn je auf einige wenige Mitgliedstaaten abschiebt.**

Umverteilung ohne Erfolgsaussichten

Lediglich für Notfälle schlägt die EU-Kommission eine Umverteilung von Asylsuchenden auf alle EU-Mitgliedstaaten vor. Die Umverteilung soll automatisch dann greifen, wenn in einem Mitgliedstaat überproportional viele Flüchtlinge ankommen (mehr als 150% über einem nach Einwohnerzahl und Wirtschaftsstärke errechneten Wert). **Die Hürden dafür sind aber so hoch, dass Griechenland selbst dann nicht davon profitieren würde, wenn die Flüchtlingszahlen ein neues Rekordhoch erreichen.** Denn Asylsuchende aus vermeintlich „sicheren Drittstaaten“ wie der Türkei werden in die Umverteilung nicht mit eingerechnet. Für sie müsste Griechenland nach wie vor alleine die Verantwortung übernehmen. Trotz der hohen Hürden zeichnet sich außerdem ab, dass es unter den Mitgliedstaaten keine Mehrheit für die Notfall-Umverteilung gibt. Griechenland und andere Mitgliedstaaten mit Außengrenzen können also auch künftig nicht auf die Solidarität der anderen Mitgliedstaaten beim Flüchtlingsschutz zählen.

Mehr Zwangsmaßnahmen

Der Vorschlag der EU-Kommission wiederholt einen zentralen Fehler des Dublin-Systems: Er basiert auf Zwang und verursacht hohe menschliche Kosten für Asylsuchende. Die guten Gründe von Asylsuchende, in einen bestimmten Mitgliedstaat zu wollen, wie etwas Sprachkenntnisse, werden komplett ignoriert. Stattdessen setzt die EU-Kommission auf Zwang und Strafe. Um zu verhindern, dass Asylsuchende unerlaubt in ein anderes EU-Land weiterziehen, will sie die Rechte von Asylsuchenden beschneiden. Wer in einen anderen Mitgliedstaat weiterzieht, wird unter Zwang zurückgeführt, bekommt statt Geld nur noch Sachmittel (Lebensmittel, Kleidung usw.) und muss sich regelmäßig bei den Behörden melden. **Auch anerkannte Flüchtlinge, müssen mit entsprechenden Sanktionen rechnen, wenn sie in ein anderes EU-Land weiterziehen.** Asylsuchende werden damit wie passive Empfänger von Almosen behandelt, statt wie handlungsfähige Erwachsene. Asylsuchende verlieren außerdem das Recht auf ein normales Asylverfahren. Stattdessen soll es nur noch ein Schnellverfahren geben, mit eingeschränkten Möglichkeiten die Schutzbedürftigkeit nachzuweisen, und einer größeren Gefahr der Ablehnung.

Unsere Grüne Alternative

Die Alternative der Grünen zum Dublin-System zielt darauf ab, die Defizite des Dublin-Systems zu vermeiden statt sie, wie die EU-Kommission, noch zu verschärfen. Unser Vorschlag basiert auf einem gerechten und verbindlichen Verteilungsschlüssel sowie gut organisierten Aufnahme- und Integrationsverfahren in den Mitgliedstaaten. Die Anknüpfungspunkte und Präferenzen der Asylsuchenden spielen eine zentrale Rolle. Unser Vorschlag beruht damit nicht in erster Linie auf Zwang, sondern auf positiven Anreizen für Asylsuchende, in einem Mitgliedstaat zu bleiben. Die

Regelung zu „sicheren Drittstaaten“ lehnen wir ab. Flüchtlingen darf der Zugang zum europäischen Schutzraum nicht verweigert werden.

4 EIN GERECHTER VERTEILUNGSSCHLÜSSEL: AUSWEITUNG DER AUFNAHMEKAPAZITÄTEN IN EUROPA

Ziel der Einführung eines gerechten und verbindlichen Verteilungsschlüssels ist es, die Kapazitäten für den Schutz von Asylsuchende in Europa auszuweiten, indem alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ihren gerechten Anteil an der Verantwortung für Flüchtlinge zu übernehmen.

Durch die Einführung eines gerechten und verbindlichen Verteilungsschlüssels für Asylsuchende kann die EU ihre Schutzkapazitäten drastisch ausweiten. Das ist von zentraler Bedeutung für einen effektiven Umgang mit der Flüchtlingskrise. Die Tabelle im Anhang veranschaulicht die Konzentration der weit überwiegenderen Mehrheit der Asylsuchenden in nur einer Handvoll Mitgliedstaaten. Im Gegensatz dazu tun 19 von 25 Mitgliedstaaten sehr wenig dafür, ihren Schutzverpflichtungen nachzukommen. Die Mehrheit dieser Staaten müsste nach dem von der EU-Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel deutlich mehr Asylsuchende aufnehmen, einige von ihnen bis zu zehnmal mehr (siehe Tabelle).

