



READER

Flucht und Asyl

von

Hilde Mattheis, Vorsitzende DL21

Stand: Oktober 2017



Inhalt

Einleitung.....	2
I. Zahlen und Fakten.....	4
Flüchtlinge weltweit.....	4
Flüchtlinge in Europa.....	5
Flüchtlinge in Deutschland.....	5
II. Rechtliche Grundlagen international.....	12
Die Genfer Flüchtlingskonvention.....	12
Zusatzprotokoll von 1967.....	12
New Yorker Erklärung von 2016.....	13
UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Kriegsflüchtlingen.....	13
III. Rechtslage in Deutschland.....	13
Grundrecht auf Asyl.....	13
Einschränkung des Grundrechts auf Asyl.....	13
Asylpakete I und II.....	14
IV. Die Flüchtlingskrise 2015 in Deutschland: Eine Chronologie.....	15
Die Fehler von 2015/16 und was sich ändern muss.....	16
V. Die Festung Europa.....	18
Die Schließung der Balkanroute.....	18
Das EU-Türkei-Abkommen.....	18
Die Einschränkung der Seenotrettung.....	19
Der EU-Flüchtlingsgipfel vom August 2017.....	20
Fazit.....	22

Einleitung

65,5 Mio. Menschen, die von Flucht und Vertreibung betroffen waren, zählte das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) Ende des Jahres 2016 weltweit. Nie zuvor waren es so viele. Nur ein Bruchteil von ihnen gelangt nach Europa. Die meisten sind Vertriebene im eigenen Land oder schaffen es nur bis in die Nachbarstaaten ihrer alten Heimat. Es sind die armen und ärmsten Länder der Welt, die die meisten Flüchtlinge beherbergen, während sich das wohlhabende Europa, das mit seiner Wirtschaftspolitik und seinen Rüstungsexporten in nicht unerheblichem Maße zu den Fluchtursachen beiträgt, immer mehr abschottet. Immer neue Schikanen werden erdacht, um den Schutzsuchenden die Einreise nach Europa zu erschweren, immer neue Abkommen – mit teilweise ausgesprochen fragwürdigen Partnerländern – werden geschlossen. Dabei wird das Leid der Menschen billigend in Kauf genommen. Diejenigen, deren Angst vor allem, was sie nicht kennen, sich in blindem Hass äußert, werden immer lauter. Statt sich den Rechtspopulisten, die gegen Menschen hetzen, die vor Krieg und Gewalt fliehen, entschieden entgegenzustellen, knicken die etablierten Parteien Europas vor ihnen ein und verschärfen ihre Gesetze, um Asylsuchende fernzuhalten. Doch wer tagtäglich im Bombenhagel um sein Leben fürchten muss, wer aus einem Dorf kommt, das nicht mehr existiert, weil es von Milizen niedergebrannt wurde, wer vielleicht alle Angehörige bei einem gewaltsamen Angriff verloren hat, der wird sich trotzdem auf die Suche nach einem besseren Leben machen.

So wie im Bundestagswahlkampf wird das Thema Flucht und Asyl auch in den anstehenden Koalitionsverhandlungen zu einen Schwarz-Gelb-Grünen Bündnis im Fokus stehen. Der nun gefundene „Kompromiss“ innerhalb der Unionsparteien sieht die von der CSU fortwährend geforderte Zahl von 200.000 im Jahr vor. Diese Zahl bezieht sich auf den humanitären Zuzug, Arbeitsmigration oder die europäische Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt sollen davon nicht betroffen sein. Menschen, die neu Asyl beantragen, verbleiben in speziellen Aufenthaltszentren bis über ihr Verfahren entschieden ist. Die Verfahren sollen in speziellen „Entscheidungs- und Rückführungszentren“ gebündelt werden. Der Familiennachzug soll auch über den März 2018 hinaus ausgesetzt bleiben. Zudem möchte die Union die sogenannten sicheren Herkunftsländer mindestens um Marokko, Algerien und Tunesien erweitern. Für die Steuerung der Fachkräfte soll es ein neues Gesetz geben. Wieviel von diesen Punkten nach den Verhandlungen mit FDP und Grünen übrig bleibt sei dahingestellt.

Wir setzen uns für eine humanitäre Flüchtlingspolitik ein. Das Recht auf Asyl darf nicht zur Disposition stehen. Wir müssen eine Debatte führen, die auf Fakten basiert und nicht mit den Ängsten der Menschen spielt. Die Frage, ob ein Land als sicher eingestuft werden kann, muss sich nach der Lage im betreffenden Land richten und nicht willkürlich nach Obergrenzen in Deutschland. Die weitere Aussetzung des Familiennachzugs, von der vor allem syrische Flüchtlinge betroffen sind, ist menschenverachtend – zumal Schutzsuchende aus Syrien seit der Aussetzung des Familiennachzugs überwiegend nur noch den

subsidiären Schutzstatus zuerkannt bekommen. Eine wirkliche Integration wird dadurch weiter erschwert. Asylpolitik muss sich an den Bedürfnissen der Schutzsuchenden orientieren. Das erfordert Mut und Standfestigkeit, sich den rechtspopulistischen Parolen entgegenzustemmen und zu Menschenwürde und Menschenrechten zu stehen.

Im Folgenden wollen wir einen Überblick darüber geben, woher die meisten Flüchtlinge kommen, in welchen Ländern sie hauptsächlich unterkommen, wie sich die Zahl der Flüchtlinge in den letzten Jahren verändert hat. Wir blicken zurück auf die so genannte Flüchtlingskrise des Jahres 2015 und zeigen auf, welche Fehler damals gemacht wurden. Außerdem stellen wir dar, wie die EU sich immer weiter zu einer Festung Europa entwickelt. Schließlich gehen wir auf die rechtlichen Grundlagen auf internationaler und nationaler Ebene ein, in denen die Aufnahme von Flüchtlingen geregelt werden.

Flucht und Vertreibung werden wir immer mit anderen Themen wie Entwicklungshilfepolitik und Rüstungskontrolle debattieren. In diesem Reader wird dies nur ansatzweise sichtbar. Wir wollen mit diesem Reader unsere Verantwortung in der Großen Koalition aufgreifen und dazu beitragen, dass die SPD eine eigene glaubwürdige Position entwickelt.

Hilde Mattheis, MdB

Vorsitzende DL 21

I. Zahlen und Fakten

Flüchtlinge weltweit

Ende 2016 waren 65,5 Mio. Menschen von Flucht und Vertreibung betroffen (300.000 Personen mehr als 2015). Das UNHCR unterteilt diese Menschen in drei Gruppen: 1) Flüchtlinge, also Menschen, die vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen fliehen. 2) Binnenflüchtlinge, also Menschen, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht sind. 3) Asylsuchende.

Die Zahl der Flüchtlinge lag 2016 bei 22,5 Mio. Menschen. Die Hälfte der Flüchtlinge sind Kinder. 2016 ertranken mehr als 5.000 Flüchtlinge im Mittelmeer. Im ersten Halbjahr 2017 waren es 2.253 Menschen. Die größte Gruppe von Flüchtlingen kommt aus Syrien und zählt 5,5 Mio. Menschen. Darauf folgt der Südsudan als zweitgrößten Gruppe mit 739.000 Menschen. Im Juni 2017 waren es bereits 1,87 Mio. Geflüchtete aus dem Südsudan.

Die Zahl der Binnenflüchtlinge lag bei 40,3 Mio. Syrien, Irak und Kolumbien stellen dabei die Länder mit den meisten Binnenflüchtlingen dar.

Die Zahl der Asylsuchenden lag bei 2,8 Mio. Menschen.

84% der Flüchtlinge leben in Ländern mit mittlerem oder niedrigem Einkommen, 4,9 Mio. der Flüchtlinge sind in die am wenigsten entwickelten Länder geflohen. Der Grund dafür ist die geografische Nähe dieser Länder zu den Konfliktregionen.

Diese Aufnahmeländer sind auf die Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft angewiesen. Das am stärksten von Flucht und Vertreibung betroffene Land ist Syrien mit 12 Mio. Menschen, die entweder im oder außerhalb des Landes auf der Flucht sind. Das sind fast zwei Drittel der Einwohner. Weitere Länder sind:

- Kolumbien (7,7 Mio.)
- Afghanistan (4,7 Mio.)
- Irak (4,2 Mio.)
- Südsudan (3,3 Mio.)

