

BESSERER SCHUTZ FÜR FLÜCHTLINGE IN DER EU UND WELTWEIT



Vorschläge von UNHCR zur Wiederherstellung von Vertrauen durch besseres Management, Partnerschaft und Solidarität

ÜBERBLICK

Die Europäische Union (EU) braucht ein mutiges, einfallsreiches und praktikables Konzept, um die Uneinheitlichkeit zu überwinden und Flüchtlingsbewegungen wirksam und im Einklang mit dem Völkerrecht zu steuern. Das vorliegende Dokument zeigt auf, wie das sowohl innerhalb der EU als auch weltweit erreicht werden kann.

Das letzte Jahr war für Europa ein außergewöhnliches Jahr, als über eine Million Flüchtlinge und MigrantInnen auf der Suche nach Sicherheit die gefährliche Fahrt über das Mittelmeer wagten. Es gab zwar Hinweise, dass die Zahl der Ankommenden im Ansteigen begriffen war, doch das tatsächliche Ausmaß traf dann doch viele Länder in Europa unvorbereitet und es kam zu chaotischen Zuständen. Die Kapazitäten der EU-Mitgliedstaaten und des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wurden auf eine harte Probe gestellt. Einige Länder wie Deutschland, Griechenland, Italien, Österreich und Schweden waren stärker betroffen als andere. Die EU-Mitgliedstaaten versuchten jeder auf seine Weise, auf die Situation zu reagieren. Einige ergriffen Maßnahmen, um den Zugang der Flüchtlinge und MigrantInnen zu ihrem Hoheitsgebiet zu unterbinden und die Verantwortung auf ihre Nachbarländer abzuschieben. Einige bemühten sich, Flüchtlinge bereitwillig aufzunehmen, doch entstanden mangels einer gemeinsamen Reaktion der EU scheinbar unlösbare politische Dilemmas. Daraus ergaben sich gravierende operative Schwierigkeiten, die ihrerseits die ohnehin schon prekären Lebensumstände der in der EU ankommenden Flüchtlinge und MigrantInnen verschlimmerten.

Seit einigen Jahren steigt die Zahl der Menschen, die weltweit gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen, – auch aus Ländern in Europas Nachbarschaft. Die Suche nach politischen Lösungen für die Konflikte, die Menschen in die Flucht treiben, ist nach wie vor von kritischer Bedeutung und Europa muss sich verstärkt in diesem Bereich engagieren. Außerdem müssen die Länder, die die meisten Flüchtlinge aufnehmen, zuverlässige Hilfe erhalten, um diese Menschen schützen und unterstützen zu können und Lösungen für sie zu finden. Angesichts dieser Realität ist es wichtig, in die Stabilisierung der Lage in diesen Ländern zu investieren. Gleichzeitig muss Europa vorbereitet sein, weiter Flüchtlinge in seinem Gebiet aufzunehmen und zu diesem Zweck für den Notfall zu planen und ein effizientes und besser verwaltetes Asylsystem einzurichten. Auch die Schaffung zusätzlicher sicherer Zugangswege nach Europa für Flüchtlinge könnte realistische und sinnvolle Alternativen zu Schlepperei und irregulären Migrationsbewegungen darstellen.

Führende Politiker auf der ganzen Welt erkannten die Notwendigkeit eines menschenwürdigen, überlegten und umfassenden Lösungsansatzes zur Bewältigung der Realitäten der Vertreibung an, als sie am 19. September 2016 die New Yorker Erklärung zu Flüchtlingen und MigrantInnen verabschiedeten. Es ist nun an der Zeit, dass sich die EU, auf dieser Erklärung aufbauend, ihrer Verpflichtungen besinnt, nicht nur was ihre Mitgliedstaaten betrifft, sondern auch gegenüber den Herkunfts-, Zufluchts- und Transitländern. Ein prinzipientreues, pragmatisches und gemeinsames Konzept für die Reaktion auf Flüchtlings- und Migrationsbewegungen ist im Rahmen der EU möglich und erreichbar. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR beschreibt in diesem Dokument eine Vision, wie dieses Ziel durch eine umfassende EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik der Zukunft in ihrer sowohl internen als auch externen Dimension erreicht werden kann. Die hier angedachten Vorschläge können die längerfristige Entwicklung kohärenter EU-weiter Regelungen für den Umgang mit Migrationsbewegungen und die Reaktion auf sie erleichtern. Es gibt einen aussagekräftigen Präzedenzfall für diese Art von kreativem, vorwärts gerichtetem Denken in Europa – nirgends deutlicher erkennbar als in der Errichtung der EU selbst, die auf den Grundsätzen der Achtung der Grundrechte, der Verantwortung, der Solidarität und des Vertrauens gegründet wurde.



© UNHCR
Dezember 2016

Titelbilder:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau

UNHCR SCHLÄGT VOR:

1

EINE EU, DIE SICH über ihre Grenzen hinaus für Schutz, Hilfe und die Suche nach Lösungen **ENGAGIERT** und zu diesem Zweck

- ✓ nachhaltige Asylsysteme entwickelt,
- ✓ humanitäre Einsätze bedarfsgerecht unterstützt,
- ✓ bei der Hilfeleistung einen entwicklungsorientierten Ansatz verfolgt,
- ✓ mehr Möglichkeiten für sichere Zugangswege schafft und
- ✓ ein gemeinsames, reguliertes Migrationskonzept probeweise umsetzt.

2

EINE EU, DIE auf mögliche zukünftige Situationen mit einer erheblichen Zahl an neu ankommenden Schutzsuchenden **VORBEREITET IST**, durch:

- ✓ Einschätzung und Planung
- ✓ Kapazitätsreserven auf nationaler und auf EU-Ebene
- ✓ Koordinierungsmechanismen

3

EINE EU, DIE durch ein gut verwaltetes gemeinsames Asylsystem **SCHUTZ BIETET**, das den Zugang zum Gebiet gewährleistet und Folgendes einschließt:

- ✓ ein gemeinsames Registrierungssystem
- ✓ Vorrang für Familienzusammenführung
- ✓ beschleunigte und vereinfachte Asylverfahren
- ✓ einen Verteilungsmechanismus für belastete EU-Mitgliedstaaten
- ✓ ein gemeinsames Konzept für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder
- ✓ Anreize zur Übernahme des neuen Systems
- ✓ ein effizientes Rückführungssystem

4

EINE EU, DIE Flüchtlinge in ihre Gemeinschaften **INTEGRIERT** und zu diesem Zweck Folgendes vorsieht:

- ✓ Bereitstellung von mehr Mitteln für Integrationsprogramme
- ✓ vorhersehbare, vereinheitlichte Integrationsangebote
- ✓ Förderung von aufnahmebereiten Gemeinschaften



EINE EU, DIE SICH ÜBER IHRE GRENZEN HINAUS ENGAGIERT

Die Länder, die den Großteil der Flüchtlinge beherbergen, benötigen eine tatkräftige, vorhersehbare und nachhaltige Unterstützung, um ein Umfeld zu schaffen, in dem Flüchtlinge in Sicherheit leben und daran gehen können, sich eine neue Existenz aufzubauen. Solidarität und die geteilte Verantwortung mit diesen Ländern zählen zu den wichtigsten Ausdrucksformen dieser Unterstützung. Diese Prinzipien stehen im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union¹ und sind das Herz der im September 2016 verabschiedeten New Yorker Erklärung². In ihrer New Yorker Erklärung vereinbarten die Staaten außerdem einen Rahmen für einen Umfassenden Reaktionsmechanismus für Fluchtsituationen (*Comprehensive Refugee Response Framework*) zur Bewältigung großer Flüchtlingsbewegungen und kamen überein, 2018 einen Globalen Pakt für Flüchtlinge auszuarbeiten. Der Rahmen besteht aus einem Plan für internationales Engagement, in den zahlreiche für Flüchtlingssituationen maßgebliche Akteure eingebunden sind. Auf Grundlage der bei seiner Umsetzung gewonnenen Erfahrungen soll dann der Globale Pakt für Flüchtlinge ausgearbeitet werden. Die laufende Unterstützung und Mittelbereitstellung für die probeweise Umsetzung dieses Rahmens in einigen aktuellen Flüchtlingssituationen durch die EU wird ausschlaggebend für seinen Erfolg sein.

Diese Entwicklungen finden zeitgleich mit wichtigen politischen Entscheidungen in der EU in Sachen Vertreibung und Migrationssteuerung statt. In der Mitteilung der Europäischen Kommission vom April 2016 *Ein Leben in Würde: von Hilfeabhängigkeit zu Eigenständigkeit*³ wird ein entwicklungsorientierter Ansatz im Umgang mit Vertreibung gefordert. Im Juni 2016 brachten die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten ihre Stärken und Finanzierungskapazitäten in die Migrationspartnerschaft mit einer ersten Gruppe von fünf Ländern in Afrika (Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal) und zwei im Nahen Osten (Jordanien und Libanon) ein. Das wird die Koordination und Effektivität verbessern und entspricht der auf dem EU-Afrika-Gipfel im Dezember 2015 in Valletta erhobenen Forderung. Diese neuen Ansätze sind ein Beweis für die Fähigkeit der EU, ihre Unterstützung für überlastete Aufnahmeländer von Flüchtlingen und für Länder mit noch nicht voll entwickelten Asylsystemen zu erhöhen.

Aufbauend auf diesen positiven Entwicklungen schlägt UNHCR ein Konzept vor, das das Engagement der EU zum Schutz und zur Unterstützung von Flüchtlingen und zur Suche nach Lösungen für Flüchtlinge über ihre Grenzen hinaus verstärken und Folgendes beinhalten würde:

- ✓ Entwicklung nachhaltiger Asylsysteme
- ✓ bedarfsgerechte Unterstützung für humanitäre Einsätze
- ✓ Verfolgung eines entwicklungsorientierten Ansatzes bei der Hilfeleistung
- ✓ Eröffnung einer größeren Zahl von sicheren Zugangswegen
- ✓ Erprobung eines gemeinsamen, regulierten Migrationskonzepts

¹ Artikel 21 nennt unter anderem die Grundsätze der Gleichheit und der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts als zentrale Werte, auf die sich die EU gründet. Außerdem verpflichtet er die EU, Partnerschaften mit Drittländern, die diese Grundsätze und Werte teilen, anzustreben und auszubauen. Siehe <https://goo.gl/OkLCLW>.

