

# Forumsbeiträge

*Bernd Parusel*

## Asylsuchende aus Afghanistan und die Defizite des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

### Zusammenfassung

Der Umgang mit Asylsuchenden aus Afghanistan, dem in den letzten Jahren zweitwichtigsten Herkunftsstaat nach Syrien, ist in der Europäischen Union umstritten. Während im EU-Durchschnitt über die Hälfte aller Asylanträge afghanischer Staatsangehöriger abgelehnt werden, variieren die Schutzquoten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Zudem sind Asylsuchende aus Afghanistan höchst ungleich auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt, und die Rückkehr derer, die abgelehnt werden, lässt sich trotz starker politischer Priorisierung oft nicht durchsetzen. Der vorliegende Beitrag verbindet Einblicke in den Umgang der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit afghanischen Asylsuchenden mit der Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik, insbesondere des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der Rückkehrpolitik. Anhand des Beispiels Afghanistan als Herkunftsland und administrativer Daten werden drei zentrale Schwächen dieser Politik aufgezeigt und Lösungsmöglichkeiten erörtert. Im Ergebnis plädiert der Beitrag für eine Angleichung der nationalen Asylentscheidungspraktiken sowie mehr Realismus und Pragmatismus in der Rückkehrfrage.

**Schlagworte:** Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS), Asylentscheidungspraxis, Afghanistan, Rückkehrpolitik

## Afghan Asylum seekers and the deficits of the Common European Asylum System

### Abstract

The way the European Union and its Member States deal with asylum seekers from Afghanistan is subject to much controversy. Afghanistan is the second most important country of origin of people seeking protection in the EU after Syria, and while more than half of all Afghan asylum seekers are denied asylum in the EU as a whole, their asylum recognition rates vary greatly between the individual Member States. Moreover, asylum seekers from Afghanistan are unequally distributed within the EU, and despite the fact that efficient return policies are a political priority, the return of rejected Afghan applicants can seldom be enforced in practice. This article provides an insight into the situation of Afghan protection seekers in the EU in the light of the ongoing further development of the asylum policies of the EU, in particular the Common European Asylum System (CEAS) and the return policy. Based on administrative data, three key weaknesses of the current approaches are identified, and possible solutions discussed. The article advocates an approximation of national asylum decision-making practices and a greater sense of realism and pragmatism in return policy.

**Keywords:** Common European Asylum System (CEAS), asylum decisions, Afghanistan, return policy

### 1. Einleitung

In der gegenwärtigen politischen Diskussion um notwendige Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) spielen Fragen einer gerechteren Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylsuchenden, einer einheitlicheren Asylentscheidungspraxis und einer glaubwürdigeren Rückkehrpolitik eine wichtige Rolle. Die starke Zunahme der Flucht nach Europa im Jahr 2015, als über 1,2 Millionen Schutzsuchende einen Asylantrag in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) stellten (Eurostat 2017e), führte politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern wie auch einer breiten Öffentlichkeit schon lange bekannte Defizite und Schwächen des GEAS eindringlich vor Augen. Neben den genannten Problemen gehörte dazu auch, dass die meisten Schutzsuchenden mangels sicherer, legaler Zugangsmöglichkeiten auf illegalen und lebensgefährlichen Wegen in die EU einreisten, dass sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine gemeinsame Aufnahmepolitik einigen konnten, und

dass sie unkoordiniert mit einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Maßnahmen versuchten, die Zahl der einreisenden Asylsuchenden zu verringern. Die EU-Kommission stieß einen Prozess zur Reform und Stärkung gemeinsamer Rechtsakte an, während gleichzeitig eine engere Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern zur Begrenzung irregulärer Migration einschließlich Fluchtbewegungen vorangetrieben wurde (Europäische Kommission 2015; Groß 2017).

Das GEAS beinhaltet eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen, die unter anderem die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats regeln und Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden, die Durchführung von Asylverfahren sowie Kriterien für die Anerkennung von Schutzsuchenden als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte festlegen. Ergänzt wird das GEAS durch weitere Rechtsakte, die über asylrechtliche Fragen im engen Sinne hinausgehen, etwa gemeinsame Regelungen für die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen (Hörich 2011). Da der Status Quo des GEAS in der Literatur ausführlich dokumentiert ist (z.B. IARLJ-Europe 2016), verzichtet dieser Beitrag auf einen erneuten einführenden Überblick. Dass die EU-Staaten eine Harmonisierung nationaler Politiken und Praktiken anstreben sollten, ist weithin anerkannt. Strittig ist in der öffentlichen Debatte wie auch im Fachdiskurs jedoch die Frage nach den Defiziten des bisher Erreichten, und wie diese Defizite behoben werden könnten.

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, diesen Diskurs am Beispiel des Umgangs der EU-Staaten mit Asylsuchenden aus Afghanistan zu konkretisieren. Denn zumindest drei der bestehenden Mängel des GEAS beziehungsweise der Rückkehrpolitik werden dabei besonders augenfällig. So sind afghanische Asylsuchende quantitativ höchst unterschiedlich auf die Mitgliedstaaten verteilt; ihre Chancen, Schutz gewährt zu bekommen, unterscheiden sich deutlich von Staat zu Staat; und die Ausreisepflicht abgelehnter afghanischer Asylsuchender lässt sich nur in geringem Ausmaß tatsächlich durchsetzen, was sowohl die Rückkehrpolitik wie auch die Praxis der Schutzgewährung in der EU infrage stellt.

Die genannten drei Problemfelder betreffen jeweils verschiedene Akteure bzw. Dimensionen der gemeinsamen europäischen Politik. Neben den Geflüchteten selbst konfrontieren sie sowohl die Mitgliedsstaaten der EU, als auch die EU selbst, mit beträchtlichen Herausforderungen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Perspektiven ist auch die normative Dimension des vorliegenden Beitrags ausdrücklich nicht einheitlich; vielmehr orientiert sich die Argumentation sowohl an der Prämisse eines effektiven Flüchtlingsschutzes als auch an der Notwendigkeit,

eine auch aus staatlicher Sicht langfristig tragbare europäische Asylpolitik zu entwickeln.

Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Einführung in die Problematik des Umgangs mit afghanischen Asylsuchenden in der EU. Dabei wird beispielhaft auf die Lage in Deutschland und Schweden verwiesen, zwei der in quantitativer Hinsicht wichtigsten Zielstaaten für Schutzsuchende innerhalb der EU. Anschließend werden die drei genannten Defizite der EU-Asylpolitik anhand administrativer Statistiken zu afghanischen Staatsangehörigen aufgezeigt und diskutiert; erstens das sich aus einer stark divergierenden Asylentscheidungspraxis ergebende Gerechtigkeitsproblem; zweitens die mangelnde Glaubwürdigkeit der Rückkehrpolitik; und drittens das ungelöste Problem der unausgewogenen Verteilung von Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse münden schließlich in eine zusammenfassende Diskussion möglicher Handlungsoptionen im Kontext der Evolution der Asylpolitik der EU.

