

Flucht ohne Ankunft

Die Misere von international Schutzberechtigten in der EU



PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Inhalt

Einleitung	3
I Die Not der internationalen Schutzberechtigten	4
1. Enttäuschte Hoffnung: das Elend der anerkannten Flüchtlinge	4
2. Wurzel des Übels: die Dublin-III-Verordnung	6
3. Schutzstatus: Papier ohne Wert	9
4. Die Situation in den EU-Staaten produziert dramatische Schicksale	10
a) Flüchtlinge in Italien: kein Platz zum Schlafen	10
b) Flüchtlinge in Ungarn: obdachlos, geschlagen, kriminalisiert	12
c) Flüchtlinge in Bulgarien: inhaftiert, erniedrigt, hungrig	14
d) Flüchtlinge in Malta: völlig perspektivlos	16
5. Keine Recht auf erneute Prüfung des Asylantrags?	17
6. Die Renaissance der Drittstaatenregelung	18
7. Übergang der Verantwortung: unzureichende Regelungen im Völkerrecht und EU-Recht	19
II Auswege aus der Misere: Schritt für Schritt zur EU-weiten Freizügigkeit	21
1. Für das Recht auf Freizügigkeit für Schutzberechtigte	21
2. Deutschland kann schon jetzt handeln: bisher ungenutzte Spielräume nutzen!	22

Titelfoto:

Einleitung

Die Flüchtlingsproteste der letzten Jahre sind zahlreich und lautstark: »Lampedusa in Hamburg«, Protestcamps vor dem Brandenburger Tor oder dem Oranienplatz in Berlin, auf dem Rindermarkt in München und an zahlreichen anderen Orten Deutschlands. Die Proteste richten sich u.a. gegen die Abschiebungen in EU-Staaten, in denen die Lebensbedingungen für Flüchtlinge katastrophal sind. In einer breiten öffentlichen Debatte wird ihre Situation in Europa diskutiert. Immer mehr Menschen solidarisieren sich mit den Flüchtlingen. Unzählige Demonstrationen, Kundgebungen oder Protestmärsche finden statt, in denen Flüchtlinge ihre Rechte einfordern. Macherorts – wie in Kreuzberg oder St. Pauli – reihen sich die Anwohner ganzer Stadtteile in die Proteste ein. Auch in den sozialen Medien ist das Thema längst angekommen. Die Bewegung der Refugees hat die Wahrnehmung der dramatischen Situation, in der sich Flüchtlinge in Europa befinden, deutlich geschärft.

Mit der vorliegenden Broschüre soll das Augenmerk auf die besondere Situation der »Internationalen Schutzberechtigten« – also anerkannten und subsidiär geschützten Flüchtlinge – gerichtet werden, die sich gegen ihre Abschiebung in andere EU-Staaten zur Wehr setzen. Ihre Situation ist vergleichbar mit der von Asylsuchenden, denen die Abschiebung in einen anderen EU-Staat aufgrund der Dublin-III-Verordnung droht. Sie sind ebenso von Abschiebungen in EU-Staaten betroffen, in denen ihre Rechte massiv verletzt werden. Allerdings sind die rechtlichen Grundlagen andere. Da sie bereits in dem anderen EU-Staat entweder als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter anerkannt wurden, fallen sie nicht unter das Dublin-Verfahren. Das hat Vor- und Nachteile: Positiv ist, dass sie als Schutzberechtigte besuchsweise in andere EU-Staaten reisen dürfen. Überschreiten sie jedoch die dreimonatige Besuchszeit oder wollen sie sich woanders niederlassen als in dem Land, das ihnen den Status verliehen hat, droht die Abschiebung aufgrund der sog. »Sicheren Drittstaatenregelung«. Wollen sie sich gegen ihre Abschiebung zur Wehr setzen, haben sie so gut wie keine Chance. Die Fiktion, dass sie bereits in einem »sicheren« Staat Schutz gefunden hätten, ist nahezu unumstößlich. Das Recht zeigt sich blind für die realen Verhältnisse, in denen die Menschen mit Schutzstatus in Europa leben müssen.

Auf den folgenden Seiten wird die Problematik der internationalen Schutzberechtigten in menschlicher und rechtlicher Hinsicht beschrieben, und es sollen Handlungsmöglichkeiten und Wege aus der Misere aufgezeigt werden.

I Die Not der internationalen Schutzberechtigten

Seit 1. Januar 2014 ist die Zahl der betroffenen Flüchtlinge, die völlig rechtlos ihren Abschiebungen ins Elend entgegensehen müssen, massiv angestiegen. Denn seit Jahresbeginn 2014 werden nicht nur anerkannte Flüchtlinge, sondern auch subsidiär Geschützte von den Verfahrensrechten und Schutzbestimmungen der Dublin-III-Verordnung ausgenommen. Ihnen droht die Überstellung in ein anderes EU-Land nach der Drittstaatenregelung, die ohne Wenn und Aber eine Abschiebung in den Staat vorsieht, der den Betroffenen den Schutzstatus verliehen hat. Die europäische Idee eines EU-weit gültigen Schutzstatus ist bislang ein leeres Versprechen.

