

Dublin und das Gemeinsame Europäische Asylsystem – Erst am Anfang oder schon am Ende?¹

Angesichts der zahlreichen Kriegs- und Konfliktherde in Nachbarregionen der Europäischen Union steht zu befürchten, dass 2015 ein neues Rekordjahr der Fluchtbewegungen in die Gemeinschaft wird. Allein in Deutschland erwarten die Behörden mindestens 300.000 neue Asylanträge²; in der gesamten EU könnten es über eine Million werden. Dabei gestaltet sich der Zugang auf das Territorium für die Flüchtlinge schwieriger denn je: Aufgrund der gemeinsamen Grenzschutz- und Visa-Politik zur Verhinderung der illegalen Migration, die der EU bei Kritikern den Ruf der „Festung Europa“ eingebracht hat, gibt es für Schutzsuchende so gut wie keine Möglichkeit, in einem „geordneten Verfahren“ legal einzureisen und einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen. Die jährlich vielen tausend Toten im Mittelmeer und ein gut organisiertes, millionenschweres Schlepperwesen an den EU-Außengrenzen sind die Kehrseite einer mittlerweile weitgehend europäisierten Flüchtlings- und Asylpolitik: Einmal in einem Mitgliedstaat der EU angekommen, erwartet Schutzsuchende – zumindest theoretisch – eine faire, an Mindeststandards ausgerichtete und die Vorgaben des humanitären Völkerrechts achtende Aufnahme und Prüfung ihres Schutzgesuchs. Erst Mitte 2015 sind sämtliche Regelungen dieses gemeinsamen Asylsystems in den Mitgliedstaaten rechtsverbindlich. Doch die gegenwärtigen Entwicklungen stellen die gemeinsame Politik bereits jetzt vor scheinbar unlösbare Herausforderungen.

Von Dublin nach Tampere

Das sog. Dubliner Übereinkommen von 1990³ markierte den Grundstein der gemeinsamen Asylpolitik, es legte verbindliche Regelungen über die Zuständigkeit für einen Antrag auf internationalen Schutz fest. Demnach sollte derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung und die Unterbringung zuständig sein, der die wichtigste Rolle bei der Einreise eines Asylbewerbers spielt

¹ Der Verfasser arbeitet in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.

² Siehe dazu: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/2015-02-18-prognoseschreiben-asylantraege.pdf?__blob=publicationFile

³ Siehe dazu: <http://database.statewatch.org/e-library/1992-pre-001.pdf>

hatte. Dadurch sollte zum einen sichergestellt werden, dass stets 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 EU bewegen – vermieden wird. Zum anderen sollte jedes Schutzbegehren nur einmal inhaltlich geprüft werden, um keinen Anreiz zum „*Asylum-Shopping*“ – der Antragstellung in unterschiedlichen Mitgliedstaaten – zu setzen. Das Dubliner Übereinkommen trat erst 1997 in Kraft und gilt seit 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. Mittlerweile ist bereits die dritte Dublin-Verordnung⁴ in Kraft.

Nach der Einigung auf feste Regeln für die *Zuständigkeitsbestimmung* sollte auch das materielle Asylrecht stärker vereinheitlicht werden. Auf einer Sondertagung des Rats in Tampere 1999 erhielt die Kommission den Auftrag, durch entsprechende Richtlinienvorschläge ein *Gemeinsames Europäisches Asylsystem* (GEAS) auf den Weg zu bringen, in dem auf längere Sicht die Durchführung gemeinsamer Asylverfahren und ein unionsweit geltender Status für Asylberechtigte vorgesehen waren. Die Beschlüsse entsprachen der Logik, das vereinigte Europa als Binnenraum mit möglichst weitgehenden Möglichkeiten der Personenfreizügigkeit zu betrachten und durch gemeinsame Mindeststandards das in vielen EU-Staaten niedrige Schutzniveau zu verbessern. Zwar erwiesen sich die Ziele von Tampere als zu ambitioniert, doch immerhin konnten bis 2005 neben der Dublin-Verordnung zentrale Rechtsinstrumente des GEAS beschlossen werden, die in den Jahren 2011 bis 2013 novelliert wurden: 1) die Qualifikationsrichtlinie⁵, die Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern sowie die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten festlegt; 2) die Aufnahmerichtlinie⁶, die Standards zu sozialen Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen definiert; 3) die Asylverfahrensrichtlinie⁷, die das Ziel einer Standardisierung bei der Durchführung von Asylverfahren verfolgt.