## 2. Kontroversen um afghanische Asylsuchende in der EU

Im Dreijahreszeitraum von 2014 bis 2016 beantragten fast 400.000 afghanische Staatsangehörige Asyl in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Afghanistan war damit in diesem Zeitraum nach Syrien das zweitwichtigste Herkunftsland Asylsuchender (Eurostat 2017a). Während die meisten Mitgliedstaaten Anträge syrischer Asylsuchender zuletzt zu weit über 90% positiv beschieden, ist die Schutzquote bei afghanischen Staatsangehörigen deutlich geringer – mit sinkender Tendenz. Im Jahr 2015 erhielten im EU-Durchschnitt noch rund 66,9% Schutz, 2016 aber nur noch 56,8% (Eurostat 2017b), und im ersten Quartal 2017 betrug die durchschnittliche Schutzquote für afghanische Asylsuchende gerade einmal 47,1% (Eurostat 2017c).

Nach dem geltenden Asylrecht der EU gilt für Staatsangehörige Afghanistans wie auch aus anderen Ländern, dass bei einem Asylantrag zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Flüchtlingsschutz erfüllt sind, oder – wenn dies nicht der Fall ist – subsidiärer Schutz zu gewähren ist.<sup>1</sup> Sofern sich Asylsuchende auf Fluchtursachen berufen, die nur in bestimmten Regionen des Herkunftslandes vorliegen, kann die Schutzgewährung in der EU mit Hinweis auf

---

1 Geregelt ist dies durch die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

»interne Fluchtalternativen« verneint werden, was sowohl allgemein wie auch im Besonderen, in Bezug auf Afghanistan, kritisch diskutiert wird (Kelley 2002; Amnesty International 2017: 37–38). Komplementär zu Flüchtlings- und subsidiärem Schutz existieren in den EU-Mitgliedstaaten je unterschiedlich ausgeprägte und bisher nicht durch EU-Recht vereinheitlichte nationale Schutzformen, die oft an humanitäre Umstände gekoppelt sind (EMN 2010). In Fällen, in denen sämtliche Schutzansprüche verneint werden, werden die Betroffenen in der Regel ausreisepflichtig. Sofern sie nicht freiwillig ausreisen, droht ihnen die zwangsweise Rückführung ins Herkunftsland. Jedoch gibt es – je nach EU-Mitgliedstaat – unterschiedliche Regelungen für Fälle, in denen die Voraussetzungen für Schutz zwar nicht erfüllt sind, aber die Rückkehr dennoch nicht durchgesetzt werden kann, etwa aufgrund der Lage im Herkunftsstaat oder praktischer Durchführungsprobleme.

Vielerorts in Europa sorgt die Situation afghanischer Asylsuchender für Kontroversen und Proteste. Zuständige Behörden und Ministerien der meisten EU-Staaten halten Teile Afghanistans, etwa die Hauptstadt Kabul, für ausreichend sicher, sodass Asylsuchende mit Verweis auf »internen Schutz« dorthin zurückgeführt werden könnten (ECRE 2017a). Menschenrechtsorganisationen und Ortskundige kritisieren indes Rückführungen nach Afghanistan aufgrund der dortigen Sicherheitslage als unverantwortlich (z.B. Schuster 2016; Amnesty International 2017). In Afghanistan herrscht seit vielen Jahren ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt, in dem die nationalen Sicherheitskräfte des Landes, unterstützt von internationalen Truppen, gegen mehrere bewaffnete Anti-Regierungseinheiten stehen; darunter vor allem die radikalislamischen Taliban, aber auch ein regionaler Ableger des sogenannten Islamischen Staats. Hinzu kommen Terroranschläge, Entführungen, Menschenrechtsverletzungen und eine ökonomische und soziale Misere. Nach Angaben der UN-Mission in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) forderte allein der bewaffnete Konflikt zwischen Januar 2009 und Juni 2017 insgesamt 26.512 zivile Todesopfer und 48.931 Verletzte (UNAMA 2017: 3). In den letzten Jahren hat sich die Situation verschlechtert, während die Schutzquote in der EU gesunken ist.

Vor diesem Hintergrund setzen sich beispielsweise in Schweden eine Bürgerinitiative, diverse NGOs und Politikerinnen und Politiker verschiedener Parteien (einschließlich der an der Regierung beteiligten Grünen Partei) für einen Abschiebungsstopp und eine Aufenthaltslegalisierung bei abgelehnten Asylsuchenden aus Afghanistan ein. Die Forderung beruht einerseits auf einer grundsätzlichen Kritik an der behördlichen Einschätzung der Sicherheitslage für Rückkehrerinnen und Rückkehrer in Afghanistan, andererseits aber auch an einer als nicht rechtssicher

kritisierten Praxis, das Alter unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge einzuschätzen. Auf dem Höhepunkt der außergewöhnlichen Flüchtlingssituation des Jahres 2015 waren über 23.000 afghanische Schutzsuchende nach Schweden geflohen, die damals als unbegleitete Minderjährige eingestuft worden waren. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über ihre Asylanträge waren viele jedoch entweder schon volljährig geworden, oder die Asylbehörde hatte ihre anfängliche Alterseinschätzung nachträglich mit Hilfe medizinischer Untersuchungen nach oben korrigiert. Unbegleitete Minderjährige werden nur dann abgelehnt und zur Rückkehr gedrängt, wenn aus Behördensicht eine sichere Aufnahme im Herkunftsland garantiert werden kann, was regelmäßig nicht der Fall ist. Hingegen wird der Schutzanspruch Erwachsener überwiegend verneint. Zur niedrigen Schutzquote bei afghanischen Asylsuchenden trägt auch ein Gesetz bei, das seit 2016 neben einer Reihe anderer Maßnahmen zur Begrenzung des Zuzugs von Schutzsuchenden die Gewährung von Bleiberechten aus humanitären Gründen einschränkte (Parusel 2017). Im Spätsommer 2017 demonstrierten junge Afghaninnen und Afghanen in der Stockholmer Innenstadt mit einem Wochen andauernden Sitzstreik für ein Bleiberecht (Radio Sweden 2017).

Die Kontroverse in Schweden ist indes kein Einzelfall. Auch in Deutschland fordern Menschenrechts- und Asylorganisationen ein Bleiberecht für afghanische Schutzsuchende (z.B. Pro Asyl 2017). Mehrere Bundesländer setzten Abschiebungen aufgrund der Sicherheitslage in Afghanistan zeitweise aus (Deutscher Bundestag 2017a). Im Zusammenhang mit einem verheerenden Bombenanschlag Ende Mai 2017 in Kabul, der die deutsche Botschaft massiv beschädigte, wurden Sammelabschiebungen bundesweit gestoppt. Nach einer vorläufigen Neubewertung der Sicherheitslage im August 2017 erklärte die Bundesregierung, dass bis auf weiteres nur »Straftäter, Gefährder sowie Personen, die sich hartnäckig der Identitätsfeststellung verweigern«, nach Afghanistan zurückgeführt würden (Bundesregierung 2017). Dies bedeutet nicht, dass Asylanträge seither häufiger positiv entschieden werden, sondern nur, dass ausreisepflichtige afghanische Staatsangehörige, die nicht zu den genannten Gruppen gehören, in den meisten Fällen vorübergehend geduldet werden.