1. Enttäuschte Hoffnung: das Elend der anerkannten Flüchtlinge

Die Anerkennung im Asylverfahren sollte für schutzsuchende Menschen der positive Ausgang ihrer Fluchtgeschichte sein: nach erlebter Verfolgung im Herkunftsland, einer oftmals dramatischen Flucht mit vielen Gefahren und Entbeh-



© fotostudio

rungen und schließlich einem nervlich belastenden Asylverfahren. Schutzberechtigte wollen zur Ruhe kommen, müssen Traumata überwinden, wollen ein neues Leben beginnen. Das Erlernen der Sprache des Asyllandes, das Finden einer Wohnung und eines Arbeitsplatzes und vielleicht auch die Nachholung von Familienangehörigen sind selbstverständliche Erwartungen an dieses neue Leben. Das Asylrecht sichert Schutz zu und ein Leben in Sicherheit. Diese Hoffnung wird aber oftmals enttäuscht. Denn trotz anerkanntem Schutzbedarf und völkerrechtlich verbindlichem Schutzstatus sind zahlreiche Flüchtlinge in bestimmten Ländern Europas – namentlich insbesondere Bulgarien, Ungarn, Malta, Griechenland oder Italien – einer Lebenssituation ausgesetzt, die ihnen keine Lebensperspektive eröffnet, ja nicht einmal ihr Überleben in Würde sichert.

Die krisengeschüttelten EU-Staaten im Süden oder Osten der EU haben kein soziales Netz für Flüchtlinge. Schon gegenüber den eigenen Staatsangehörigen ist der Sozialstaat zumeist schwach ausgestaltet, so dass familiäre Netzwerke Menschen in Not auffangen müssen. Dieses Netz fängt Flüchtlinge nicht auf. In Griechenland, Ungarn, Bulgarien oder Italien kämpfen sie um ihre Existenz.

Bereits für die neu einreisenden Asylsuchenden reichen die Aufnahmeplätze in vielen Ländern nicht aus. Wenn die Betroffenen als schutzberechtigt anerkannt werden, endet oftmals jegliche staatliche Unterstützung. Zwar gibt es formal das Recht, sich eine Beschäftigung zu suchen. Doch wenn ein Land krisengeschüttelt ist und schon eine hohe Arbeitslosigkeit bei der einheimischen Jugend vorherrscht – wie in Italien (43 %) oder Griechenland (57 %) –, haben die Flüchtlinge praktisch keine Chance, einen Job zu finden.

International Schutzberechtigte – wer fällt darunter?

■ »Internationaler Schutz« ist ein Begriff aus dem EU-Recht (Qualifikationsrichtlinie), der ins deutsche Recht in §§ 3, 4 AsylVfG umgesetzt wurde. Darunter fallen zwei Gruppen:

- **Anerkannte Flüchtlinge:** Personen, die in Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention einen Flüchtlingsstatus genießen.
- **Als subsidiär schutzberechtigt Anerkannte:** Personen, die als schutzbedürftig anerkannt wurden, weil in ihrem Herkunftsland die Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes droht.

Wer keinen Job und kein Geld hat, der wird schnell zum Obdachlosen. Dies betrifft auch Familien mit kleinen Kindern. Aber auch für alleinstehende Männer ist das Leben auf der Straße unerträglich. Als obdachloser Flüchtling ist man oft Freiwild: Es gibt keinen Schutz vor Gewalt, rassistischen oder sexualisierten Übergriffen. Flüchtlinge, die eigentlich schon Schutz innerhalb der EU gefunden haben sollten, sehen sich daher häufig gezwungen, in andere EU-Staaten weiterzureisen, wo sie wiederum aufgrund der inzwischen festgestellten »Zugehörigkeit« zu einem EU-Staat in der Regel kein Aufenthaltsrecht erhalten.

Wie dramatisch das Leben auf der Straße in Europa ist, zeigen die Erlebnisse von Herrn I., einem 24-jährigen Mann aus Somalia, der in Italien auf der Straße leben musste:

»Als ich obdachlos wurde, war es etwa Juni 2012, es war Sommer. Im Herbst wurde es kalt, es schneite und regnete, ich hungerte, hatte keine Winterjacke, keine Mütze, keine warme Hose. Ich habe keinen Platz mehr zum Schlafen gehabt und lebte als Obdachloser wie viele andere Flüchtlinge in Italien. Ich habe in Somalia keinen Hunger gekannt, aber nun hatte ich oft solchen Hunger, dass ich nicht schlafen konnte. Wir haben dann mit anderen gemeinsam ein leerstehendes Haus besetzt, damit wir zumindest ein Dach über dem Kopf hatten. Aber nach sechs Wochen oder so kam der Besitzer und hat uns rausgeworfen. Wir haben dann auf einem offenen Gelände vor einer Kirche geschlafen, weil manche gesagt haben, die Kirche könnte uns helfen. Es gab morgens und mittags kein Essen, aber es gab einen Mann, der hatte ein gutes Herz und er hat immer abends Essen gebracht mit seinem Auto. Ich war ohne Hoffnung und so habe ich einfach immer weiter gelebt, aber innen war etwas tot.«

Herr I. war 2011 aus Somalia geflohen, nachdem sein Vater von Al Shabaab-Milizen erschossen worden war. Nun lebt er in Hanau und kämpft um sein Bleiberecht.

2. Wurzel des Übels: die Dublin-III-Verordnung

Wer sich mit der aktuellen Flüchtlingspolitik befasst, kennt das Problem: Ein Asylsuchender soll in einen anderen EU-Staat zurücküberstellt werden, ohne dass die Behörden sich mit den Gründen für das Asylgesuch überhaupt beschäftigen. Grund dafür ist die europäische Dublin-III-Verordnung, die die Zuständigkeit der Prüfung des Asylantrages innerhalb Europas regelt. Der Grundsatz lautet: Nur ein einziger Staat ist für das Asylverfahren zuständig. In diesen Staat muss der Flüchtling zurück.