Einheitliche EU-Asylpolitik: Ein Implementationsproblem

Der *Acquis* des GEAS muss bis Mitte 2015 vollständig in nationales Recht umgesetzt werden und schafft die Voraussetzungen für stärker vereinheitlichte. Menschenunwürdige Bedingungen bei der Aufnahme⁸, wie sie z. B. aus Griechenland und Italien, aber auch aus anderen Mitgliedstaaten berichtet werden, würden dann der Vergangenheit angehören. Insbesondere durch die Neufassung

⁴ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&qid=1399150600127&from=DE>

⁵ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF>

⁶ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=DE>

⁷ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=DE>

⁸ Siehe dazu: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_annual_report_2013-2014_0.pdf#page=43

der Qualifikationsrichtlinie kommt es – zumindest auf dem Papier – zu einer Verbesserung des materiellen Flüchtlingsschutzes. Bislang bedeutet allerdings die uneinheitliche Auslegung der GEAS-Regulativen bzw. die bewusste Unterschreitung der festgeschriebenen Aufnahme- und Verfahrensstandards durch einzelne Staaten ein großes Problem. Auch die Schutzquoten für einzelne Herkunftsgruppen divergieren innerhalb der EU noch erheblich: Im Jahr 2013 variierte bspw. für Antragsteller aus Somalia die Schutzquote je nach Mitgliedstaat zwischen 96,5 % (in Italien) und 16,5 % (in Frankreich).⁹ Ferner kommt es immer wieder zu Verstößen einzelner EU-Staaten gegen das Zurückweisungsverbot und andere Vorgaben des internationalen humanitären Völkerrechts. Auch wenn Anspruch und Realität des GEAS noch weit auseinanderklaffen, haben wegweisende Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁰ und des Europäischen Gerichtshofs¹¹ die Rechte von Flüchtlingen gestärkt: Asylbewerber dürfen im Rahmen des Dublin-Systems nicht in einen Mitgliedstaat überstellt werden, wenn das dortige Asylsystem „systemische Mängel“ (wie z. B. in Griechenland) aufweist bzw. wenn nicht für jeden individuellen Fall zugesichert werden kann, dass eine adäquate Unterbringung nach Maßgabe der Aufnahmeleitlinie erfolgt (wie z. B. in Italien). Seit 2010 soll ein auf Malta eingerichtetes Asyl-Unterstützungsbüro der EU (European Asylum Support Office¹²) den Konvergenzprozess bei der Rechtsanwendung beschleunigen, indem es Informationsaustausch und praktische Asylzusammenarbeit fördert und jene Mitgliedstaaten organisatorisch unterstützt, deren Asylsysteme überlastet sind. Neben der Schaffung von Anreizen bietet sich für die EU auch die Möglichkeit, über Vertragsverletzungsverfahren (durch die Kommission) oder mit diplomatischen Mitteln (im Rat oder im Europäischen Rat) Druck auf säumige Mitgliedstaaten auszuüben, die gemeinsamen und an grund- und menschenrechtlichen Ansprüchen ausgerichteten Mindeststandards einzuhalten.

Die Bestimmung der Zuständigkeit: Zankapfel des EU-Asylsystems

Die Dublin-Verordnung sieht bislang keinerlei verbindliche Lasten- oder Verantwortungsteilung vor, lediglich ein Frühwarnsystem soll krisenhafte Überlastungen einzelner Asylsysteme rechtzeitig erkennen helfen und mit Unterstützung durch das EASO bewältigen. Eine Konformität der Politik der einzelnen Mitgliedstaaten mit dem GEAS schließt indes auch volle *Dublin-Compliance* ein. Eine solche würde jedoch dazu führen, dass vor allem die Mittelmeeranrainer sowie die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen im Süden und Osten Europas für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständig wären. Mit Ausnahme von Italien, Ungarn, Bulgarien und Malta – in denen 2014 zusammengenommen mehr

⁹ Vgl. Parusel, Bernd (2015): Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress? In: Migration Letters, Vol. 12, No. 2, S. 50-66.