### 3. Divergenzen in der Asylentscheidungspraxis der Mitgliedstaaten

Wer angesichts nationaler Kontroversen und Ungereimtheiten in Bezug auf Afghanistan auf einen Fingerzeig der EU hofft, wird jedoch enttäuscht. Obwohl die EU seit fast 20 Jahren an einer Vereinheitlichung ihrer Asylentscheidungspra-

xis arbeitet, wird die Frage, ob afghanische Asylsuchende Schutz benötigen, von den Asylbehörden der Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich beantwortet. In Deutschland wurden im ersten Quartal 2017 rund 46,5% aller Asylanträge afghanischer Staatsangehöriger positiv entschieden.<sup>2</sup> In Schweden betrug die Schutzquote 47,5%. Bemerkenswert ist jedoch, dass in Italien 91,9% und in Frankreich 83,9% der Anträge positiv entschieden wurden. Auch das Nicht-EU-Land Schweiz weist mit 86,3% einen hohen Wert auf. Am unteren Ende der Skala befinden sich demgegenüber Dänemark (20,9%), Bulgarien (1,5%) und Ungarn (1,1%).<sup>3</sup> In manchen Mitgliedsstaaten der EU betrug die Schutzquote bei afghanischen Asylsuchenden sogar 100%, und in anderen null% – wobei diese Extremwerte im vorliegenden Fall außer Acht gelassen werden sollten, da die Zahl der Asylentscheidungen zum Herkunftsland Afghanistan in diesen Ländern äußerst gering und daher statistisch nicht aussagekräftig war (siehe Tabelle 1).

Zu den genauen Ursachen dieser massiven Unterschiede liegen bislang kaum Erkenntnisse vor.<sup>4</sup> Dass die nationale Asylentscheidungspraxis sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark unterscheidet, nicht nur in Bezug auf Afghanistan, sondern auch bei anderen Herkunftsländern, ist jedoch gut dokumentiert und problematisiert. Extreme Variationen bestehen hinsichtlich der alle Schutzformen umfassenden Gesamtschutzquote wie auch bei den Gründen für die Schutzgewährung, also bei der Frage, ob der Flüchtlingsstatus, subsidiärer Schutz oder nationale humanitäre Schutzformen gewährt werden (siehe bspw. ECRE 2017b; Leerkes 2015; Parusel 2015; Neumayer 2005).

- 
- 2 Die deutsche Schutzquote lag damit nah am EU-Durchschnittswert von 47,1%. Da die Bundesrepublik unter allen EU-Mitgliedstaaten die mit Abstand meisten Anträge entschied, 46.830 von insgesamt 59.555, ist dies nicht weiter verwunderlich.
  - 3 Die äußerst niedrige Anerkennungsrate in Ungarn könnte von dem Umstand beeinflusst sein, dass Asylsuchende dort zwar registriert werden, oft aber in andere Mitgliedstaaten weiterreisen, bevor über ihre Anträge entschieden wird. Außerdem betrachtet Ungarn das Nachbar- und Transitland Serbien als »sicheren Drittstaat«. Viele Anträge dürften daher als anderweitig erledigt oder als unzulässig abgelehnt werden (ECRE 2016).
  - 4 Entsprechende Forschung verspräche einen großen Erkenntnisgewinn, wäre jedoch – wenn überhaupt machbar – schwierig und aufwendig, erforderte sie doch eine zumindest stichprobenartige inhaltliche Analyse der von den Behörden in 28 Mitgliedstaaten getroffenen Asylentscheidungen zu Afghanistan und eine genaue Betrachtung möglicher politischer Einflussfaktoren, etwa Einstellungen der jeweiligen nationalen Regierungen gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen.

*Tabelle 1: Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge afghanischer Staatsangehöriger, erstes Quartal 2017*

	Entscheidungen insgesamt	Positive Entscheidungen	Positive Entscheidungen in %
Irland	5	5	100,0%
Spanien	25	25	100,0%
Zypern	5	5	100,0%
Lettland	10	10	100,0%
Slowakische Republik	5	5	100,0%
Italien	620	570	91,9%
Schweiz	875	755	86,3%
Frankreich	1.430	1.200	83,9%
Griechenland	150	105	70,0%
Belgien	1.065	665	62,4%
Österreich	2.850	1.510	53,0%
Schweden	2.885	1.370	47,5%
<b>EU (28 Mitgliedstaaten)</b>	<b>59.555</b>	<b>28.060</b>	<b>47,1%</b>
Deutschland	46.830	21.780	46,5%
Niederlande	520	230	44,2%
Finnland	510	225	44,1%
Norwegen	980	430	43,9%
Kroatien	15	5	33,3%
Vereinigtes Königreich	605	190	31,4%
Dänemark	695	145	20,9%
Bulgarien	325	5	1,5%
Ungarn	950	10	1,1%
Tschechische Republik	15	0	0,0%
Luxemburg	5	0	0,0%
Rumänien	15	0	0,0%
Slowenien	20	0	0,0%
Estland	0	0	–
Litauen	0	0	–
Malta	0	0	–
Polen	0	0	–
Portugal	0	0	–

*Quelle: Eurostat 2017c (auf 5 gerundete Daten), Berechnung der prozentualen Gesamtschutzquoten durch den Autor.*

*Anmerkung: Die Schweiz und Norwegen sind nicht Mitgliedstaaten der EU, liefern aber auf freiwilliger Basis Asyl Daten an Eurostat.*

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) relativiert diese Problematik in seinen Jahresberichten mit Verweis darauf, dass statistisch nicht auszuschließen sei, dass bestimmte Minderheiten aus ein und demselben Herkunftsland unterschiedliche Präferenzen bei der Zielstaatswahl haben könnten und dass daher ein EU-Mitgliedsstaat überdurchschnittlich häufig Personen mit Schutzbedarf, und ein anderer eher Personengruppen ohne Schutzbedarf aufnehme (EASO 2014). Statistisch ist dies zwar ein berechtigter Einwand, der bei einer genaueren Analyse berücksichtigt werden sollte. Zur Erklärung der geradezu enormen Bandbreite unterschiedlicher Schutzquoten im Hinblick auf Afghanistan ist das Argument von EASO indes nicht ausreichend. Dass afghanische Staatsangehörige ohne Schutzbedarf vor allem in Bulgarien oder Ungarn Asyl beantragen, was die extrem niedrige Schutzquote dort erklären würde, während gleichzeitig Personen mit Schutzbedarf besonders häufig nach Italien oder Frankreich gelangen, dürfte auszuschließen sein.