Nach der Dublin-III-Verordnung ist allein der EU-Staat für das Asylverfahren zuständig, über den der Schutzsuchende die EU erstmals betreten hat. In diesen Staat muss er zurück, egal welches weitere EU-Land er danach betritt. Dies führt dazu, dass zahlreiche Flüchtlinge in den Ländern an den EU-Außengrenzen in die Asylverfahren gedrängt werden. Dabei haben nicht wenige Flüchtlinge nachvollziehbare Gründe, ein bestimmtes Land erreichen zu wollen: Wer Verwandte in Schweden hat, will dorthin gelangen und nicht in Bulgarien bleiben. Wer französisch spricht, sieht bessere Integrationsperspektiven in einem frankophonen Land. Wer weiß, dass schon viele Angehörige der eigenen Gruppe an einem bestimmten Ort leben, wie beispielsweise Pakistaner in Großbritannien, setzt auf Integrationshilfe durch die Community.

Die Dublin-III-Verordnung aber lässt den Betroffenen, die gleich nach der Einreise in die EU in einem der Randstaaten aufgegriffen werden, keine Wahl: Entweder der Asylantrag wird an Ort und Stelle gestellt oder die Betroffenen riskieren die Zurückschiebung ins Herkunftsland.

Damit die Flüchtlinge diese Länder nicht einfach durchqueren, ohne einen Asylantrag zu stellen, wurde in einigen Ländern ein rigides Haftregime errichtet. In Ungarn, Bulgarien, auf Malta oder in Griechenland werden Asylsuchende direkt nach ihrer Einreise systematisch inhaftiert.

In Italien werden die Asylsuchenden bislang i. d. R. zwar nicht inhaftiert, allerdings werden ihnen dort – wie in anderen EU-Ländern auch – die Fingerabdrücke abgenommen. Bei einer Weiterreise in andere EU-Länder können die Betroffenen so leicht identifiziert und zuständigkeitshalber nach Italien zurückgeschickt werden.

Die Dublin-III-Verordnung zwingt den Schutzsuchenden also bestimmte für sie zuständige Staaten auf – ohne zu berücksichtigen, ob dies dem Willen oder den Interessen der Flüchtlinge entspricht. Das führt dazu, dass Flüchtlinge in Ländern einen Schutzstatus erhalten, in denen sie nicht überleben können. Von Jahr zu Jahr wächst die Gruppe der Flüchtlinge, die qua Anerkennung bestimmten Ländern zugewiesen werden. Allein im Jahr 2013 wurden über 10.000 Menschen in EU-Staaten anerkannt, in denen höchst problematische Verhältnisse für Flüchtlinge bestehen.

Anzahl der anerkannten Schutzberechtigten in ausgewählten EU-Staaten, 2013			
	Flüchtlingsschutz	Subsidiärer Schutz	Ablehnung
Bulgarien	180	2.280	355
Italien	3.110	5.550	9.060
Ungarn	175	185	4.180
Polen	210	145	2.075

Quelle: Eurostat; http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/g_Archiv/Asylentscheidungen_im_europaeischen_Vergleich.pdf

3. Schutzstatus: Papier ohne Wert

Allerdings ist der Schutzstatus in vielen Ländern Europas oftmals mit keinerlei sozialer Absicherung verbunden. Er schützt nur vor der Abschiebung ins Herkunftsland. Anders als im laufenden Asylverfahren gibt es hier so gut wie keine Vorgaben des EU-Rechts. Während des Asylverfahrens gilt die EU-Aufnahmerichtlinie, die eine gewisse materielle Unterstützung für Asylsuchende garantiert, wie das Recht auf Unterbringung und Versorgung. Auch wenn die Praxis häufig erheblich von den europarechtlichen Vorgaben abweicht und zu einer Mangelversorgung von Asylsuchenden führt – für anerkannte Flüchtlinge ist die Situation oftmals noch schlimmer. Sie haben keinerlei Ansprüche auf Unterkunft und Unterstützung, landen noch häufiger in der Obdachlosigkeit.

Integrationsmaßnahmen werden oft nicht angeboten, das Recht auf Arbeit steht zuweilen nur auf dem Papier und wird in der Praxis durch Vorurteile und Bürokratie vereitelt, die Gesundheitsversorgung wird von Bedingungen abhängig gemacht – wie etwa Wohnung und Arbeit –, die die meisten Flüchtlinge nicht erfüllen können. In einigen Ländern ermöglichen kartative Organisationen einem Teil der obdachlosen Flüchtlinge, sich mit einer fiktiven Adresse (der Anschrift der Organisation) beim Einwohnermeldeamt anzumelden, damit sie wenigstens eine Krankenversicherung bekommen können.

In Ländern wie in Italien, Ungarn, Bulgarien oder Malta ist die Unterbringungssituation so problematisch, dass viele Flüchtlinge zwangsläufig obdachlos werden. Bereits für die neu einreisenden Asylsuchenden reichen die Aufnahmeplätze oft nicht aus. Wenn die Betroffenen als schutzberechtigt anerkannt werden, endet meist jegliche staatliche Unterstützung.

Der Schutzstatus ist ein Papier ohne Wert. Die hohen Anerkennungsquoten in den betreffenden EU-Ländern sollten eigentlich die Antwort des EU-Staates auf die Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen illustrieren und der Integration den Weg ebnen. In der Praxis wird die Lösung zu einem Problem: Am Rande der Gesellschaft wächst eine täglich größer werdende Gruppe von Menschen ohne jede Eingliederungsperspektive heran.

4. Die Situation in den EU-Staaten produziert dramatische Schicksale

Wie schwierig die Situation für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten ist, kann an einigen Ländern beispielhaft beleuchtet werden.

a) Flüchtlinge in Italien: kein Platz zum Schlafen

Seit vielen Jahren klaffen in Italien der Bedarf an Flüchtlingsunterkünften, Wohnungen und den tatsächlich bestehenden Aufnahmeplätzen weit auseinander. In den letzten Jahren waren es gerade mal rund 3.000, während allein 2011 mehr als 30.000 Flüchtlinge neu einreisten. Zwar hat das italienische Innenministerium eine drastische Aufstockung der Kapazitäten angekündigt. Allerdings lagen sie Mitte 2013 noch immer bei nur 4.800, die 2014 auf 16.000 aufgestockt werden sollten. Aber auch aktuell übersteigt die Zahl der neu einreisenden Flüchtlinge in Italien die der aufgestockten Aufnahmekapazitäten um ein Vielfaches.