² Generalversammlung der Vereinten Nationen, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, abrufbar unter <https://goo.gl/BLJ13e>.

³ Brüssel, 26.4.2016, KOM(2016) 234 endg., abrufbar unter <https://goo.gl/fIH9dz>.

1.1 Entwicklung nachhaltiger Asylsysteme

Die EU und ihre Mitgliedstaaten würden sich für die Stärkung der Asylsysteme in folgenden Ländern einsetzen:

- **Länder, die die meisten Flüchtlinge beherbergen:** Eine solche Unterstützung wäre Ausdruck der Solidarität. Wenn gewährleistet wird, dass Asylsuchende in diesen Ländern Asyl und wirksamen Schutz finden können, würde damit einer der Hauptgründe für die Weiterreise entschärft werden. Es wäre auch eine Alternative zu den Vorschlägen, Anträge auf Asyl in EU-Mitgliedstaaten außerhalb von deren Hoheitsgebiet zu bearbeiten. Sobald die Asylsysteme in diesen Ländern voll funktionsfähig sind, könnte die Bearbeitung von in diesen Ländern gestellten Anträgen auf Asyl in EU-Mitgliedstaaten als eine Möglichkeit der geteilten Verantwortung angesehen werden.
- **Länder, durch die die Flüchtlinge durchreisen:** Wenn es die Sicherheitslage erlaubt, würde die EU auch verstärkt in nachhaltige Schutzsysteme in Transitländern wie Libyen und Ägypten investieren. Der Anwendungsbereich der Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme der EU würde auf alle verwandten multilateralen und bilateralen Unterstützungsvorhaben für diese Länder ausgeweitet.
- **EU-Beitrittskandidaten:** Das Engagement der EU für die Entwicklung fairer und effektiver Asylsysteme in den Kandidatenländern würde den Besitzstand der EU in Asylfragen in deren nationales Recht übertragen. Es würde auch mithelfen, funktionierende Asylsysteme aufzubauen.

1.2 Bedarfsgerechte Unterstützung für humanitäre Einsätze

Die EU und ihre Mitgliedstaaten würden entsprechend dem ermittelten Bedarf und im Einklang mit den Grundsätzen der Guten Praktiken für Geber humanitärer Hilfe⁴ und des Grand Bargain Mittel weltweit bereitstellen. Das würde auch eine **vorhersehbare, flexible, mehrjährige Finanzierung** auf Grundlage eines nachhaltigen Engagements mit verantwortlichen Stellen einschließen, wo möglich in enger Absprache mit den Aufnahmeländern. Die EU würde mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie die Basisfinanzierung bereitstellt, die Zweckbindung auf ein Minimum reduziert und auf umständliche Berichtspflichten verzichtet. Die Finanzierungsinstrumente der EU würden ergänzend und koordiniert zur Vermeidung von Unterstützungslücken zur Verfügung stehen.

1.3 Verfolgung eines entwicklungsorientierten Ansatzes bei der Hilfeleistung

Entwicklungsländer beherbergen 86 Prozent aller Flüchtlinge weltweit, wobei 4,2 Millionen von ihnen in den am wenigsten entwickelten Ländern Zuflucht gefunden haben. Das humanitäre Nothilfesystem ist durch chronische Langzeitkrisen an seine Grenzen gestoßen. Ein neuer Ansatz würde darin bestehen, dass die Aufnahmegemeinschaften **Flüchtlinge in der Entwicklungsplanung und in der Planung ihrer nationalen Dienstleistungsangebote berücksichtigen**. Das würde Flüchtlingen die Möglichkeit geben, ihr Leben weiterzuleben, nicht länger von Unterstützung abhängig zu sein⁵ und sich auf längerfristige Lösungen vorzubereiten. Es würde auch die Entstehung von Parallelsystemen für Flüchtlinge und eigene Staatsangehörige eines Aufnahmelandes verhindern und den sozialen Zusammenhalt stärken.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet eine Plattform, die gewährleisten soll, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene (IDPs) nicht „zurückgelassen werden“. Die EU präsentiert in ihrem Politikkonzept für Vertriebene vom April 2016⁶ ein ehrgeiziges, entwicklungsorientiertes Konzept für Flüchtlinge, IDPs und deren Aufnahmegesellschaften. Die New Yorker Erklärung bietet ebenfalls Möglichkeiten zur Einbeziehung der Verknüpfung Humanitäre Hilfe – Entwicklung in umfassende Mechanismen für Flüchtlingssituationen.

⁴ Siehe <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80 Prozent der humanitären Hilfsgelder der Europäischen Kommission werden für Langzeitvertriebene ausgegeben.

⁶ Siehe dazu auch <https://goo.gl/fIH9dz>.

Die EU würde dieses Konzept durch folgende Maßnahmen unterstützen:

- **Beschäftigung mit den sozio-ökonomischen Auswirkungen** von Vertreibung im großen Umfang und Veranlassung gezielter Entwicklungsmaßnahmen zu ihrer Bewältigung
- **Verfügbarkeit innovativer Finanzierungsmodalitäten** wie des Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika und der Flüchtlingsfazilität für die Türkei, die Einkommens- und Ausbildungsmöglichkeiten erweitern
- **Investition in Lösungen**, die das Potenzial für gefährliche, irreguläre Weiterreise verringern, etwa durch die Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme der EU
- **Bereitstellung von humanitärer Hilfe sowie Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit** mit dem Fokus auf Flüchtlinge schon zu Beginn einer Krise

1.4 Eröffnung einer größeren Zahl von sicheren Zugangswegen

Die Staaten haben zugesagt, mehr Möglichkeiten für den sicheren Zugang zu schaffen,⁷ da sie erkannt haben, dass sich dadurch die Wahrscheinlichkeit verringert, dass Menschen auf der Suche nach Schutz gefährliche Reisen auf sich nehmen. Die Eröffnung vieler solcher Wege würde mithelfen, die Verantwortung für die Flüchtlinge mit den Ländern zu teilen, die die größten Flüchtlingspopulationen aufgenommen haben. Erweiterte Möglichkeiten des sicheren Zugangs würden in erster Linie in Ländern geschaffen werden, in denen ein Regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm, ein Migrationspakt oder ein Umfassender Reaktionsmechanismus auf Fluchtsituationen entwickelt wird, sowie in anderen Erstasylländern an den strategisch wichtigen Routen nach Europa.

1.4.1 Wirksame Maßnahmen für Familienzusammenführung

Der Wunsch nach Zusammenführung mit nahen Familienangehörigen ist einer der Hauptgründe, warum Flüchtlinge nach Europa kommen wollen. Eine Familienzusammenführung ermöglicht es vielen Frauen und Kindern, Schutz in Europa zu finden, und verringert ihr Risiko, in Transit- oder Erstasylländern von Schleppern oder Menschenhändlern ausgebeutet zu werden. Die Einheit der Familie ist zu allererst ein Grundrecht.⁸ Es besteht eine direkte Verbindung zwischen Familienzusammenführung, psychischer Verfassung und erfolgreicher Integration. Rechtliche und praktische Hindernisse für die Familienzusammenführung führen jedoch oft zu langen Perioden der Trennung, verursachen erhebliche Verfahrenskosten und verringern die Erfolgsaussichten. Deshalb ist das Bedürfnis nach Vereinigung mit Familienangehörigen einer der Hauptgründe für irreguläre Weiterreise. Es bedarf daher wirksamer Maßnahmen für Familienzusammenführung.

Die EU würde folgende Maßnahmen treffen, um das Recht auf Familieneinheit praktisch umzusetzen:⁹

- Ausweitung des Rechts auf Familienzusammenführung
- Einrichtung eines Umlauffonds zur Erleichterung der Familienzusammenführung
- Einführung gemeinsamer Antragsformulare und Reisedokumente
- Entwicklung gemeinsamer Richtlinien für den Nachweis der Verwandtschaft
- Bereitstellung von EU-weiter oder gebündelter administrativer Unterstützung in Ländern außerhalb der EU
- Befreiung von der Visumpflicht und Bereitstellung humanitärer Visa im Interesse der Familienzusammenführung
- Beteiligung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) / der Asylagentur der EU (EUAA), von NGOs und UNHCR an der Bereitstellung von aktiver Unterstützung
- Erleichterung des Zugangs zu Botschaften und Hilfe mit der Dokumentation
- Gewährleistung, dass subsidiär Schutzberechtigte zu denselben günstigen Bedingungen wie Flüchtlinge Zugang zur Familienzusammenführung haben

⁷ Siehe Generalversammlung der Vereinten Nationen, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, abrufbar unter <https://goo.gl/MWBA5h>.

⁸ Vereinte Nationen, *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, in Kraft getreten am 2. September 1990, abrufbar unter <https://goo.gl/wHL9Gs>.

⁹ Siehe auch *Refugee Family Reunification – UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)* abrufbar unter <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

1.4.2 Neuansiedlungsprogramme

Im Sinne der New Yorker Erklärung würden die EU-Mitgliedstaaten **ihre jährlichen Neuansiedlungsquoten spürbar erhöhen**, um sie besser an die *Projected Global Resettlement Needs* von UNHCR¹⁰ anzupassen und auf den Appell von UNHCR zur Neuansiedlung oder humanitären Aufnahme von 10 Prozent der syrischen Flüchtlingsbevölkerung zu reagieren. Laut Eurostat wurden zwischen 2011 und 2015 28.540 Flüchtlinge in der EU neu angesiedelt, das waren durchschnittlich rund 5.700 Personen pro Jahr.¹¹ UNHCR würde EU-Mitgliedstaaten weiter bei der Festlegung und Erfüllung von Neuansiedlungsquoten unterstützen. UNHCR würde auch weiter mit der Europäischen Kommission an der Entwicklung eines EU-Rahmens für Neuansiedlung, der den weltweiten Bedarf berücksichtigt, arbeiten.