Die Hauptaufnahmeländer sind:

- Türkei: 2,9 Mio.
- Pakistan: 1,4 Mio.
- Libanon: 1 Mio.
- Iran: 979.000
- Uganda: 940.800
- Äthiopien: 791.600

Flüchtlinge in Europa

Die Zahl der Flüchtlinge in Europa war im ersten Halbjahr 2017 rückläufig. Während 2016 im gesamten Jahr 181.436 Menschen (UNHCR 28.02.2017) nach Europa flohen, waren es im ersten Halbjahr 2017 83.752 Menschen. Auf ihrer Flucht wurden die Menschen oft Opfer von Gewalt durch Schlepper oder die Staatsgewalt (UNHCR, 24.08.2017). Die meisten von ihnen kamen von Nordafrika nach Italien übers Mittelmeer. 40% der Menschen, die in Italien an Land gingen bekamen einen Schutzstatus. 11.400 Flüchtlinge waren unbegleitete Kinder.

Flüchtlinge in Deutschland

2016 kamen 321.000 Flüchtlinge nach Deutschland und damit deutlich weniger als 2015 als es noch fast 900.000 waren (Pro Asyl 2017). Die meisten Flüchtlinge kamen aus Syrien (~ 89.000), Afghanistan (~ 48.500), dem Irak (~ 45.000), Iran (~ 13.000) und Eritrea (~ 12.000). Die Zahl der Menschen, die aus dem Westbalkan kamen, ging dagegen zurück (Pro Asyl 2017). Mehr als ein Drittel der Schutzsuchenden war weiblich, Minderjährige machen rund 36% aus (Pro Asyl 2017).

Die Gesamtschutzquote ist von 60,4% im Jahr 2015 zwar auf 71,4% im Jahr 2016 gestiegen, allerdings hat die Schutzqualität abgenommen. Vor allem syrische Flüchtlinge bekamen häufig nur noch subsidiären Schutz. Während sie 2015 noch fast zu 100% den vollen Schutz zuerkannt bekamen, waren es 2016 nur noch gut 58%, 42% erhielten nur noch den subsidiären Schutzstatus. Ein Viertel der afghanischen Flüchtlinge erhielt sogar nur noch ein Abschiebeverbot (Pro Asyl 2017). Gestiegen ist auch der Anteil der abgelehnten Flüchtlinge aus dem Irak und Afghanistan (Pro Asyl 2017).

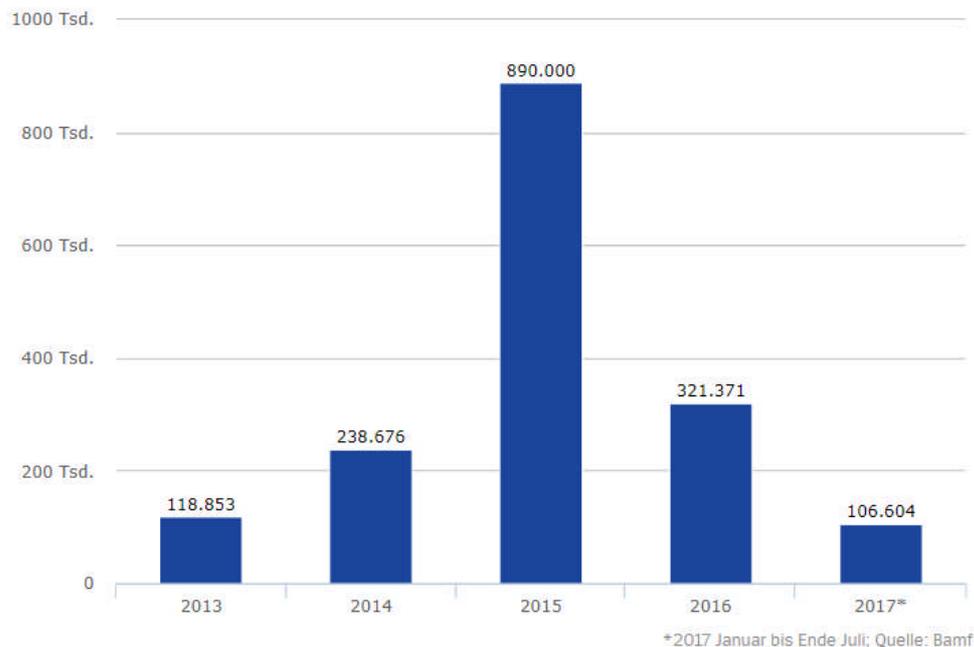
Asylsuchende bekommen in Deutschland Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Wie dies umgesetzt wird, unterscheidet sich in den verschiedenen Bundesländern und Kommunen. Teilweise bekommen sie statt Bargeld nur Sachleistungen, statt der regulären nur eine medizinische Notversorgung oder sie leben in Sammelunterkünften statt in einer Wohnung (Pro Asyl 2017).

Aktuelle Entwicklung Asylverfahren und Integration in Deutschland

Zuzüge:

Nach dem Jahr 2015 haben die Zahlen der Menschen, die in unserem Land Asyl suchen deutlich abgenommen. Für das Jahr 2017 wird mit weniger als 200.000 Asylsuchenden gerechnet.

Zugänge von Asylsuchenden



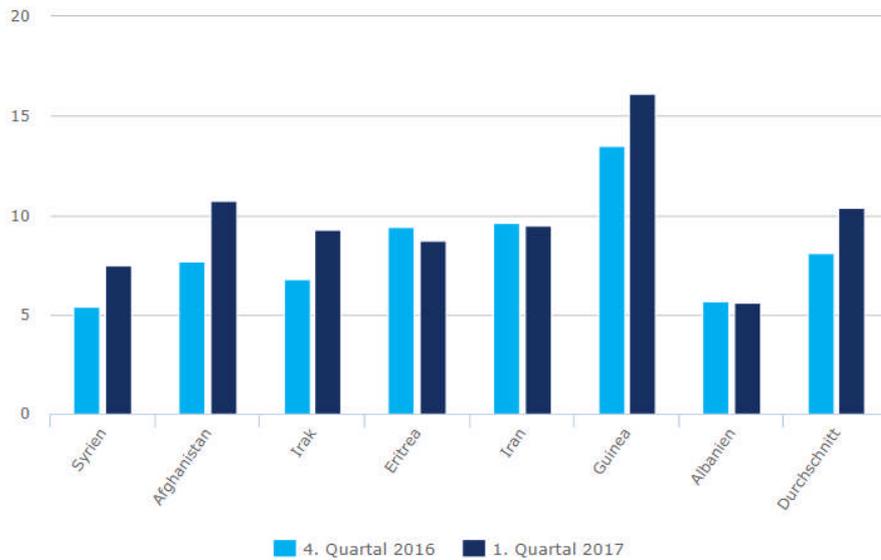
Asylverfahren durch das BAMF:

Die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren konnte das BAMF trotz großer Anstrengungen nicht reduzieren - im Gegenteil. Im 4. Quartal 2016 dauerte ein Asylverfahren von förmlicher Antragsstellung bis zur Entscheidung durchschnittlich 8,1 Monate, im [ersten Quartal 2017](#) 10,4 Monate und im zweiten Quartal 2017 sogar 11,7 Monate. Begründet wird die lange Dauer damit, dass man in den letzten Monaten viele Verfahren abgeschlossen habe, die schon sehr lange anhängig sind oder besonders komplex seien.

Tatsächlich ist die Zahl der offenen Verfahren von knapp 385.000 im Januar 2017 auf knapp 130.000 Ende Juli 2017 gesunken. Laut BAMF geht die Bearbeitung von Asylanträgen, die seit dem 1. Januar 2017 gestellt wurden, deutlich schneller - weniger als zwei Monate. Allerdings ist diese Zahl nur eingeschränkt aussagekräftig, denn die Anträge darunter, die bis Ende Juli noch nicht entschieden wurden, fließen gar nicht in diese Statistik ein.