Die Folge dieser extremen Fehlplanung ist, dass Flüchtlinge sofort nach ihrer Anerkennung aus den Unterkünften geworfen werden. Sie werden schlicht auf die Straße gesetzt. Niemand fühlt sich dann für die Anerkannten zuständig, niemand



© AP/WIDEWORLD

kümmert sich um eine Wohnung. Ohnedies könnten sie diese nur dann bezahlen, wenn sie eine Arbeit gefunden haben. Italien kennt keine Sozialhilfe für Flüchtlinge.

Herr H., 35 Jahre alt, irrt seit dem Frühjahr 2009 durch Europa. Er floh 2008 aus Somalia, nachdem sein Vater und sein Bruder vor seinen Augen von den Al Shabaab-Milizen erschossen wurden.

»Nach drei Monaten im Lager in Süditalien bekam ich ein Papier und musste deshalb das Lager verlassen. Sie gaben uns ein Ticket für den Zug und brachten uns an den Bahnhof, wo ein Zug nach Rom abfuhr. So fuhren wir nach Rom. Das war am 1.5.2009. Danach habe ich in Rom gelebt und später in Mailand, teils in besetzten Häusern, teils auf den Bahnhöfen. Im Winter bin ich manchmal mit Zügen gefahren, um dort im Warmen schlafen zu können. Das machen viele Flüchtlinge in Italien so. Ernähren können habe ich mich nur durch Suppenküchen der Caritas. Es ist unvorstellbar, was das Leben auf der Straße aus mir gemacht hat. Ich bin verrückt geworden. Ich habe mein Menschsein fast ganz verloren, denn ich hatte keine Energie mehr. Meine Haare wurden lang und ich habe mich nicht mehr gewaschen, ich habe meine Kleider nicht gewaschen. Ich bin phasenweise verstummt, es waren viele Worte in meinem Kopf, aber es kam kein Wort über meine Lippen. Ich hatte viele Schmerzen, denn meine Verletzungen waren nicht behandelt worden und im Freien schläft man hart. Ich habe an Orten gelebt, wo viele Flüchtlinge waren, an der Bahnstation Termini oder manchmal in einem besetzten Haus namens Anagnina. Dort war es sehr voll. Ich bin aus Somalia vor den Kugeln weggelaufen, aber den Hunger habe ich erst in Libyen kennengelernt und am schlimmsten in Italien. Ich war nicht stark genug, um mich in der Schlange der Caritas durchzusetzen und an manchen Tagen hatte ich zu wenig Energie, um dort hinzugehen. Ich bin in Rom eines Tages ohnmächtig geworden wegen des Hungers. Sie haben mich ins Krankenhaus gebracht und mir zwei Tage lang Infusionen gegeben und mich dann wieder auf die Straße gesetzt.«

b) Flüchtlinge in Ungarn: obdachlos, geschlagen, kriminalisiert

Über das Leben als unbegleiteter minderjähriger Flüchtling berichtet Indho Mohamud Abyan, der als 17-Jähriger aus Somalia nach Europa floh. Als erstes EU-Land erreichte er Ungarn. Dort wurde ihm ein subsidiärer Schutzstatus zugesprochen. Allerdings war die Situation in Ungarn so unerträglich, dass er nach Schweden und dann in die Niederlande weiter flüchtete. Im September 2007 wurde er von dort nach Ungarn abgeschoben. Seitdem ist Indho Mohamud Abyan mehrfach in verschiedene EU-Staaten geflohen. Doch immer wieder wurde er nach Ungarn abgeschoben – zuletzt 2012.

Zu seiner Situation äußert sich Indho Mohamud Abyan folgendermaßen:

»Bevor ich 2006 nach Europa kam, hatte ich mir alles anders vorgestellt. Es war ein Traum von mir, hier Arzt werden zu können. Die werden in meinem Land sehr gebraucht. Doch ich kam nach Ungarn. Dort kam ich erst in ein Flüchtlingslager und wurde als Flüchtling anerkannt. Wenn du in anderen Ländern Europas Papiere aufgrund einer Asylanerkennung bekommst, ist das gut. In Ungarn verlierst du damit alle Möglichkeiten: Ich musste das Lager verlassen und sie gaben mir 150 Euro als Startgeld. Ich konnte nicht studieren, nicht arbeiten, hatte keine Wohnung. Nichts. Ich war völlig allein gelassen. Als Obdachloser ist es gefährlich: Ich wurde geschlagen und im Winter ist das Leben sehr hart. Ich habe oft versucht wegzukommen: Ich habe es in Stockholm versucht, in Kopenhagen, in Amsterdam, in London, in Glasgow. Immer wieder bin ich abgeschoben worden und war viele Monate deswegen im Gefängnis. Jetzt bin ich in Deutschland. Eine Anhörung haben sie schon mit mir gemacht, und gesagt, ich würde abgeschoben. Darum bin ich im Kirchenasyl. Ich weiß nicht, wie es ausgehen wird, aber es sieht nicht gut aus. Acht Jahre sind in Europa vergangen, und ich habe immer nichts außer diesem Papier. Aber das kannst du nicht essen, du kannst dir kein Haus daraus bauen, du kannst nicht damit studieren und es beschützt dich auch nicht vor rassistischen Übergriffen. Du landest damit einfach nur in der Obdachlosigkeit.«

Schutzberechtigte, die das Glück haben, als Asylsuchende im »Pre-Integration Camp« untergebracht zu werden, können dort noch für sechs Monate bleiben. Danach werden sie in die Obdachlosigkeit geschickt. Hier beginnt der Teufelskreis: Die finanzielle Unterstützung im Anschluss an die Unterbringung reicht in der Regel nicht aus, um davon eine Wohnung und den Lebensunterhalt zu finanzieren. Die Auszahlung der Unterstützungsleistungen ist an zumeist unerfüllbare Bedingungen geknüpft. Insbesondere Familien mit Kindern finden keinen Zugang zu Obdachlosenunterkünften.

