

Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres und Heimat des Bundestags – öffentliche Anhörung vom 26.10.2020

Dr. Raphael Bossong, Stiftung Wissenschaft und Politik¹

Die vorliegenden Anträge der Fraktionen BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/18680) und DIE LINKE (Drucksache 19/22125) stellen Reformforderungen zur europäischen Asyl- und Migrationspolitik, die im Frühjahr diesen Jahres in Erwartung neuer Vorschläge der Europäischen Kommission und der deutschen Ratspräsidentschaft formuliert wurden. Da der sog. „neue Pakt für Migration und Asyl“² erst am 23.9. vorgestellt wurde, besteht derzeit hoher Klärungs- und Orientierungsbedarf. Deshalb nimmt diese schriftliche Stellungnahme zunächst eine allgemeine Einschätzung des neuen Pakts vor.³ Zentrale Punkte der Fraktionsanträge werden anschließend mit Blick auf die Stoßrichtung des neuen Pakts diskutiert.⁴ Die kommenden Wochen gilt es für zentrale Weichenstellungen und Entwicklung Leitlinien zu nutzen, bevor zahllose Detailfragen die Verhandlungen zum Pakt prägen werden.⁵

Der neue Pakt für Migration und Asyl

Der Pakt ist inhaltlich sehr umfassend und komplex aufgebaut: Fünf neue Gesetzesinitiativen oder Novellierungen⁶ für das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) bauen auf fünf Reformvorhaben auf, die aus der vergangenen europäischen Legislaturperiode fortgeführt werden.⁷ Parallel sind vier neue Empfehlungen, bzw. Leitlinien, der Kommission zu legalen Zugangswegen und Neuansiedlungen, zur zivilen Seenotrettung, für eine Krisenmanagement-Blaupause für Asyl, und zur Auslegung von EU-Bestimmungen zur Kriminalisierung des Schleuserwesens zu berücksichtigen.⁸ Schließlich gilt es unter anderem finanzielle Instrumente der EU für den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (2021-27) miteinzubeziehen, insbesondere für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die zu mehr Zusammenarbeit beim Migrationsmanagement bewegt werden sollen.⁹

¹ Forschungsgruppe EU/Europa. Die Stellungnahme gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Der politische Rahmen ist in einer Mitteilung der Kommission dargelegt (COM(2020)609). Auf Deutsch wird darin von einem „neuen Migrations- und Asylpaket“ gesprochen. Der im Englischen verwendete Begriff eines „pact“ hat sich aber bereits in durchgesetzt.

³ Vgl. Steffen Angenendt, Nadine Biehler, Raphael Bossong, David Kipp, Anne Koch (2020) „Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung? SWP-Aktuell 2020/A 78

⁴ Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN S.10ff; Antrag der Fraktion DIE LINKE, S.16ff.

⁵ Einige Empfehlungen sind gebündelt ab S.8 aufgeführt.

⁶ Alle in der Folge benannten neuen Gesetzesvorschläge liegen bisher nur auf Englisch vor. I. Screening-Verordnung (COM/2020/612); II. Verordnung für Asyl- und Migrationsmanagement (COM(2020) 610); III. Neufassung der Asylverfahrens-Verordnung (COM/2020/611); IV. Neu-Fassung der Eurodac-Verordnung (COM/2020/614) V. Verordnung für einen Krisenmanagementmechanismus für Migration und Asyl (COM/2020/613)

⁷ I. Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union (COM(2018)633); II. Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Neufassung) (COM(2016) 465); III. Qualifikations-Richtlinie (COM(2016) 466); IV. Rückführungs-Richtlinie (Neufassung) (COM(2018) 634 final); V. Neuansiedlungsrahmen der Union (COM(2016) 468 final). Für eine Übersicht des kompletten Reformprogramms der letzten europäischen Legislaturperiode, was ab 2018 letztlich in der einer Blockade mündete, siehe: Rat der Europäischen Union, Dokument 9520/18.

⁸ In benannter Abfolge: C(2020) 6467, C(2020) 6468, C(2020) 6469, C(2020) 6470

⁹ Vgl. COM(2020) 609, Abschnitt 6.1, S.22ff. Beispielsweise ist vorgesehen, 10% des Europäischen Nachbarschaftsinstrumentes für Zwecke des Migrationsmanagements einzusetzen.

2021 weitere sollen Empfehlungen, Aktionspläne und Gesetzesvorschläge zu verschiedenen Aspekten der legalen Migrationspolitik, zur Bekämpfung des Schleuserwesens, Verbesserung von Rückführungen und zur Zukunft von Schengen folgen. Das gesamte Paket deshalb auch für Experten noch zu durchdringen, einschließlich der fachlich zuständigen Rats-Arbeitsgruppen in Brüssel.