Dauer von Asylverfahren für ausgewählte Hauptherkunftsländer

Durchschnittliche Bearbeitungszeit in Monaten



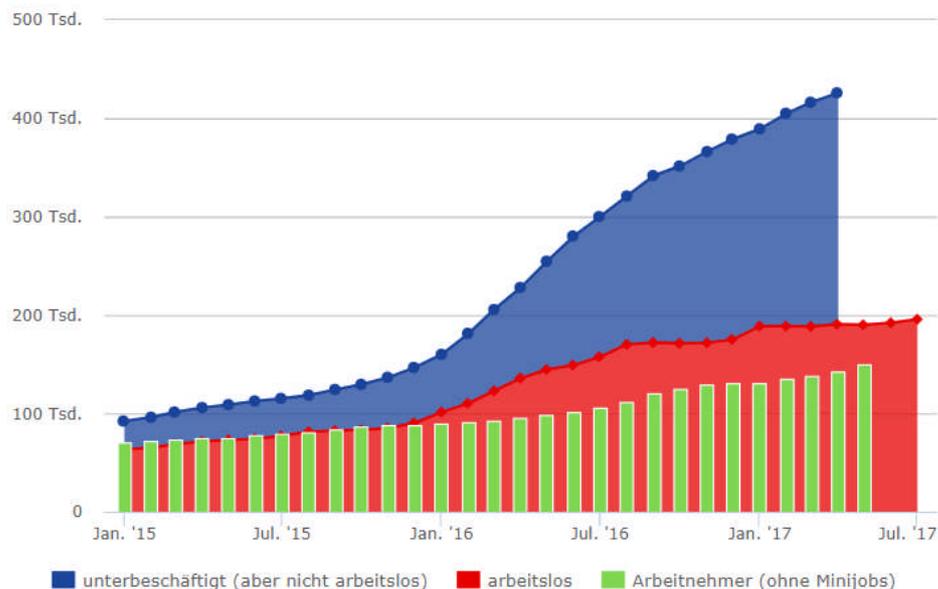
Quelle: BMI

Arbeitsmarkt:

Im Juli 2017 waren laut Bundesagentur 492.000 Geflüchtete arbeitssuchend gemeldet. Weniger als die Hälfte von ihnen, nur 185.000, gelten offiziell als arbeitslos, der Rest nimmt beispielsweise gerade an Integrationskursen oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Die Zahl arbeitssuchender Flüchtlinge ist in den vergangenen Monaten wegen des hohen Zuzugs und der größeren Zahl anerkannter Flüchtlinge gestiegen - genauso wie die Zahl der Erwerbstätigen aus den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden.

Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt

So viele Menschen aus acht Asylherkunftsländern* waren zum jeweiligen Zeitpunkt...

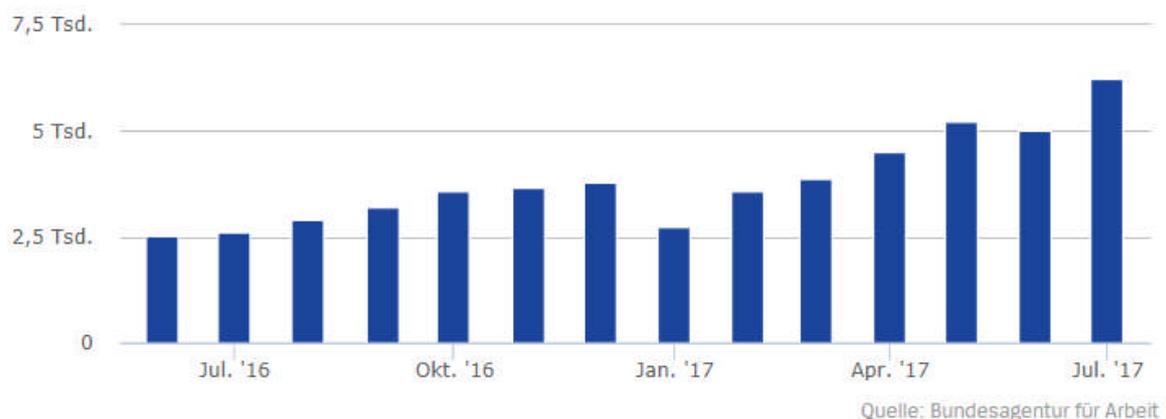


*Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia oder Syrien; (Kriterium: Staatsangehörigkeit); Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Nach einer IAB- BAMF-SOEP-Befragung waren im Sommer und Herbst 2016 von den 2015 zugezogenen Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter 10 Prozent, von den 2014 zugezogenen 22 Prozent und von den 2013 zugezogenen 31 Prozent erwerbstätig. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erwerbstätigenquote von 50 Prozent unter den Geflüchteten nach etwa fünf Jahren realistisch.

Integration in den Arbeitsmarkt

Zahl der Personen im Kontext von Fluchtmigration, die aus der Arbeitslosigkeit kommend, in den 1. Arbeitsmarkt integriert wurden.



Zahl der Abschiebungen und freiwilligen Rückkehr

Zum 30. Juni 2017 waren rund 111.000 abgelehnte Asylbewerber ausreisepflichtig, davon besaßen jedoch 70 Prozent eine Duldung - etwa aufgrund fehlender Dokumente, aus medizinischen Gründen oder auch weil einzelne Bundesländer nicht nach Afghanistan abschieben. Rund 32.000 abgelehnte Asylbewerber haben keine Duldung und sind unmittelbar ausreisepflichtig. Diese Menschen könnten also aktuell sofort abgeschoben werden. Weil es sich bei der Zahl um eine Stichtagsangabe handelt, ist sie nur schwer ins Verhältnis zu den erfolgten Abschiebungen zu setzen. Die Zahl der Abschiebungen hat sich seit letztem Jahr nicht erhöht.

Im ersten Halbjahr 2017 wurden 12.545 Ausreisepflichtige abgeschoben. 2016 waren es 25.375 Abschiebungen.

Abschiebungen 2017



Januar bis Juni

Platz	Bundesland	Abschiebungen
-	Gesamt	12.545
1	Nordrhein-Westfalen	3168
2	Baden-Württemberg	1888
3	Bayern	1596
4	Berlin	1132
5	Niedersachsen	966
6	Rheinland-Pfalz	630
7	Hessen	564
8	Sachsen	501
9	Thüringen	327
10	Brandenburg	326
11	Hamburg	308
12	Mecklenburg-Vorpommern	298
13	Schleswig-Holstein	282
14	Sachsen-Anhalt	231
15	Saarland	95
16	Bremen	47

Auch die Zahl der freiwilligen Ausreisen abgelehnter Asylbewerber ist nicht gestiegen. Dabei gibt es jedoch keine bundesweiten Gesamtzahlen zu den Rückkehrern. Zentral erfasst werden nur diejenigen, die mit finanzieller Unterstützung des Staates über ein Bund-Länder-Programm Deutschland freiwillig verlassen haben. 2016 waren das etwa 55.000 Personen, also doppelt so viele wie abgeschoben wurden. Den rund 12.500 Abschiebungen im ersten Halbjahr 2017 stehen 16.645 freiwillige Rückkehrer gegenüber. Nicht erfasst sind hier allerdings die Menschen, die mit Förderprogrammen der Bundesländer ausgereist sind - und eben auch diejenigen, die das Land ganz ohne Förderung verlassen haben, nachdem ihr Asylantrag abgelehnt wurde und die Abschiebung drohte.

Die Tendenz, dass die freiwilligen Ausreisen zurückgehen, zeigen auch Zahlen aus einzelnen Bundesländern. Die "Berliner Zeitung" berichtete unter Berufung auf das Berliner Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF), dass von Januar bis Juni 793 Personen freiwillig aus dem Land Berlin zurückgereist seien. Im gesamten vorigen Jahr waren es demnach 1837 Menschen.