Der ungarische Staat fördert nicht nur die Obdachlosigkeit von Flüchtlingen – er kriminalisiert sie auch noch: Unter der Orbán-Regierung kann das Nächtigen im Freien mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet werden.

In Ungarn hat sich in den letzten Jahren ein Nationalismus und in seiner Folge ein Rassismus, der immer extremere Formen annimmt, entwickelt. Diskriminierung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche und Anpöbeleien auf der Straße sind für Flüchtlinge trauriger Alltag, insbesondere dann, wenn sie von dunklerer Hautfarbe sind. An mehreren Orten mobilisierte die neofaschistische Partei Jobbik und organisierte Fackelmärsche und Proteste, die sich gegen Flüchtlinge richten. Schutzsuchende werden von Skinheads überfallen, ohne dass die Polizei hiergegen etwas unternimmt.



c) Flüchtlinge in Bulgarien: inhaftiert, erniedrigt, hungrig

Nach Angaben des bulgarischen Helsinki-Komitees finden Flüchtlinge, denen in Bulgarien ein Schutzstatus gewährt wurde, nicht die nötige Hilfestellung: Sie erhalten keine Unterstützung bei der Wohnungssuche, beim Spracherwerb oder bei der Suche nach Arbeit. Ohnedies sind die Chancen auf Arbeit bei einer allgemein hohen Arbeitslosigkeit sehr gering. Doch die Misere für Menschen auf der Suche nach Schutz und Frieden fängt in Bulgarien schon bei der Einreise an: In Bulgarien werden sie inhaftiert, dann nur unter der Bedingung freigelassen, dass sie einen Asylantrag stellen. Das Asylverfahren beginnt zu laufen, obwohl die Betroffenen eigentlich nicht in Bulgarien bleiben wollen. Ein gewährter Schutzstatus verhindert nicht, dass die Betroffenen obdachlos werden und sich selbst überlassen sind, ohne jegliche Chance auf ein menschenwürdiges Leben.

Flüchtlinge, die aus Bulgarien nach Deutschland weitergeflohen sind, bezeugen mehrtägige Inhaftierung, auch von Familien, ohne Schutz vor Kälte, teils mit systematischem Nahrungs- und Flüssigkeitsentzug. Sie berichten von Polizeigewalt und erniedrigender Behandlung, von überfüllten Flüchtlingsunterkünften, in denen Nahrungsmangel und katastrophale hygienische Bedingungen herrschen und in denen sich korruptes Lagerpersonal an der Not der Flüchtlinge be-



reichert. Sie berichten von mangelnder medizinischer Versorgung und Fällen unterlassener Hilfeleistung mit Todesfolge. Sie berichten, dass Flüchtlinge unter den Augen bulgarischer Polizisten Opfer von rassistischen Angriffen werden.

Diese Zustände haben verschiedene Menschenrechtsorganisationen (z.B. Human Rights Watch, Amnesty International, Bordermonitoring Bulgaria – aber auch UNHCR) in zahlreichen Berichten dokumentiert.

Mezgin Osman flieht im Jahr 2012 aus dem zerbombten Aleppo über die Türkei nach Bulgarien. Dort glaubt sie in Sicherheit zu sein, schließlich ist sie in einem EU-Land. Doch es kommt anders: Nach ihrer Ankunft in Bulgarien wird die schwangere Syrerin zusammen mit ihren zwei Kindern inhaftiert. *»Wir haben sehr gehungert. Als ich ohnmächtig wurde, kam ein Arzt. Er hat gesagt, dass ich besseres Essen brauche, aber dort gab es das nicht.«* Nach anderthalb Monaten werden sie entlassen und in ein Flüchtlingslager nach Sofia verlegt. Dort sind sie zwar nicht eingesperrt, aber die Situation ist katastrophal: Überbelegung, Mangelversorgung, Schmutz. 32 Euro erhält Mezgin Osman im Monat als ›Lebensunterhalt‹.

»Mit diesem bisschen Geld konnte ich für 15 Tage etwas zu essen kaufen, den Rest der Zeit mussten wir mehr oder weniger hungern. Zum Arzt konnten wir nicht, da wir kein Geld hatten um ihn zu bezahlen.«

Irgendwann dringen Männer gewaltsam in das Flüchtlingslager ein. Einer schreit: *»Man sollte alle Syrer auf einen Fußballplatz stellen und verbrennen.«* Der Vorfall stürzt die junge Mutter erneut in Angst und Verzweiflung. Dann endlich gute Nachrichten: Frau Osman bringt ihr drittes Kind gesund zur Welt und ihr Asylantrag wird anerkannt. Doch die Freude währt nur kurz. Als anerkannter Flüchtling muss sie das Lager verlassen und erhält auch keine 32 Euro mehr. Eine Weile kommt sie bei Privatpersonen unter, dann muss sie auch dort ausziehen.