1.4.3 Weitere Möglichkeiten des Zugangs zu Schutz

Einige wenige europäische Länder haben, meist als Reaktion auf die syrische Flüchtlingskrise, zusätzliche Möglichkeiten des Zugangs zu Schutz geschaffen. Nun geht es darum, diese Möglichkeiten weiter auszubauen. Der nächste Schritt wäre die Erarbeitung nachhaltiger Programme, mit denen auf die Bedürfnisse einer vielfältigen weltweiten Flüchtlingsbevölkerung eingegangen wird. Damit würde Forderungen nach geordneteren Flüchtlingsbewegungen und nach Solidarität mit Drittländern mehr Glaubwürdigkeit verliehen.

- Die Europäische Kommission / EASO würde Möglichkeiten einer **Bündelung der Kapazitäten** der EU-Mitgliedstaaten prüfen, um ergänzende Formen der Aufnahme von Flüchtlingen zu finden.
- Die Europäische Kommission würde die Entwicklung **privat unterstützter Aufnahmeprogramme** in der EU und in Kooperation mit der Zivilgesellschaft tatkräftig fördern. Sie könnte zum Beispiel Finanzierungsunterstützung leisten. Sie könnte sich auch an Programmen ein Beispiel nehmen, die manche EU-Mitgliedstaaten entwickelt haben oder die es andernorts auf der Welt bereits gibt.¹²
- Die EU würde Mechanismen wie Erasmus Mundus und die Richtlinie betreffend Studierende und Forscher ausbauen, um den Zugang von Flüchtlingen zu **Hochschulbildung** zu verbessern.
- Die EU würde die **Arbeitskräftemobilität** für hoch qualifizierte Flüchtlinge, die außerhalb der EU leben, erleichtern, unter anderem gegebenenfalls durch Überarbeitung des „Blue Card“-Systems der EU.

UNHCR wird Staaten weiterhin technisches Know-how und Beratung bei der Schaffung und beim Ausbau von Möglichkeiten des Zugangs zu Asyl und bei der Beseitigung praktischer Hindernisse für ihre Verwirklichung anbieten.

1.5 Erprobung eines gemeinsamen, regulierten Migrationskonzepts

Die EU könnte schrittweise ein gemeinsames Konzept für legale Migration entwickeln und sich dabei auf bestehende Kooperations- und Partnerschaftsvereinbarungen stützen. Die New Yorker Erklärung bietet hier einen Ansatzpunkt. Ein gemeinsames Konzept würde es einigen MigrantInnen über die in der Erklärung von Valletta vorgesehenen Kategorien hinaus ermöglichen, vom Ausland aus Arbeit zu suchen und Aufenthaltsgenehmigungen zu beantragen. Gesteuerte Migrationssysteme, die MigrantInnen Wege in die EU eröffnen, können mit **dafür sorgen, dass das Asylsystem ordnungsgemäß genutzt wird und reibungslos funktioniert** und nicht zur Standardoption von Migration wird. Das könnte auch zur Lösung des Problems gemischter Flüchtlings- und Migrationsströme beitragen.

¹⁰ Abrufbar unter: <http://goo.gl/2NMh3R>

¹¹ Eurostat, Umgesiedelte Personen – Jährliche Daten, abrufbar unter <https://goo.gl/yZUjuj>

¹² Argentinien, Australien, Deutschland, Irland, Kanada, Neuseeland und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland haben privat unterstützte Aufnahmeprogramme.

2

EINE EU, DIE BEREIT IST, SICH FÜR MÖGLICHE ZUKÜNFTIGE SITUATIONEN MIT EINER ERHEBLICHEN ZAHL AN NEU ANKOMMENDEN SCHUTZSUCHENDEN ZU RÜSTEN

Eine koordinierte Notfallplanung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten wird eine Grundvoraussetzung für eine wirksame Reaktion auf mögliche steigende Zahlen an neu ankommenden Schutzsuchenden sein. Offene Konflikte und beträchtliche Defizite in der Unterstützung der Flüchtlinge lassen befürchten, dass die Vertreibung weitergehen wird. Die EU müsste für den Fall vorbereitet sein, dass in Zukunft wieder Flüchtlinge in großer Zahl auf sie zukommen. Regionale und nationale Hilfspläne müssten maßgeschneidert für jede spezifische Landessituation ausgearbeitet werden und gleichzeitig den übergeordneten Zielsetzungen entsprechen. Die Reaktion auf zivile Notfälle in der EU ist gute Praxis und bietet angemessene Kapazitäten, die in Bereitschaftspläne für Notsituationen mit Flüchtlingen übernommen werden könnten. Das ganze Jahr 2016 hindurch hat UNHCR mit Partnern und Regierungen Notfall- und Bereitschaftspläne für verschiedene Szenarien entwickelt, die sich mit einer großen Zahl an neu ankommenden Asylsuchenden und Flüchtlingen in die EU befassen.

Ein von der Europäischen Kommission und EU-Agenturen entwickeltes System für Notfallplanung würde Folgendes beinhalten:

- ✓ Ermittlung und Planung
- ✓ Kapazitätsreserven auf nationaler und auf EU-Ebene
- ✓ Koordinierungsmechanismen

2.1 Ermittlung und Planung

Die Europäische Kommission, die EU-Agenturen und die EU-Mitgliedstaaten würden ein System für folgende Zwecke entwickeln: (1) zur Erkennung und Analyse von **Frühwarnsignalen** und (2) zur Ermittlung ihrer **Fähigkeit**, durch Registrierung, Screening und Aufnahme **zu reagieren**. Vorhandene nationale Notfallpläne würden aktualisiert und mit Nachbarländern ausgetauscht werden. Die beiden maßgeblichen Agenturen der EU wären für Notfallplanung und Einsatzmaßnahmen in Notfällen zuständig. FRONTEX hat ja bereits den Auftrag, regelmäßige Kapazitätsbewertungen durchzuführen und Migrationsbewegungen in die EU vorherzusehen. Die EUAA – der geplante Nachfolger von EASO – soll federführend für Frühwarnung und Notfallplanung verantwortlich sein.



2.2 Kapazitätsreserven auf nationaler und auf EU-Ebene

Notfallplanung verlangt die Bildung von Kapazitätsreserven, um rasch auf einen starken Anstieg an neu ankommenden Flüchtlingen und MigrantInnen reagieren zu können. Dazu ist ein **Hilfspaket von Dienstleistungen** mit entsprechender technischer und personeller Ausstattung **in Reserve** zu halten, ergänzt durch eine **Liste einsatzbereiter Experten**. Dadurch wäre die sofortige Entsendung bzw. Bereitstellung von Ausrüstung für die Registrierung, Internetanschlüssen und DolmetscherInnen sowie Bearbeitungsteams in bzw. für die betroffenen EU-Mitgliedstaaten in kürzester Zeit gewährleistet. Eine wichtige Entwicklung in diese Richtung war die Erweiterung des Mandats des Dienstes für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission (ECHO) am 15. März 2016.

2.3 Koordinierungsmechanismen

Es bedarf einer **verbesserten Koordination zwischen zentralen Behörden und jenen vor Ort**, um eine verlässliche Bereitschaftsplanung und die effizienteste Nutzung der verschiedenen Finanzierungsquellen der EU zu gewährleisten. Koordination hilft auch mit, Doppelgleisigkeit zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Aktivitäten einander ergänzen. Das gilt insbesondere für Griechenland, wo die Bereitschaftsplanung und die Schaffung von Aufnahmekapazitäten in voller Abstimmung mit der Regierung zu erfolgen haben.

Für die Notfall- und Bereitschaftsplanung wäre zwischen den zuständigen EU-Agenturen und UNHCR ein **vorhersehbarer und strukturierter Koordinierungsmechanismus** einzurichten. Gemeinsame Analysen sowie Informationsaustausch wären ein wichtiger Ausgangspunkt für gemeinsame Pläne, die gegebenenfalls darauf folgen könnten. UNHCR würde seine Erfahrung und sein Fachwissen anbieten, insbesondere in Bezug auf seine jüngsten Bemühungen um die Schaffung einer operativen Präsenz in der EU. UNHCR würde Informationen über die Auslöser von Bewegungen auf der ganzen Welt liefern und mithelfen, Analyse- und Planungsinstrumente zu entwickeln.

3

EINE EU, DIE DURCH EIN GUT VERWALTETES GEMEINSAMES ASYLSYSTEM SCHUTZ BIETET

Die Ereignisse im vergangenen Jahr machten deutlich, dass die EU ihr Asylsystem überdenken muss. Ein sinnvolles System müsse den Zugang zum EU-Gebiet ermöglichen, für die ordnungsgemäße Registrierung und Aufnahme der Neuankömmlinge sorgen, die Verantwortung für Asylsuchende unter den Mitgliedstaaten aufteilen und gewährleisten, dass die EU-Mitgliedstaaten für diese Aufgabe vorbereitet sind. Aufbauend auf Elementen des derzeitigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und einigen der Reformvorschläge der Europäischen Kommission¹³ schlägt UNHCR ein **vereinfachtes System vor, das auch Kosten sparen könnte**.

