

Europäische Solidarität für Flüchtlinge?



Die Verträge, auf denen die Europäische Union (EU) rechtlich gründet, kennen ein „gemeinsames europäisches Asylsystem“. Wer die nicht enden wollenden Berichte in den Medien über das Gerangel um Grenzschließungen und Aufnahmequoten zwischen den EU-Mitgliedstaaten verfolgt, wird davon eher überrascht sein. Denn in der Praxis ist weder von einem „System“ noch von einer „europäischen“ Reaktion auf die Ankunft von Flüchtlingen etwas zu spüren. Die Zahl derer, die in Europa Schutz suchen, steigt seit 2010. Sie hat im letzten Jahr einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. 2015 wurden in der EU knapp 1.120.000 Asylanträge gestellt, davon in Deutschland, wohin alleine mehr als eine Million Menschen geflohen sein sollen, knapp 442.000.

Von einer „Flüchtlingskrise“ ist allgemein die Rede, und das bezieht sich nicht nur auf die steigende Nachfrage nach Schutz, sondern ganz offensichtlich auf die Schwierigkeiten, darauf angemessen zu reagieren. Auch wenn es reichlich übertrieben ist, den Staatsnotstand auszurufen und von einer Herrschaft des Unrechts zu sprechen: Ein Versagen des Europäischen Asylsystems lässt sich nicht übersehen. Das hat seine Gründe, die weitgehend in den systemischen Schwächen der geltenden Regeln begründet sind. Ob sie behoben werden können, erscheint zweifelhaft – zumindest zu der Zeit, zu der dieser Bericht geschrieben wird. Angesichts des Reformdrucks mag sich im Zeitpunkt, in dem diese Zeilen gelesen werden, eine Lösung abzeichnen oder gar vereinbart worden sein. Wie auch immer sie aussieht: Wesentliche Bedeutung kommt der Frage zu, wie die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge aussehen, insbesondere in welchem Umfang ihnen soziale Rechte eingeräumt werden.

Vorweg ist es allerdings wichtig, etwas begriffliche Klarheit zu schaffen – zumal es daran in der öffentlichen Diskussion oft mangelt. Dabei geht es weniger um sprachliche Präzision als um eine eindeutige Erfassung verschiedener Personengruppen. Das ist wichtig, weil die Rechte im Aufenthalt von den Rechten auf Aufenthalt abhängen, und die Aufenthaltsrechte wiederum von dem Status ausländischer Personen. Prinzipiell werden zwei Gründe unterschieden, auf denen die Gewährung von Schutz für Ausländer beruhen kann: Erstens die Flüchtlingseigenschaft, die sich nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (mit Protokoll von 1976) richtet und voraussetzt, dass eine Person „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt“ (Art. 1 A Nr. 2 GFK). Dieser Begriff deckt sich weitgehend mit dem des „politisch Verfolgten“, der nach dem Grundgesetz Recht auf Asyl besitzt (Art. 16a Abs. 1 GG). Zweitens der sogenannte „subsidiäre Schutz“. Er umfasst Fälle, in denen die Flüchtlingseigenschaft nicht gegeben ist, weil insbesondere keine bestimmte Verfolgungsmotivation vorliegt, aber Personen „tatsächlich Gefahr laufen“, einen „ernsthaften Schaden“ in ihrer Heimat zu erleiden. Das schließt „eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ ein. Beide Schutzgründe werden heute als „internationaler Schutz“ bezeichnet, weil traditionell der Begriff „Asyl“ Flüchtlingen im engeren Sinn vorbehalten ist.

Präzise wäre es deshalb, einerseits von Asylberechtigten und andererseits von subsidiär Schutzberechtigten zu sprechen. Außerdem muss danach unterschieden werden, ob jemand erst einen Schutz beantragt oder schon erhalten hat. Für die Dauer des Verfahrens ist das Aufenthaltsrecht unklar und folgt (nur) aus der Notwendigkeit, die Schutzberechtigung zu überprüfen. Antragsteller sind also zunächst Asylbewerber oder Schutzsuchende. Wird entsprechend differenziert, kann dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend das Wort Flüchtlinge als Oberbegriff verwendet werden, der alle Schutzberechtigten und Schutzsuchenden einschließt.