»Ich sollte raus, aber wohin? Ich hätte im Winter mit einem Neugeborenen auf der Straße leben müssen.« Mezgin Osman entscheidet sich für die Weiterflucht nach Deutschland, wo sie eine Schwester hat. Hier seien sie und ihre Kinder sicher, glaubt sie. Doch von Deutschland aus droht ihr nun die Abschiebung nach Bulgarien, da sie dort ihre Flüchtlingsanerkennung erhalten hat. Für Frau Osman eine Horrorvorstellung.

d) Flüchtlinge in Malta: völlig perspektivlos

Malta ist als sehr kleiner EU-Staat an der europäischen Südgrenze durch die Aufnahme von Flüchtlingen, die übers Mittelmeer kommen, besonders betroffen. Die ankommenden Bootsflüchtlinge werden in Malta sofort und ohne Ausnahme inhaftiert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilte Malta bereits wegen der menschenrechtswidrigen Inhaftierung von Schutzsuchenden.

Nach der monatelang dauernden Haft werden die Flüchtlinge in sogenannten Open Centers untergebracht, die bis vor kurzem zum Teil noch aus Zelten bestanden – inzwischen wurden die Zelte im Tent Camp Hal Far durch Container ersetzt. Über kurz oder lang landen viele in Obdachlosigkeit und Elend. Die kleine Insel ist nicht in der Lage, den Menschen, denen sie Schutz gewährt hat, eine Perspektive zu bieten. Es gibt zu wenig Arbeit, erst recht zu wenige Arbeitsplätze für Flüchtlinge und es gibt zu wenige Wohnungen. Auch nach der Anerkennung gelingt es nur den wenigsten Flüchtlingen auf dem Wohnungsmarkt eine reguläre Wohnung zu finden oder sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Anerkannte Flüchtlinge haben auf Malta so gut wie keine Integrationschance. Da das europäische Recht keine Freizügigkeit für Schutzberechtigte vorsieht, führt die maltesische Anerkennung für sie nur in den nackten Überlebenskampf ohne Zukunftsaussicht.

Selbst die EU-Staaten haben dies erkannt und kleine Übernahmekontingente eingerichtet – Deutschland z.B. für etwa 150 Personen (im Jahr 2011). Im größeren Umfang hat sich diese als »Relocation« bezeichnete Strategie jedoch nicht durchgesetzt.

5. Kein Recht auf erneute Prüfung des Asylantrags?

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17. Juli 2014 entschieden, dass für international Schutzberechtigte kein Recht besteht, in Deutschland erneut ein Asylverfahren zu durchlaufen. Dem Verfahren lag der Fall eines somalischen Flüchtlings zugrunde, der bereits in Italien einen Flüchtlingsstatus erhalten hatte, jedoch wegen der unhaltbaren Zustände in Italien nach Deutschland weitergeflohen war.

Das Bundesverwaltungsgericht führt aus: »Es besteht aber gerade kein Anspruch auf eine neuerliche Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Feststellung subsidiären Schutzes (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 AufenthG n.F.) oder eine hieran anknüpfende Erteilung eines Aufenthaltstitels in Deutschland. Vielmehr ist das Bundesamt bei Vorliegen einer ausländischen Anerkennungsentscheidung zur Feststellung von subsidiärem Schutz oder der (erneuten) Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in Deutschland weder verpflichtet noch berechtigt. Ein gleichwohl gestellter Antrag ist unzulässig.« (BVerwG, Urteil vom 17.06.2014 - 10 C 7.13, <http://www.bverwg.de/170614U10C7.13.0>)

Mit dieser Entscheidung zementiert das Bundesverwaltungsgericht eine flüchtlingsfeindliche Umgangsweise mit den anerkannten Flüchtlingen. Egal wie schlecht die Bedingungen in dem Land sind, in dem die Betroffenen den Schutzstatus bekommen haben – eine neuerliche Asylprüfung in Deutschland soll generell ausgeschlossen sein. Zu befürchten ist, dass das Bundesamt dieses Urteil künftig schematisch umsetzen wird und jeden Asylantrag von international Schutzberechtigten einfach als unzulässig zurückweist.

Dies greift jedoch zu kurz. Wenn das Bundesamt keine Prüfung der Asylgründe bezogen auf das Herkunftsland vornimmt, so muss es dennoch prüfen, ob nicht in den zuständigen EU-Staat Gefahren für den Flüchtling drohen. Droht die konkrete Gefahr im Sinne von Art. 3 EMRK (Verbot der erniedrigenden und unmenschlichen Behandlung) oder eine andere relevante Grundrechtsverletzung, so muss bezogen auf diesen Staat ebenfalls ein Abschiebungsschutz ausgesprochen werden.

6. Die Renaissance der Drittstaatenregelung

Der Umgang mit international Schutzberechtigten ist aus individualschützender Sicht fast noch problematischer als derjenige mit Asylsuchenden. Denn international anerkannte Flüchtlinge haben noch nicht einmal die minimalen Schutzgarantien, die Asylsuchende im Dublin-Verfahren haben. Der Grund: die Anwendung der rigiden Drittstaatenregelung.

Stellen sie, nachdem sie bereits einen Schutzstatus erhalten haben, in einem anderen EU-Staat einen Asylantrag, kommen nationale sichere Drittstaatenregelungen zur Anwendung, in Deutschland also Art. 16a Abs. 2 GG i. V. m. § 26a, § 34a AsylVfG. Es ergeht eine Abschiebungsanordnung. Der Vollzug richtet sich dann nach der EU-Rückführungsrichtlinie, bilateralen Rückübernahmeabkommen und ggf. auch die Rückführungsrichtlinie.

Die bereits 1993 geschaffene nationale Drittstaatenregelung besagt: Der Flüchtling war in einem anderen Staat bereits »sicher« und muss deswegen nicht auch noch in Deutschland geschützt werden. Er kann also an diesen Staat verwiesen werden. Gegen eine Abschiebung in einen vermeintlich sicheren Drittstaat können sich die Betroffenen kaum noch wehren, was sich auch daran zeigt, dass ihnen praktisch keine Verfahrensrechte zustehen.