Der Verteilungsschlüssel muss verbindlich sein und auf objektiven Kriterien beruhen, die die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, widerspiegelt. In ihrem inzwischen zurückgezogenem Vorschlag für einen Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen schlägt die Europäische Kommission einen nützlichen Verteilungsschlüssel vor, der auf objektiven, quantifizierbaren und verifizierbaren Kriterien beruht:

- a. Bevölkerung – Gewichtung 40 %
- b. Gesamt-BIP – Gewichtung: 40 %
- c. Arbeitslosenquote – Gewichtung: 10 %¹
- d. Durchschnittliche Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge (Resettlement) in den fünf vorangegangenen Jahren je 1 Mio. Einwohner – Gewichtung: 10 %
- e. Durchschnittliche Zahl von Asylanträgen in den fünf vorangegangenen Jahren je 1 Mio. Einwohner - *für eine Übergangsphase*

Der Verteilungsschlüssel geht von der Annahme aus, dass Mitgliedstaaten mit einer größeren Bevölkerung mehr Asylsuchende ‚absorbieren‘ können. Gleichmaßen können reichere Mitgliedstaaten die grundlegenden Bedürfnisse von einer größeren Anzahl von Schutzbedürftigen decken. Außerdem berücksichtigt die Kommission in geringerem Maße die Arbeitslosenquoten, weil die Integration von Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt für Mitgliedstaaten mit guten Beschäftigungsmöglichkeiten einfacher ist. Das vierte Kriterium, das sich auf die Anzahl der neu angesiedelten Flüchtlinge bezieht (Resettlement), stellt einen sinnvollen Anreiz für eine humanitäre Asylpolitik dar. Neu angesiedelte Flüchtlinge sind besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, wie etwa unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge oder Menschen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen, die von den Mitgliedstaaten direkt aus Konfliktregionen aufgenommen werden. Dadurch dass

¹ Die Kommission sieht außerdem eine Deckelung für die Punkte c, d und e vor, um zu vermeiden, dass diese Faktoren einen unverhältnismäßigen Einfluss auf den gesamten Schlüssel nehmen. Der Effekt der Werte für die Faktoren Arbeitslosigkeit und durchschnittliche Anzahl der neu angesiedelten Flüchtlinge wird dadurch auf maximal 30 % des Bevölkerungs- und des BIP-Effekts begrenzt.

Resettlement in dem Verteilungsschlüssel berücksichtigt wird, werden die Mitgliedstaaten ermutigt, Flüchtlingen mit besonderem Schutzbedarf einen sicheren und legalen Zugang zur EU zu gewähren.

Zu guter Letzt berücksichtigte der Vorschlag der Kommission zur Umsiedlung in Krisensituationen als weiteres Kriterium die Anzahl der Asylanträge in den vergangenen fünf Jahren. Im Rahmen eines dauerhaften Verteilungssystems, in dem Asylsuchende auf Dauer gerecht unter den Mitgliedstaaten verteilt werden, erübrigt sich dieses Kriterium auf lange Sicht. Es ist aber sinnvoll, diesen Faktor für eine Übergangsphase zu berücksichtigen, um schneller eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden auf alle Mitgliedstaaten zu bewirken. Damit müssen Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit mehr Asylsuchende aufgenommen haben, als sie nach dem Verteilungsschlüssel verpflichtet waren, in einer ersten Zeit weniger Asylsuchende aufnehmen, während Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit nur wenige Asylsuchende aufgenommen haben, entsprechend verpflichtet würden, in der Übergangsphase mehr Menschen aufzunehmen als der Verteilungsschlüssel vorschreibt.

Im Gegensatz zur aktuellen Notfall-Umsiedlung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien auf andere Mitgliedstaaten, **bezieht unser Vorschlag für ein gerechtes Verteilungssystem alle Asylsuchenden ein.** Im Rahmen einer Notfallregelung kann es gerechtfertigt sein, in die Umverteilung vorläufig nur die Asylsuchenden einzubeziehen, die besonders hohe Chancen auf Anerkennung als Flüchtlinge haben (das gilt derzeit für Menschen aus Syrien, Eritrea und dem Irak). Bei einem permanenten Verteilungssystem wäre das aber ungerecht. Es würde darauf hinauslaufen, dass Griechenland und Italien (oder jeder andere Mitgliedstaat mit einer hohen Anzahl von neuankommenden Flüchtlingen) mit all den komplizierteren Asylfällen, die oftmals erheblich mehr Zeit, Arbeitsaufwand und Ressourcen erfordern, allein gelassen werden. **Außerdem sollten alle Mitgliedstaaten an dem neuen Verteilungssystem beteiligt werden.** Alle Mitgliedsstaaten müssen Flüchtlinge aufnehmen. Jeder Mitgliedstaat, der mit einer höheren Zahl von Asylsuchenden konfrontiert ist, als der Verteilungsschlüssel dies vorsieht, muss von dem System profitieren können.