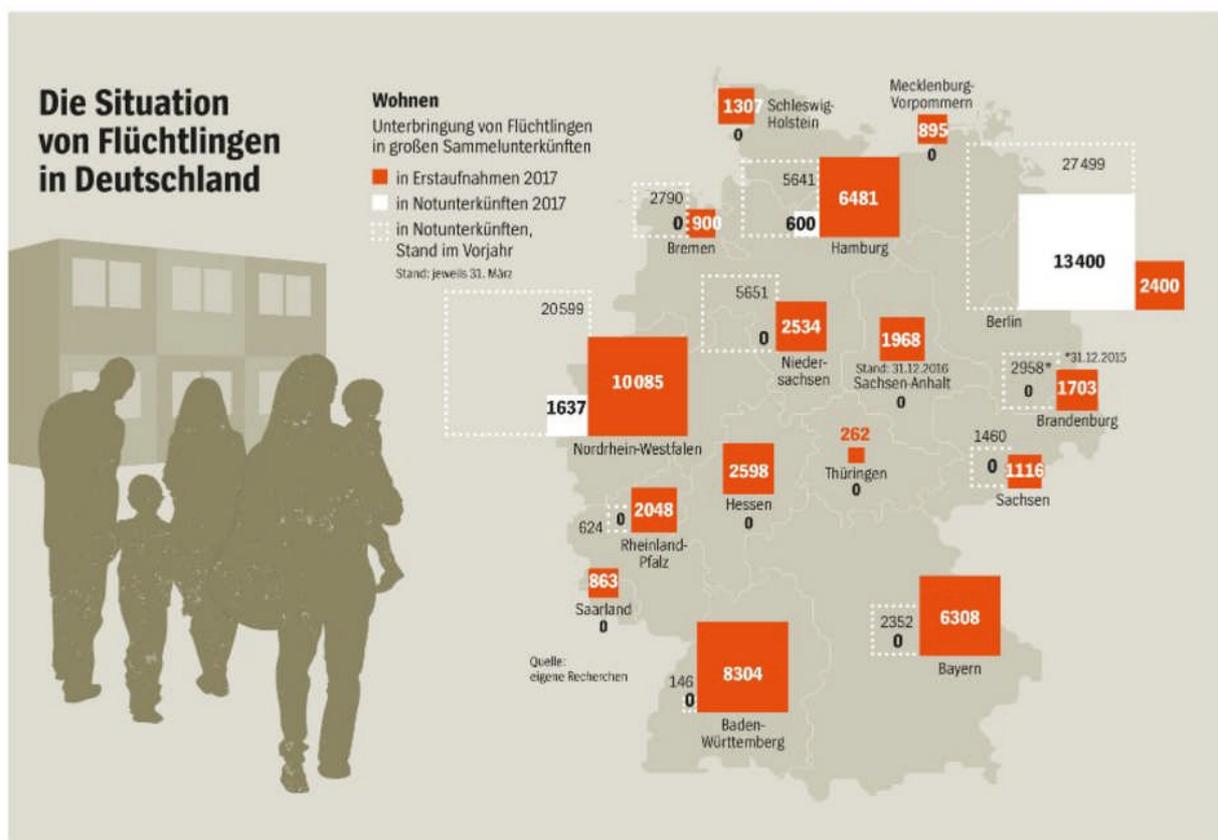
Unterbringungssituation

Die Zahlen wie viele Flüchtlinge in eigenen Wohnungen oder in Gemeinschafts- oder Notunterkünften leben, werden nicht zentral erfasst, sondern müssen zum Teil bei einzelnen Kommunen erfragt werden. Rund 15.000 Menschen leben derzeit in Notunterkünften - fast 55.000 weniger als im Jahr zuvor. Der Auszug von Flüchtlingen aus den Turnhallen, ehemaligen Baumärkten oder Kasernen ist seitdem weiter voran geschritten - wenn auch langsam. Beispiel Berlin: Im Frühjahr lebten hier noch mehr als 13.000 Asylsuchende in behelfsmäßigen Unterkünften, Mitte August waren es laut LAF immer noch 9000.

Besonders langsam schreitet der Leerzug prekärer Unterkünfte mit stark eingeschränkter Privatsphäre voran. 2100 Flüchtlinge lebten im Frühjahr nach Angaben der Berliner Behörden in solchen Einrichtungen. Im August sind es immer noch 1700 Menschen.

Gleichzeitig steigt die Zahl der Flüchtlinge, die in Wohnungen umziehen, auch in Berlin, wo der Wohnungsmarkt grundsätzlich angespannt ist. Das LAF konnte im Jahr 2015 rund 2000 Asylbewerber in Wohnungen vermitteln, 2016 waren es 4200 und 2017 bisher knapp 2900. Insgesamt gab es aber mehr Umzüge in Wohnungen - von anerkannten Flüchtlingen, die nicht mehr im laufenden Asylverfahren sind und deshalb nicht in den LAF-Statistiken landen.

Auch aus anderen Bundesländern gibt es stichprobenartige Zahlen: Eine Umfrage der Nachrichtenagentur dpa in NRW ergab zuletzt etwa für Dortmund: Von den 8237 Flüchtlingen dort leben mehr als 6800 in Wohnungen. Anders die Lage in der Landeshauptstadt Düsseldorf, wo demnach noch etwa 80 Prozent der Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind.



Integrationskurse:

Eine deutliche Steigerung der Kursplätze in diesem Jahr zeichnet sich nicht ab: Laut BAMF wurden im Jahr 2017 bisher mehr als 11.000 Kurse mit rund 170.000 neuen Teilnehmern neu begonnen. 2016 waren es 20.000 Kurse mit rund 340.000 Teilnehmern - darunter sind aber nicht nur Flüchtlinge, sondern zu einem Großteil auch EU-Bürger und sogenannte Altzuwanderer. Gleichzeitig wurden im vergangenen

Jahr insgesamt 534.648 Kursberechtigungen ausgestellt - was die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage illustriert.

Dass Zehntausende Flüchtlinge, die dringend Deutsch lernen müssten, nicht schnell einen Kursplatz bekommen, legen noch andere Zahlen nahe. Asylbewerber aus Syrien, dem Irak, Iran, Eritrea und Somalia sollen wegen ihrer guten Bleibeperspektive schon im laufenden Asylverfahren Zugang zu den Integrationskursen des Bundes haben. 2016 stellten aber allein aus den vier Staaten Syrien, Irak, Iran und Eritrea 407.646 Menschen einen Asylerstantrag, von Januar bis Ende Juli 2017 waren es aus diesen Ländern 52.320.

Da aber 2016 nur rund 218.000 Syrer, Iraker, Iraner und Eritreer unter den neuen Kursteilnehmern waren, blieben offensichtlich viele Asylbewerber ohne Platz. Afghanische Asylbewerber haben während des Verfahrens gar keinen Zugang zu den Integrationskursen, obwohl Afghanistan eins der drei zugangsstärksten Herkunftsländer ist und 44 Prozent der afghanischen Asylbewerber anerkannt werden (2016: 56 Prozent).

Zahlen zu den Wartezeiten gibt es nicht. Laut einem Artikel der „Welt“ wurde deutlich, dass nur 54 Prozent der Integrationskursteilnehmer den Unterricht innerhalb von sechs Wochen beginnen können - eine Zielvereinbarung, die sich die Behörde selbst gesetzt habe. "Die Herausforderung liegt derzeit in den ländlichen Regionen, wo sich teilweise nicht ausreichend Träger finden, die bereit sind, Kurse durchzuführen - es kann daher zu Wartezeiten kommen, die weder im Interesse der Teilnehmenden noch des Bundesamts sind", heißt es vom BAMF.

Insgesamt schaffen nur rund 56 Prozent der Teilnehmer das angestrebte Niveau B1 und erreichen damit Sprachkenntnisse, mit denen sie sich laut Definition einfach über vertraute Themen äußern können.

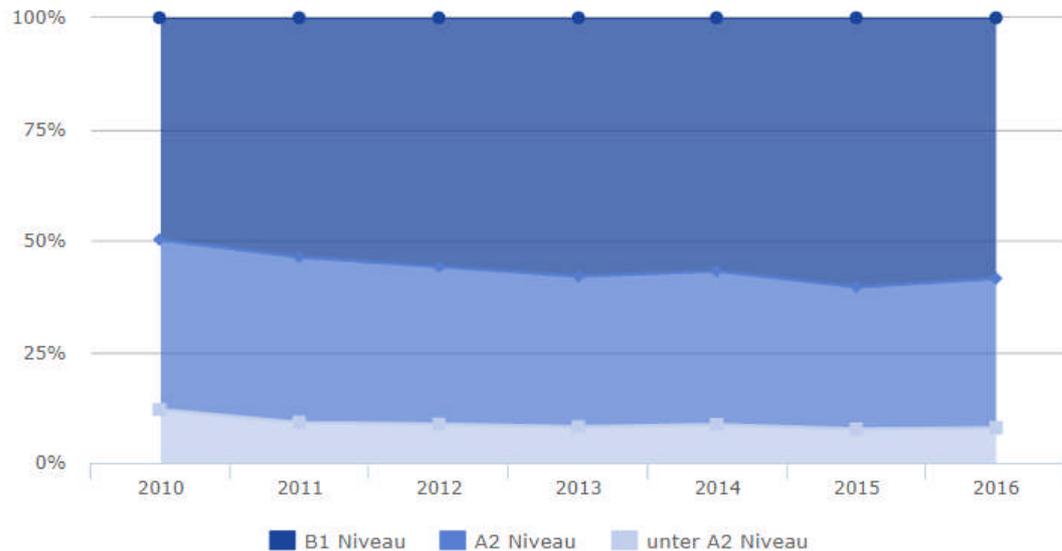
Teilnehmer am Deutsch-Test für Zuwanderer nach Prüfungsergebnis

Angaben ab 2012 inklusive Kurswiederholer

B1 = fortgeschrittene Sprachverwendung

A2 = grundlegende Kenntnisse

unter A2 = höchstens Anfängerkenntnisse



Quelle: BAMF

II. Rechtliche Grundlagen international

Die Genfer Flüchtlingskonvention

Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde am 28.06.1951, inzwischen von 146 Staaten, ratifiziert.