Insbesondere ist in diesen Fällen nicht vorgesehen, dass bei Ablauf bestimmter Fristen die Verantwortung für den Flüchtling auf den anderen Staat übergeht. Nach der Dublin-III-Verordnung wird der Staat des Aufenthalts zuständig, wenn die sechsmonatige Überstellungsfrist abgelaufen ist und der Betreffende nicht abgeschoben wurde. Nach der Drittstaatenregelung können die Abschiebungen auch noch nach Jahren vollstreckt werden.

Zwar beinhalten Rückübernahmeabkommen auch bestimmte Fristen. So sieht das Rückübernahmeabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Ungarn in Artikel 5 vor, dass der Antrag auf Übernahme innerhalb einer Frist von vier Monaten ab Kenntnis der Einreise zu erfolgen hat. Allerdings ist nicht geregelt, was daraus folgt, wenn diese Frist nicht eingehalten wird. Zudem können die benannten Fristen wegen tatsächlicher oder rechtlicher Hindernisse verlängert werden. Das ist zum Beispiel bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen der Fall. Darf aus Rechtsgründen eine Abschiebung eines unbegleiteten Minderjährigen nicht erfolgen, so verlängert man die Frist einfach, bis dieser volljährig

wird. Dies kann Jahre dauern und die Betroffenen werden in der Zwischenzeit nur geduldet. Eine Sicherheit, dass nach Ablauf der Fristen die Verantwortung für den betreffenden Flüchtling auf den Staat des tatsächlichen Aufenthalts übergeht, gibt es daher anders als für Dublin-Fälle für die Schutzberechtigten nicht.

Während im Dublin-System z.B. die Familieneinheit zumindest ansatzweise gewahrt werden soll, aus humanitären Gründen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht werden kann und unbegleitete Minderjährige nicht abgeschoben werden dürfen, gibt es bei anerkannten Flüchtlingen keinerlei vergleichbare Garantien.

7. Übergang der Verantwortung: unzureichende Regelungen im Völkerrecht und EU-Recht

Bisher sehen das Völkerrecht, das Europarecht und das nationale Recht nur völlig unzureichende Ansätze vor, das Recht von anerkannten Schutzberechtigten auf Weiterwanderung zu ermöglichen.

Auf völkerrechtlicher Ebene gibt es das **Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge** (BGBl. 1994 II, 2645). Dieses Abkommen des Europarates ist in der Praxis untauglich, da es einen Staat zur Übernahme der Verantwortung nur dann verpflichten kann, wenn dieser dem



Betroffenen bereits über zwei Jahren einen Aufenthalt gewährt hat. Außerdem ist es auf Flüchtlinge beschränkt, so dass subsidiär Schutzberechtigte von vornherein gar nicht in den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Schließlich haben nur ein Teil der EU-Staaten das Abkommen ratifiziert.

Im Europarecht gibt es nach der **Daueraufenthaltsrichtlinie** die Möglichkeit für Schutzberechtigte, nach fünf Jahren Aufenthalt in einem EU-Staat eine Daueraufenthaltserteilung-EU zu erhalten und den Wohnsitz in ein anderes EU-Land zu verlegen. Allerdings wird vorausgesetzt, dass der Betreffende feste und regelmäßige Einkünfte sowie eine Krankenversicherung nachweisen kann. Für Flüchtlinge, die unter extrem prekären Umständen in den besagten Ländern leben, ist es utopisch, diese Anforderungen zu erfüllen. Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass der Betreffende im Erststaat bereits den Rechtsstatus eines Daueraufenthaltsberechtigten-EU erhalten hat. In vielen der Mitgliedsstaaten – wie etwa Italien oder Spanien – ist diese Verpflichtung, den Rechtsstatus zu erteilen, nicht oder nicht ausreichend umgesetzt; die Flüchtlinge erhalten nur sehr schwer den erforderlichen Aufenthaltstitel.

Nach dem innerstaatlichen Recht werden bislang nur in Einzelfällen Auswege eröffnet. Sofern Flüchtlinge trotz ihres Schutzstatus in einem anderen EU-Staat in Deutschland einen erneuten Asylantrag stellen, prüft das Bundesamt nur ausnahmsweise, ob ein Schutzstatus zu gewähren ist. Voraussetzung ist hierfür jedoch das Vorliegen neuer Gründe, da es sich rechtlich um einen Folgeantrag nach §§ 71 AsylVfG handelt. In der Praxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wird in seltenen Fällen statt einer Abschiebungsanordnung nur eine Abschiebungsandrohung erlassen. Dies hat zur Folge, dass es nicht sofort zu einer Abschiebung kommen muss, sondern dass den Betroffenen eine **Duldung** ausgestellt wird – was eine aufenthalts- und sozialrechtliche Diskriminierung bedeutet. Gelegentlich verzichtet das Bundesamt sogar auf den Erlass einer Abschiebungsandrohung und überlässt der zuständigen Ausländerbehörde das weitere Vorgehen. Diese ist, da einschlägige gesetzliche Regelungen fehlen, mit einer solchen Situation oft überfordert.

II Auswege aus der Misere: Schritt für Schritt zur EU-weiten Freizügigkeit

1. Für das Recht auf Freizügigkeit für Schutzberechtigte

Einen Ausweg aus der Misere zeigt die in den EU-Verträgen verankerte Zielsetzung: Dort wird Flüchtlingen ein »in der ganzen Union gültiger einheitlicher Asylstatus« garantiert (Art. 78 AEUV). Würde man dieses selbst gesteckte Ziel und den einheitlichen Rechtsraum EU ernst nehmen, dann könnten sich z.B. in Frankreich anerkannte Flüchtlinge auch in Deutschland niederlassen und umgekehrt. Anerkannte Flüchtlinge müssen mit dem Recht auf Freizügigkeit ausgestattet werden! Sie müssen dorthin gehen dürfen, wo sie auch in Würde existieren können, Arbeit finden und die Chance auf Integration haben.