Dieses System würde die Achtung des Asylrechts gewährleisten, Sicherheitsüberprüfungen verbessern, eine effiziente Steuerung von Bevölkerungsbewegungen erleichtern und folgende Elemente beinhalten:

- ✓ ein gemeinsames Registrierungssystem
- ✓ Vorrang für Familienzusammenführung
- ✓ beschleunigte und vereinfachte Asylverfahren
- ✓ einen Verteilungsmechanismus für stark belastete EU-Mitgliedstaaten
- ✓ ein gemeinsames Konzept für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder
- ✓ Anreize zur Übernahme des neuen Systems
- ✓ ein effizientes Rückführungssystem

3.1 Ein gemeinsames Registrierungssystem

Eine gemeinsame Registrierung sorgt für die geordnete Behandlung von Neuankömmlingen, den Zugang zu Schutz, eine Sicherheitsüberprüfung und für Familienzusammenführung. Die EU-Mitgliedstaaten würden alle Personen, die unrechtmäßig in die EU¹⁴ einreisen, in ein **gemeinsames EU-Registrierungssystem** aufnehmen. Grundlage des Systems wäre EURODAC und jede andere relevante EU-Datenbank zur Verbesserung der Datenverwaltung. Es würde für **Sicherheitskontrollen** am Einreiseort sorgen. Außerdem würde es die Fähigkeit der Systeme, miteinander

¹³ Ein Vergleich zwischen den Vorschlägen der Europäischen Kommission und den Vorschlägen von UNHCR findet sich im Anhang. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die von UNHCR vorgeschlagenen Regelungen sind bereits vorhanden. EU-Recht verlangt, dass sich die Asyl- und Einwanderungspolitik auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist und, immer wenn dies erforderlich ist, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen sind, um dieses Ziel zu erreichen (siehe Artikel 67 (2) und 80 AEUV). Die EU-Mitgliedstaaten haben gemeinsam für die Gewährleistung des Asylrechts laut Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie gemäß dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den einschlägigen Menschenrechtsnormen zu sorgen.

¹⁴ Unter „EU“ sind hier auch jene europäischen Staaten zu verstehen, die derzeit an EURODAC und anderen Registrierungssystemen teilnehmen (Island, Lichtenstein, Norwegen und die Schweiz). An Registrierungssystemen könnten vorbehaltlich entsprechender Sicherheitsvorkehrungen auch EU-Kandidatenländer teilnehmen.

zu kommunizieren, verbessern und teure **Systemduplizierung verringern**.¹⁵ Das würde das Problem der Daten- und Sicherheitslücken lösen, die sich ergeben, wenn verschiedene Staaten verschiedene Arten von Daten eingeben oder ankommende Personen nicht registrieren.

Das Registrierungssystem müsste an das **Fallbearbeitungssystem** in jedem EU-Mitgliedstaat angeschlossen werden, um für schnellen Zugang zum Asylverfahren zu sorgen. Das würde auch mithelfen, die Zahl der Personen zu verringern, die zwischen der Registrierung und den Fallbearbeitungsphasen verschwinden.¹⁶

Um das zu erreichen, würden in den wichtigsten Einreiseländern mit Unterstützung der EU-Agenturen **Registrierungs- und Bearbeitungszentren** (RPCs) eingerichtet werden. Aufgrund der Erfahrungen mit dem „Hotspot“-Konzept der EU würden die RCPs folgende Aufgaben übernehmen:

- Registrierung
- Sicherheitsüberprüfung
- Ermittlung besonderer Bedürfnisse
- Weiterleitung an die Aufnahmezentren
- Beratung und Information
- Weiterleitung in die geeigneten Verfahren
- schnelle Entscheidungsfindung

Die RPCs würden vom betreffenden Mitgliedstaat geführt werden. Die bestehenden Registrierungsstellen und für Asylentscheidungen in erster Instanz zuständigen Dienststellen des Mitgliedstaats würden in einem RCP zusammenarbeiten. Auf längere Sicht könnten die Staaten die schrittweise Übertragung der Verantwortung für den Betrieb der RCPs von den EU-Mitgliedstaaten an EU-Agenturen in Erwägung ziehen. UNHCR könnte bei der Entwicklung dieses Systems anhand seiner langjährigen Erfahrung in diesem Bereich bei Feldeinsätzen beratende Unterstützung leisten.¹⁷

3.2 Vorrang für Familienzusammenführung

Die Zusammenführung von Familien würde unmittelbar nach der Registrierungsphase in Angriff genommen werden. Mit einem gemeinsamen Registrierungssystem, ergänzt durch Fallbearbeitung, wird sichergestellt, dass die für die Familienzusammenführung erforderlichen Daten in der frühesten Phase und in einer Form, die eine

¹⁵ Dadurch wäre sichergestellt, dass maßgebliche Daten, einschließlich biometrischer Daten, von allen Staaten effektiv in die EURODAC-Datenbank hochgeladen werden. Aspekte des gegenwärtigen EURODAC-Reformvorschlags, einschließlich der Ausweitung der Datensammlung, könnten ein Schritt in diese Richtung sein. Aber das reicht nicht aus, um eine wirksame gemeinsame Registrierung im Einklang mit den Schutzgarantien und Standards zu erreichen, vor allem bei Personen, die internationalen Schutz benötigen. Es könnte auch die Kommunikation zwischen den europäischen und nationalen Datenbanken erleichtern und teure Systemduplizierungen verringern.

¹⁶ In der Regel sind in den EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene jeweils andere Behörden für die Registrierung ankommender Personen bzw. für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständig.

¹⁷ Das UNHCR-Handbuch „Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate“ beschreibt den allgemeinen Ansatz von UNHCR bei der vom Büro durchgeführten Registrierung vor Ort. Dabei kommt ein standardisiertes Registrierungsformular zum Einsatz. Das ermöglicht eine fundierte Beurteilung der Anzahl und des Profils der unter das Mandat von UNHCR fallenden Personen (einschließlich der Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen) und die Feststellung, in welches Verfahren eine Person weitergeleitet werden sollte. Abrufbar unter <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Siehe auch das UNHCR-Registrierungshandbuch unter <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

ABBILDUNG 1: Vorgeschlagene Verfahren

SCHRITT 1: Registrierung

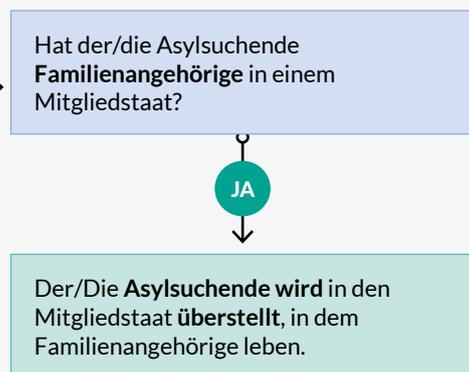
Identifizierung und Registrierung

- Identifizierung;
- volle Registrierung;
- Sicherheitsüberprüfung;
- Feststellung der Vulnerabilität;
- Information und Rechtsberatung;
- Weiterleitung zur Aufnahme;

Vorrangige Identifizierung und Registrierung von Kindern / Personen mit strittigem Alter*

* Unbegleitete und von ihrer Familie getrennte Kinder sowie Personen mit strittigem Alter werden in ein eigenes Verfahren weitergeleitet (siehe Abb. 3).

SCHRITT 2: Familienzusammenführung und Überstellungen



* Zulassungskontrollen könnten in dieser Phase des Verfahrens im Registrierungs- und Bearbeitungszentrum durchgeführt werden, sofern für die nötigen Garantien und Bedingungen gesorgt ist. Als vulnerabel eingestufte Asylsuchende müssen kein Zulassungsverfahren durchlaufen.

Weitergabe an andere EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, erhoben werden. Damit würden einige Hindernisse für die Familienzusammenführung aus der gegenwärtigen Dublin-Verordnung entfallen.¹⁸

3.3 Beschleunigte und vereinfachte Asylverfahren

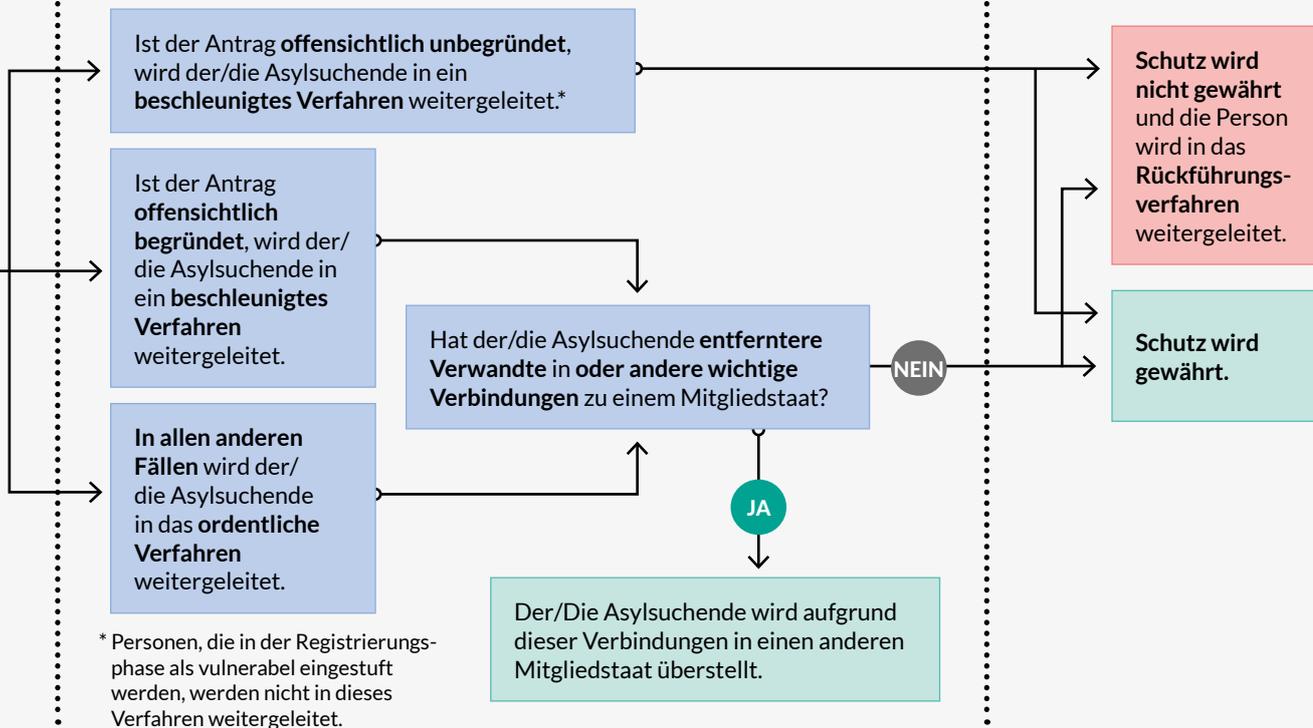
Effiziente und gestraffte Asylverfahren können den Umgang mit der gemeinsamen Ankunft von sowohl Flüchtlingen als auch MigrantInnen erleichtern. Asylsuchende, deren Anträge offensichtlich begründet oder offensichtlich unbegründet sind, würden in beschleunigte Verfahren weitergeleitet.¹⁹ In stark überlasteten EU-Mitgliedstaaten würden diese Verfahren von EU-Agenturen unterstützt werden. Beschleunigte Verfahren würden Personen, die