Vor dem Hintergrund, dass eine »Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung [...] der Flüchtlingseigenschaft« sowie gemeinsame »Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes« bereits 1999 als politisches Ziel der EU vereinbart wurden (Europäischer Rat 1999), sind die 2017 immer noch massiv divergierenden Entscheidungsquoten klar als ein politischer Misserfolg zu werten. Der Zielvereinbarung des Europäischen Rates im Jahr 1999 folgte 2004 die erste verbindliche EU-Richtlinie zu der Frage, wer als Flüchtling oder subsidiär schutzberechtigt anzuerkennen ist.<sup>5</sup> Gegenwärtig ist eine 2011 angenommene Neuauflage und Fortführung dieser Richtlinie in Kraft,<sup>6</sup> und die Mitgliedstaaten verhandeln über eine dritte Auflage in Form einer Verordnung (Europäische Kommission 2016b). Erleichtert werden sollte die schrittweise Vereinheitlichung der nationalen Entscheidungspraktiken parallel zu diesem Rechtssetzungsprozess auch durch eine mittlerweile lange Historie EU-finanzierter Mechanismen und Foren zum Erfahrungsaustausch unter Asylpraktikern, etwa im Rahmen des »Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum« (CIREA), das später vom »European Union Network for Asylum Practitioners« (EURASIL) abgelöst wurde und schließlich in die 2010 gegründete Europäische Asylunter-

5 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.4.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

6 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

stützungsagentur (EASO) überführt wurde (Vink/Engelmann, 2012: 547–548). Diese wurde mit dem ausdrücklichen Ziel ins Leben gerufen, für mehr Einheitlichkeit zu sorgen (Angenendt/Parkes 2010: 3).

Den politischen Entscheidungsinstitutionen der EU ist das Problem der mangelnden Einheitlichkeit somit zwar bekannt, doch Lösungsvorschläge erscheinen noch immer zaghaft und inkonsequent. Zum einen wird daran gearbeitet, EASO zu stärken und in eine »Europäische Asylagentur« umzuwandeln (Europäische Kommission 2016a). Zu den Aufgaben der Agentur gehört indes schon jetzt die Erstellung gemeinsamer Analysen der Sicherheits- und Menschenrechtssituation in wichtigen Herkunftsländern, jedoch sind diese nicht verbindlich und enthalten keine Praxisempfehlungen.<sup>7</sup> Zum anderen beschloss der Rat der EU im März 2016, den Harmonisierungsprozess bei der Asylentscheidungspraxis durch eine strukturiertere und vereinheitlichte Produktion und Anwendung von Herkunftsländerinformationen zu verbessern. Auch solle ein hochrangiges »Policy Network« eine gemeinsame Bewertung der Situation in den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden vornehmen (Council of the European Union, 2016: 10).

#### **4. Die Möglichkeit der Zwangsrückführung – eine Illusion?**

Neben der Uneinheitlichkeit der Entscheidungspraxis zu Afghanistan ist auch die Rückkehrpolitik kein Ruhmesblatt der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU. Dabei steht sie weit oben auf der politischen Tagesordnung der Gemeinschaftsinstitutionen und der nationalen Regierungen. Die Europäische Kommission erklärte etwa in ihrer »Europäischen Migrationsagenda« vom Mai 2015, das Rückführungssystem der EU, mit dem irreguläre Migrantinnen und Migranten oder Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, in ihre Herkunftsländer gebracht werden sollen, habe »Schwachstellen«, und die »Vollstreckungsquote« müsse erhöht werden. 2013 seien beispielsweise nur knapp 40% aller gefassten Rückkehrentscheidungen in Mitgliedstaaten der EU tatsächlich durchgesetzt worden (Europäische Kommission 2015: 12).

---

7 So enthält etwa ein 2016 veröffentlichter, umfangreicher »Country of Origin Information Report« zu Afghanistan eine detaillierte und regional spezifische Beschreibung der dortigen Sicherheitssituation, verzichtet jedoch ausdrücklich auf Schlussfolgerungen in Bezug auf die Beurteilung von Asylgesuchen afghanischer Schutzsuchender (EASO 2016).

Tabelle 2: *Afghanische Staatsangehörige, die das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten verlassen haben, 2016.*

	Gesamtzahl der Rückkehrer	Freiwillige Rückkehr	Rückkehr unter Zwang
Schweden	1.025	920	110
Frankreich	640	525	115
Bulgarien	400	295	100
Italien	115	0	115
Dänemark	75	15	60
Rumänien	25	5	20
Kroatien	15	0	15
Slowenien	15	5	10
Tschechische Republik	10	0	10
Irland	5	0	5
Spanien	5	0	5
Ungarn	5	5	0
Polen	5	0	5
Slowakische Republik	5	0	0
Estland	0	0	0
Lettland	0	0	0
Luxemburg	0	0	0
Malta	0	0	0
Portugal	0	0	0

Quelle: Eurostat 2017d (gerundete Daten).

Anmerkung: Für die in der Tabelle fehlenden EU-Mitgliedstaaten liegen keine Daten bei Eurostat vor.

Das Beispiel Afghanistan verdeutlicht allerdings, wie schwer dies in Wirklichkeit sein kann. In den Jahren 2015 und 2016 erhielten in den Mitgliedstaaten der EU insgesamt 38.890 bzw. 30.325 afghanische Asylsuchende eine ›Rückführungsentscheidung‹<sup>8</sup>, aber nur 3.290 bzw. 9.460 verließen nachweislich das Territorium der Mitgliedstaaten. Dabei sind die europäischen Statistiken zur Art der Rückkehr, also kategorisiert in ›freiwillige‹ Rückkehr und Zwangsrückkehr, zwar bruchstückhaft, da entsprechende Daten nicht von allen Mitgliedstaaten an

8 Der Begriff ›Rückführungsentscheidung‹ bezeichnet eine von einer zuständigen Verwaltungsbehörde eines Mitgliedstaats erlassene Entscheidung, mit der die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger angeordnet wird, etwa nach der rechtskräftigen Ablehnung eines Asylantrags (EMN 2012: 175).

Eurostat geliefert werden. Das verfügbare Material spricht jedoch deutlich dafür, dass nur ein kleinerer Anteil der erfassten Ausreisen ins Herkunftsland auf Zwangsrückführungen entfällt (siehe Tabelle 2).<sup>9</sup>

Anhand der vorliegenden Daten wird unschwer deutlich, dass zwischen der Ablehnung von Asylanträgen afghanischer Schutzsuchender und der damit einhergehenden Verpflichtung, in das Herkunftsland zurückzukehren, eine beträchtliche Lücke klafft. Einerseits wird afghanischen Asylsuchenden oft kein Schutzstatus zuerkannt; andererseits lässt sich die Ausreisepflicht der Abgelehnten nur in vergleichsweise wenigen Fällen tatsächlich zwangsweise durchsetzen.