Deswegen muss das Recht auf Freizügigkeit für international Schutzberechtigte gewährleistet werden. Es könnte in der Daueraufenthaltsrichtlinie verankert werden.

Inhaltlich könnte das Freizügigkeitsrecht für international Schutzberechtigte dem Freizügigkeitsrecht für Unionsbürger nachgebildet werden. Wer seinen Lebensunterhalt durch Arbeit oder anderweitig sichern kann, sollte ebenso Freizügigkeit genießen, wie jeder Arbeitssuchende für einen begrenzten Zeitraum. Da das Asylrecht ein humanitäres Recht ist, sollte darüber hinaus auch aus humanitären Gründen Freizügigkeit eingeräumt werden.



2. Deutschland kann schon jetzt handeln: bisher ungenützte Spielräume nutzen!

Bis diese Forderung umgesetzt ist, sollten kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, um Überstellungen von Schutzberechtigten in Staaten, in denen ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen, zu unterbinden. Es gibt in den geltenden Gesetzen genügend Spielräume, die nur genutzt werden müssten:

■ **Generalklausel:** § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG ermöglicht die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für einen im Aufenthaltsgesetz nicht vorgesehenen Aufenthaltsweg. Eine gesetzliche Regelung, die die Übernahme von Schutzberechtigten aus anderen Ländern regelt, existiert nicht. Damit ist für die Ausländerbehörden die Möglichkeit eröffnet, in begründeten Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Übernahme als Flüchtling zu erteilen. Hiervon wird praktisch nie Gebrauch gemacht. Gesetze sind dazu da, angewandt und nicht ignoriert zu werden. PRO ASYL fordert, diese Bestimmungen anzuwenden und in humanitären Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG zu erteilen.

■ **Gruppenregelungen:** § 22 und § 23 AufenthG bieten Raum für Gruppenlösungen. Bis auf die einmalige Übernahme von Flüchtlingen aus Malta wurden sie bisher nicht angewandt. Dies muss angesichts der Überlastung mancher Flüchtlingserstaufnahmestaaten und der Not der Individuen dringend geändert werden. Deutschland kann sich nicht hinter dem ungelösten Problem der unangemessenen und ungerechten Verteilung von Flüchtlingen im Dublin-System verstecken, Deutschland kann und muss selbst handeln.

■ **Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen:** Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG kann erteilt werden, wenn eine Abschiebung auf absehbare Zeit nicht möglich ist. Denkbar wäre auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der Rechtsgrundlage für in Deutschland Anerkannte, gem. § 25 Abs. 2 oder 3 AufenthG, wenn eine Rückkehr z.B. nach Ungarn unmöglich ist.

■ **Familieneinheit:** Darüber hinaus ermöglichen die §§ 27 ff. AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen, sofern hier ein Familienangehöriger lebt. Die Regelungen werden bislang engherzig angewandt: Auf einem Visumsverfahren wird bestanden, so dass ein Flüchtling, der sich legal bei seinen Angehörigen hier aufhält, in den Erstzufluchtsstaat wieder zurückkehren

muss. Von der Möglichkeit, auf den Nachweis der Lebensunterhaltssicherung zu verzichten, wird praktisch kein Gebrauch gemacht. § 36 Abs. 2 AufenthG, der den Familiennachzug zu entfernteren Verwandten ermöglicht, wird eng interpretiert. Das muss sich ändern! Auch ohne Gesetzesänderungen bieten das dort vorhandene Ermessen und der unbestimmte Rechtsbegriff der »außergewöhnlichen Härte« Handlungsspielräume, die genutzt werden können.

■ **Bleiberecht zu Ausbildungs- und Studienzwecken:** Bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Ausbildungs- oder Studienzwecke kann ebenfalls vom Ermessen Gebrauch gemacht werden, Ausnahmen vom Visumsverfahren und der Lebensunterhaltssicherung zu machen.

■ **Aufenthalt aus Erwerbszwecken:** Die Möglichkeit, Aufenthaltserlaubnisse zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zu erteilen, und damit eine Übernahme anerkannter Schutzberechtigter in die deutsche Verantwortung zu initiieren, wird praktisch nicht genutzt. Regelmäßig wird auf § 38a AufenthG verwiesen – dessen Voraussetzungen aber (5-jähriger Voraufenthalt und Titel einer Daueraufenthaltserlaubnis-EU) die Wenigsten nachweisen können. Auch hier bestehen Spielräume, die genutzt werden können.

■ **Härtefallregelung:** Eine individuelle Regelung bietet schließlich § 23a AufenthG an. Die verbreitete Praxis, diese Norm bei derartigen Fällen nicht zu nutzen, muss geändert werden. Es gibt kein rechtliches Hindernis, die Härtefallregelung nicht auch auf diesen Personenkreis anzuwenden. Es muss nur politisch gewollt sein.

Um für Klarheit zu sorgen, sollte der Gesetzgeber eine Regelung schaffen, die die Übernahme von Schutzberechtigten aus anderen EU-Staaten regelt – bis auch sie in ganz Europa Freizügigkeit genießen.

Herausgegeben mit Unterstützung von:

Herausgeber:

Förderverein PRO ASYL e.V.
Postfach 160624
60069 Frankfurt/M.

Telefon: 069 / 24 23 14 10
Fax: 069 / 24 23 14 72

Internet: www.proasyl.de
E-Mail: proasyl@proasyl.de

Spendenkonto:
Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 • Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Veröffentlicht im November 2014

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.