Das eingangs angesprochene „gemeinsame europäische Asylsystem“ beruht auf vier Pfeilern, die erstmals um die Jahrtausendwende geschaffen und in den letzten Jahren, d.h. vor dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen – zumindest größtenteils –, renoviert worden sind. Sie betreffen an sich alle wesentlichen Aspekte der Schutzgewährung. Da ist zunächst die sog. Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95). In ihr werden die Voraussetzungen für den internationalen Schutz ebenso festgelegt wie grundlegende Rechte, die mit der Verleihung eines Schutzstatus verbunden sind. Zweitens existiert eine Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32), die Bestimmungen über das Verfahren zur Verleihung und Aberkennung der Schutzberechtigung enthält. Drittens werden in einem eigenen Rechtsakt, der Aufnahme richtlinie (RL 2013/33), die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende bestimmt. Viertens und schließlich ist zu klären, welcher Mitgliedstaat in der EU für die Prüfung von Schutzanträgen zuständig ist. Das regelt die mittlerweile sehr bekannt gewordene Dublin III-Verordnung (VO 604/2013), die flankiert wird durch Anforderungen an die Registrierung von Schutzsuchenden (sog. Eurodac-Verordnung 203/2013).

Obwohl mit den genannten Rechtsvorschriften eine Einheitlichkeit zumindest in grundlegenden Fragen erreicht worden sein sollte, funktionieren sie in der Praxis nicht. Da ist zum einen die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedliche Auslegung der Schutzvoraussetzungen. Sie kommt darin zum Ausdruck, dass die Anerkennungsquoten für Schutzsuchende aus bestimmten Herkunftsstaaten innerhalb der EU stark schwanken – was kaum alleine mit individuellen Besonderheiten in den zu entscheidenden Fällen erklärt werden kann. Sehr viel gravierender sind die Schwächen des sog. Dublin-Systems. Lange Zeit konnten sich die in der Mitte Europas gelegenen Staaten darauf verlassen, dass sie keine Flüchtlinge aufnehmen mussten. Denn zuständig sind primär die Staaten, in denen ein Flüchtling einreist, also die an den Außengrenzen gelegenen Staaten. Mit der zunehmenden Zahl an Flüchtlingen wollten oder konnten die Grenzstaaten diese Verpflichtung nicht mehr erfüllen. In einem Raum der offenen Binnengrenzen, dem sog. Schengen-Raum, führte diese Situation zu einer weitgehend ungesteuerten Zuwanderung. Das ist der Grund, warum einige Länder wie Schweden, Österreich und die meisten Balkanstaaten ihre Grenzen schließen und damit eine Wanderung innerhalb der EU zu unterbinden oder zu beschränken versuchen. Dass dies wiederum zu schwer erträglichen Situationen in den Grenzstaaten führt, ist nicht zu übersehen.

Die Schwierigkeit der gegenwärtigen Situation liegt darin, dass auch in der Asylpolitik nicht weniger, sondern „mehr Europa“ gebraucht würde. Der Zustand des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ erinnert nicht umsonst an den des Euro als zentralen Bestandteil der europäischen „Wirtschafts- und Währungsunion“. Hier wie dort gilt, dass manche Grundlagen, die für das Funktionieren einer gemeinsamen Politik unerlässlich sind, nicht vergemeinschaftet worden sind. Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen muss insbesondere die Sicherung der Außengrenzen als gemeinsame Aufgabe aller Mitgliedstaaten begriffen werden. Darüber hinaus wäre es erforderlich, gemeinsam eine Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen zu übernehmen.

Gerade in einer Situation wie sie gegenwärtig gegeben ist, nämlich bei der durch einen Bürgerkrieg in einer angrenzenden Region ausgelösten Massenflucht, steht mit der Vereinbarung von Kontingenten ein besonders geeignetes Mittel zur Verfügung. Denn solche Kontingente erlauben den Flüchtlingen eine sichere Einreise und entlasten in den Aufnahmestaaten die Behörden und Gerichte von aufwendigen Verfahren der Einzelfallprüfung. Tatsächlich existiert dafür



DIE SCHWIERIGKEIT DER GEGENWÄRTIGEN SITUATION LIEGT DARIN, DASS AUCH IN DER ASYL-POLITIK NICHT WENIGER, SONDERN „MEHR EUROPA“ GEBRAUCHT WIRD.

in der EU eine eigene Rechtsgrundlage, nämlich die Richtlinie über temporären Schutz (RL 2001/55). Schon in ihrem langen Namen steht, dass sie auch „einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“ dient. Über eine solche Verteilung konnte aber innerhalb der EU keine Einigkeit erzielt werden. Deshalb läuft die Richtlinie leer und ist bis heute nicht angewendet worden.