Sie beinhaltet auch eine Flüchtlingsdefinition. Demnach ist ein Flüchtling

„eine Person, die „[...] 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, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“ (Artikel 1A, GFK).

Der rechtliche Schutz von Flüchtlingen erstreckt sich vom Recht auf Religions- und Bewegungsfreiheit über das Recht zu arbeiten, ein Recht auf Bildung und das Recht Reisedokumente zu bekommen. Auch die Sozialen Rechte von Flüchtlingen spielen eine Rolle.

Zusatzprotokoll von 1967

Die Genfer Flüchtlingskonvention war ursprünglich auf Europa ausgerichtet. Ein Zusatzprotokoll wurde verfasst, um die Flüchtlingskonvention geografisch (über Europa hinaus) und zeitlich (ohne zeitliche Begrenzung) zu erweitern – entsprechend der neuen Bedingungen.

New Yorker Erklärung von 2016

Die New Yorker Erklärung aus dem Jahr 2016 enthält zwei Anhänge. Einen zu Flüchtlingen und einen zu Migranten. Dabei geht es um Verpflichtungen gegenüber Migrant*innen und Flüchtlingen und den Kampf gegen Ausbeutung, Rassismus und Fremdenhass sowie die Rettung des Lebens von Menschen auf der Flucht. Dabei müssen die Grenzmaßnahmen im Einklang mit internationalem Recht stehen. Auch der Zugang zu Bildung wird festgeschrieben.

Der Schutz von Flüchtlingen und die Unterstützung von Aufnahmeländern gelten als gemeinsame Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Die Länder, die Flüchtlinge aufnehmen, sollten dabei nicht allein gelassen werden.

UNHCR-Richtlinien zum Schutz von Kriegsflüchtlingen

Im Dezember 2016 hat das UNHCR neue Richtlinien zum Schutz von Kriegsflüchtlingen herausgegeben. Danach sollen auch Menschen, die vor Kriegen und gewalttätigen Auseinandersetzungen fliehen, in ihren Aufnahmeländern als Flüchtlinge betrachtet werden.

Vom UNHCR heißt es dazu, dass die Genfer Flüchtlingskonvention schon immer Kriegsflüchtlinge eingeschlossen haben. Der stellvertretende Flüchtlingshochkommissar, Volker Türk, erklärt dazu: „Es steht außer Frage, dass Menschen, die vor bewaffneten Konflikten fliehen, tatsächlich Flüchtlinge sind.“ (UNHCR, 02.12.2016).

III. Rechtslage in Deutschland

Grundrecht auf Asyl

Das Grundrecht auf Asyl steht in Deutschland im Grundgesetz und ist in Artikel 16a verankert. Demnach genießen politisch Verfolgte in Deutschland Asyl. Schutz wird außerdem nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt, der Deutschland beigetreten ist.

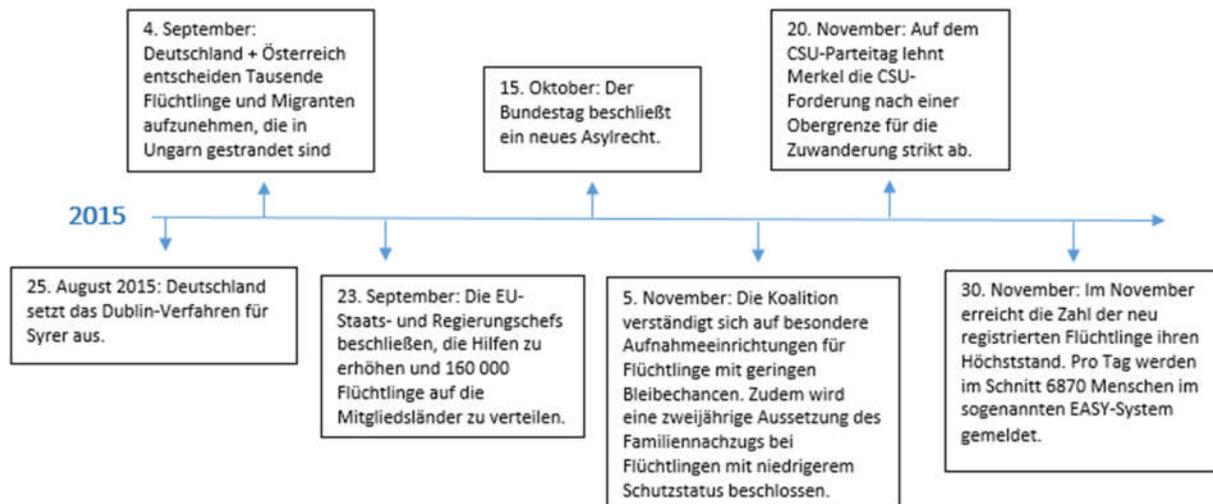
Einschränkung des Grundrechts auf Asyl

Nachdem in den Jahren zuvor die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland stark angestiegen war, kam es 1993 zu einer ersten Verschärfung des Asylrechts. Flüchtlinge, die über einen anderen sicheren Drittstaat nach Deutschland kommen, haben demnach kein Recht mehr auf Asyl hierzulande, da sie ja auch im Drittland sicher seien. Es wurde hierfür eine Liste mit sicheren Herkunftsländern erstellt, in denen es vermeintlich keine politische Verfolgung geben soll. Kommt ein Flüchtling aus einem dieser Länder, liegt die Beweispflicht, dort verfolgt worden zu sein, bei dem/der Geflüchteten.

Asylpakete I und II

- Asylpaket I
 - Infolge der stark angestiegenen Flüchtlingszahlen im Laufe des Jahres 2015, kam es im Oktober 2015 zur zweiten Verschärfung des Asylrechts. In den Erstaufnahmeeinrichtungen wurden Geldleistungen für die Schutzsuchenden weitestgehend durch Sachleistungen ersetzt. Außerdem wurde festgelegt, dass Asylsuchende länger in den Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben müssen. Die Residenzpflicht wurde auf sechs Monate erhöht. Des Weiteren wurden Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Abschiebungen sollen seit Inkrafttreten des Asylpaketes I ohne Vorankündigung durchgeführt werden ([Tagesspiegel](#) vom 25.02.2016).
- Asylpaket II
 - Das Asylpaket II wurde am 23. Februar 2016 – und damit nur wenige Monate nach dem Asylpaket I – im Deutschen Bundestag verabschiedet. Darin war vorgesehen, deutschlandweit fünf gesonderte Aufnahmezentren für Schutzsuchende einzurichten. Dort sollen Menschen mit besonders geringen Aussichten auf ein erfolgreiches Asylverfahren untergebracht werden und ihr Antrag im Schnellverfahren bearbeitet werden. Außerdem wurde der Familiennachzug für Flüchtlinge, die nur subsidiären Schutz bekommen, eingeschränkt. Marokko, Algerien und Tunesien wurden zu sicheren Herkunftsländern erklärt. Darüber hinaus wurden auch die Abschiebungen von kranken Flüchtlingen erleichtert. Nur noch lebensbedrohlich Erkrankte sind vor einer Abschiebung geschützt. Schließlich wurden die Leistungen für Schutzsuchende um 10 Euro im Monat gekürzt.
- Vor allem in der Frage des Familiennachzugs kann man den Unionsparteien im Nachhinein böswillige Täuschung unterstellen oder der SPD unterstellen, dass hier etwas mitgetragen wurde, was nach außen anders kommuniziert wurde. Denn bis 2015 erhielten fast alle Syrer*innen, die nach Deutschland gekommen waren, den Schutzstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention – und waren damit also bessergestellt als subsidiär Schutzberechtigte. Nach Inkrafttreten des Asylpakets II beschied das BAMF den syrischen Flüchtlingen allerdings immer häufiger nur noch subsidiären Schutzstatus. Seit Anfang des Jahres 2017 erhält die Mehrheit der Syrer*innen nur noch subsidiären Schutz und können damit ihre in der Heimat zurückgebliebenen Verwandten nicht nach Deutschland nachholen.
 - Betroffen von der Aussetzung des Familiennachzugs: 200.000 – 300.000 (Schätzung des DLF)