Die Verteilung der Asylsuchenden muss zentral organisiert werden. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das für das Gemeinsame Europäische Asylsystem zuständig ist, sollte zu einer eigenständigen und voll funktionsfähigen „EU-Asylbehörde“ ausgebaut werden. Die EU-Asylbehörde sollte die endgültige Entscheidung darüber treffen, welche oder welcher Asylsuchende in welches EU-Land verteilt wird. Das würde helfen, sogenannte „Refugees in orbit“ (Asylsuchende, für die sich kein Mitgliedstaat zuständig fühlt) und Diskriminierung zu vermeiden. Wenn die einzelnen Mitgliedstaaten dezentral darüber entscheiden, wer welche Asylsuchenden aufnimmt, wird es immer wieder „Refugees in orbit“ geben. Das Dublin-System hat dieses Problem ungeachtet all seiner Schwachstellen gelöst, weil es klare, wenn auch ungerechte Regeln für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats aufgestellt hat. Bei einem Verteilungssystem können „Refugees in orbit“ dadurch verhindert werden, dass die EU-Asylbehörde als zentrale Stelle die Entscheidung darüber trifft, welcher Mitgliedstaat welche Asylsuchenden aufnehmen muss. Das würde auch helfen, Diskriminierungen zu vermeiden. Wenn im Gegensatz dazu die einzelnen Mitgliedstaaten sich selbst aussuchen könnten, welche Asylsuchenden sie aufnehmen wollen, birgt es die Gefahr, dass sie sich diejenigen herauspicken, die ihnen weniger „fremd“ oder weniger bedürftig erscheinen. Kinder und insbesondere unbegleitete Minderjährige müssen bei der Verteilung grundsätzlich vorrangig behandelt werden. Für die Verteilung von Kindern müssen auch spezielle Verfahren geschaffen werden, die dem Wohl des Kindes und der Familienzusammenführung Vorrang einräumen, wie in der EU-Grundrechtscharta verankert.

5 PRÄFERENZEN DER ASYLSUCHENDEN BERÜCKSICHTIGEN: VERBESSERUNG DER INTEGRATIONSPERSPEKTIVE

Asylsuchende sind Menschen, keine Zahlen. Sie zwischen den Mitgliedstaaten hin- und herschicken wie Frachtgut ist weder angebracht noch zielführend. Auch wenn Geflüchtete nicht das Recht haben, sich ihr Asylsland selbst auszusuchen, müssen ihre Präferenzen so weit wie möglich berücksichtigt werden. Das stärkt ihre Aussichten auf Integration und wirkt der Sekundärmigration entgegen, ohne Zwang auszuüben.

Es gehört zu den grundlegendsten und wichtigsten Pflichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten, schutzbedürftigen Menschen Zugang zu einem wirksamen Asylverfahren zu gewähren. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen jedoch auch nach Wegen suchen, Asylsuchende den Mitgliedstaaten zuzuweisen, in denen sie sich aller Voraussicht nach am besten integrieren können. Davon profitieren sowohl die Asylsuchenden als auch die Mitgliedstaaten.

Manche Asylsuchende haben bereits familiäre, soziale oder kulturelle Anknüpfungspunkte an einen bestimmten Mitgliedstaat. Sie wollen auf den Mitgliedstaat verteilt werden, in dem ihre Verwandten leben, wo sie Verbindungen zur lokalen Diaspora haben, oder in dem eine Sprache gesprochen wird, die sie sprechen oder die für sie relativ leicht zu erlernen wäre (wie z.B. die niederländische Sprache für englisch sprechende und die rumänische Sprache für französisch sprechende Menschen). Auch Arbeitsmarktchancen spielen für Asylsuchende eine wichtige Rolle. Sie suchen vorzugsweise Schutz in einem Land, in das sie sich sozial und wirtschaftlich leichter integrieren können.

Die Präferenzen der Asylsuchenden systematisch zu berücksichtigen, ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Verteilung. Es trägt dazu bei, den Lebensrealitäten der Menschen gerecht zu werden, verbessert ihre Integrationschancen und verringert Sekundärmigration. Flüchtlinge können sich leichter integrieren, wenn sie bereits die Sprache des Mitgliedsstaats sprechen oder wenn sie sich neben staatlicher Unterstützung auch auf die Hilfe durch ihre Familie oder Community verlassen können. Es fällt es ihnen leichter, ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat zu entwickeln, wenn sie dort in ihrem Beruf arbeiten können. Dadurch haben Flüchtlinge gute Gründe, in "ihrem" EU-Land zu bleiben. Irregulärer Sekundärmigration in ein anderes EU-Land kann so ohne Zwang entgegengewirkt werden.

Geflüchtete haben zwar nicht das Recht, sich ihr Asylsland selbst auszusuchen, ihre Präferenzen müssen aber so weit wie möglich berücksichtigt werden. Asylsuchende sollten ihre Präferenzen mit Kriterien wie familiären Bindungen, Sprachkenntnissen, Anknüpfungspunkte an Diaspora-Gemeinschaften, Qualifikationen oder frühere Aufenthalte oder Arbeitsbeziehungen in dem betreffenden Mitgliedstaat begründen. Auf der Grundlage dieser Kriterien werden dann diejenigen Asylsuchenden, die die besten Gründe für die Verteilung auf einen Mitgliedstaat haben, vorrangig berücksichtigt. Die anderen Asylsuchenden werden auf andere Mitgliedstaaten verteilt.

Asylsuchende, die berechtigte und nachvollziehbare Gründe haben, warum sie in ein bestimmtes EU-Land wollen, müssen bei der Verteilung auf diesen Mitgliedstaat vorrangig berücksichtigt werden. Asylsuchenden, die ihre Wünsche nicht nachvollziehbar belegen können, oder deren Präferenz nicht berücksichtigt werden kann, weil der Mitgliedstaat ihrer Wahl seine Aufnahmequote bereits erfüllt hat, kann angeboten werden, sich alternativ für einen der Mitgliedstaaten zu entscheiden, in denen noch Plätze frei sind. Dabei ist die Einheit der Familie grundsätzlich zu achten.