¹⁰ Siehe dazu: <http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof/>

¹¹ Siehe dazu: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/

¹² Siehe dazu: <https://easo.europa.eu/>

als 120.000 der insg. 626.000 in der EU gezählten Asylanträge¹³ gestellt wurden – ist dies bislang nicht der Fall. Dennoch spiegelt das Asylaufkommen in den Mitgliedstaaten eine höchst ungleiche Verteilung der Flüchtlinge wider: Allein auf Schweden und Deutschland entfielen zusammen 284.000 Schutzgesuche – beinahe die Hälfte aller im Jahr 2014 gestellten Asylanträge. Als Alternativen zur starren Ermittlung der Zuständigkeit nach der Dublin-Verordnung wird einerseits eine zentral organisierte physische Distribution aller Asylbewerber vorgeschlagen, bei denen Schutzsuchende (ähnlich der Verteilung der Asylbewerber nach dem sog. Königsteiner Schlüssel¹⁴ auf die Bundesländer in Deutschland) auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden,¹⁵ andererseits führen vor allem Lobbyorganisationen für die Rechte von Flüchtlingen den gänzlichen Verzicht auf eine verbindliche Zuständigkeitsbestimmung (und damit eine *Free Choice*-Option) als Möglichkeit ins Feld, die den grundrechtlichen Bedürfnissen der Schutzsuchenden am besten gerecht würde.¹⁶ Gegen beide Optionen lassen sich gewichtige Gegenargumente anführen:¹⁷ Beim Modell der freien Wahl des Asylziellandes bestünde die Gefahr einer Renationalisierung der Asylpolitiken. Die Mitgliedstaaten könnten – trotz der vorgegebenen Mindeststandards des GEAS – Anreize dafür sehen, die Aufnahmebedingungen möglichst unattraktiv zu gestalten, ein *race to the bottom* stünde zu befürchten. Staaten, die bereits jetzt für Flüchtlinge attraktiv sind, müssten ihre Aufnahmekapazitäten (und auch die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung) noch weiter steigern – es entstünde ein tendenziell zweigeteiltes Europa: eines mit Asylschutz und eines quasi ohne. Eine Verteilung aller Asylsuchenden *ex cathedra* auf die EU-Mitgliedstaaten würde hingegen einen bürokratischen und logistischen Mehraufwand bedeuten, der kaum zu rechtfertigen wäre; zudem würden sich neue Gerechtigkeitsfragen stellen, die auch die Menschenwürde der Flüchtlinge tangieren: Nach welchen Kriterien würde die EU entscheiden, ob ein Schutzsuchender nach Rumänien oder nach Schweden geschickt wird?

Jedenfalls erscheint angesichts der unvermeidbaren „Belastungsasymmetrien“ eine Bewältigung steigender Flüchtlingszahlen in Zukunft nur möglich, wenn sich die Mitgliedstaaten auf ein Verfahren für eine faire und solidarische Teilung der Verantwortlichkeiten einigen. Mit einem u. a. vom Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration

¹³ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Number_of_%28non-EU%29_asylum_applicants_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_by_age_distribution,_2014_%28C2%B9%29_YB15_II.png

¹⁴ Siehe dazu: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-bundesamt-inzahlen-2014-asyl.pdf?__blob=publicationFile#page=15

¹⁵ Vgl. Hirsch, Nadja (Hrsg.) (2013): *Asylum. Ein Europäischer Verteilungsschlüssel für Asylsuchende/Towards A Common European Responsibility For The Asylum Sys System: A European Distribution Key for Asylum-Seekers*, Feldafing.