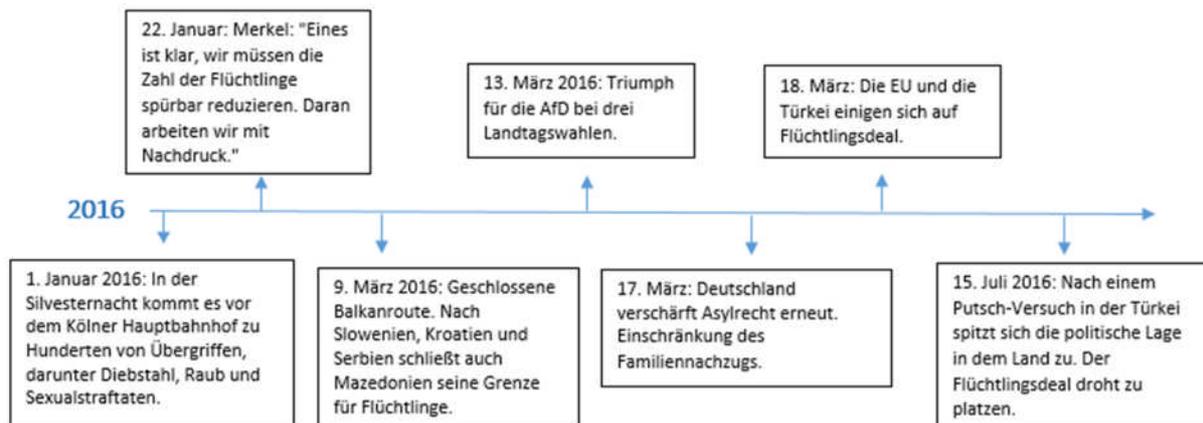
IV. Die Flüchtlingskrise 2015 in Deutschland: Eine Chronologie



Ende August und Anfang September 2015 wurden wichtige Meilensteine in der deutschen Flüchtlingspolitik gesetzt. Hunderttausende Menschen kamen in der Hoffnung auf ein sicheres und besseres Leben nach Deutschland. Als Deutschland Ende August das Dublin-Verfahren für SyrerInnen aussetzt und diese nicht mehr in das Land zurückgeschickt werden, in dem sie zuerst EU-Boden betreten haben, nennt Angela Merkel die Bewältigung des starken Flüchtlingszuzugs eine "große nationale Aufgabe" und versichert: "Wir schaffen das." Daraufhin fällt die Entscheidung, Tausende Flüchtlinge und Migranten in Deutschland und Österreich aufzunehmen, die in Ungarn festsitzen. Als die Menschen am Tag darauf in Deutschland eintreffen, werden sie von vielen Menschen bejubelt. Auch die EU-Staats- und Regierungschefs beschließen, die Hilfen zu erhöhen aber lediglich nur 160 000 Flüchtlinge auf die Mitgliedsländer zu verteilen. In Deutschland beschließt darauffolgend der Bund eine Aufstockung der Finanzhilfen für Länder und Gemeinden.

Nach der Aussetzung des Dublin-Verfahrens schwenkt Deutschland auf einen schärferen Kurs ein und beschließt Mitte Oktober ein neues Asylrecht (Asylpaket I). In die Länder Albanien, Kosovo und Montenegro können Menschen nun leichter abgeschoben werden. Asylbewerber sollen möglichst nur Sachleistungen erhalten. Kurz darauf verständigt sich die Koalition zusätzlich auf besondere Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge mit geringen Bleibechancen. Zudem wird eine zweijährige Aussetzung des Familiennachzugs bei Flüchtlingen mit niedrigerem Schutzstatus beschlossen. Die immer wiederkehrende Obergrenze, wie sie von der CSU und auch aus den Reihen der CDU gefordert wird, lehnte Merkel jedoch auf dem CSU-Parteitag ab.

Im November erreicht die Zahl der neu registrierten Flüchtlinge ihren Höchststand. Pro Tag werden im Schnitt 6870 Menschen im sogenannten EASY-System gemeldet. Zeitgleich häufen sich die Angriffe auf Flüchtlinge sowie Unterkünfte. Im gesamten Jahr 2015 werden laut Bundeskriminalamt mehr als 1000 Angriffe auf Asylunterkünfte begangen, darunter mehr als 90 Brandstiftungen. Die Zahl der Gewalttaten liegt mehr als sechsmal so hoch wie im Vorjahr.



Letztere werden von den Geschehnissen der Silvesternacht in Köln nochmals befeuert und der Ton in der Debatte um die Gesamtsituation verschärft sich nochmals. Auch Merkel gibt zu verstehen, dass ihr eine Reduzierung der Flüchtlingszahlen lieber wäre. Zusätzlich beschließt nach Slowenien, Kroatien und Serbien im März 2016 auch Mazedonien seine Grenze zu schließen. Damit ist die Balkanroute faktisch dicht und es kommt vermehrt zu Versuchen über den Seeweg nach Europa zu gelangen. Viele dieser Versuche enden tödlich. Im gleichen Zeitraum verschärft der Deutsche Bundestag das Asylrecht abermals. Mit dem Asylpaket II wird unter anderem der Familiennachzug eingeschränkt.

Als zunächst letzte größere Handlung in der Flüchtlingskrise einigt sich die EU und die Türkei darauf, Flüchtlinge, die illegal in Griechenland ankommen, in die Türkei zurückzuschicken. Im Gegenzug soll für jeden zurückgenommenen Syrer ein anderer Syrer legal und direkt von der Türkei aus in die EU kommen.

Die Fehler von 2015/16 und was sich ändern muss

65 Mio. Menschen sind inzwischen auf der Flucht. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie reichen von politischer Verfolgung über Armut und Hunger bis hin zu Kriegen und bewaffneten Auseinandersetzungen. Die meisten von ihnen halten sich außerhalb Europas auf, vor allem in den Nachbarländern der betroffenen Staaten. Nur die wenigsten machen sich auf die gefährliche Reise nach

Europa. Viele von ihnen verlieren auf dem Weg, vor allem bei der Überquerung des Mittelmeers ihr Leben.

Die Geschehnisse der vergangenen zwei Jahre haben die Diskussion rund um Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in den vollen Gang gebracht. Viele BürgerInnen haben sich in dieser turbulenten Zeit hilfsbereit gezeigt. Allerdings ist auch die Zahl der BürgerInnen, die Geflüchtete und Hilfe ablehnen, stark gestiegen. Zur Spaltung der Meinungen und der vermehrten Entfaltung von fremdenfeindlichen Positionen haben mehrere Aspekte beigetragen. Dazu haben auch verspätete, falsche oder ausbleibende politische Entscheidungen auf EU- sowie Bundesebene ihren Teil beigetragen.

Wir tun zu wenig, um Fluchtursachen zu beseitigen. Durch unseren Wirtschaftsdruck und Waffenexporte tragen wir dazu bei, dass diese überhaupt entstehen. Wir unterstützen die Nachbarländer der Herkunftsstaaten, in denen sich die meisten Flüchtlinge aufhalten, nicht ausreichend. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nehmen zu wenige Flüchtlinge auf, und immer noch gibt es keine vernünftige Möglichkeit, legal in die EU einzureisen. Vielmehr werden Fluchtwege wie z.B. die Balkanroute geschlossen. Dieser Umstand zwingt Flüchtende den noch gefährlichen Seeweg zu wählen. Die europäische Abschottungspolitik ist und war ein Fehler und fordert weiterhin viele Leben. Die Staaten Europas müssen Verantwortung übernehmen sowie sichere und legale Fluchtwege ermöglichen. Auch die mangelnde bzw. fehlende Unterstützung der Einrichtungen der Vereinten Nationen mit den erforderlichen Mitteln ist ein schwerer Fehler. Diese Unterstützung ist essentiell und liegt in unserer Verantwortung.