Kein Asylsuchender sollte gegen seinen Willen einem Mitgliedstaat zugewiesen werden. **Die Einwilligung der Asylsuchenden, auf einen Mitgliedstaat verteilt zu werden, ist die wichtigste Voraussetzung um Sekundärmigration zu verhindern.** Wenn ein Asylsuchender sich weigert, der Verteilung zuzustimmen und es im Rahmen eines gerechten Verteilungsschlüssels keine andere

Option gibt, muss er oder sie letztlich in dem Mitgliedstaat bleiben, in dem er oder sie erstmals europäischen Boden betreten hat.

6 PRÄFERENZEN DER ASYLSUCHENDEN MIT EINEM GERECHTEN VERTEILUNGSSCHLÜSSEL IN EINKLANG BRINGEN

Die Präferenzen der Asylsuchenden stimmen nicht automatisch mit einem gerechten Verteilungsschlüssel überein. Den Asylsuchenden soll durch umfassende Information über die Situation und Möglichkeiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten aufgeklärt werden. Das, sowie die Verteilung von Gruppen sind wichtige Maßnahmen, um die Präferenzen der Asylsuchenden mit einer gerechten Verteilung auf die Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen. Mittelfristig ist eine weitere Harmonisierung des Europäischen Asylsystems durch die Schaffung eines integrierten EU-Asylsystems und eines europäischen Flüchtlingsstatus unverzichtbar.

a. MASSNAHMEN IN ZUSAMMENHANG MIT DER VERTEILUNG

- Asylsuchende umfassend und verlässlich über den Mitgliedstaat, auf den sie verteilt werden sollen, informieren
- Gemeinsame Verteilung von Familien oder Gruppen von Asylsuchenden auf Mitgliedstaaten, die wenig Erfahrung mit Flüchtlingen haben
- Unterstützung der Mitgliedstaaten, die mehr Asylsuchende aufnehmen als sie müssten, durch volle Übernahme der Kosten für diejenigen Asylsuchenden, die über den Verteilungsschlüssel hinaus aufgenommen werden.

Asylsuchende stützen ihre Präferenz für einen bestimmten Mitgliedstaat häufig auf verzerrte oder unvollständige Informationen. Sie sind oftmals auf Schleuser angewiesen, die ein verzerrtes Bild von den Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten vermitteln. Und sie kennen vermutlich nicht die Aufnahmebedingungen und Integrationsaussichten in jedem einzelnen Mitgliedstaat. **Asylsuchende müssen deshalb möglichst umfassend, verlässlich und durch vertrauenswürdige Personen informiert werden, um Präferenzen und eine gerechte Verteilung in Einklang zu bringen.** Das ist auch eine der wichtigsten Lehren aus dem Pilotprojekt der EU zur Umverteilung von Flüchtlingen aus Malta (EUREMA). Das Projekt ist gescheitert, weil die Flüchtlinge verzerrte Vorstellungen von dem Mitgliedstaat hatten, in den sie umgesiedelt werden sollten. Vor allem, wenn ihre erste oder zweite Wahl nicht berücksichtigt werden kann, müssen Asylsuchende umfassend über mögliche Alternativen informiert werden. Die Vorstellungen und Erwartungen der Asylsuchenden mit der Realität in den Mitgliedstaaten abzugleichen, ist entscheidend, um Sekundärmigration einzudämmen. Asylsuchende einfach wie ein Paket in einen Mitgliedstaat zu verschicken, wird nicht funktionieren.

Da neu angekommene Asylsuchende wenig Grund haben, Beamten zu vertrauen, **ist die umfassende Beteiligung von vertrauenswürdigen Gesprächspartnern wie Akteuren aus der Zivilgesellschaft und Geflüchteten, die bereits in den Mitgliedstaaten wohnen, in den Zuweisungsprozess von entscheidender Bedeutung.** Der erste Flug, mit dem Schutzsuchende im Rahmen der Notfall-Umsiedlung von Griechenland in ein anderes EU-Land gebracht werden sollten, musste storniert werden, weil die Flüchtlinge den offiziellen Informationsquellen nicht trauten und Angst hatten, dass sie zurück in ihr Herkunftsland

deportiert würden. Sie verschwanden in der Nacht vor der geplanten Umsiedlung. Nicht-Regierungs-Organisationen und bereits „etabliertere“ Flüchtlinge in den Verteilungsprozess einzubeziehen, schafft Vertrauen. Außerdem bringt es nützliches Erfahrungswissen, Fachkenntnisse und Transparenz in den Prozess ein. Im Rahmen des aktuellen Notfall-Umsiedlungsprogramms aus Griechenland und Italien werden derzeit neue Methoden entwickelt, um über soziale Medien einen Austausch zwischen Flüchtlingen, die umgesiedelt werden sollen, und Flüchtlingen, die bereits in dem betreffenden Mitgliedstaat sind, zu ermöglichen. Solche Methoden müssen weiter ausgebaut werden.