Wie auch immer die Aufnahme von Flüchtlingen in der EU gesteuert werden soll: Sie kann nur gelingen, wenn für die Ausgestaltung des Aufenthalts gemeinsame Standards bestehen, die ein menschenwürdiges Leben in allen Mitgliedstaaten garantieren. Das gilt insbesondere auch, wenn es um die Einhaltung von Zuständigkeitsvorschriften geht. Denn grundsätzlich ist ein Mitgliedstaat berechtigt, einen Flüchtling in einen anderen Mitgliedstaat zurückzuführen, wenn dieser andere Mitgliedstaat nach den bestehenden Vorschriften die Pflicht hat, das Verfahren auf internationalen Schutz durchzuführen. Allerdings scheidet diese Möglichkeit aus rechtlichen Gründen, sofern ein zuständiger Mitgliedstaat Flüchtlinge während des Verfahrens nicht menschenwürdig behandelt. Hintergrund ist die Verpflichtung aller EU-Mitgliedstaaten, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Rechte zu achten. Kein Staat darf sich an solchen Verstößen dadurch beteiligen, dass er einen Schutzsuchenden durch eine Überstellung einer menschenrechtswidrigen Behandlung aussetzt. Das bedeutet aber auch: Ein Staat kann sich seiner Verpflichtung zur Schutzgewährung dadurch entziehen, dass er Flüchtlingen soziale Mindestrechte verwehrt. Darauf müsste reagiert werden, indem EU-Organe die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, entsprechende Menschenrechtsverstöße zu unterlassen, durchsetzen. Letztendlich aber kommt es darauf an, dass alle Staaten der EU ihre Verantwortung für die Wahrung sozialer Standards akzeptieren und danach praktisch handeln.

Wie aber sehen diese Standards aus? Mit dieser Frage hat sich ein rechtsvergleichendes Projekt des MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik beschäftigt. Einbezogen wurden die südeuropäischen Grenzstaaten Spanien, Italien und Griechenland, zwei auf der sogenannten Balkanroute liegende Staaten (Ungarn und Bulgarien), die wichtigsten Nachbarstaaten Deutschlands (Frankreich, Österreich, Polen und die Niederlande), ferner das Vereinigte Königreich, Schweden und die Türkei. Die Untersuchung konzentrierte sich auf soziale Rechte von Schutzsuchenden während der Anerkennungsverfahren, und zwar bezogen auf vier Bereiche: die

Unterbringung, die Sicherung des Lebensunterhalts, die Gesundheitsversorgung und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Für alle diese Bereiche enthält das EU-Recht Vorgaben mit der bereits erwähnten Aufenthaltsrichtlinie. Diese Richtlinie wurde erstmals im Jahr 2003 erlassen und ist 2013 reformiert worden. Ihr Ziel besteht darin, den Antragstellern „ein menschenwürdiges Leben“ zu ermöglichen und „vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten“ zu gewährleisten, auch um eine „auf unterschiedliche Aufnahmevervorschriften zurückzuführende Sekundärmigration“ einzudämmen (Erwägungsgründe 11 und 12). Die Richtlinie war im Wesentlichen bis spätestens zum 20.7.2015 in nationales Recht umzusetzen. Vor diesem Hintergrund stellte sich erstens die Frage, wie weit die Mitgliedstaaten mit dieser Umsetzung gekommen sind, und zweitens, ob sich im Zusammenspiel zwischen nationalem Recht und unionsrechtlichen Mindestvorgaben gemeinsame Standards herausbilden, die dann zu wenigstens im Grundsatz gleichen Aufenthaltsbedingungen der Schutzsuchenden führen.

DIE STEUERUNG DER AUFNAHME VON FLÜCHTLINGEN IN DER EU KANN NUR GELINGEN, WENN FÜR DIE AUSGESTALTUNG DES AUFENTHALTS GEMEINSAME STANDARDS BESTEHEN, DIE EIN MENSCHENWÜRDIGES LEBEN IN ALLEN MITGLIEDSTAATEN GARANTIEREN.