In der politischen Diskussion über eine als schleppend diskutierte Rückkehrpolitik wird zur Begründung häufig auf eine mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der Asylsuchenden selbst sowie ihrer Herkunftsstaaten verwiesen. So hätten Asylsuchende keine Reisedokumente, oder legten diese absichtlich nicht vor, weigerten sich, ihre Identität offenzulegen, oder entzögen sich behördlichem Zugriff durch Untertauchen. Bestimmte Herkunftsstaaten weigerten sich entgegen dem geltenden Völkerrecht, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder einreisen zu lassen, stellten keine Pässe aus und arbeiteten nicht mit den Vollzugsbehörden der EU-Staaten zusammen (EMN 2016: 27). Diese Erklärungen mögen in vielen Fällen zutreffen; anhand der vorliegenden Daten kann ihre Stichhaltigkeit jedoch nicht verifiziert werden. Das Beispiel Afghanistan deutet jedoch eher darauf hin, dass es hier unrealistisch ist, eine gut funktionierende Rückkehrpolitik überhaupt zu erwarten. Obwohl die EU mit Afghanistan ein Rückübernahmeabkommen geschlossen hat und mehrere Mitgliedstaaten zusätzlich auch bilaterale Vereinbarungen getroffen haben (ECRE 2017a), was mehrere der genannten praktischen Hindernisse zumindest teilweise beseitigt, gelingt die Durchsetzung der Rückkehrpflicht kaum. Eher scheint also die sich verschlechternde Sicherheitssituation in Afghanistan Abschiebungen entgegenzustehen. So setzten, wie oben erwähnt, mehrere deutsche Bundesländer Abschiebungen nach Afghanistan aus, wobei auch auf Sicherheitsbedenken verwiesen wurde (Deutscher Bundestag 2017a). In

---

9 Zu Deutschland liegen keine vergleichbaren Zahlen bei Eurostat vor, jedoch gab die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Linken im Bundestag an, dass im Jahr 2016 insgesamt 67 Personen und in den Monaten Januar und Februar 2017 insgesamt 43 Personen nach Afghanistan abgeschoben wurden (Deutscher Bundestag 2017b: 21). Die Zahl der mit dem Bund-/Länderprogramm REAG/GARP geförderten ›freiwilligen‹ Rückkehrer lag mit 3.326 im Jahr 2016 und 142 in den ersten zwei Monaten 2017 um ein Vielfaches höher (Deutscher Bundestag 2017b: 22). Aufgrund der Nichtdurchsetzbarkeit der Rückkehrpolitik ist die Zahl der ausreisepflichtigen afghanischen Staatsangehörigen in Deutschland gestiegen, von 11.122 zum Stichtag 31.1.2016 auf 12.826 am 28.2.2017 (Deutscher Bundestag 2016: 7; Deutscher Bundestag 2017b: 4).

einer vergleichenden Studie aus dem Jahr 2016 wird in Bezug auf Deutschland und die Niederlande eine »volatile Sicherheitslage« in Ländern wie Irak, Afghanistan und Eritrea als Ursache rechtlicher und logistischer Herausforderungen bei der Implementierung von Rückführungen dorthin angeführt (EMN 2016: 28). Abschiebungen bedeuten indes nicht notwendigerweise nur für die afghanischen Rückkehrerinnen und Rückkehrer selbst eine Gefahr, sondern auch für die in den Rückführungsprozess eingebundenen Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, beispielsweise Polizei-, Grenzschutz- und Botschaftspersonal.<sup>10</sup>

Im Ergebnis entsteht so eine Vielzahl irregulärer oder halblegaler Aufenthalte afghanischer Schutzsuchender in Europa, in Deutschland etwa mit dem Status der Duldung, der lediglich eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung bedeutet. Ende Februar 2017 waren laut Ausländerzentralregister 12.824 afghanische Staatsangehörige in Deutschland ausreisepflichtig, und 10.479 davon hatten eine Duldung (Deutscher Bundestag 2017b: 5). In Schweden werden bei längerfristig bestehenden Abschiebungshindernissen in wenigen Fällen Aufenthaltserlaubnisse aufgrund der Nichtdurchsetzbarkeit der Ausreisepflicht erteilt, meistens bleiben die betroffenen Personen aber als abgelehnte Asylsuchende, also ganz ohne offiziellen Status, im Land. Genaue Zahlen liegen hierzu nicht vor, jedoch liegt die Zahl der abgelehnten Asylsuchenden, die die schwedische Migrationsbehörde zum Vollzug der Abschiebung an die Polizei übergibt, stets weit über der Zahl der tatsächlich abgeschobenen Personen. Bei afghanischen Staatsangehörigen ist die Vollzugsquote besonders gering.<sup>11</sup> Rechtskräftig abgelehnte Einzelpersonen oder Paare ohne Kinder, die bei der Organisation ihrer Rückkehr nicht mit den Behörden kooperieren, haben in Schweden keinen Anspruch auf eine vom Staat gestellte Wohnung; ebenso erlischt ihr Recht auf soziale Mindestversorgung für Asylsuchende sowie ihr Recht zu arbeiten (Parusel 2016: 14). Die restriktive Schutzgewährungspraxis bei gleichzeitiger Nichtdurchsetzbarkeit der Ausreisepflicht verursacht damit massenhafte Irregularisierung und Marginalisierung.

## 5. Ungleiche Verantwortungsteilung innerhalb der EU

Ein dritter Problembereich der gemeinsamen Asylpolitik der EU bezieht sich darauf, dass die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils in höchst unterschiedlichem

<sup>10</sup> Einen interessanten Einblick in die praktischen und sicherheitsbezogenen Schwierigkeiten beim Vollzug von Zwangsrückführungen bietet Schuster (2017).

<sup>11</sup> Im Zeitraum Januar bis August 2017 beispielsweise wurden der Polizei 789 Fälle ausreisepflichtiger afghanischer Staatsangehöriger übergeben, aber nur 42 Personen wurden in diesem Zeitraum tatsächlich nach Afghanistan abgeschoben (Migrationsverket 2017: 21–22).

Ausmaß mit Fluchtbewegungen konfrontiert sind. Dass in einigen Mitgliedstaaten sehr viele Asylanträge gestellt werden, in anderen dagegen wenige bis fast gar keine, wurde insbesondere im Zuge der hohen Asylantragszahlen der Jahre 2015 und 2016 in der EU kontrovers diskutiert (Schneider/Angenendt 2015; Groß 2017). Während eine Mehrheit der EU-Staaten, die Europäische Kommission sowie das Europäische Parlament auf eine ausgewogenere Verantwortungsteilung drängten, verweigerten sich andere Staaten sowohl einem ad hoc beschlossenen EU-internen Umverteilungsmechanismus wie auch der Mitwirkung an der Entwicklung eines dauerhafteren Systems flexibler Aufnahmequoten anhand eines Verteilungsschlüssels (Europäische Kommission 2015; Hungarian Presidency of the Visegrad Group 2017).

Auch zu diesem Problembereich liefern Asylsuchende aus Afghanistan ein eindrückliches Beispiel, wengleich sich hier im Vergleich zu den oben diskutierten Defiziten in der Asylentscheidungspraxis und der Rückkehr die Perspektive ändert: Während eine Annäherung der Entscheidungspraxis und eine realistischere Rückkehrpolitik nicht nur im Interesse der EU-Staaten, sondern auch der Asylsuchenden liegen dürfte, bedeutet eine ausgewogenere Verteilung für letztere keinen unmittelbaren Fortschritt, da sie nur über eine zwangsweise Zuweisung an einen bestimmten Staat realisierbar wäre.<sup>12</sup>

Im Dreijahreszeitraum 2014 bis 2016 wurden die meisten Asylanträge afghanischer Staatsangehöriger in Deutschland gestellt, gefolgt von Ungarn, Schweden, Österreich und Bulgarien. In sechs Mitgliedstaaten der EU wurden mehr als 10.000 Anträge afghanischer Staatsangehöriger gezählt, in 15 Staaten dagegen (zum Teil deutlich) weniger als 1.000. Zu diesen besonders gering betroffenen Staaten gehören auch bevölkerungsstarke Mitgliedsländer wie Spanien oder Polen (siehe Tabelle 3).

