

Hintergrundwissen: Verteilung von AsylwerberInnen innerhalb der EU

Aufgrund der großen Fluchtbewegungen seit 2015 in Richtung EU wird verstärkt über Möglichkeiten der Verteilung von AsylwerberInnen innerhalb der EU diskutiert. Dabei stehen verschiedene Lösungsvorschläge zur Debatte. Immer mehr Staaten sehen ein, dass die derzeitige Dublin-III-Regelung, wonach das erste betretene EU-Land für einen Asylantrag zuständig wäre, nicht funktioniert. Die Länder an den Außengrenzen, in denen die meisten Geflüchteten die EU erreichen, sind durch die Dublin-Verordnung überproportional belastet. Eine Quote, nach der AsylwerberInnen unabhängig von ihrem Ankunftsland auf die EU-Staaten verteilt werden, könnte dieses Problem lösen, noch gibt es aber keine Einigkeit über die Reform des Dublin-Systems und die Einführung eines Verteilungsmechanismus.

Verteilung von Flüchtlingen in der EU – „Relocation“

Im September 2015, dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“, fällte der EU-Rat Beschlüsse zur Umsiedlung („Relocation“) von insgesamt 160.000 Flüchtlingen aus den besonders belasteten Ländern Griechenland, Italien und Ungarn auf die anderen Mitgliedsstaaten. Im Ratsbeschluss wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, Italien und Griechenland in einer Notlage zu unterstützen; der Beschluss erfolge „im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“, wie er im Bereich Asyl und Einwanderung gelte.¹

Ungarn entschied sich dafür, nicht am Programm teilzunehmen. Über 54.000 Plätze sollte erst im September 2016 entschieden werden; da der Druck zu diesem Zeitpunkt bereits nachgelassen hatte und die EU im März 2016 eine Vereinbarung mit der Türkei zur Rücknahme von Flüchtlingen getroffen hatte, wurde dieses Kontingent für Personen in Ländern außerhalb der EU – besonders in der Türkei – umgewidmet. Einige Tausend Plätze waren nicht zugeordnet worden, in Summe sollten schließlich knapp 98.000 Personen aus Griechenland und Italien umgesiedelt werden.

Dafür kamen Menschen in Frage, die im EU-Schnitt eine mindestens 75-prozentige Chance hatten, Asyl gewährt zu bekommen, was anfangs vor allem auf SyrerInnen, EriteerInnen und IrakerInnen zutraf. Die Anzahl der Flüchtenden, die jedes Land aufnehmen sollte, wurde auf Basis von Bevölkerungsgröße, Bruttoinlandsprodukt, der durchschnittlichen bisherigen Asylantragszahlen und der Arbeitslosenquote errechnet.² Die oft beschworene Solidarität der EU-Mitgliedsstaaten setzte sich bei diesem Programm allerdings nicht durch: Nur knapp 34.700 Menschen wurde schließlich die Übersiedlung aus Italien und Griechenland ermöglicht. Noch kurz vor Ende des Programms im September 2017 appellierte die EU-Kommission an die Staaten, ihre Anstrengungen zu verstärken, obwohl zu diesem Zeitpunkt erst 27.700

Personen umverteilt worden waren. Ungarn und Polen weigerten sich grundsätzlich, mitzuwirken, die Tschechische Republik hatte sich seit Mitte 2016 nicht mehr beteiligt.³

Im Dezember 2017 klagte die EU-Kommission Ungarn, Polen und Tschechien vor dem Europäischen Gerichtshof, da die Länder ihren Verpflichtungen im Umverteilungsprogramm nicht gerecht wurden (im September desselben Jahres war eine von Ungarn und der Slowakei eingereichte Klage abgewiesen worden, die die Ansiedlung von Flüchtlingen verhindern sollte). Der damalige Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermans, verwies erneut auf die Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung: „Es geht um Solidarität und darum, ob die EU in Zeiten der Krise zusammenhält.“ Die Argumente, die gegen die Aufnahme von Flüchtlingen vorgebracht wurden, waren oft deutlich fremdenfeindlich: Tschechiens Präsident Miloš Zeman monierte, dass das Land durch die angedrohte Einstellung von EU-Subventionen zur Aufnahme von „mehreren tausend muslimischen Migranten“ gezwungen werden solle – „Im schlechtesten Fall ist es immer besser, auf die europäischen Subventionen zu verzichten, als Migranten hier hereinzulassen.“⁴