Durch die Dublin-Regelung, nach der Flüchtlinge nur in dem Land einen Asylantrag stellen dürfen, über das sie in die EU eingereist sind, werden die Länder im Süden Europas unverhältnismäßig stark belastet. Auch für die Flüchtlinge stellen diese eine große psychische und physische Belastung dar. Die Mitgliedstaaten der EU müssen sich auf eine gemeinsame Verteilung der Flüchtlinge auf alle EU-Mitgliedstaaten einigen, Europäische Flüchtlingspolitik muss Fluchtursachen bekämpfen und Menschenrechte garantieren.

Die Bekämpfung der Fluchtursachen wurde von der ersten Stunde an vernachlässigt und bis heute kaum in Angriff genommen. Ohne diese Veränderung wird der Flüchtlingsstrom nicht abreißen und viele Generationen werden unter der Flucht aus ihrer Heimat leiden müssen. Fluchtursachen müssen bekämpft werden, damit Menschen in ihrer Heimat für sich und ihre Familien Perspektiven finden und in Sicherheit leben können.

Nicht zuletzt sind die Veränderungen des Asylrechts in Form der Asylpakete verheerend für die Zukunft und Perspektiven der Geflüchteten. Familien wurden und werden weiterhin auseinandergerissen, die

andauernde Flucht wurde durch die Schließung von Grenzen noch gefährlicher gemacht und Perspektiven auf ein besseres Leben durch die Ernennung von sicheren Herkunftsländern zerstört. Die volle Wiederherstellung des Asylrechts sowie die Schaffung eines Europäischen Einwanderungsgesetzes sollten daher schnellstmöglich erfolgen. In diesem Zusammenhang ist auch das Abkommen mit der Türkei von Anfang an mehr als fragwürdig gewesen. Nach den jüngsten Geschehnissen innerhalb der Türkei sind diese Bedenken nochmals bestätigt worden, sodass das Abkommen schnellstmöglich aufgekündigt werden sollte.

V. Die Festung Europa

Europa schottet sich nach und nach immer weiter ab. Sowohl über den Landweg als auch über das Mittelmeer wird die Flucht immer weiter erschwert.

Die Schließung der Balkanroute

Nachdem im Jahr 2015 die Zahl der Flüchtlinge, die über die sogenannte Balkanroute in die EU eingereist waren, stark angestiegen war, schlossen die betroffenen Länder nach und nach ihre Grenzen. Ungarn hatte bereits im September 2015 den Anfang gemacht. Im März 2016 folgten Slowenien, Kroatien, Serbien und Mazedonien. Das führte zu einem massiven Rückgang der Flüchtlingszahlen in Deutschland. Während vor den Grenzsicherungen noch bis zu 75.000 Schutzsuchende monatlich eingereist waren, wurden im Februar dieses Jahres nur noch 1.700 Menschen gezählt (FAZ vom 09.03.2017). Den Preis dafür zahlen die Menschen, die versuchen, über die Balkanroute nach Europa zu kommen. Sie sitzen unter unwürdigen Bedingungen in Lagern entlang der Route fest und werden etwa in Bulgarien, Ungarn oder Mazedonien mit äußerst brutaler Gewalt von der Polizei am Grenzübergang gehindert. Die Schlepperkriminalität ist seit der Schließung der Route stark angestiegen (ZEIT online vom 14. Mai 2017). Das bislang dramatischste bekannte Ergebnis der gesteigerten Schlepperaktivitäten sind die 71 Flüchtlinge, die bei dem Versuch, nach Europa zu gelangen in einem Kühlaster erstickten.

Das EU-Türkei-Abkommen

Im März 2016 schloss die EU außerdem ein Abkommen mit der Türkei. Ziel war es, die Zahl der Flüchtlinge, die aus der Türkei über die Ägäis nach Griechenland kamen, zu reduzieren. Dafür wurde vereinbart, dass die Türkei ihren Grenzschutz massiv verstärkte, um eine Überfahrt unmöglich zu machen. Flüchtlinge, die aus der Türkei illegal nach Griechenland gereist waren, wieder zurück in die Türkei zu bringen. Für jeden Flüchtling, der zurückgebracht wurde, wollte die EU einen Schutzsuchenden aus Syrien direkt aus der Türkei nach Europa holen. Die EU sagte zu, außerdem sechs Milliarden Euro für

die Unterstützung der Flüchtlinge in der Türkei bereitzustellen. Daraufhin ging auch die Zahl der Menschen, die über die Ägäis nach Europa reisten, stark zurück. Die Leidtragenden sind allerdings die Flüchtlinge, die nun in der Türkei festsitzen. Nur 20 Prozent von ihnen leben in Flüchtlingslagern, in denen die Menschen mit Hilfe der EU-Gelder unterstützt werden. Die anderen 80 Prozent versuchen, auf eigene Faust zurechtzukommen - allerdings gelingt das meist mehr schlecht als recht, da sie legal nicht in der Türkei arbeiten dürfen und sich mit schlecht bezahlter Schwarzarbeit und widrigen Bedingungen durchschlagen müssen (Deutschlandfunk vom 16.03.2017).

Die Einschränkung der Seenotrettung

Und auch die Flucht über das Mittelmeer wird immer weiter erschwert. Im Oktober 2013 legte Italien als Reaktion auf ertrunkene Flüchtlinge im Mittelmeer noch das Programm *Mare Nostrum* auf. Damit sollten Flüchtlinge aus dem Mittelmeer gerettet werden. An der Mission waren die italienische Marine, das Heer, die Luftwaffe, die Carabinieri, der Zoll und die Küstenwache beteiligt. Insgesamt wurden durch Mare Nostrum schätzungsweise 150.000 Menschen gerettet. Auch wenn nach Angaben des UNHCR die Flüchtlingszahlen schon vor Beginn von Mare Nostrum angestiegen waren, beschuldigten die anderen EU-Staaten Italien, mit der Mission die Migration nach Europa zu verstärken. Da Italien die Kosten für den Einsatz (9 Mio. Euro pro Monat) nicht mehr alleine tragen wollte - und mutmaßlich auch auf Druck der anderen EU-Staaten - wurde Mare Nostrum Ende Oktober 2014 eingestellt. Nur wenige Wochen zuvor hatte der deutsche Innenminister, Thomas de Maizière gefordert, Mare Nostrum durch eine Mission zu ersetzen, bei der es in erster Linie darum gehen sollte, die Einreise nach Europa zu verhindern und Flüchtlinge wieder zurück zu schicken ([Report Mainz](#) vom 23.09.2014). Durch einen ebensolchen Einsatz wurde Mare Nostrum dann auch abgelöst. Und zwar von Triton. An Triton beteiligten sich zwar auch andere EU-Mitgliedstaaten. Die Rettung von in Seenot geratenen Flüchtlingen wurde allerdings nicht ausgeweitet, sondern vielmehr eingeschränkt. So lautete das erklärte Ziel von Triton, die EU-Außengrenzen zu überwachen und gegen Schlepper vorzugehen. Flüchtlinge zu suchen, die Hilfe brauchten, gehörte nicht zu den Aufgaben von Triton (ZEIT Online vom 23.04.2015). Das Gebiet, in dem Triton aktiv war, wurde im Vergleich zu Mare Nostrum massiv verkleinert. Während die an Mare Nostrum beteiligten Schiffe noch bis zur libyschen Küste vorgedrungen waren, beschränkte sich der Aktionsradius von Triton auf ein Gebiet von 30 Seemeilen vor der italienischen Küste und Lampedusa (Handelsblatt vom 20.04.2015). Die libysche Küste liegt dagegen 160 Seemeilen von Lampedusa entfernt. Im Gegensatz zu Mare Nostrum kostet Triton nur noch rund 3 Mio. Euro pro Monat (Pro Asyl 2014).