Der Aufbau von Migrant-Communities in allen 28 Mitgliedstaaten durch die **gemeinsame Verteilung von Gruppen** von Asylsuchenden ist eine weitere Möglichkeit, die Präferenzen der Asylsuchenden mit einem gerechten Verteilungsschlüssel in Einklang zu bringen. **Dadurch würden auch Mitgliedstaaten, in denen es bisher nur wenige Migrant*innen gibt, an Attraktivität gewinnen.** Wenn mehrere Flüchtlinge aus derselben Region oder Religionsgemeinschaft gemeinsam auf einen Mitgliedstaat verteilt werden, können sie sich dort gegenseitig unterstützen und Diaspora-Communities auch in Staaten aufbauen, in denen es diese noch nicht gibt. Familien müssen grundsätzlich zusammen umgesiedelt werden.

Schließlich **sollte ein Mitgliedstaat, der mehr Asylsuchende aufnimmt als er nach dem Verteilungsschlüssel verpflichtet wäre, dafür volle Unterstützung der EU bekommen.** Die EU sollte sämtliche Kosten für diejenigen Asylsuchenden, die das Land über den Verteilungsschlüssel hinaus aufgenommen hat, übernehmen (im Rahmen der derzeit geltenden Umsiedlungsregelung erhalten die Mitgliedstaaten einen Zuschuss in Höhe von 6 000 Euro pro Flüchtling, was die tatsächlichen Kosten nicht deckt).

b. EIN INTEGRIERTES EU-ASYL-SYSTEM

Für ein Verteilungssystem, das einen gerechten Verteilungsschlüssel mit den Präferenzen der Asylsuchenden in Einklang bringen will, sind einheitliche Asylstandards in der gesamten EU unverzichtbar. Die EU muss der Flüchtlingsschutz-Lotterie in Europa ein Ende setzen, die Gleichbehandlung der Asylsuchende garantieren und die Integrationsmaßnahmen verstärken. Durch die Schaffung eines integrierten EU-Asylsystems würden in allen Mitgliedstaaten gleiche Bedingungen für Asylsuchende geschaffen.

In der EU Asyl zu beantragen, ist nach wie vor ein Lotteriespiel. Obwohl das Gemeinsame Europäische Asylsystem 2006 in Kraft getreten ist, gibt es in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor sehr unterschiedliche Aufnahmebedingungen und Anerkennungsquoten für Schutzsuchende. So erhielten Menschen aus dem Irak, die 2014 in der EU Asyl beantragten, in einigen Mitgliedstaaten mit großer Wahrscheinlichkeit eine Ablehnung (Anerkennungsquoten nur um die 13 %), in anderen Mitgliedstaaten dagegen wurde ihnen mit großer Wahrscheinlichkeit Schutz gewährt (mit Anerkennungsquoten von bis zu 94 %). Die Anerkennungsquoten für Asylbewerber*innen aus Afghanistan lagen je nach Mitgliedstaat zwischen 20 % und 95 %. In der Praxis gibt es damit tatsächlich wenig Gemeinsames im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem.

Ein Kernproblem des derzeitigen Systems ist die Kluft zwischen der in der Gesetzgebung verankerten Theorie und ihrer praktischen Umsetzung sowie die mangelnde Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten, sich an die gemeinsamen Asylstandards zu halten. Durch Gesetzeslücken und den großen Spielraum, den die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der

EU-Asylinstrumente haben, werden die unterschiedlichen Asylbedingungen in Europa zusätzlich gefördert. Ein Beispiel hierfür ist die Länge der Asylverfahren: Sie sollten in der Regel sechs Monate nicht überschreiten. Die Mitgliedstaaten können diesen Zeitraum jedoch auf bis zu 21 Monate ausdehnen, und damit die Schutzsuchenden fast zwei Jahre lang in einer Situation der Ungewissheit lassen, ohne damit gegen EU-Recht zu verstoßen. Bei Integrationsmaßnahmen wie dem Zugang zu Sprachkursen existieren so gut wie keine gemeinsamen europäischen Standards. Auch an einheitlichen Verfahren für den Empfang und die Erstaufnahme von Flüchtlingen ("welcoming procedures") fehlt es ganz.

Wenn die EU ihr gemeinsames Asylsystem weiterhin auf der Fiktion aufbaut, dass vor Ort gemeinsamen Standards gelten, scheitert es. Unabhängig davon, ob ihre Präferenzen ignoriert oder berücksichtigt werden, haben Asylsuchende wenig Grund, in einem Mitgliedstaat zu bleiben, in dem sie vergleichsweise geringe Chancen auf Anerkennung haben, in dem die Aufnahmebedingungen unangemessen sind, in dem ihre grundlegenden Rechte nicht gewahrt werden, oder in dem es in der Praxis keine Integrationsmaßnahmen gibt. Die Schaffung eines integrierten Asylsystems mit gemeinsamen Standards, die in allen Mitgliedstaaten eingehalten werden, ist daher für das Funktionieren des EU-Asylsystems unverzichtbar. Im Vertrag von Lissabon hat sich die EU verpflichtet „**einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus**“ zu schaffen (AEUV Art. 78 Abs. 2a). Es ist höchste Zeit, dies umzusetzen.