Österreich sollte im Rahmen des Programms 1.953 Menschen aufnehmen, erwirkte aber aufgrund der im Vergleich hohen Anzahl von Asylanträgen im Zeitraum 2015/16 einen Aufschub bis März 2017. Doch auch danach verhielt sich Österreich zögerlich, im September 2017 waren erst 15 Menschen aus Eritrea und Syrien von Italien übernommen worden. Lediglich Ungarn und Polen, die wie erwähnt das Programm verweigerten, und die Tschechische Republik hatten damit weniger Flüchtlinge als Österreich aufgenommen.⁵

Ansiedlung von Schutzsuchenden aus Drittstaaten – „Resettlement“

Im Jahr 2015 beschloss die EU neben der Umsiedlung von Geflüchteten aus Griechenland und Italien auch die Aufnahme von Schutzsuchenden aus Drittstaaten („Resettlement“). Im Juli dieses Jahres hatte der EU-Rat den Beschluss gefasst, EU-weit etwa 22.500 Menschen aufzunehmen. Wie bei der internen Umverteilung lief auch die Umsetzung dieser Pläne schleppend. Bis September 2017, über zwei Jahre später, waren 17.300 Personen in Ländern der EU, aber auch in den Partnerstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz aufgenommen worden. Von Dezember 2017 bis Oktober 2019 sollten, zusätzlich zu den 22.500 Personen, weitere 50.000 Menschen aufgenommen werden; im März 2019 waren im Rahmen beider Zielvorgaben 50.000 Menschen in die EU geholt worden. Darunter fallen auch Personen, die im Rahmen der Vereinbarung zwischen EU und Türkei aus dem März 2016 in der EU angesiedelt wurden. Viele Schutzsuchende stammten ursprünglich aus Syrien; neben der Türkei wurden Menschen u.a. auch aus dem Libanon, Ägypten oder dem Irak umgesiedelt. Österreich war hier weniger säumig als bei der Relocation, im September 2017 waren 1.830 von 1.900 zugesagten Personen nach Österreich gelangt, v.a. aus dem Libanon, Jordanien und der Türkei. Einige Staaten – Bulgarien, Kroatien, Zypern, Griechenland, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien – hatten zu diesem Zeitpunkt noch niemanden aufgenommen.⁶

Das Resettlement, die Neuansiedlung von Schutzsuchenden in einem Aufnahmestaat, wird vom Flüchtlingshochkommissariat der UNO (UNHCR) organisiert. Das UNHCR registriert Flüchtende in ihrem Erstaufnahmeland und leitet den Resettlement-Vorgang ein, wenn er für die betreffende Person in Frage kommen. Dafür muss ein Mensch als Flüchtling nach der Genfer Konvention gelten, weiters werden Kriterien wie Bedrohungen im Erstaufnahmeland, die Traumatisierung durch Folter, spezielle medizinische Bedürfnisse oder die besondere Gefährdung als Frau oder Mädchen in Betracht gezogen. Bisher gibt es in der EU keinen verbindlichen Rahmen für die Teilnahme am Resettlement-Prozess, manche Staaten haben bisher nicht beigetragen.⁷

Das UNHCR erhebt jedes Jahr den voraussichtlichen globalen Bedarf an Resettlement-Plätzen. Für 2020 rechnet das UNHCR damit, dass etwa 1,44 Millionen Menschen eine Umsiedlung aus einer Krisenregion oder -situation benötigen werden. Das hängt auch damit zusammen, dass 85 % der Flüchtlinge weltweit in weniger entwickelten Ländern, außerhalb der reichen Industriestaaten, aufgenommen werden. Den größten Anteil 2020 wird wie seit mehreren Jahren die Gruppe der SyrerInnen ausmachen, die durch den fortwährenden Krieg in ihrem Land und die Situation in den Erstaufnahmeländern sicherer Zufluchtsmöglichkeiten bedürfen. An zweiter und dritter Stelle stehen SüdsudaneseInnen und BürgerInnen der Demokratischen Republik Kongo, die durch Konflikte und Menschenrechtsverletzungen in ihren Ländern zur Flucht gezwungen wurden.⁸

2018 konnten nur 56.000 Personen, weniger als 5 Prozent der 1,2 Millionen, die für ein Resettlement in Frage kamen, tatsächlich umgesiedelt werden. Die meisten Menschen kamen in die USA und Kanada, Länder mit einer längeren Tradition in diesem Bereich, danach folgten in Europa das Vereinigte Königreich, Frankreich und Schweden. Österreich hatte in den letzten Jahren jeweils einige hundert Personen aufgenommen, 2018 und 2019 stellte es allerdings trotz Appells des UNHCR keine Resettlement-Plätze zur Verfügung.⁹

Resettlement wird als sicherer und geordneter Weg zur Einreise in die EU bezeichnet – „Resettlement provides a safe route to Europe for those entitled to international protection“.¹⁰ Durch einen Vergleich der Zahlen jährlich benötigter Plätze und der schließlich aufgenommenen Menschen wird allerdings deutlich, wie wenig die Anstrengungen der EU – wie auch anderer Länder – dem Bedarf entsprechen. Resettlement im derzeitigen Ausmaß stellt also noch keine echte sichere Alternative zur illegalisierten und risikoreichen Flucht dar, zu der der Großteil der Schutzsuchenden gezwungen ist.