---

12 Die meisten Flüchtlinge dürften aber an Freiheit bei der Wahl des Zielstaats interessiert sein. Erst längerfristig, wenn ein gerechterer Verteilungsmodus dazu beiträgt, dass die Aufnahme Asylsuchender zu weniger politischen Verwerfungen führt sowie auf eine dauerhaft haltbare Basis gestellt wird und sich auch diejenigen Staaten, die der Aufnahme Asylsuchender bisher skeptisch gegenüberstehen, stärker beteiligen, wäre ein solches System auch aus der Perspektive der Schutzsuchenden selbst wünschenswert.

Tabelle 3: Asylverfahren für afghanische Staatsangehörige in den EU-Mitgliedstaaten, 2014–2016.

	2014	2015	2016	Summe 2014-2016
Deutschland	9 115	31 380	127 010	167 505
Ungarn	8 560	45 560	10 775	64 895
Schweden	2 880	41 190	2 145	46 215
Österreich	4 915	24 840	11 520	41 275
Bulgarien	2 950	6 165	8 645	17 760
Belgien	805	7 730	2 225	10 760
Italien	3 105	3 985	2 830	9 920
Frankreich	575	2 410	6 015	9 000
Vereinigtes Königreich	1 755	2 850	3 100	7 705
Griechenland	1 550	1 545	4 295	7 390
Finnland	195	5 190	685	6 070
Niederlande	450	2 550	1 025	4 025
Dänemark	305	2 215	1 110	3 630
Kroatien	15	10	685	710
Slowenien	70	45	410	525
Rumänien	280	90	75	445
Luxemburg	5	220	60	285
Irland	25	125	115	265
Spanien	95	40	65	200
Litauen	70	30	30	130
Slowakische Republik	75	25	10	110
Lettland	15	35	35	85
Tschechische Republik	15	25	35	75
Polen	30	15	20	65
Portugal	0	5	20	25
Estland	0	10	5	15
Zypern	0	10	0	10
Malta	0	0	10	10
<b>Europäische Union (28 Staaten)</b>	<b>37 855</b>	<b>178 305</b>	<b>182 955</b>	<b>399 115</b>

Quelle: Eurostat 2017a (gerundete Daten).

Besonders bemerkenswert ist, dass die starke Zunahme der Zahl afghanischer Asylantragsteller im Jahr 2015, also auf dem Höhepunkt der so genannten ›Flüchtlingskrise‹, bei weitem nicht überall in Europa spürbar wurde. So bean-

trugten 2015 in Slowenien, Rumänien, Spanien, Litauen, der Slowakei und Polen deutlich weniger afghanische Staatsangehörige Asyl als noch im Vorjahr. In anderen Ländern, insbesondere Schweden und Finnland, vervielfältigte sich im gleichen Zeitraum die Zahl der afghanischen Asylsuchenden. Die 2015 eingeleitete Umsiedlung von Asylsuchenden in andere Mitgliedstaaten der EU (»Relocation«), zur Entlastung der Ersteinreiseländer Griechenland und Italien, hatte keinen Einfluss auf die zahlenmäßige Verteilung afghanischer Asylsuchender, da für diesen Notfallmechanismus nur Asylsuchende aus Herkunftsstaaten in Frage kamen, bei denen die durchschnittliche Schutzquote in der EU mindestens 75% betrug.<sup>13</sup> Im Juli 2017 waren dies Syrien, Eritrea, Jemen sowie fünf weitere, als Herkunftsländer weniger bedeutsame Staaten und Territorien (EASO 2017).

## 6. Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass der Umgang der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Asylsuchenden aus Afghanistan in vielerlei Hinsicht problematisch ist und zurecht kontrovers diskutiert wird. Betrachtet man diese Kontroversen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Asyl- und Migrationspolitik in der EU, insbesondere des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, so fallen drei Problemfelder besonders ins Auge: (1) Eine extreme und nicht sachlich zu rechtfertigende Uneinheitlichkeit der Asylentscheidungspraxis in den verschiedenen Mitgliedstaaten, (2) ein Glaubwürdigkeitsdefizit bei der Rückkehrpolitik, da die Ausreisepflicht abgelehnter afghanischer Asylsuchender kaum durchsetzbar ist, und (3) eine stark ungleiche Verteilung afghanischer Asylsuchender innerhalb Europas.

Zur Einordnung der aufgezeigten Probleme ist festzuhalten, dass die genannten Defizite des GEAS und damit verwandter Politikbereiche teils spezifisch für das Herkunftslandbeispiel Afghanistan sind, teils aber auch generalisierbar. Im Hinblick auf die divergierende Asylpraxis weisen verfügbare Analysen (z.B. ECRE 2017b) darauf hin, dass die nationalen Schutzquoten auch bei anderen Nationalitäten stark variieren, wobei die Varianz beim Herkunftsland Afghanistan besonders stark ausgeprägt ist. Schwierigkeiten, die Ausreisepflicht abgelehnter Asylsuchender durchzusetzen, gibt es in Bezug auf viele Herkunftsländer, jedoch gilt

---

13 Vgl. Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14.9.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland sowie Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22.9.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

Afghanistan (neben Ländern wie Eritrea oder Irak) als besonders problematisch, da in diesem Fall nicht nur logistische und strukturelle Herausforderungen bestehen, sondern auch schwerwiegende rechtliche Probleme, die mit der dortigen Sicherheitssituation zu tun haben (EMN 2016: 28). Die unausgewogene Aufnahme von Asylsuchenden durch die Mitgliedstaaten ist herkunftsländerunabhängig ein Problem, sowohl wenn man absolute Zahlen zu Grunde legt, als auch unter Berücksichtigung von Faktoren wie der Bevölkerungsgröße oder der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten (Eurostat 2017e).