Die rechtsvergleichende Bestandsaufnahme ist ernüchternd. In den Mitgliedstaaten herrscht ein wahrer Flickenteppich an Regelungen. Die nationalen Rechtsordnungen sehen unterschiedlichste Leistungsarten, Leistungsmodalitäten und Leistungsumfänge vor, die zudem je nach Stadium des Asylverfahrens oder auch der jeweils vorgesehenen Verfahrenart (beschleunigtes Verfahren, reguläres Verfahren, Dublin-Verfahren) variieren. Hinsichtlich der Unterbringung sind Aufenthaltsbeschränkungen während des Verfahrens die Regel. Von den im EU-Recht vorgesehenen drei Unterbringungsmöglichkeiten – „Räumlichkeiten für die Dauer der Prüfung eines an der Grenze oder in Transitzonen gestellten Antrags“, „Unterbringungszentren“ und privaten oder „anderen für die Unterbringung von Antragstellern geeigneten

Räumlichkeiten“ – wird in unterschiedlichem Maße in den Vergleichsländern Gebrauch gemacht. Es existieren zwar einige Qualitätsvorschriften, aber die ganz offensichtlich vorhandenen Schwierigkeiten, tatsächlich eine angemessene Unterbringung zu ermöglichen, sind unübersehbar. Es fehlt an Unterkünften in ausreichender Zahl. Das ist Folge einer unzureichenden Vorbereitung auf die starke Inanspruchnahme des internationalen Schutzes in vielen Ländern.

Was die materiellen Leistungen angeht, gilt ein „angemessener Lebensstandard“ als unionsrechtliche Vorgabe, der insofern etwas näher umschrieben wird, als dessen Einhaltung die Gewährleistung des Lebensunterhalts sowie des Schutzes der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern voraussetzt. Bei der Sicherung des Lebensunterhalts setzen nicht wenige Länder auf eine – grundsätzlich mögliche – Differenzierung gegenüber einem allgemeinen Hilfeniveau. Das ist vielerorts unübersehbar mit der Gefahr verbunden, die Einhaltung des Existenzminimums zu verfehlen.



EIN RECHTSVERGLEICHENDES PROJEKT UNSERES INSTITUTS ERGAB, DASS DIE SOZIALEN STANDARDS IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN DER EU EIN WAHRER FLICKENTEPPICH SIND.

Etwas günstiger scheint die Situation bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen zu sein. Insofern lassen sich unterschiedliche, am Aufenthaltsstatus orientierte Regelungsansätze feststellen, die im Ergebnis zu drei verschiedenen Situationen führen: Erstens können in einigen Vergleichsrechtsordnungen Asylsuchende die gleichen Leistungen der Krankenbehandlung in Anspruch nehmen wie Staatsbürger (etwa in Italien, Polen und dem Vereinigten Königreich). Zweitens kann innerhalb der allgemeinen Grundversorgung Asylbewerber auch nur der Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung gewährt werden, die nicht unbedingt deckungsgleich ist mit nationalen Basisleistungskatalogen. Drittens existiert mancherorts eine Begrenzung des Behandlungsanspruchs auf eine Akutversorgung. Im Übrigen zeigen

schon die Erfahrungen mit der Situation in Deutschland, dass es bei den Gesundheitsleistungen vor allem auf die tatsächliche Versorgungspraxis ankommt, die alles andere als reibungslos abläuft.

Im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt schließlich sind die in den meisten Mitgliedstaaten bestehenden Hürden nicht zu übersehen. Das Unionsrecht hält den Mitgliedstaaten dafür viele Möglichkeiten offen: Der Zugang muss Asylbewerber erst nach neun Monaten eröffnet werden, und auch das steht unter dem Vorbehalt, dass über den Schutzantrag noch nicht entschieden worden ist. Der Vorrang für Unionsbürger und aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige aus arbeitsmarktpolitischen Gründen ist eine verständliche Einschränkung, die Durchführung der entsprechenden Prüfung aber oft zu umständlich, womit die unionsrechtliche Verpflichtung, Antragstellern einen „effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren“, viel zu oft unerfüllt bleibt. Dazu kommt, dass Asylbewerber in einigen Staaten nur bestimmten Beschäftigungen nachgehen dürfen, etwa Saisontätigkeiten oder ausgewählten Mangelberufen. Ihnen wird zwar eine Beschäftigung innerhalb der Asylunterkunft gestattet. Die Zahl dieser Beschäftigungsmöglichkeiten bleibt jedoch äußerst beschränkt, und die Verdienstmöglichkeiten sind mehr als bescheiden.