Unsere Forderungen

Wichtigstes Ziel eines integrierten EU-Asylsystems ist es, dem Lotteriespiel des Flüchtlingsschutzes ein Ende zu bereiten und die Gleichbehandlung von Asylsuchenden in der gesamten Europäischen Union zu garantieren. Hierfür müssen die gemeinsamen Asyl- und Integrationsstandards vor Ort deutlich gestärkt werden. Außerdem muss das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zu einer eigenständigen und voll funktionsfähigen EU-Asylbehörde ausgebaut werden, damit es die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung der gemeinsamen Asylstandards unterstützen kann. Wir fordern:

- **Gesetzeslücken zu schließen** und das breite Spektrum an Ausnahmeregelungen, auf die sich Mitgliedstaaten bei der Anwendung der gemeinsamen Vorschriften im Rahmen des derzeitigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems berufen können, deutlich einzuschränken.
- **Eine deutliche Stärkung von Inklusionsmaßnahmen:** Integrationschancen sind sowohl für die Asylsuchenden als auch für die Mitgliedstaaten ein entscheidender Faktor. Asylsuchende tendieren dazu, in die Länder zu gehen, in denen sie arbeiten und ihren Lebensunterhalt selbst verdienen können, statt sich von Sozialleistungen abhängig zu machen. Für eine erfolgreiche Inklusion ist es von erheblichem Vorteil, wenn Asylsuchende familiäre oder soziale Anknüpfungspunkte haben oder wenn sie die Sprache des Mitgliedstaats sprechen. Aber selbst unter solch günstigen Bedingungen findet Inklusion nicht automatisch statt. Asylsuchende brauchen Unterstützung, wenn sie sich in ihrem neuen Heimatland ein neues Leben aufbauen. Gleichberechtigter Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt ist ebenso wichtig wie der Zugang zu Wohnraum und sozialen Sicherungssystemen. Die Inklusionsmaßnahmen müssen sich auf alle Aspekte des Lebens beziehen, in denen Geflüchtete Unterstützung benötigen, um ein Gefühl der Zugehörigkeit zu "ihrem" Mitgliedstaat zu entwickeln. Deshalb muss das Recht der Asylsuchenden auf Zugang zu Wohnraum, Gesundheitsversorgung und anderen Sozialversicherungssystemen, Sprachkursen, allgemeiner und beruflicher

Bildung und zum Arbeitsmarkt sowie zu Unterstützungsmaßnahmen wie Betreuungs- und Mentoring-Programmen im Rahmen eines neuen integrierten EU-Asylsystems deutlich gestärkt werden. Die EU sollte die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, **ein geeignetes Umfeld zu schaffen, in dem Geflüchtete angemessen empfangen und aufgenommen werden**. Insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen bisher nur wenige Flüchtlinge leben, fehlt es den Behörden vor Ort oftmals an Erfahrung mit der Aufnahme von neuen Bürgerinnen und Bürgern. Sie benötigen Unterstützung und Know-How, um Asylsuchenden bei Behördengängen, bei der Wohnungssuche oder bei der Einschulung der Kinder, zu helfen. Die Kommission sollte ein Modell für entsprechende Begrüßungs- und Aufnahmeverfahren entwickeln. Darüber hinaus muss die finanzielle Unterstützung für Inklusionsmaßnahmen durch die EU erheblich angehoben, den Behörden vor Ort zugänglich gemacht, und gezielt ausgerichtet werden.

- Die Einrichtung eines Systems zur **systematischen Überwachung und Durchsetzung der gemeinsamen Asylregeln** in allen Mitgliedstaaten mit Hilfe von quantitativen und qualitativen Daten sowie Vor-Ort-Kontrollen, nach dem Beispiel des Schengen-Evaluierungsmechanismus.
- **Den Ausbau des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zu einer eigenständigen und voll funktionsfähigen EU-Asylbehörde**, die die Mitgliedstaaten vor Ort unterstützt. Bis vor kurzem lag der Schwerpunkt von EASO im Wesentlichen auf Schulungen sowie der Sammlung und Analyse von Daten. Die neue Asylbehörde muss in der Lage sein, die Mitgliedstaaten voll vor Ort zu unterstützen. Sie sollte ermächtigt werden, „Asylteams“ zusammen zu stellen, die eingreifen können, wann immer sich Mitgliedstaaten mit der Einhaltung der gemeinsamen Asylregelungen schwertun. Wenn in einem Mitgliedstaat Asylverfahren zu lange dauern, oder wenn die Anerkennungsquoten signifikant von dem EU-Durchschnitt abweichen, müssen diese Teams den betreffenden Mitgliedstaat unterstützen, indem es Asylanträge bearbeitet, und sicherstellt, dass die gemeinsamen europäischen Standards ordnungsgemäß angewandt werden. Die EU-Asylbehörde muss den Mitgliedstaaten auch dabei helfen, Unterkünfte für Asylsuchende bereitzustellen, wenn diese die Situation alleine nicht bewältigen können. Wie oben beschrieben, muss die EU-Asylbehörde darüber hinaus eine Schlüsselrolle bei der Verteilung der Asylsuchenden spielen.

c. SCHAFFUNG EINES EU-FLÜCHTLINGSSTATUS

Anerkannte Flüchtlinge sollen ein Jahr nachdem ihnen Schutz gewährt wurde, Freizügigkeit innerhalb der EU genießen - unter den gleichen Bedingungen, die auch für EU-Bürger*innen gelten. Das würde es ihnen leichter machen, auf einen Mitgliedstaat, für den sie keine Präferenz haben, verteilt zu werden.