¹⁶ Siehe dazu: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf

¹⁷ Vgl. SVR (2014): *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin, S. 88f.

vorgeschlagenen Mehrfaktorenmodell zur Ermittlung fairer Aufnahmequoten¹⁸ könnte dies auf zweifache Weise geschehen: Zum ersten könnten die Quoten als Grundlage für eine gerechtere Verteilung dienen, vorrangig etwa bei *Resettlement* (Aufnahme von bereits in Drittstaaten durch den UNHCR anerkannten Flüchtlingen), *Relocation* (EU-interne Weiterverteilung bereits durch einen Mitgliedstaat anerkannter Flüchtlinge) oder der temporären Aufnahme von (Bürger)Kriegsflüchtlingen, für die als Grundlage ebenfalls eine (noch nie angewendete) EU-Richtlinie zur Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms¹⁹ existiert. Zum zweiten könnten die Quoten dazu dienen, ein System des finanziellen Ausgleichs für die Kosten der Unterbringung und die Durchführung der Aufnahme- bzw. Asylverfahren zu entwickeln. Dafür würden die Mitgliedstaaten beispielsweise nach Maßgabe ihrer Aufnahmequote jährlich einen Betrag in einen Solidaritätsfonds einzahlen, wobei dessen Ausstattung an der Gesamtzahl der im jeweiligen Vorjahr in der EU gestellten Asylanträge zu orientieren wäre und ein durchschnittlicher Pauschalbetrag pro Aufnahme zugrunde gelegt würde; die Auszahlungen aus dem Fonds würden sich dann am Jahresende nach der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Asylbewerber richten.

Einen in die Zukunft gerichteten Vorschlag hat jüngst der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration²⁰ skizziert. Der Vorschlag erlaubt, das Dublin-Prinzip aufrechterhalten und es sinnvoll mit der Idee von *free choice* zu kombinieren, in dem eine bislang weitgehend unbeachtete Leerstelle im gemeinsamen Asylrecht adressiert wird: Die gegenseitige Anerkennung der in den Mitgliedstaaten erteilten Aufenthaltserlaubnisse und damit verbunden die Freizügigkeit anerkannter Flüchtlinge innerhalb der EU, wie dies schon die Beschlüsse von Tampere 1999 vorgesehen hatten. Der Vorschlag beschreibt ein Szenario für die mittelfristige Weiterentwicklung des gemeinsamen Asylsystems und setzt einerseits die volle *Dublin-Compliance* der Mitgliedstaaten, andererseits die verbindliche Gestaltung der Aufnahme-, Unterbringungs- und Entscheidungspraxis gemäß den GEAS-Standards voraus. Demnach bleiben weiterhin die Ersteinreisestaaten für die Durchführung der Asylverfahren (und auch für die Rückführung abgelehnter Asylbewerber) zuständig; sind bestimmte Staaten dabei über Gebühr betroffen, sollen sie finanzielle und logistische Hilfe erhalten. Wenn dies gelingt und sich die bislang säumigen Erstaufnahmestaaten (vor allem im Süden und Osten der EU) bei ihrer Aufnahme- und Anerkennungspraxis im Sinne eines Konvergenzprozesses den vorgesehenen Standards weitgehend angenähert haben, kann ein weiterer Schritt getätigt werden, nämlich die Zuerkennung der freien Wohnortwahl nach Abschluss des Asylverfahrens: „Anerkannte Asylbewerber bekämen die Möglichkeit, den Ersteinreisestaat zu verlassen und das Land ihrer Wahl aufzusuchen. Anerkannte Flüchtlinge erhielten eine europaweite Mobilitätsoption und damit Rechte, die ihnen bislang nicht zustehen. [...] Der Vorteil einer solchen

¹⁸ Siehe dazu: <http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/EU-Fluechtlingspolitik-SVR-FB.pdf#page=6>

¹⁹ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=DE>

²⁰ Siehe dazu: <http://www.svr-migration.de/>

Reform für die Mitgliedstaaten liegt auf der Hand: Die als Erstaufnahmestaaten stark in der Verantwortung stehenden Staaten im Süden Europas erhalten nicht nur die vorgesehene finanzielle und logistische Hilfe, sondern auch die Gewissheit, dass ein Teil der in diesen Ländern anerkannten Flüchtlinge in andere Länder im Westen und Norden Europas weiterwandern und dort aufgenommen werden wird. Die Länder des Nordens werden zwar mehr anerkannte Flüchtlinge aufnehmen, aber weniger Asylbewerber, denn derzeit ‚exportiert‘ der Süden Europas einen Teil des flüchtlingspolitischen Problems in den Norden.“²¹