Die deutsche Ratspräsidentschaft will deshalb im November einen intensiven Diskussionsprozess führen und bereits am 3-4 Dezember im Rat eine generelle politische Verständigung auf den neuen Pakt erreichen. Ergänzend will die Ratspräsidentschaft die Verordnung über eine Europäische Asylagentur und idealerweise auch die angepasste Eurodac-Verordnung bis Jahresende finalisieren, wie im Zeitfahrplan der Kommission zum neuen Pakt.¹⁰

Dennoch soll insgesamt der politische Leitsatz gelten: „*nothing is agreed till everything is agreed*“. Eine Koppelung von verschiedenen Reformvorhaben kann, wie unten genauer dargestellt, eine Kompromissfindung erleichtern. In der vergangenen Legislaturperiode führte dieser Ansatz allerdings zur weitreichenden Blockade, mit Ausnahme der ausgekoppelten Reform von Frontex.¹¹ Die vordringliche Frage ist deshalb, ob der nun vorgestellte Pakt – im Sinne einer politischen Strategie - die europäische Migrations- und Asylpolitik tatsächlich voranbringen kann.

Gegensätzliche Herangehensweisen zur EU Migrations-und Asylpolitik

Zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen¹² und Wissenschaftler¹³ argumentieren hauptsächlich, dass die Kernvorschläge des Pakts zu inakzeptablen Folgen für Schutzsuchende führen würden, etwa einer unverhältnismäßigen Ausweitung von Inhaftierungen und zwangsweisen Rückführungsoperationen. Insbesondere die im Pakt neu vorgesehenen Asyl-Grenzverfahren wären voraussichtlich mit weiteren massiven Einschränkungen für europäische Grundrechte verbunden – da der Anspruch für eine schnelle, faire und menschenwürdige Behandlung praktisch nicht eingelöst werden kann. Die eklatanten Missstände und Menschenrechtsverletzungen an den europäischen Außengrenzen zeugen vielmehr davon, dass auch vermeintlich wohlmeinende Reformanstrengungen – wie ursprünglich der „EU-Türkei-Deal“ - in der Praxis schwerwiegende negative Folgen nach sich ziehen. Eine Politik der Abschreckung und Härte gegen über Schutzsuchenden wird

¹⁰ COM(2020) 609. Schließlich hat die deutsche Ratspräsidentschaft zwei weitere Rechtsakte im Blick, die im neuen Pakt der Kommission angeschnitten werden, nämlich den Abschluss der Verhandlungen zur Verordnung über das Visa-Informationssystem und eine Neuverhandlung der sog. Blue-Card-Richtlinie für hochqualifizierte Zuwanderer, die bislang nur in Deutschland real genutzt wird.

¹¹ Vgl. Bundestag, Fachbereich Europa, PE 6 - 3000 – 015/20 (5.3.2020) „Sachstand - Einzelfragen zur Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union Rückführungen nach dem EU-Türkei-Abkommen, Planungen zur Stärkung der EU-Außengrenzen sowie zur Einrichtung einer EU-Asylagentur“

¹² Siehe insb. <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2020/10/NGO-Statement-Pact-Oct-2020-FINAL.pdf>

https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_New-Pact_Uebersicht-problematischsten-Aspekte.pdf

¹³ Vgl. <https://www.asileproject.eu/df-the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum/>

<https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact-Final-Clickable.pdf>

immer sichtbarer. Beispielsweise werden dieser Tage aufwändige Grenzsicherungsanlagen am Evros gebaut,¹⁴ während die Zustände in den provisorischen Lagern auch den griechischen Inseln extrem defizitär bleiben.¹⁵ Ähnliches gilt für die anhaltende Zusammenarbeit Italiens und der EU mit libyschen Kräften, obwohl die Vertreter der Vereinten Nationen¹⁶ mit Nachdruck unterstreichen, dass keine sicheren Häfen vorhanden sind und alle rückgeführte Personen von massiven Menschenrechtsverletzungen bedroht sind. Anstatt dessen sollte die Europäische Kommission alle Mitgliedsstaaten zur Einhaltung des geltenden europäischen wie internationalen Rechts drängen.¹⁷ Dies gilt insbesondere für das Grundrecht auf Asyl sowie das Verbot unmenschlicher Behandlung. Erst dann könnte tatsächlich aus Sicht vieler externer Beobachter von einem „Neustart“ in der EU Migrations- und Asylpolitik gesprochen werden.

Die Europäische Kommission teilt einige der benannten Missstände an den europäischen Außengrenzen, zieht jedoch andere Schlüsse. Das bestehende Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ist nicht mehr *der* zentrale Kern einer „europäischen Lösung“. Vielmehr ist aus Sicht der Kommission eine Reform notwendig, die einen Lernprozess für mehr „Realismus“ widerspiegelt¹⁸ – wie etwa diesen Februar, als Griechenland mit robuster europäischer Unterstützung die Außengrenzen gegenüber staatlich gelenkten, irregulären Zuwanderungsbewegungen aus der Türkei absicherte. Umfassende Konsultation der Kommission – vor allem mit den Mitgliedsstaaten¹⁹ – hätten gezeigt, dass Reformen der EU-Migrations- und Asylpolitik breit aufgestellt und unterschiedliche Interessen bedienen müssen. Eine Anerkennung dieser Interessen ist der beste Weg, um wieder gegenseitiges Vertrauen und Respekt für EU-Recht herzustellen. Deshalb ist der Pakt ein umfassendes Paket, bei dem verstärkte Grenzsicherungsmaßnahmen und Rückführungen, neue Verfahren für Asyl und für die Lastenteilung zwischen den Mitgliedsstaaten, die Kooperation mit Drittstaaten und die legale Migration zusammengebunden werden.