¹⁸ Davon abgesehen schlägt UNHCR eine erweiterte Definition des zum Familiennachzug berechtigten Personenkreises vor. Nach der derzeit geltenden Dublin-Verordnung haben Ehegatten/Ehegattinnen, PartnerInnen und minderjährige unverheiratete Kinder Anspruch auf Familienzusammenführung mit erwachsenen Antragstellenden. Für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder können Eltern, Geschwister und andere für das Kind verantwortliche Erwachsene, Onkel, Tanten und Großeltern (sofern sie sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten) möglicherweise anspruchsberechtigt sein. Der Dublin-Reformvorschlag erweitert diese Kategorien auf Geschwister und Familien, die sich in Transitländern gebildet haben. Die von UNHCR vorgeschlagene erweiterte Definition erstreckt sich zusätzlich auf minderjährige verheiratete Kinder, die unterhaltsberechtig sind, erwachsene Kinder und die Eltern eines Erwachsenen (vgl. die in Kürze erscheinende Studie von UNHCR zur Dublin-Verordnung). Die aktuellen Reformvorschläge der Europäischen Kommission sehen ein zusätzliches Hindernis vor, da Familiennachzug nur für Asylsuchende in Frage kommen soll, deren Anträge im Zuge eines verpflichtenden Zulassungsverfahrens für „zulässig“ befunden wurden.

¹⁹ UNHCR vertritt den Standpunkt, dass Fälle aus sicheren Herkunftsländern in ein beschleunigtes Verfahren weitergeleitet werden können, vorausgesetzt, es sind Verfahrensgarantien gewährleistet, einschließlich der Versorgung der Antragstellenden mit allen notwendigen Informationen in einer ihnen verständlichen Sprache, um die Annahme der Sicherheit wirksam widerlegen zu können, des Zugangs zu einem Rechtsbeistand, einer persönlichen Befragung und des Zugangs zu einem wirksamen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung. Personen, die bei der Registrierung als vulnerabel (besonders schutzbedürftig) eingestuft werden, würden nicht in das beschleunigte Verfahren weitergeleitet, das für offensichtlich unbegründete Anträge vorgesehen ist.

SCHRITT 3: Prüfung und weitere Überstellungen

SCHRITT 4: Entscheidung



internationalen Schutz benötigen, **schnellen Zugang** dazu eröffnen und Personen, die ihn nicht benötigen, die **Rückkehr erleichtern**. Andere Fälle würden das ordentliche Asylverfahren durchlaufen. Beschleunigte Verfahren würden **bewährte Praktiken** nützen, die auf nationaler Ebene oder von EASO entwickelt wurden. EASO würde bei der Beobachtung und der Qualitätssicherung der Entscheidung über anstehende Fälle eine verstärkte Rolle spielen. Beschleunigte Verfahren würden mithelfen, das derzeitige Problem der langen Wartezeiten, komplexen Prozesse und der Entscheidungsfindung zu lösen. UNHCR kann anhand seiner operativen Erfahrung mit Asylverfahren bei der Entwicklung fairer, effizienter und vereinfachter beschleunigter Verfahren Hilfestellung leisten.

Anmerkung: Einige Aspekte der Vorschläge der Europäischen Kommission betreffen Schutz außerhalb der EU. Sie sehen verpflichtende Zulassungsverfahren und die Anwendung von Konzepten des „sicheren Landes“ vor. Solche Regelungen mögen den Zugang zu Schutz in einem Drittstaat gewährleisten, doch sind sie oft komplex. Sie müssten in Bemühungen um Teilung der Verantwortlichkeit eingebunden sein und wesentliche Schutzgarantien beinhalten. Sie müssten aktuelle Informationen aus unabhängiger und verlässlicher Quelle über die Lage in dem als „sicher“ eingestuften Land vorsehen. Eine weitere Voraussetzung wäre die Verifizierung, dass bei Rückkehr tatsächlich Schutz garantiert ist. Während Zulassungsregelungen zum Beispiel von am stärksten betroffenen Staaten im Rahmen eines EU-Nothilfeplans und versehen mit den notwendigen Garantien angewendet werden könnten, sind sie derzeit als verpflichtende Maßnahme quer durch die gesamte EU ungeeignet.

ABBILDUNG 2: Verfahren, wenn EU-Mitgliedstaaten belastet sind

SCHRITT 1: Registrierung

Identifizierung und Registrierung

- Identifizierung;
- volle Registrierung;
- Sicherheitsüberprüfungen;
- Feststellung der Vulnerabilität;
- Information und Rechtshilfe;
- Weiterleitung zur Aufnahme.

Vorrangige Identifizierung und Registrierung von Kindern / Personen mit strittigem Alter*

* Unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder / Personen mit strittigem Alter werden in ein eigenes Verfahren weitergeleitet (siehe Abb. 3).

SCHRITT 2: Familienzusammenführung und Überstellungen

Hat der/die Asylsuchende Familienangehörige in einem Mitgliedstaat?

JA

Der/Die Asylsuchende wird in den Mitgliedstaat überstellt, in dem Familienangehörige leben.

NEIN*

* Zulassungskontrollen könnten in dieser Phase des Verfahrens im Registrierungs- und Bearbeitungszentrum durchgeführt werden, sofern für die nötigen Garantien und Bedingungen gesorgt ist. Als vulnerabel eingestufte Asylsuchende müssen kein Zulassungsverfahren durchlaufen.

3.4 Ein Verteilungsmechanismus für belastete EU-Mitgliedstaaten

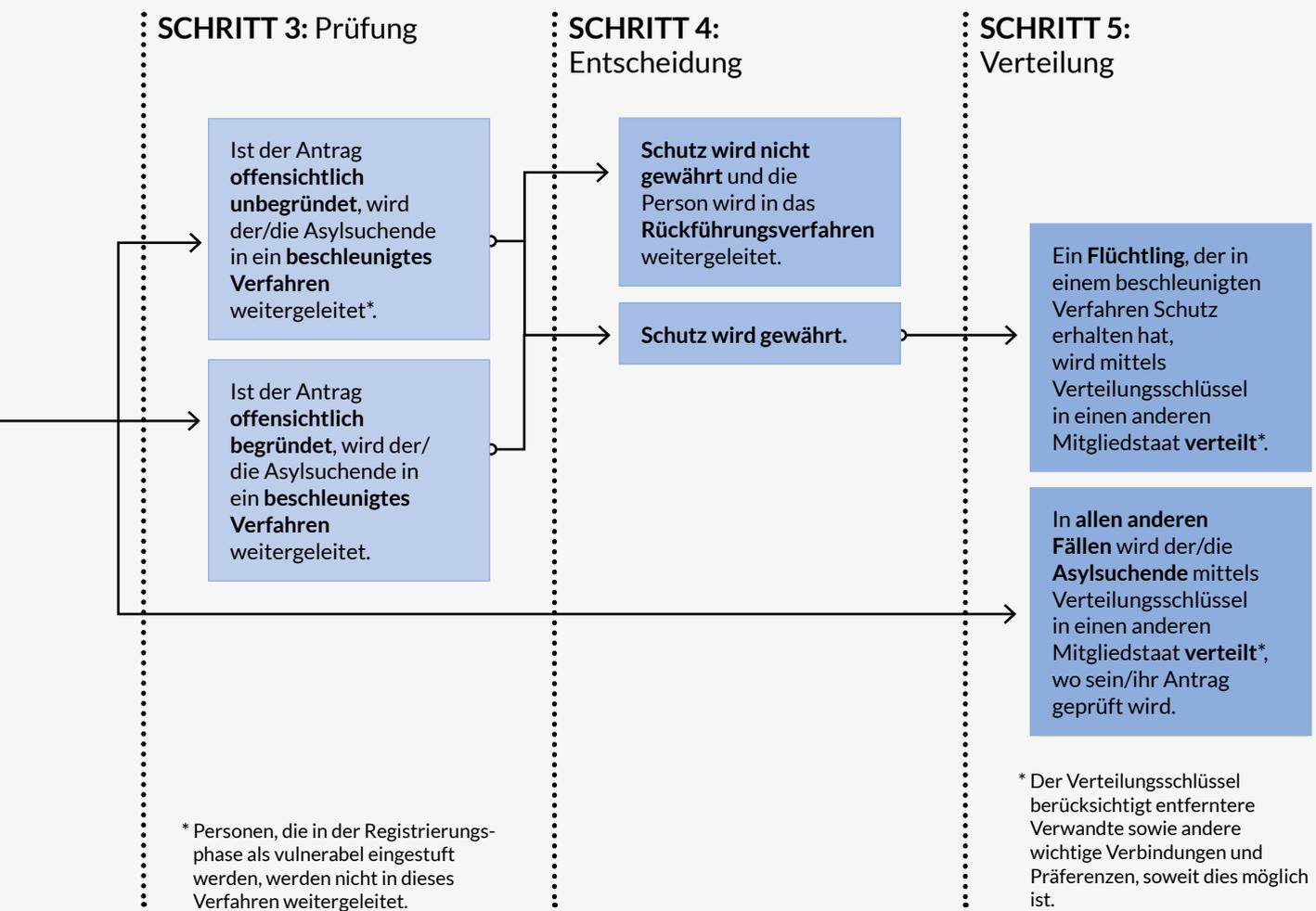
Ein gerechter und tragfähiger Verteilungsmechanismus würde **eine unverhältnismäßig hohe Anzahl von Neuankömmlingen** in einem EU-Mitgliedstaat durch Aufteilung der Verantwortlichkeiten bewältigen. Dies würde vertrauensfördernd wirken. Überschreitet die Anzahl der Asylsuchenden in einem EU-Mitgliedstaat einen Prozentsatz (oder „Referenzwert“), der von den EU-Mitgliedstaaten als fair erachtet wird,²⁰ so würde ein Mechanismus in Kraft treten, der alle über diesen Wert hinausgehenden Fälle auf andere EU-Mitgliedstaaten verteilt.²¹

Dieser Mechanismus wäre dem kürzlich von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Mechanismus vergleichbar,²² enthielte jedoch einige wichtige Änderungen:

²⁰ Dies müsste zuvor in einer Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene festgelegt werden.