Dringend benötigt: Sichere Zugangswege und Entlastung des Asylsystems

Das gemeinsame EU-Recht gewährt zwar ein Recht auf 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. Diese Problematik hat sich mit der verstärkten Überwachung der europäischen Außengrenze durch die Grenzschutzagentur FRONTEX²², aber auch durch die einzelnen Mitgliedstaaten, verschärft. Eine zentrale Herausforderung besteht somit für die EU darin, Flüchtlingen einen möglichst sicheren Zugang²³ zum humanitären Schutz in Europa – auch jenseits des individuellen Asylrechts – zu bieten.²⁴

Zusätzlich bedarf es dazu eines flüchtlingspolitischen Instrumentariums, das es erlaubt, einerseits flexibler mit akuten Fluchtbewegungen umzugehen, und andererseits das zum individuellen Schutz vor Verfolgung gedachte Asylsystem nicht mit Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen (die oftmals in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen und dies – so bleibt zu hoffen – auch können) zu „verstopfen“. Gerade angesichts der syrischen Flüchtlingskrise ist es notwendig, auf EU-Ebene einen temporären Kollektiv-Schutzstatus in Anlehnung an die bereits genannte Massenzustrom-Richtlinie zu schaffen, um aus humanitären Gründen gemeinsam und koordiniert Flüchtlinge aufzunehmen. Doch hierzu besteht ebenso wenig ein mehrheitlicher politischer 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

²¹ SVR (2015): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin, S. 20.

²² Siehe dazu: <http://frontex.europa.eu/>

²³ Siehe dazu: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf

²⁴ Vgl. Moreno-Lax, Violeta (2012): 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 et al. (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.

müssten eine Art „Asyl-Vorprüfung“ durchführen und dafür speziell geschult werden; 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.

Daher muss sich die EU in den nächsten Jahren vor allem daran messen lassen, inwieweit es gelingt, ein gemeinsames Wiederansiedlungs-Programm (*Resettlement*) in nennenswertem Umfang auf- bzw. auszubauen. Hierbei werden in Kooperation mit dem UNHCR anerkannte Flüchtlinge, die sich in zahlenmäßig stark belasteten Drittstaaten aufhalten, in die EU umgesiedelt. Bislang ist Resettlement in der Gemeinschaft eine *quantité négligeable*: Addiert man die Aufnahmekontingente 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 der Großteil auf die Staaten Schweden, Finnland und Dänemark entfällt.

Eine nachhaltige Flüchtlingspolitik muss eng verschränkt sein mit flankierenden Maßnahmen in anderen Politikfeldern. Die in Politikerreden, aber auch bei friedens- und entwicklungspolitischen Akteuren der Zivilgesellschaft häufig bemühte „Beseitigung von Fluchtursachen“ stellt dabei sicherlich die komplexeste Herausforderung dar. Gefragt sind dafür neben migrations- und entwicklungspolitischen vor allem außenpolitische sowie wirtschafts-, entwicklungs- und handelspolitische Maßnahmen von erheblicher Tragweite, die kaum mit einem migrationspolitischen Primat aufgesetzt werden können. Vordringlich sollte daher sein, potenzielle Migranten über die bereits bestehenden legalen Zuwanderungswege (etwa für Qualifizierte oder Fachkräfte) im Sinne eines „Zuwanderungsmarketing“ besser zu informieren und ggf. auch die (temporäre) Zuwanderung in Tätigkeitsbereiche mit niedriger Qualifikationsstufe zu ermöglichen (etwa über die neue EU-Saisonarbeiterrichtlinie²⁵), um die Anzahl der lebensgefährlichen Einreiseversuche über das Mittelmeer zumindest zu reduzieren.

Welcher Spielraum für Zivilgesellschaft und Ehrenamt?