Als Reaktion auf die drastische Einschränkung der Seenotrettung durch den Wechsel von Mare Nostrum zu Triton entschieden private Hilfsorganisationen Flüchtlinge auf dem Mittelmeer zu retten. Zuletzt waren acht Hilfsorganisationen im Mittelmeer aktiv, darunter Ärzte ohne Grenzen, Sea Watch, Jugend rettet und Save the Children. Diese Hilfsorganisation retteten zahlreichen Menschen das Leben und

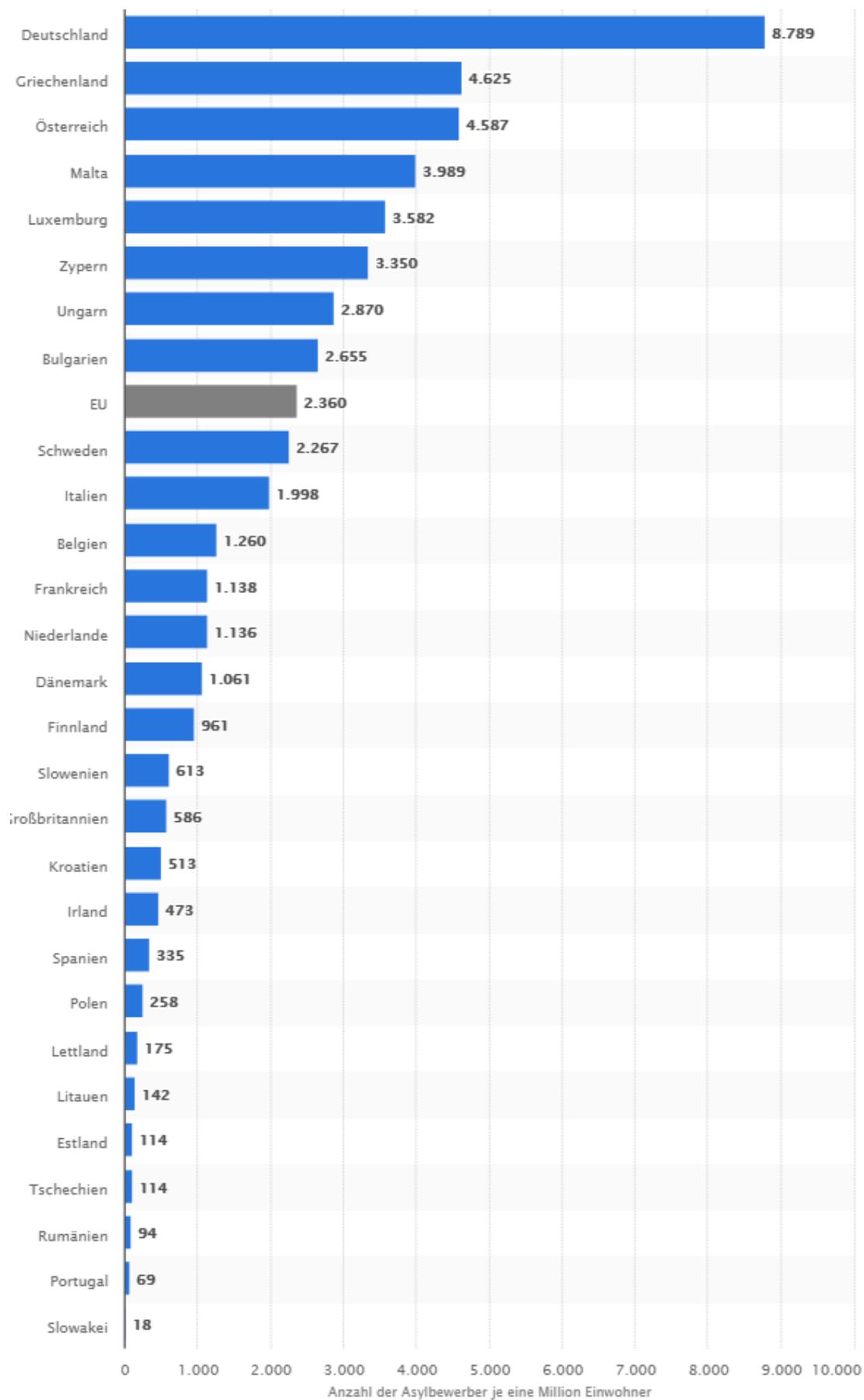
brachten diese in italienische Häfen. Damit durchkreuzten die HelferInnen jedoch die Abschottungspläne der EU. Daher versuchten Italien und die anderen europäischen Staaten, die Hilfsmaßnahmen zu behindern. Zunächst stellte die italienische Regierung Anfang Juli dieses Jahres einen Verhaltenskodex vor, der die Arbeit der HelferInnen stark beeinträchtigt hätte und den alle im Mittelmeer tätigen Hilfsorganisationen unterzeichnen sollten, um weiterhin italienische Häfen ansteuern zu dürfen. Die EU-Kommission will diesen für die gesamte EU übernehmen. Zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages kommen allerdings zu dem Schluss, dass der Verhaltenskodex völkerrechtswidrig ist ([Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages](#) 2017).

Doch nicht nur der Verhaltenskodex wird genutzt, um die privaten RetterInnen einzuschüchtern. Im August hatte Libyen auch die Hoheitsgewalt in einer Zone für sich beansprucht, die bis in internationale Gewässer reicht und den Hilfsorganisationen untersagt, in diesem Gebiet nach Menschen zu suchen, die in Seenot geraten sind. Boote von Hilfsorganisationen waren von der libyschen Küstenwache, die von der EU unterstützt wird, beschossen worden. Daraufhin hatten mehrere Organisationen ihre Arbeit (zumindest vorübergehend) eingestellt (Tagesspiegel vom 09.08.2017, SPIEGEL ONLINE vom 12.09.2017). Es gibt inzwischen sogar Berichte darüber, dass bewaffnete Gruppen in Libyen ihre Einnahmen nun nicht mehr mit Menschenschmuggel bestreiten, sondern damit, Menschen an der Überquerung des Mittelmeers zu hindern (Tagesspiegel vom 04.09.2017).

Der EU-Flüchtlingsgipfel vom August 2017

Umso kritikwürdiger ist es, dass die EU auf ihrem Flüchtlingsgipfel Ende August beschlossen hat, enger mit Libyen (und anderen afrikanischen Staaten) zusammenzuarbeiten. An dem Gipfel hatten neben Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien und der EU-Außenbeauftragten Mogherini auch Vertreter des Nigers, des Tschads und Libyens teilgenommen. Ziel war es - um es mit den Worten des französischen Präsidenten Macron zu sagen - über Asylfragen künftig in Afrika zu entscheiden (Pro Asyl vom 29.08.2017). In Niger und Tschad solle in Migrationszentren des UNHCR geprüft werden, ob Flüchtlinge Chancen auf Asyl in Europa haben. Wer Aussicht auf Erfolg hat, soll über einen sicheren direkten Weg nach Europa reisen dürfen. Wem keine Chancen in Aussicht gestellt wird, soll wieder zurück in sein Herkunftsland geschickt werden (Deutsche Welle vom 29.08.2017). Allerdings rechnen Experten nicht damit, dass die Menschen ihre Bestrebungen nach einem Leben in Sicherheit dann aufgeben werden. So sagte der Afrika-Experte des GIGA-Instituts, Robert Kappel, in einem Interview mit dem Deutschlandfunk, die Abgewiesenen "werden nicht nach Hause gehen, weil die Lage in ihren Ländern unerträglich ist" ([Deutschlandfunk](#) vom 28.08.2017). Auch die Zusammenarbeit mit den drei afrikanischen Staaten selbst wird sehr kritisch gesehen. Der Tschad ist eine Diktatur und in Libyen bestehen de facto keine echten staatlichen Strukturen. In den Lagern, in denen Asylsuchende dort untergebracht wird, kommt es zu schweren Menschenrechtsverletzungen, Folter und Vergewaltigungen (Pro Asyl vom 29.08.2017).

Europäische Union: Anzahl der erstmaligen Asylbewerber je eine Million Einwohner in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2016



Fazit

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich bei ihrem Umgang mit Flüchtlingen nicht von ihrer besten Seite gezeigt. Gerade sie, die mit ihrer Politik dazu beitragen, dass Millionen Menschen ihre Heimat verlassen müssen, sollten sich ihrer Verantwortung stellen und dafür sorgen, echte legale Fluchtwege nach Europa zu ermöglichen. Die bisherigen Reaktionen auf die gestiegene Zahl von Schutzsuchenden waren überwiegend scheinheilig und zynisch. In erster Linie ging es den Staaten darum, die Menschen aus Europa fernzuhalten – koste es was es wolle. Auch um den Preis, mit Regimen zu kooperieren, die die Menschenrechte missachten, dass Menschen verzweifelt in Lagern unter menschenunwürdigen Bedingungen stranden. Viel Zeit wurde darauf verwendet, die Einreise nach Europa zu verhindern. Viel zu wenig wird dafür getan, Fluchtursachen zu bekämpfen. Die Friedensnobelpreisträgerin EU kann das besser. Dafür – für eine humane Flüchtlingspolitik Europas – wird sich die DL21 weiterhin stark machen. Denn darauf verpflichtet die Länder nicht zuletzt auch die Genfer Flüchtlingskonvention.