Aktuelle Entwicklungen

Die noch nicht abgeschlossene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) soll auch für das Resettlement einen EU-weiten rechtlichen Rahmen beinhalten. Der Neu-

siedlungsrahmen („Union Resettlement Framework“) soll die Maßnahmen der einzelnen Länder ersetzen und EU-weite Zweijahrespläne ausarbeiten, die eine Gesamtzahl der Aufzunehmenden für die jeweilige Periode festlegen. Für die Auswahl und Behandlung der „KandidatInnen“ soll ein gemeinsames Prozedere erarbeitet werden, die Umsetzung kann aus dem EU-Budget gefördert werden. Der Rahmen soll die Möglichkeit bieten, bevorzugte Zielregionen oder -länder auszuwählen; die Teilnahme der Mitgliedsstaaten wäre freiwillig, jeder Staat kann darüber entscheiden, welche und wie viele Schutzsuchenden aufgenommen werden.¹¹

Im Sommer 2019 wurde das Thema der EU-weiten Verteilung von in Europa ankommenden Flüchtlingen erneut aufgebracht, u.a. aufgrund der medial breit diskutierten Situation von NGO-Schiffen, denen nach der Rettung von Menschen aus Seenot die Einfahrt in europäische Häfen v.a. in Italien und Malta verwehrt wurde. Im Juli präsentierte Frankreichs Präsident Emmanuel Macron einen deutsch-französischen Vorschlag für eine Übergangsregelung zur Verteilung der geretteten Schutzsuchenden. Anders als der oben besprochene Mechanismus aus dem Jahr 2015 wäre die Teilnahme daran freiwillig.

Während die EU-Kommission die Initiative unterstützte, befürchtete Österreichs damaliger Innenminister Wolfgang Peschorn einen möglichen „Pull-Effekt“; Sebastian Kurz, Bundesparteiobmann der ÖVP, kritisierte die Wiederaufnahme der Verteilungsdebatte und nannte sie ein „falsche[s] Signal in Richtung der Schlepper und der Migranten“, da eine solche Maßnahme zur Zunahme der Flucht über das Meer führen werde.¹² Allen Abschreckungsmaßnahmen zum Trotz ist aber weiterhin für viele Menschen die Flucht der letzte Ausweg aus einer unerträglichen Situation – die Umverteilung von Menschen, die vor dem Ertrinken gerettet wurden, könnte verhindern, dass Geflüchtete nach ihrer Rettung noch tage- oder wochenlang unter physisch und psychisch belastenden Umständen auf Schiffen ausharren müssen.

Quellen:

¹¹ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, S. 3.

² [europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5698_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm); [europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-349_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-349_en.htm).

³ Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM(2019) 126 final, 6.3.2019; Fifteenth report on relocation and resettlement, COM(2017) 465 final, 6.9.2017.

⁴ derstandard.at/story/2000069807830/eu-kommission-verklagt-polen-ungarn-und-tschechien-wegen-fluechtlingen; derstandard.at/story/2000063673980/eugh-weist-klage-ungarns-und-der-slowakei-gegen-fluechtlingsquote-zurueck.

⁵ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; kurier.at/politik/ausland/fluechtlingsverteilung-in-der-eu-ernuechternde-bilanz/288.174.456.

⁶ Fifteenth report on relocation and resettlement, COM(2017) 465 final, 6.9.2017; Fifteenth report on relocation and resettlement, Annex; Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM(2019) 126 final, 6.3.2019.

⁷ EU-Parlament: Briefing: EU Legislation in Progress, Resettlement of refugees: EU framework, 29.3.2019, S. 5.

⁸ UNHCR: Projected Global Resettlement Needs 2020, unhcr.org/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html.

⁹ volksgruppen.orf.at/v2/diversitaet/stories/2965493/; kurier.at/politik/inland/resettlement-kickl-nimmt-weiter-keine-fluechtlinge-auf/400136633.

¹⁰ Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM(2019) 126 final, 6.3.2019, S. 16.

¹¹ EU-Kommission: Fact Sheet: Reforming the Common European Asylum System: What the Individual Reforms Would Change and Why We need Them Now, 5: Union Resettlement Framework, Dezember 2018.

¹² derstandard.at/story/2000106569602/macron-14-eu-staaten-unterstuetzenverteilungsmechanismus-fuer-fluechtlinge.

Last Update: Jänner 2020