²¹ Dieser Mechanismus wäre in Übereinstimmung mit Artikel 80 AEUV, der vorsieht, dass für die Asylpolitik und ihre Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den EU-Mitgliedstaaten gilt, und dass alle diesbezüglichen Rechtsakte der Union, sofern erforderlich, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes enthalten müssen. Die Verteilung würde beginnen, sobald der vereinbarte „Referenzwert“ erreicht ist, und nicht, wenn das nationale System 150 Prozent des in den aktuellen Vorschlägen vorgesehenen Referenzwertes übersteigt.

²² Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Dublin-Verordnung, Mai 2016, verfügbar unter (engl. Version): <https://goo.gl/FyMaZH>



- **Offensichtlich unbegründete Asylanträge**²³ würden nicht auf andere EU-Mitgliedstaaten aufgeteilt.²⁴ Sie würden im Einreiseland dem beschleunigten Verfahren unterzogen werden, mit verstärkter EU-Agentur-Unterstützung. Dies würde eine Verkomplizierung der Rückkehr von Personen vermeiden, die keines internationalen Schutzes bedürfen.
- **Offensichtlich begründete Asylanträge**²⁵ würden nicht auf andere EU-Mitgliedstaaten verteilt. Sie würden im Einreiseland im beschleunigten Verfahren entschieden werden, mit verstärkter EU-Agentur-Unterstützung.²⁶ Sobald internationaler Schutz gewährt wurde, würden diese Fälle verteilt werden.²⁷
- **Alle sonstigen Fälle** würden zur Entscheidung des Asylverfahrens auf einen anderen EU-Mitgliedstaat verteilt werden.

²³ Als „offensichtlich unbegründete Fälle“ gelten Asylanträge von Personen, die gemäß bestehenden Kriterien eindeutig keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, oder solche, die eindeutig in betrügerischer oder missbräuchlicher Absicht gestellt wurden.

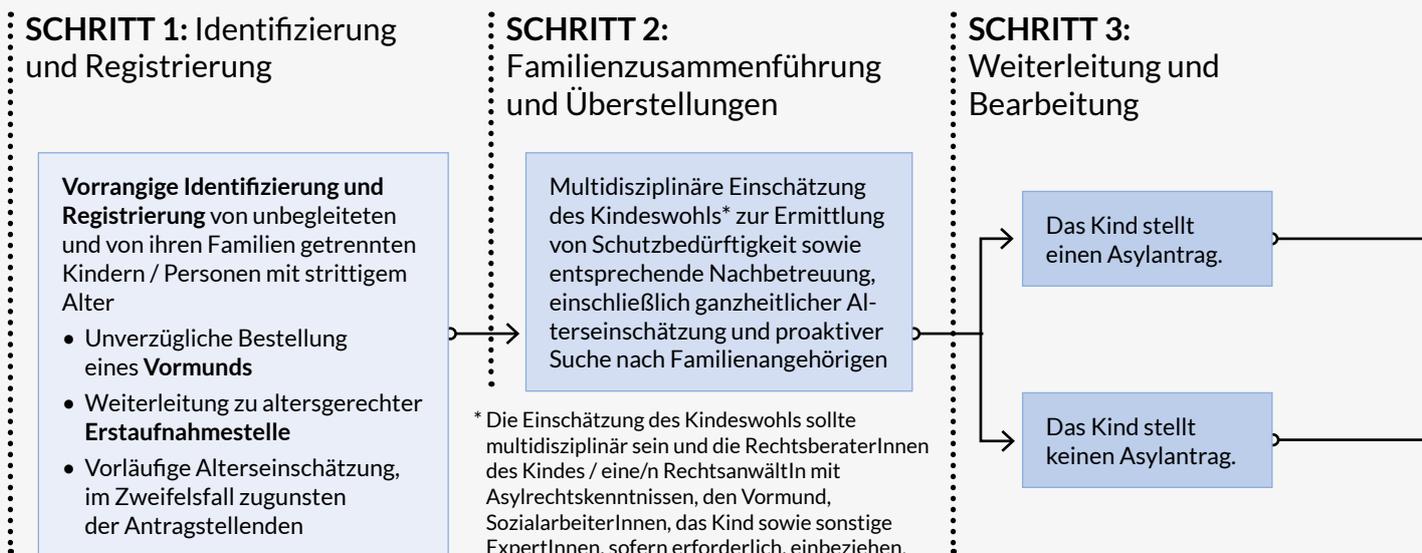
²⁴ Dies würde auch für Anträge von Antragstellenden aus sicheren Herkunftsländern gelten.

²⁵ Offensichtlich begründete Asylanträge weisen eindeutig darauf hin, dass der/die AntragstellerIn die Kriterien für internationalen Schutz erfüllt. Solche Anträge stehen mit großer Wahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit spezifischen Profilen, die Anlass zu wohl begründeter Furcht vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden aufgrund der Situation im Herkunftsland geben.

²⁶ Wenn der durchschnittliche Zeitrahmen für die Abwicklung offensichtlich begründeter Asylanträge im beschleunigten Verfahren drei Monate überschreitet, könnte eine Notfallbestimmung eine Aufteilung dieser Fälle vorsehen.

²⁷ Bis zu einer Einigung über die gegenseitige Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf EU-Ebene könnten Flüchtlinge vorbehaltlich einer endgültigen Anerkennung gemäß nationalem Recht des Verteilungslandes aufgeteilt werden.

ABBILDUNG 3: Verfahren für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder



3.5 Ein gemeinsames Konzept für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder

UNHCR entwickelt gemeinsam mit seinen Partnern eine „Roadmap“, um EU-Mitgliedstaaten und Institutionen bei der Umsetzung von Standards zum Schutz von unbegleiteten und von ihren Familien getrennten Kindern zu unterstützen, einschließlich:

- Frühe Identifizierung und biometrische Erfassung
- Sofortige Bereitstellung von sicherer und altersgerechter Betreuung
- Einschätzung des Kindeswohls zur Ermittlung der Schutzbedürftigkeit sowie entsprechende Nachbetreuung
- Unverzügliche Bestellung eines Vormunds
- Gemeinsame Methode zur Alterseinschätzung
- Suche nach Familienangehörigen
- Rechtliche Vertretung
- Fallmanagementsysteme

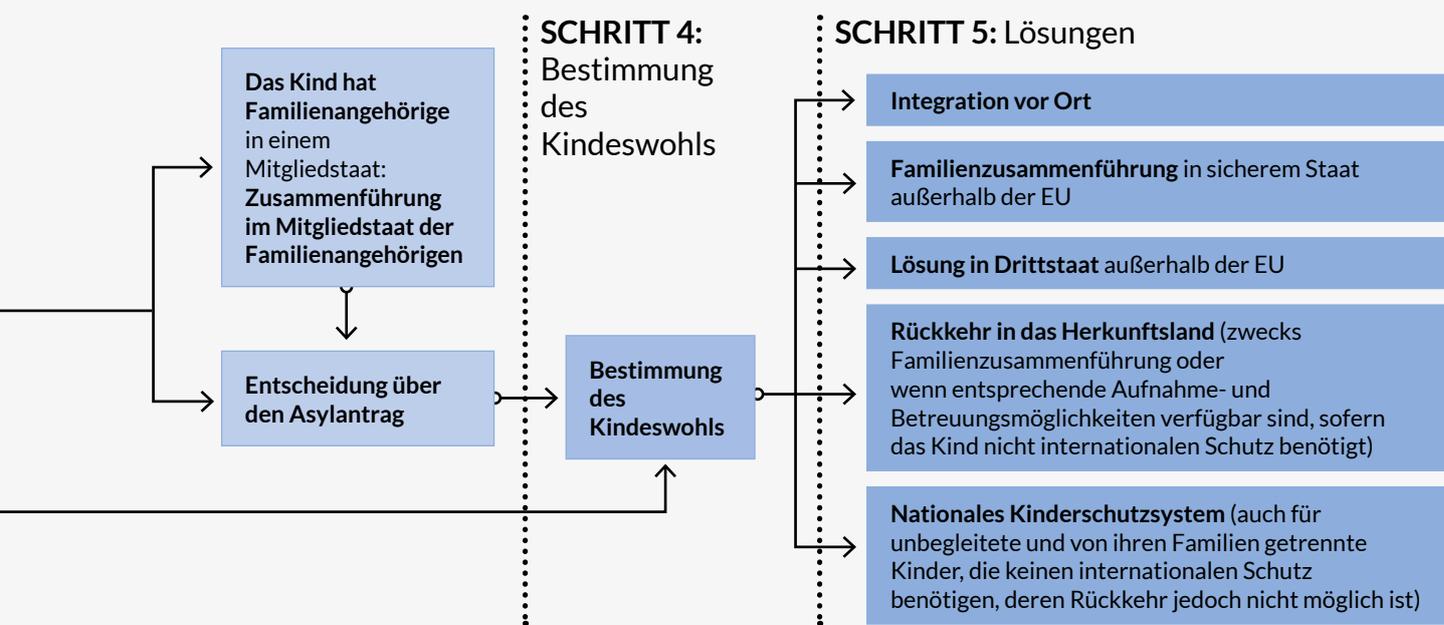
Der neue Ansatz ist in Abbildung 3 dargestellt.