Anerkannte Flüchtlinge sind derzeit jahrelang an den Mitgliedstaat gebunden, in dem ihnen Asyl gewährt wurde. Auch wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat viel bessere Beschäftigungsperspektiven haben oder wenn sie an einer bestimmten Universität studieren wollen, dürfen sie fünf Jahre lang nicht in einen anderen Mitgliedstaat umziehen. Sie werden so behandelt wie Arbeitsmigrant*innen, für die die Bestimmungen der Daueraufenthaltsrichtlinie gelten. Diese gewährt Drittstaatenangehörigen ein Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU erst nach fünf Jahren. Dabei wird allerdings außer Acht gelassen, dass sich Arbeitsmigrant*innen ihren so genannten „ersten Mitgliedstaat“, also das EU-Land, in dem sie sich niederlassen und erstmalig eine langfristige

Aufenthaltsberechtigung beantragen, selbst aussuchen können. Flüchtlinge dagegen werden, selbst im Rahmen eines präferenzgestützten Verteilungssystems, möglicherweise einem Mitgliedstaat zugeteilt, für den sie keine Präferenz haben - und in dem sich möglicherweise aufgrund der wirtschaftlichen Situation auch viele der eigenen Staatsbürger*innen dafür entscheiden, das Land zu verlassen, um anderswo in der EU Arbeit zu finden. Unter diesen Umständen ist die Fünfjahresvorschrift ein Stolperstein für einen gerechten Verteilungsschlüssel. Sie erschwert es Asylsuchenden die Verteilung zu akzeptieren, sie unterstützt in keiner Weise eine erfolgreiche Integration, und sie ignoriert die Herausforderung der Sekundärmigration.

Um solche Fehler zu vermeiden, **müssen Menschen mit Schutzstatus ein Jahr nachdem ihnen Asyl gewährt wurde, ein Recht auf der Freizügigkeit in der EU bekommen.** Dies würde es ihnen deutlich leichter machen, eine Verteilung auf einen Mitgliedstaat zu akzeptieren, für den sie keine Präferenz haben. Es würde auch ihre Chancen auf wirtschaftliche Integration erhöhen, insbesondere wenn sie in dem Mitgliedstaat, auf den sie verteilt wurden, keine adäquate Arbeit finden.

Einige fordern, Asylsuchenden unmittelbar im Anschluss an ihre Anerkennung als Flüchtlinge auch das Recht auf Freizügigkeit zuzuerkennen. Im Rahmen eines Verteilungsschlüssels, der die Präferenzen der Asylsuchenden maßgeblich berücksichtigt, ist es aber sinnvoller, wenn Flüchtlinge erst ein Jahr nach ihrer Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten oder studieren können. Das erhöht die Chance, dass Asylsuchende, deren Präferenzen zumindest teilweise berücksichtigt wurden, ein Gefühl der Zugehörigkeit zu "ihrem" Mitgliedstaat entwickeln. So könnten Diaspora-Communities in den Mitgliedstaaten entstehen, in denen es derzeit noch keine solchen Gemeinschaften gibt. Gleichzeitig können diejenigen, die in einem anderen Mitgliedstaat besser Aussichten auf einen Job haben, bereits nach einem Jahr vom Recht auf Freizügigkeit profitieren.

Flüchtlingen soll das Recht auf Freizügigkeit unter denselben Bedingungen gewährt werden, die auch für EU-Bürger gelten. Das bedeutet, dass sie sich in einem anderen Mitgliedstaat nur niederlassen dürfen, wenn sie in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit, einen Studienkredit oder anderweitige eigene Mittel selbst zu bestreiten.

Die Freizügigkeit und die gegenseitige Anerkennung von positiven Asylentscheidungen und der damit verbundenen Rechte durch alle Mitgliedstaaten würden das Gemeinsame Europäische Asylsystem vervollständigen. Damit würde auch der „unionsweit geltende einheitliche Status für Personen, denen Schutz gewährt wird“, geschaffen, dessen Einführung die EU-Kommission und der Rat seit 16 Jahren versprechen, und der bereits im Vertrag von Lissabon (Artikel 78, Absatz 2, Punkt a und b) vorgesehen ist. Um dies endlich in die Praxis umzusetzen, sollte die Kommission ein gesondertes Rechtsinstrument vorschlagen, welches die konkrete Regelung der Übertragung des Schutzstatus und der damit verbundenen Rechte umfasst, um Rechtssicherheit für Personen zu schaffen, die sich dafür entscheiden, in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen.

7 DAS VERTEILUNGSVERFAHREN

Die Notfall-Umsiedlung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien funktioniert in der Praxis schlecht. Das gefährdet das gesamte Projekt. Die meisten Asylsuchenden meiden die Umsiedlung und reisen auf unregelmäßige Weise in einen anderen Mitgliedstaat weiter, da das Umsiedlungsverfahren undurchsichtig ist, viel zu lange dauert und die Präferenzen der Asylsuchenden übergeht. Solche Fehler müssen vermieden werden.