Die derzeitige Situation ist also einerseits durch viele praktische Schwierigkeiten gekennzeichnet, von denen immer wieder zu hören, zu lesen und zu sehen ist. Andererseits bleibt auch rechtlich gesehen noch viel zu tun, um zu den angestrebten unionsweit vergleichbaren Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu kommen. Die Europäische Kommission hat nicht umsonst bis zum Frühjahr 2016 eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen säumige Mitgliedstaaten eingeleitet. Immerhin sind einige Ansätze erkennbar, auf denen weiter aufgebaut werden kann. Dazu gehört ganz allgemein der Umstand, dass Schutzsuchenden Leistungen und Teilhabemöglichkeiten in den Mitgliedstaaten weitgehend durch gesetzliche Vorschriften mit individuellen Ansprüchen eingeräumt werden. Dazu gehört ferner das Bemühen einiger nationaler Gerichte, die Anforderungen an ein menschenwürdiges Leben konkreter zu fassen. So hat das Bundesverfassungsgericht im Sommer 2014 entschieden, auch „eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland“ rechtfertige es nicht, „den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken“. Vielmehr müsse – einer 2010 zu den sogenannten Hartz IV-Leistungen ergangenen Entscheidung

entsprechend – auch Flüchtlingen ab Beginn des Aufenthalts ein soziokulturelles Existenzminimum gewährt werden. An diese Entscheidung hat wenig später der High Court of Justice für England and Wales angeknüpft und ausgeführt, es seien bei der Berechnung von Leistungen für Asylbewerber alle für die Deckung des persönlichen Lebensbedarfs erforderlichen Bestandteile zu berücksichtigen.

Allerdings zeigt sich, dass die Umsetzung dieser Rechtsprechung auf Schwierigkeiten stößt. Das in England zuständige Ministerium hat zwar nach eigenem Bekunden mittlerweile eine neue Leistungsberechnung angestellt, ist im Ergebnis dabei aber zu keinen höheren Leistungsansprüchen gekommen. Nach wie vor können Asylbewerber im Vereinigten Königreich nur eine Geldleistung beanspruchen, die sich auf die Hälfte des Sozialhilfesatzes beläuft. Auch in anderen Ländern hilft eine eher großzügige rechtliche Ausgestaltung oft nicht: Wenn etwa in Italien alle Ausländer die allgemein vorgesehenen Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen und in Griechenland auch Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt haben, setzt das immer eine vollständige Registrierung voraus. Solange es schon daran und an einer ordnungsgemäßen Unterbringung fehlt, laufen die sozialen Rechte in der Praxis leer. Es bedarf also eines die Herausforderungen annehmenden politischen Willens und einer effektiven Bürokratie. Und es besteht natürlich letztendlich auch hier ein Zusammenhang mit der Kontrolle von Grenzen und der Verteilung von Schutzsuchenden.

Im Ergebnis zeigt sich: Die Herausbildung von Aufnahme-standards, die dem in der ganzen EU geltenden Ziel, eine menschenwürdige Existenz zu sichern, entsprechen, steht ganz offensichtlich erst am Anfang. Es bedarf weiterer gesetzlicher Konkretisierungen sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene, und es fehlt oft an gerichtlichen Entscheidungen, die diese Konkretisierungen nötigenfalls einfordern würden. Insofern ist auch die rechtsvergleichende Arbeit fortzusetzen. Insbesondere neue Reformen, die in vielen Ländern auch die sozialen Rechte der Bürgerkriegsflüchtlinge betreffen, bedürfen einer kritischen wissenschaftlichen Begleitung. Ohne die Gewährleistung ausreichender sozialer Rechte auf einer gemeinsamen Grundlage ist das eingangs genannte „gemeinsame europäische Asylsystem“ nicht funktionsfähig. Das bringt uns am Ende zurück zu der erwähnten vertraglichen Rechtsgrundlage der EU. Dort ist zu lesen, dass für das europäische Asylrecht die Grundsätze „der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ gelten (Art. 80 AEUV). Das steht im Indikativ Präsens. In Wirklich-

keit muss es aber gegenwärtig darum gehen, gerade auch im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen eine europäische Solidarität herzustellen – oder besser gesagt, dafür zu sorgen, dass ein gemeinsames Einstehen und sich gegenseitiges Helfen tatsächlich zur Grundlage der europäischen Integration werden.

**OHNE DIE GEWÄHRLEISTUNG AUSREICHENDER
SOZIALER RECHTE AUF EINER GEMEINSAMEN
GRUNDLAGE IST DAS „GEMEINSAME EUROPÄISCHE
ASYLSYSTEM“ NICHT FUNKTIONSFÄHIG.**