Eine engagierte Zivilgesellschaft ist für das Ziel einer menschenwürdigen Lösung der Flüchtlingsproblematik in der EU unerlässlich. Auf unterschiedlichsten Ebenen wirkt sich flüchtlingspolitisches Engagement aus, wobei vieles dafür spricht, aus analytischen Gründen zwischen a) der in Nichtregierungsorganisationen professionell verfassten Zivilgesellschaft und b) dem zivilgesellschaftlichen Engagement von Bürgern klar zu unterscheiden.²⁶

a) Die zwischen Brüssel und Straßburg verhandelte europäische Flüchtlings- und Asylpolitik markiert eine diskursive Arena für organisierte Interessen, in der Lobbyorganisationen hochprofessionell

²⁵ Siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=EN>

²⁶ Vgl. Kohler-Koch, Beate (2014): Die Kommission – ein natürlicher Verbündeter der europäischen Zivilgesellschaft? BBE Europa-Newsletter 12/2014.

aufzutreten, um auf Augenhöhe mit den EU-Beamten der Kommission und Staatenvertretern des Rates zu verhandeln. Am Beispiel der Verhandlungen um die Qualifikationsrichtlinie sowie deren Reform lässt sich nachweisen, dass der gestaltende Einfluss von engagierten Nichtregierungsorganisationen vor allem in der Phase der Entwurfserstellung von Asyl-Rechtsakten immens gewachsen ist, gerade gegenüber den „beteiligungsorientierten“ Akteuren im Politikprozess, der Kommission und dem Europäischen Parlament.²⁷ Auch im Deutschen Bundestag ist von einer über die letzten Jahre gewachsenen Advokatorenschaft zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der materiellen Asyl- und Flüchtlingspolitik auszugehen. Zwar war Migrationspolitik von Regierungsseite mit Blick auf die Zivilgesellschaft stets mit hohem Partizipations- und Konsensanspruch versehen, allerdings blieb diese „Beteiligungsorientierung“ – gerade im Asylbereich – in früheren Jahren meist auf Hilfsdienstleistungen bei der praktischen Umsetzung der im politischen Raum beschlossenen Maßnahmen durch Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Interessengruppen reduziert.²⁸ Insbesondere seit der „Hochzönung“ der Flüchtlings- und Asylpolitik auf die europäische Ebene scheint sich, oftmals in enger Zusammenarbeit mit den einschlägigen Organisationen in Brüssel, eine engere Kontroll- und Mitsprachefunktion der aktiven Nichtregierungsorganisationen (wie Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsräte, Menschenrechtsorganisationen oder Pro Asyl) abzuzeichnen. Dafür spricht nicht zuletzt die breite Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an einschlägigen Ausschussanhörungen.²⁹

b) Das konkrete bürgerschaftliche Handeln in der Flüchtlingsarbeit passiert hingegen vor Ort in den Kommunen, es ist *hands on*-Engagement in Sammelunterkünften, bei Behördengängen, in der Schülerbetreuung und bei der Sprachvermittlung. Diesem Engagement, das in allen EU-Mitgliedstaaten mehr oder weniger stark ausgeprägt beobachtet werden kann, kommt eine wichtige Rolle zu: Es bedeutet ein klares Signal an Schutzsuchende, dass sie freundlich und unterstützend aufgenommen werden und sich sicher fühlen können; es legt Zeugnis ab von einer zivilen Willkommengesellschaft, die das Zurechtfinden und die Integration erleichtert.³⁰ Gleichzeitig hat ehrenamtliches Engagement in der Flüchtlingshilfe nicht selten die Funktion eines Reparaturmechanismus für Versäumnisse der öffentlichen Hand; es mildert oder beseitigt Dysfunktionalitäten in der Sicherung der Daseinsvorsorge oder der behördlichen Infrastruktur für Flüchtlinge. So wird in Deutschland vermutlich der größte Anteil ehrenamtlicher Arbeit dort investiert, wo die öffentliche Verwaltung keine angemessenen Dienstleistungen bereitstellt, etwa

²⁷ Vgl. Kaunert, Christian; Léonard, Sarah; Hoffmann, Ulrike (2013): Venue-Shopping and the Role of Non-Governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. In: Comparative Migration Studies Vol. 1, No. 1, S. 179-200.

²⁸ Vgl. Schneider, Jan (2010): Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden, S. 174.