3.6 Anreize zur Übernahme des neuen Systems

Die Anreize zur Übernahme des neuen Systems für Staaten und Asylsuchende würden folgende Punkte beinhalten:

- Transfer von offensichtlich begründeten Fällen oder solchen, die in das ordentliche Verfahren übergeleitet werden, in einen EU-Mitgliedstaat, in dem der/die Asylsuchende über **Familienmitglieder oder andere Verbindungen** verfügt.²⁸ Dies würde einer der Ursachen für die irreguläre Weiterreise von Asylsuchenden entgegenwirken und die Integrationschancen verbessern.

²⁸ Entfernere Verwandte würden umfassen: behinderte Personen, die sich nicht selbst versorgen können, sonstige abhängige Haushaltsmitglieder (z.B. alleinstehende Brüder, Schwestern, Cousins, Cousinen, Nichten, Neffen oder Personen, mit denen zwar keine biologische Verwandtschaft besteht, die jedoch im Familienverband versorgt werden). Andere Verbindungen könnten frühere reguläre Aufenthalte (Visum/Aufenthaltsbewilligung gemäß Dublin-Verordnung)/Studien/Beschäftigungsverhältnisse in einem Mitgliedstaat oder konkrete Aussichten auf Beschäftigungsmöglichkeiten in einem EU-Mitgliedstaat (z.B. Stellenangebot) inkludieren. Personen, die keines internationalen Schutzes bedürfen, würden unverzüglich in ein Rückführungsverfahren weitergeleitet werden.



- Flüchtlinge, die sich sechs Monate im Schutz gewährenden Staat aufhalten und **sich selbst erhalten können**, dürfen sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen.
- Rücküberstellung von Asylsuchenden, die **irregulär in einen anderen Mitgliedstaat weitergereist** sind, in den verantwortlichen Mitgliedstaat.²⁹
- Reduzierung des „Referenzwerts“ eines Mitgliedstaats als Belohnung für hohe Qualität und schnelle Bearbeitung einer signifikanten Anzahl von Fällen.

3.7 Ein effizientes Rückführungssystem

Die beschleunigten Verfahren würden eine rasche Identifizierung von Personen ermöglichen, die in den Einreiseländern keinen internationalen Schutz benötigen. Dies würde das Vertrauen in die Integrität des Asylsystems fördern. Programme für eine **unterstützte freiwillige Rückkehr** wären in allen EU-Mitgliedstaaten verfügbar. Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung und Beratung, auch durch die Internationale Organisation für Migration (IOM), könnten den Zugang zur unterstützten freiwilligen Rückkehr verbessern. **Zwangswise Rückführungen** würden nur (1) nach Ablehnung in einem fairen Verfahren, (2) nach Erwägung einer unterstützten freiwilligen Rückkehr und (3) bei Fehlen von zwingenden humanitären Gründen oder Gründen, die mit Staatenlosigkeit im Zusammenhang stehen, durchgeführt werden. Vor Rückführungsoperationen könnten **Alternativen zur Haft** zur Anwendung kommen.³⁰ Die **Unterstützung durch FRONTEX** bei Rückführungsoperationen würde ausgebaut werden, insbesondere in den wichtigsten Einreiseländern.³¹ Rückführungsprogramme werden auch eine **Kooperation der EU** mit den jeweiligen Herkunftsländern sowie eine Unterstützung der Reintegration erfordern.

²⁹ In Fällen von fehlender Kooperationsbereitschaft könnten, im Rahmen der bestehenden Rechtsnormen, Kürzungen von Versorgungsleistungen zur Anwendung kommen.

³⁰ Ein rechtlicher Rahmen für die Inhaftierung von Personen vor der Rückführung bzw. zu Zwecken der Rückführung existiert bereits. Dieser definiert die begrenzten Umstände, die eine Haft erlauben. Siehe UNHCR Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft, verfügbar unter: <https://goo.gl/NH3N0r>.

³¹ Auch das erweiterte Rückführungsmandat von FRONTEX könnte verstärkt in Anspruch genommen werden. In belasteten Einreiseländern sind zusätzliche technische, logistische und sonstige vor der Rückführung benötigte Kapazitäten erforderlich, um Rückführungen schneller durchführen zu können.

WELCHEN UNTERSCHIED MACHT DAS VORGESCHLAGENE SYSTEM?

Vorschlag UNHCR

Auswirkungen

Ein gemeinsames Registrierungssystem

- ✓ Registrierung aller Neuankömmlinge
- ✓ Erleichterter Zugang zu Schutz
- ✓ Vertrauen in die Fähigkeiten von Staaten, die Ankunft von Flüchtlingen zu bewältigen, wird gestärkt
- ✓ Verbesserte Sicherheitsüberprüfungen
- ✓ Verbesserter Datenaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten
- ✓ Kein Duplikation multipler und teurer Systeme

Registrierungs- und Bearbeitungszentren (RPCs) in den wichtigsten Einreiseländern

- ✓ Rasche Weiterleitung von Neuankömmlingen in das richtige Verfahren
- ✓ Schnellere Entscheidungsfindung
- ✓ Staaten können größere Ankunfts zahlen bewältigen, dank verstärkter Unterstützung durch EU-Agenturen in den Registrierungs- und Bearbeitungszentren
- ✓ Zahl der zwischen Registrierung und Bearbeitung verschwindenden Personen könnte verringert werden

Vorrang für Familienzusammenführungen

- ✓ Rasche Zusammenführung von Familien
- ✓ Riskante irreguläre Weiterreise von Personen, die eine Wiedervereinigung mit ihrer Familie anstreben, wird durch reguläre Weiterreise ersetzt
- ✓ Kinder und vulnerable Asylsuchende erhalten frühzeitig Unterstützung und Schutz ihrer Familien

Beschleunigte Verfahren

- ✓ Schnellerer Zugang zu internationalem Schutz für anspruchsberechtigte Personen
- ✓ Schnellere Erfassung von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, und Erleichterung ihrer Rückkehr

Ein zweckmäßiges Konzept für einen Verteilungsmechanismus für belastete EU-Mitgliedstaaten

- ✓ Unterstützung von Staaten, die durch eine große Anzahl von Neuankömmlingen belastet sind
- ✓ Verteilung von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf Basis eines gerechten Systems
- ✓ Zugang zu Schutz ist gewährleistet, auch im Fall eines erheblichen Anstiegs der Zahl an neu ankommenden Schutzsuchenden in bestimmten Ländern
- ✓ Beibehaltung des Verteilungsmechanismus
- ✓ Berücksichtigung bestehender Verbindungen von Asylsuchenden in EU-Mitgliedstaaten
- ✓ Fairness und Vertrauen in das System werden wieder hergestellt

Gemeinsames Konzept für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder

- ✓ Unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder werden früher erfasst und mit ihren Familien zusammengeführt, sofern dies ihrem Wohl dient; sie erhalten unverzüglich eine rechtliche Vertretung bzw. einen Vormund
- ✓ Die gemeinsame Registrierung und der Einsatz von biometrischen Verfahren könnte die Zahl der unbegleiteten und von ihren Familien getrennten Kindern verringern, die aus dem System verschwinden

Anreize zur Übernahme des Systems

- ✓ Vorschriften und Verfahren des Asylsystems werden von EU-Mitgliedstaaten und Asylsuchenden anerkannt
- ✓ Zahl irregulärer Weiterreisen von Asylsuchenden wird reduziert
- ✓ Verbesserung der Chancen auf Integration

4

EINE EU, DIE FLÜCHTLINGE IN IHRE GEMEINSCHAFTEN INTEGRIERT

Die Entwicklung von sozialem Zusammenhalt, Stabilität und Sicherheit setzt voraus, dass Gemeinschaften gut auf die Aufnahme von Flüchtlingen vorbereitet sind und dass Flüchtlinge Unterstützung erhalten, um ihre Qualifikationen und Stärken in der neuen Umgebung umsetzen zu können. **Integration ist ein wechselseitiger Prozess** zwischen den Flüchtlingen einerseits und den sie aufnehmenden Gemeinschaften andererseits. Um das öffentliche und politische Vertrauen wiederherzustellen, muss der Sozialvertrag zwischen Flüchtlingen und Aufnahmestaaten in geeigneter Weise definiert werden. Staaten müssen die **Rechte von Flüchtlingen** sicherstellen, die Aufnahmebereitschaft fördern und gegen Fremdenfeindlichkeit vorgehen. Die Flüchtlinge ihrerseits müssen an **Integrationsprogrammen** teilnehmen und die **Gesetze ihres Aufnahmelandes** befolgen, darunter fällt auch die Achtung zentraler menschenrechtlicher Prinzipien.³²

Auch wenn Integration für viele Staaten eine Herausforderung darstellt, so bietet sie gleichzeitig auch Chancen. Die Möglichkeit für Flüchtlinge, wo auch immer in der EU sie sind, zu leben und eine Zukunft für sich zu schaffen, kann zu einem effektiven Asylsystem beitragen und den Druck zur Weiterreise verringern.³³ UNHCR schlägt ein Integrationssystem vor, das auf folgenden Schlüsselementen aufbaut:

- ✓ Bereitstellung von mehr Mitteln für Integrationsprogramme
- ✓ Vorhersehbare, vereinheitlichte Integrationsangebote
- ✓ Förderung von aufnahmebereiten Gemeinschaften

4.1 Bereitstellung von mehr Mitteln für Integrationsprogramme

- Ausgaben für Integration würden verpflichtend werden; alle EU-Mitgliedstaaten müssten pro Jahr mindestens 30 Prozent ihres jährlichen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für Integrationsförderung zur Verfügung stellen. Die Einhaltung dieser Vorgaben würde von der Europäischen Kommission überwacht werden.
- Die EU würde ein Beurteilungsinstrument entwickeln, um die Integrationsergebnisse innerhalb der EU zu messen. AMIF-Finanzierungen wären an diese Ergebnisse gebunden.
- Die Finanzierung von lokalen Akteuren im Bereich Integration (z.B. lokale Behörden, lokale NGOs) würde erhöht werden.
- Auch bislang nicht in diesem Bereich tätige Akteure (z.B. Privatsektor, Universitäten) würden in die Bereitstellung von finanziellen Mitteln eingebunden werden.