Das Verteilungsverfahren vor Ort

1. Bei ihrer Ankunft sollen Asylsuchende unter uneingeschränkter Achtung ihrer Grundrechte **registriert** werden. Personen, die sich einer Registrierung verweigern, können nicht an dem Verteilungsverfahren teilnehmen.
2. Alle Mitgliedstaaten müssen **genügend Plätze für die Unterbringung von Asylsuchenden** bereitstellen, in denen diese bleiben können, bis sie verteilt werden beziehungsweise in denen sie im Aufnahmestaat untergebracht werden. Das können Plätze in offenen Verteilungszentren sein, aber auch Plätze in dezentralen Unterkünften, wie Wohnungen. An den EU-Außengrenzen, wo die meisten Asylsuchenden ankommen, muss die EU, und insbesondere EASO/die neue EU-Asylbehörde die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung und dem Betrieb der Unterkünfte umfassend unterstützen.
3. **Die EU-Asylbehörde muss bei der Verteilung eine Schlüsselrolle spielen.** Sie sollte die endgültige Entscheidung darüber treffen, welche oder welcher Asylsuchende auf welches EU-Land verteilt wird und das zentrale Zuweisungsverfahren verwalten. Dazu gehört auch, mit den Asylsuchenden Erstgespräche zu führen, um deren spezifische Schutzbedürftigkeit (z.B. unbegleitete Minderjährige), familiäre, kulturelle und soziale Bindungen sowie ihre Präferenzen zu ermitteln. In Zusammenarbeit mit NGOs sollte die Asylbehörde die Asylsuchenden außerdem über die Mitgliedstaaten, auf die sie verteilt werden sollen sowie über mögliche Alternativen informieren.
4. Um zu vermeiden, dass Asylsuchende gezwungen sind, in dem Mitgliedstaat, in dem sie ankommen, unnötig lange warten müssen, sollten sie **innerhalb von Tagen** und nicht von Wochen oder Monaten verteilt werden.
5. **Für unbegleitete Minderjährige müssen spezielle Verfahrensgarantien gelten.** Sie sollten so schnell wie möglich mit Familienmitgliedern, die bereits in einem Mitgliedstaat leben, zusammengebracht werden. Das Kindeswohl muss bei der Verteilung immer an erster Stelle stehen. Besondere Bedürfnisse der Schutzsuchenden, insbesondere ihre physische und psychische Gesundheit, sowie ihre genderspezifischen Belange müssen ebenfalls berücksichtigt werden.

8 ANHANG

a. Anzahl der Asylsuchenden nach Mitgliedstaat im Vergleich zur Anzahl der laut Verteilungsschlüssel aufzunehmenden Asylsuchenden nach Mitgliedstaat in relativen und absoluten Zahlen 2015*

Mitgliedstaat	Relative Zahl an Asylanträgen in 2015	Relative Zahl der aufzunehmenden Asylsuchenden nach Verteilungsschlüssel	Absolute Zahl an Asylanträge in 2015	Absolute Zahl der aufzunehmenden Asylsuchenden nach Verteilungsschlüssel
Europäische Union (28 Mitgliedstaaten)	100%	-	1,322,825	-
Belgien	3,38%	2,91%	44,665	38,494
Bulgarien	1,54%	1,25%	20,375	16,535
Tschechische Republik	0,11%	2,98%	1,515	39,420
Dänemark	1,58%	? ²	20,940	?
Deutschland	36,02%	18,42%	476,510	243,664
Estland	0,02%	1,76%	230	23,281
Irland	0,25%	?	3,270	?
Griechenland	0,999%	1,90%	13,210	25,133
Spanien	1,12%	9,10%	14,780	120,377
Frankreich	5,76%	14,17%	76,165	187,444
Kroatien	0,02%	1,73%	205	22,885
Italien	6,31%	11,84%	83,535	156,623
Zypern	0,17%	0,39%	2,265	5159
Lettland	0,03%	1,21%	335	16,006
Litauen	0,02%	1,16%	320	15,345
Luxemburg	0,19%	0,85%	2,505	11,244
Ungarn	13,39%	1,79%	177,130	23,679
Malta	0,14%	0,69%	1,850	9128
Niederlande	3,4%	4,35%	44,975	57,543
Österreich	6,67%	2,62%	88,160	34,658
Polen	0,92%	5,64%	12,185	74,607
Portugal	0,07%	3,89%	900	51,458
Rumänien	0,09%	3,75%	1,255	49,606
Slowenien	0,02%	1,15%	275	15,213
Slowakei	0,02%	1,78%	325	23,546
Finnland	2,45%	1,72%	32,345	22,753
Schweden	12,28%	2,92%	162,455	38,627
Vereinigtes Königreich	3,04%	?	40,150	?

Quelle: AIDA (Asylum Information Database): Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, annual report 2014-2015, September 2015, Seite 46-47

Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm&lang=en

*Abweichungen durch Rundung möglich

² Für Dänemark, Großbritannien und Irland gelten Ausnahmeregelungen. Sie sind nicht verpflichtet, sich an einer Reform des Europäischen Asylsystems zu beteiligen

b. Anzahl der Asylsuchenden nach Mitgliedstaat im Vergleich zur Anzahl der laut Verteilungsschlüssel aufzunehmenden Asylsuchenden nach Mitgliedstaat in relativen und absoluten Zahlen 2015