Dass die Entscheidungspraxis der EU-Mitgliedstaaten extrem variiert, auch über das afghanische Beispiel hinaus, ist weder ein neuer Befund noch ein Sonderfall. Jedoch ist die Bandbreite der Schwankungen bei Entscheidungen über Asylanträge bei afghanischen Schutzsuchenden so drastisch, dass sie einen Grundpfeiler des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Frage stellt – das Ziel einer einheitlicheren Beurteilung des Schutzbedarfs von Asylsuchenden. Angesichts des seit fast zwei Jahrzehnten andauernden europäischen Harmonisierungsprozesses bei den Kriterien für die Gewährung von Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz wären Fortschritte bei der Angleichung der Entscheidungspraxis zu erwarten gewesen. Die hier präsentierten Daten legen jedoch nahe, dass die Frage der Schutzgewährung noch immer eher einer Lotterie gleicht. Eine deutliche Stärkung der Rolle der Europäischen Asylunterstützungsagentur EASO könnte teilweise Abhilfe schaffen, etwa wenn die Agentur in Fällen, in denen die Behörden eines Mitgliedstaats besonders stark von der Praxis in anderen Mitgliedstaaten abweichen, eine Überprüfung der Entscheidungspraxis vornehmen und gegebenenfalls (verbindliche) Verbesserungsvorschläge abgeben dürfte. Eine vollendete Harmonisierung dürfte wahrscheinlich jedoch nur dann erreicht werden können, wenn die Entscheidungskompetenz zentralisiert und vergemeinschaftet, also von nationalen Asylbehörden auf eine EU-Agentur verlagert werden würde. Nötig wäre darüber hinaus auch die Vereinheitlichung prozeduraler Aspekte, etwa eine gemeinsame Festlegung sicherer Drittstaaten.

Hinsichtlich des zweiten Themenbereichs, der Rückkehrpolitik, spricht das Beispiel Afghanistan dafür, dass dringend mehr Realitätssinn und Pragmatismus gefragt sind. Zwar ist das oft vorgebrachte Argument einleuchtend, dass zu einer glaubwürdigen Asylpolitik auch die Rückführung von nicht schutzberechtigten Personen gehöre (z.B. EMN 2017: 6). Wenn aber wie beim Beispiel Afghanistan vielen Asylsuchenden kein Schutzstatus gewährt wird, während sich gleichzeitig die Rückführung als nicht vertretbar, zu risikoreich oder nicht vollziehbar erweist, entsteht ein Glaubwürdigkeitsproblem. Im Fachdiskurs zu den Schwierigkeiten der Rückkehrpolitik werden oft Aspekte wie die mangelnde Kooperationsbereit-

schaft der zur Ausreise verpflichteten Personen oder der Herkunftsländer abgelehnter Asylbewerber sowie Probleme bei der Identitätsfeststellung und Beschaffung von Reisedokumenten hervorgehoben. Dabei wäre auch grundsätzlicher zu fragen, ob die von den Asylbehörden vorgenommene Einschätzung der Sicherheitslage in den Herkunftsländern Geflüchteter objektiv genug ist, oder ob sie direkter oder versteckter politischer Beeinflussung ausgesetzt ist, die weniger mit den tatsächlichen Gegebenheiten in den Herkunftsländern zu tun hat als vielmehr mit der Zielsetzung, Pull-Faktoren zu verringern und die Schutzgewährung durch eine strikte Entscheidungspraxis zu begrenzen. Weiter wäre zu fragen, ob das geltende Asylrecht und die vorhandenen Grundlagen der Aufenthaltsgewährung aus humanitären oder praktischen Gründen ausreichend sind, um schwierige menschliche Situationen im Grenzbereich von Flucht und Migration adäquat aufzufangen. Möglicherweise sollten sie um weitere humanitär oder praktisch begründete Regelungen ergänzt werden. Denkbar wären etwa Regelungen, die nach einer bestimmten Zeit der Nichtvollziehbarkeit der Ausreisepflicht eine Aufenthaltsgewährung ermöglichen, auch im Rahmen von so genannten ›Spurwechseln‹ in andere Migrationskanäle, etwa Aufenthalte zu Erwerbs-, Studien- oder Ausbildungszwecken.<sup>14</sup> Der gegenwärtige Reformprozess des GEAS könnte zu einem europäischen Erfahrungsaustausch in solchen Fragen sowie zu einer Harmonisierung von bisher nicht EU-rechtlich geregelten Formen der Aufenthaltsgewährung genutzt werden. Langfristig besteht ansonsten die Gefahr, dass eine Asylpolitik wie im Falle Afghanistans, bei der eine Aufenthaltsgewährung regelmäßig verweigert wird, aber eine Aufenthaltsbeendigung gleichzeitig nicht durchgesetzt werden kann, illegitim und unglaubwürdig wird.

Um die Aufnahme von Schutzsuchenden in der EU auf eine solidarische und belastbarere Basis zu stellen, wäre eine gerechtere Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten der EU sicherlich wünschenswert. In der Debatte über eine Quotenregelung, nach der jeder Mitgliedstaat einen bestimmten, seiner Bevölkerungszahl und/oder wirtschaftlichen Entwicklung angemessenen Anteil an den insgesamt in die EU einreisenden Asylsuchenden aufzunehmen hätte (Schneider/Angenendt 2015), ist jedoch dringend zu bedenken, dass eine für die betroffenen Schutzsuchenden obligatorische und nicht durch sie beeinflussbare Umverteilung nicht gerechtfertigt ist, so lange die Asylentscheidungspraxis innerhalb der EU

---

14 In Ansätzen liegen solche Regelungen bereits vor, etwa die in Deutschland 2016 eingeführte Regelung, nach der ausreisepflichtige Personen einen gesetzlichen Anspruch auf die Erteilung einer ›Ausbildungsduldung‹ zum Zwecke der Aufnahme oder Fortsetzung einer qualifizierten Berufsausbildung erhalten und nach einem erfolgreichen Abschluss einen der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz suchen können (SVR 2017: 4).

stark variiert. Bereits heute bedeuten die Zuständigkeitsregelungen der Dublin-Verordnung, dass Asylanträge afghanischer Schutzsuchender, die zwangsweise nach Bulgarien oder Ungarn überstellt werden, in fast allen Fällen abgelehnt werden, während eine Überstellung nach Italien oder Frankreich in über 90% bzw. über 80% aller Fälle eine Schutzgewährung nach sich zieht. Ein neues Verteilsystem, das die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten über Quoten oder einen Verteilungsschlüssel regelt, würde diese Ungerechtigkeit weiter verschärfen, da die Zahl der Überstellungen bzw. Umverteilungen größer sein dürfte als im Dublin-System. Eine aus Sicht der Mitgliedstaaten möglicherweise gerechte Verteilung wäre aus der Perspektive der betroffenen Schutzsuchenden daher unfair – nicht nur, weil sie keine Möglichkeit hätten, ihren Zielstaat selbst zu bestimmen, sondern auch weil ihre Chancen auf Asyl je nach zugewiesenem Staat zu- oder abnehmen würden. Wenn Asylsuchende deshalb versuchen würden, sich der Zuweisung an einen bestimmten Mitgliedstaat zu entziehen, wäre dies kaum verwunderlich.

## Literatur

- Amnesty International (2017), *Forced back to danger. Asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan*, London.
- Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick (2010), A New Impulse for European Asylum Policy? The Potential of the European Asylum Support Office, *SWP Comments*, Nr. 21.
- Bundesregierung (2017), *Sicherheitslage in Afghanistan – Rückführungen weiterhin möglich*, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/08/2017-08-09-afghanistan.html>, 22.8.2017.
- Council of the European Union (2016), *Outcome of the 3461st Council meeting*, Justice and Home Affairs, 8065/16.
- Deutscher Bundestag (2016), Abschiebungen nach Afghanistan vor dem Hintergrund der Sicherheitslage. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Christine Buchholz, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, *Drucksache*, 18/8141.
- Deutscher Bundestag (2017a), Zur Abschiebep Praxis nach Afghanistan, *Sachstand*, WD 3 – 3000 – 074/17.