³² Fehlende Kooperationsbereitschaft aufseiten der Flüchtlinge könnten unter gewissen Bedingungen zum Verlust bestimmter Versorgungsleistungen führen, sofern dies im Rahmen der bestehenden Rechtsnormen erfolgt.

³³ Siehe Untersuchungen von UNHCR zum Thema Integration in *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, verfügbar unter (engl. Version): <https://goo.gl/LA5hT2>

4.2 Vorhersehbare, vereinheitlichte Integrationsangebote

Die Möglichkeit, in Sicherheit zu leben, die eigene Familie zu versorgen und im Austausch mit der Gemeinschaft zu stehen, spielt eine wesentliche Rolle im Integrationsprozess. Sie erlaubt es Flüchtlingen, ihre Resilienz, Zielstrebigkeit und Kreativität zu nutzen, um zur lokalen Gemeinschaft und Wirtschaft beizutragen. Effektiv gesteuerte Integrationsprogramme können enorme Vorteile bringen. Neuankömmlinge, die dank Unterstützung rasch Arbeit finden, geben ihren Gemeinschaften die anfänglichen Investitionen in ihre Integration meist vielfach zurück. Aktuelle Untersuchungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen, wie Ökonomien von Flüchtlingen profitieren können, insbesondere dann, wenn der Staat früh in ihre Integration und soziale Inklusion investiert.³⁴

- **Gezielte Investitionen** in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Spracherwerb würden erfolgen.
- Bei ihrer Ankunft im Rahmen einer Neuansiedlung³⁵ oder nach Anerkennung in einem EU-Mitgliedstaat würden Flüchtlinge eine umfassende **kulturelle Orientierung** erhalten. Orientierungsprogramme würden sowohl Rechte als auch Pflichten umfassen und könnten zum richtigen Umgang mit Erwartungen beitragen.
- Die **Fähigkeiten und Qualifikationen** von Flüchtlingen könnten durch eine Maximierung der Europäischen Agenda für neue Kompetenzen sowie durch eine Überarbeitung des Europäischen Qualifikationsrahmens anerkannt werden.

4.3 Förderung von aufnahmebereiten Gemeinschaften

Eine unmittelbare und **kontinuierliche Auseinandersetzung** zwischen Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften ist unerlässlich. Sie schafft Vertrautheit und Empathie sowie Möglichkeiten des sozialen Zusammenhalts und trägt zu einem Gefühl der wechselseitigen Verantwortlichkeit bei.

- Die **Zivilgesellschaft** würde im Rahmen von ehrenamtlichen Programmen, Aktivitäten zur Förderung der Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie staatsbürgerlichen Orientierungskursen verstärkt miteinbezogen werden.
- Die Gemeinschaften würden durch eine verstärkte Auseinandersetzung mit Flüchtlingen **Fremdenfeindlichkeit** bekämpfen. Aufklärungskampagnen und die verstärkte Erfassung und Verfolgung von Hassverbrechen würden zur Erreichung dieses Ziels beitragen.

UNHCR wird zur Förderung der **Integrationsplanung** auch in Zukunft eng mit nationalen Regierungen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor zusammenarbeiten und kann den EU-Mitgliedstaaten mit gezielter Beratung und Unterstützung zur Seite stehen.³⁶

³⁴ OECD, „Making Integration Work“, verfügbar unter (engl. Version): <https://goo.gl/zpqS8h>

³⁵ Wie auch aus der Mitteilung der Europäischen Kommission bezüglich eines *Aktionsplans zur Integration Drittstaatsangehöriger* hervorgeht, spielen Maßnahmen und Schritte, die vor der Abreise gesetzt werden, eine Schlüsselrolle in der gelungenen Integration von neuangesiedelten Flüchtlingen.

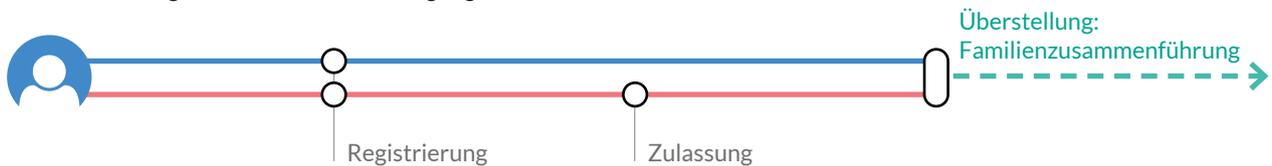
³⁶ Im Juni 2016 unterschrieben UNHCR und die OECD ein Memorandum of Understanding (MoU), das Kooperationsbereiche zwischen beiden Institutionen skizziert, darunter auch Schutz und Integration von Flüchtlingen. Verfügbar unter (engl. Version): <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

ANHANG

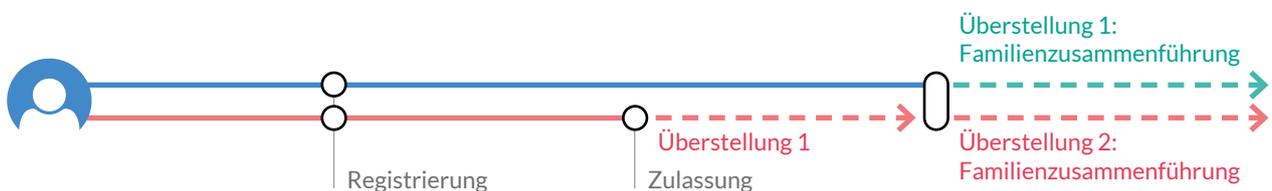
Unterschiede zwischen UNHCR-Konzept und Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Dublin-Verordnung

LEGEND: — UNHCR-Vorschlag — EK-Vorschlag

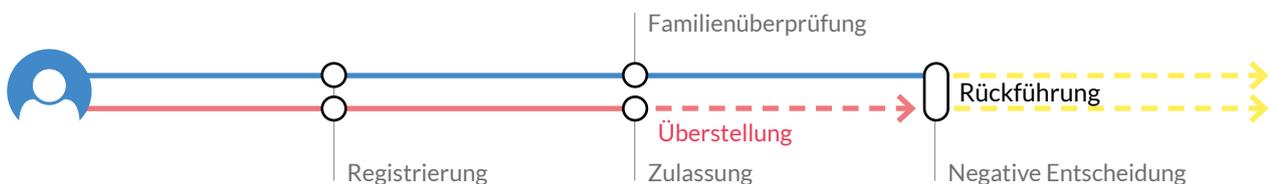
(i) Nach dem UNHCR-Vorschlag hätten Familienzusammenführungen Vorrang und würden unmittelbar nach der Registrierung geprüft werden. Im Vorschlag der Europäischen Kommission fänden Familienzusammenführungen erst nach einem Zulassungsverfahren Berücksichtigung.



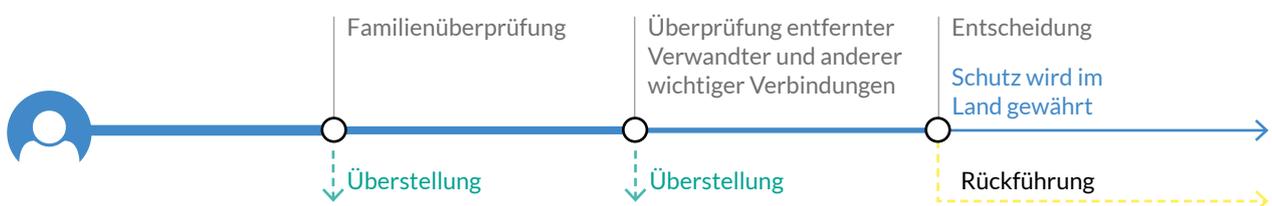
(ii) Nach dem UNHCR-Vorschlag haben Familienzusammenführungen auch dann Vorrang, wenn ein Staat belastet ist und der Verteilungsmechanismus aktiviert wird. Im Vorschlag der Europäischen Kommission würden zugelassene Asylsuchende noch vor Erwägung einer Familienzusammenführung auf einen anderen EU-Mitgliedstaat verteilt werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission könnte zu Mehrfachtransfers und Verzögerungen in der Familienzusammenführung führen.



(iv) Nach dem UNHCR-Vorschlag würden Asylanträge, die aller Voraussicht nach offensichtlich begründet bzw. unbegründet sind, rasch in jenen EU-Mitgliedstaaten abgewickelt, in die die Einreise erfolgt ist. Im Vorschlag der Europäischen Kommission würden bei Aktivierung des Verteilungsmechanismus alle Arten von Fällen, darunter auch aller Voraussicht nach offensichtlich unbegründete Asylanträge, verteilt werden. Der Vorschlag von UNHCR würde eine raschere Rückführung von Personen erlauben, die keinen internationalen Schutz benötigen, da er eine Verteilung solcher Personen vermeidet.



(v) Der UNHCR-Vorschlag berücksichtigt unterschiedliche Transferoptionen aus dem Einreiseland und bietet Asylsuchenden die Möglichkeit von Familienzusammenführungen und Überstellungen in Länder, in denen sie über Verbindungen verfügen. Dies verringert die Anzahl der Fälle, die in den wichtigsten Einreiseländern bearbeitet werden müssen.



(vi) Nach dem UNHCR-Vorschlag würden Flüchtlinge auch unter bestimmten Umständen gemäß dem Verteilungsmechanismus aufgeteilt werden.

(vii) Der Verteilungsmechanismus würde ausgelöst werden, sobald der Referenzwert erreicht ist (100 Prozent), nicht bei Erreichen von 150 Prozent des Referenzwerts.

(viii) Die UNHCR-Vorschläge legen den Schwerpunkt auf effiziente und gestraffte Asylverfahren innerhalb der EU. Im Gegensatz dazu legen die Vorschläge der Europäischen Kommission den Schwerpunkt teilweise auf einen Schutz außerhalb der EU, mittels Einführung verpflichtender Zulassungsverfahren und der Anwendung der Konzepte eines „sicheren Staates“.

Photo © UNHCR / C. Irby