²⁹ Siehe z.B. dazu: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoerungen/42_sitzung_inhalt/364474

³⁰ Vgl. Han-Broich, Misun (2015): Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 14-15/2015, S. 43-49.

weil das Personal nicht für den Umgang mit ihrer teilweise traumatisierten Klientel geschult ist, weil es keine Übersetzungen für Formulare bzw. vor Ort keine Unterstützung durch Dolmetscher gibt oder weil die Förderung von Flüchtlingskindern im Schulsystem nicht ausreicht und Nachhilfeunterricht durch Freiwillige geleistet werden muss.³¹ Bund, Länder und Kommunen waren nicht ausreichend auf die schnell wachsenden Flüchtlingsströme der Jahre 2013 und 2014 vorbereitet, so dass es zu gravierenden Problemen bei der Unterbringung und zu Verfahrensstau kam. Dass diese Engpässe weniger gravierend ausgefallen sind, als eigentlich zu befürchten gewesen wäre, ist auch auf die Leistung zahlloser Freiwilliger in vielen Kommunen zurückzuführen. Doch was hat die EU der Zivilgesellschaft in einem Mitgliedsstaat wie Deutschland dafür zu bieten? Jenseits der Möglichkeiten zur Beteiligung am politischen Prozess, etwa bei öffentlichen Konsultationen der Kommission oder durch das (freilich in Misskredit geratene) Instrument der Europäischen Bürgerinitiative, hält die Europäische Union ein fondspolitisches Instrument bereit, über das zivilgesellschaftliche Akteure mit einem gewissen Organisationsgrad auch in den Genuss materieller Unterstützung kommen können: den für die Jahre 2014-2020 aufgelegten Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)³². Im flüchtlingspolitischen Arm des AMIF können sich auch zivilgesellschaftliche Organisationen mit ihren Initiativen zur Unterstützung, Beratung und Betreuung von Flüchtlingen im Aufnahmeprozess um Mittel bewerben, solange sie als eingetragene juristische Person gelten³³. Dies bietet unter Umständen die Möglichkeit, bürgerschaftliches Engagement zu professionalisieren bzw. zu mehr Wertschätzung zu verhelfen.

Das flüchtlingspolitische Engagement der Zivilgesellschaft zeitigt einen weiteren positiven Effekt: Die *Kontaktgelegenheiten* zwischen Flüchtlingen und Mehrheitsbevölkerung wachsen und damit die Möglichkeiten, Vorurteile abzubauen. Wie eine repräsentative Befragung 2014 ergeben hat, ist die Öffentlichkeit in Deutschland mittlerweile deutlich offener und toleranter gegenüber Asylbewerbern³⁴, als dies noch vor 20 Jahren der Fall war. Diese gewachsene Offenheit strahlt auch auf die Kompetenzen zur Lösung flüchtlingspolitischer Herausforderungen auf europäischer Ebene. Denn sie erlaubt deutschen Politikern eher, in Brüssel und Straßburg als Vorreiter einer gemeinschaftlichen Politik zu agieren, die dem individuellen Wohl und der Menschenwürde von Schutzsuchenden Priorität einräumt. Diesen Spielraum sollten die Verantwortlichen proaktiv nutzen.

³¹ Vgl. Karakayali, Serhat; Kleist, J. Olaf (2015): EFA-Studie – Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014, Berlin: Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

³² Siehe dazu: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU_AMIF/richtlinie-gewaehrung.pdf?__blob=publicationFile

³³ Siehe dazu: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU_AMIF/nationales-programm.pdf?__blob=publicationFile

³⁴ Siehe dazu: http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_AsyL_Studie_FINAL_RZ_einzel.pdf

Autor

Dr. Jan Schneider ist seit 2012 beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration tätig und leitet seit 2013 den SVR-Forschungsbereich. Er ist zudem Research Fellow beim Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut. Die neueste Publikation von Jan Schneider (gemeinsam mit Martin Weinmann) erschien im Jahr 2015: Schneider, Jan/ Weinmann, Martin 2015: Diskriminierung türkeistämmiger Jugendlicher in der Bewerbungsphase. Ein Korrespondenztest am deutschen Ausbildungsmarkt, in: Scherr, Albert (Hrsg.): Diskriminierung migrantischer Jugendlicher in der beruflichen Bildung. Stand der Forschung, Kontroversen, Forschungsbedarf, Weinheim/ Basel, 115-142.

Weitere Informationen: www.svr-migration.de/mitarbeiter/dr-jan-schneider/

Kontakt: schneider@svr-migration.de

Redaktion:

BBE Europa-Nachrichten – Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 4

europa-bbe(at)b-b-e.de

www.b-b-e.de