- Deutscher Bundestag (2017b), Sammelabschiebungen nach Afghanistan und rechtsstaatliche Defizite im Abschiebungsvollzug. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Inge Höger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, *Drucksache*, 18/11997.
- EASO – European Asylum Support Office (2014), *Annual Report*. Situation of Asylum in the European Union 2013, Luxemburg.
- EASO – European Asylum Support Office (2016), *EASO Country of Origin Information Report*, Afghanistan Security Situation.
- EASO – European Asylum Support Office (2017), *Questions and Answers on Relocation*, <https://www.easo.europa.eu/operational-support/hotspot-relocation/relocation/questions-and-answers-relocation>, 8.10.2017.
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles (2016), *Country Report: Hungary*, Asylum Information Database, Update 2016.
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles (2017a), *European countries step up returns to Afghanistan*, <https://www.ecre.org/european-countries-step-up-returns-to-afghanistan/>, 27.8.2017.
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles (2017b), Refugee rights subsiding? Europe’s two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries, *Asylum Information Database Report*.
- EMN – European Migration Network (2010), *The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses*, Brüssel.
- EMN – Europäisches Migrationsnetzwerk (2012), *Glossar zu Asyl und Migration. Ein Instrument zur besseren Vergleichbarkeit*, Brüssel.
- EMN – European Migration Network (2016), *The Return of Rejected Asylum Seekers: Challenges and Good Practices. Synthesis Report*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2015), *Die Europäische Migrationsagenda*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2015) 240 final.
- Europäische Kommission (2016a), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010*, COM (2016) 271 final.

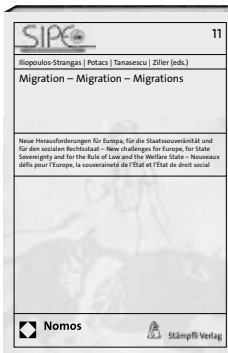
- Europäische Kommission (2016b), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen*, COM(2016) 466 final.
- Europäischer Rat (1999), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat von Tampere*, 15. und 16. Oktober 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm), 13.9.2017.
- Eurostat (2017a), *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en), 28.3.2017.
- Eurostat (2017b), *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asydcfsta&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfsta&lang=en), 28.3.2017.
- Eurostat (2017c), *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Quarterly data (rounded)*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asydcfstq&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfstq&lang=en), 11.8.2017.
- Eurostat (2017d), *Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_eirt\\_vol&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eirt_vol&lang=en), 21.8.2017.
- Eurostat (2017e), *1.2 million first time asylum seekers registered in 2016*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf>, 14.9.2017.
- Groß, Thomas (2017), *Wie solidarisch ist das europäische Asylsystem? Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 1 (1), 72–87.
- Hörich, Carsten (2011), *Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 31 (9), 281–286.
- Hungarian Presidency of the Visegrad Group (2017), *V4 Letter to the Prime Minister of Italy*, 19 Juli 2017, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/v4-letter-to-the-prime>, 14.9.2017.
- International Association of Refugee Law Judges European Chapter – IARLJ-Europe (2016), *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals*, European Asylum Support Office.

- Kelley, Ninette (2002), Internal Flight/Relocation/Protection Alternative: Is it Reasonable? *International Journal of Refugee Law*, 14 (1), 5–44.
- Leerkes, Arjen (2015), How (un)restrictive are we? ›Adjusted‹ and ›expected‹ asylum recognition rates in Europe, Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Cahier* 2015–10.
- Migrationsverket (2017), *Månadsrapport Augusti 2017*, diarienummer 1.1.1.2-2017-2435.
- Neumayer, Eric (2005), Asylum Recognition Rates in Western Europe, Their determinants, variation, and lack of convergence, *Journal of Conflict Resolution*, 49 (1), 43–66.
- Parusel, Bernd (2015), Solidarity and fairness in the Common European Asylum System – failure or progress? *Migration letters*, 12 (2), 124–136.
- Parusel, Bernd (2016), Das Asylsystem Schwedens, Gütersloh.
- Parusel, Bernd (2017), *Asylpolitische Restriktionen und ihre Folgen am Beispiel Schweden*, <http://fluechtlingsforschung.net/asylpolitische-restriktionen-und-ihre-folgen-am-beispiel-schweden/>, 22.8.2017.
- Pro Asyl (2017), *Lage in Afghanistan immer dramatischer: Eine neue Entscheidungspraxis für Afghan\*innen muss her*, <https://www.proasyl.de/news/lage-in-afghanistan-immer-dramatischer-eine-neue-entscheidungspraxis-fuer-afghaninnen-muss-her/>, 22.8.2017.
- Radio Sweden (2017), *Afghan asylum seekers vow to expand protest*, <http://sverig.esradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6757619>, 16.8.2017.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration – SVR (2017), ›*Spurwechsel aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken*‹, Berlin.
- Schneider, Jan/Angenendt, Steffen (2015), Krise der europäischen Asylpolitik: Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten, *Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs*, 2015–1.
- Schuster, Liza (2016), Kabul is still not safe – but the EU is deporting people there anyway, *The Conversation*, <https://theconversation.com/kabul-is-still-not-safe-but-the-eu-is-deporting-people-there-anyway-66933>, 27.8.2017.
- Schuster, Liza (2017), As violence sweeps Kabul, the rapid pace of deportations from Europe continues, *The Conversation*, <https://theconversation.com/as-violence-sweeps-kabul-the-rapid-pace-of-deportations-from-europe-continues-78956>, 27.8.2017.
- UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2017), *Mid-Year Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Afghanistan*, Kabul.

Vink, Maarten/Engelmann, Claudia. (2012), Informal European asylum governance in an international context, in: Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.), *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham/Northampton, 534–553.

**Autor:**

Bernd Parusel, Dr., Europäisches Migrationsnetzwerk, Schwedisches Migrationsamt, Norrköping, Schweden.



**Migration – Migration – Migrations**

Neue Herausforderungen für Europa, für die Staatssouveränität und für den sozialen Rechtsstaat

Herausgegeben von Prof. Dr. Julia Iliopoulos-Strangas, Prof. Dr. Michael Potacs, Prof. Dr. Elena Simina Tanasescu und Prof. Dr. Jacques Ziller

2017, 264 S., brosch., 69,- €

ISBN 978-3-8487-4273-8 | eISBN 978-3-8452-8536-8

(Societas Iuris Publici Europaei (SIPE), Bd. 11)

[nomos-shop.de/30038](http://nomos-shop.de/30038)

Die aktuellen Migrations- und Fluchtbewegungen stellen sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten vor Herausforderungen. Namhafte Experten diskutierten hierzu in Bukarest. Der Band enthält die schriftliche Fassung der Referate sowie die Beiträgen aus dem „Atelier Junger Wissenschaftler“.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**