Kommission priorisiert also die Überbrückung der bekannten Konfliktlinien zwischen den Mitgliedsstaaten, die sich grob in drei Lager aufteilen lassen.²⁰ So stehen die Interessen der südlichen Erstankunftsstaaten²¹, die eine zügige Verteilung der irregulär ankommenden Personen und Schutzsuchenden einfordern, gegen die Interessen der primären

¹⁴ <https://greekcitytimes.com/2020/08/26/evros-border-fence-project-to-be-completed-in-eight-months/>

¹⁵ <https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/07/moria-20-refugees-who-escaped-fire-now-living-in-worse-conditions>

¹⁶ <https://undocs.org/en/a/hrc/43/75>

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-08/secretary-generals-remarks-the-security-council-libya-delivered>

<https://news.un.org/en/story/2020/10/1074432>

<https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d2765d04/unhcr-iom-joint-statement-international-approach-refugees-migrants-libya.html>

¹⁷ <https://www.ecre.org/asylum-in-europe-2019-human-rights-under-pressure/>

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1736

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62256/hearing-of-vice-president-designate-margaritis-schinas>

¹⁹ Commission Staff Working Document SWD(2020) 207, S.24

²⁰ In der vergangenen Legislaturperiode bestand eine weitere Konfliktlinie mit dem Europäischen Parlament, welches sich mehrheitlich für flüchtlingsfreundliche und verbindliche Lastenteilung einsetzte, einschließlich begrenzter Möglichkeiten für Schutzsuchenden, sich ein Zielland in der EU auszusuchen. Diese Forderungen sind derzeit weitgehend in den Hintergrund getreten.

²¹ Griechenland, Malta, Zypern, und mit Einschränkungen Italien sowie Spanien. Letztere zwei Staaten erhalten im Schnitt der Gesamtbevölkerung vergleichsweise weniger Asylanträge (vgl. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf> S.84), wünschen aber dennoch (u.a. aufgrund der politischen Auseinandersetzung um anlandende Boote und die Seenotrettung) mehr europäische Lastenteilung.

Zielstaaten der (sekundären) Zuwanderung²², die auf ihren überproportionalen Anteile aller Asylanträge in der Union oder die Zahl der seit 2015 aufgenommenen Personen verweisen. Quer dazu steht eine – je nach innenpolitischer Lage leicht veränderbare – Koalition von Staaten, die sich um die Visegrad-Staaten und Österreich gruppiert und die Verteilung von Asylantragstellern innerhalb der Union kategorisch ablehnt. Zu Fragen des europäischen Grenzschutzes und der legalen Migration sind in allen drei Lager unterschiedliche Positionen zu finden.

Politische Logik und zentrale Bestimmungen zur Solidarität

Ein Teil der Kommissions-Strategie besteht darin, die besonders migrations-kritischen Staaten gemäß ihrer eigenen Rhetorik für mehr Kontrolle über die irreguläre Zuwanderung einzuspannen. Schon seit 2018 wird auf europäischer Ebene weitgehend akzeptiert, dass kein allgemeingültiger Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge vereinbart werden kann und „flexible Solidarität“ die notwendige Alternative darstellt.²³ Der neue Pakt der Kommission erlaubt ebenso,²⁴ dass sich einzelne Mitgliedsstaaten im Regelfall auf Beiträge für den europäischen Grenzschutz, für die Kontrolle der Zuwanderung in Herkunfts- und Transitländern oder für den allgemeinen Kapazitätsaufbau in Erstankunftsstaaten beschränken können.

Für die Planung und Bewertung unterschiedlicher Solidaritätsleistungen sieht sich Kommission verantwortlich, so dass im Rahmen eines komplexen Planungs- und Konsultationssystems mit allen Beteiligten das notwendige Maß an – je nach Migrationslage nötige – Unterstützung erreicht wird.²⁵ Als besondere Neuerung soll gelten, dass „Rückführungspatenschaften“²⁶ - d.h. die Übernahme der Verantwortung für die Rückführung eines bestimmten abgelehnten Asylbewerbers - als gleichwertiger Solidaritätsbeitrag zur Übernahme von Schutzsuchenden verstanden werden kann. Wenn es innerhalb von 8 Monaten nicht gelingt, die betroffene ausreisepflichtige Person aus dem Erstankunftsstaat in Drittstaaten zurückzuführen, soll eine Überführung in den Staat stattfinden, der die Rückführungspatenschaft übernommen hat. Im Fall einer systemischen Krise soll dieser Patenschafts-Mechanismus verbindlich werden²⁷ und so die Außengrenzstaaten effektiv entlasten. Allerdings ist zu erwarten, dass diese „Flüchtlingsverteilung durch die Hintertür“ in den kommenden politischen Verhandlungen gestrichen wird. Das Lager der V4 und Österreich wird das Instrument der Rückführungspatenschaften entweder anpassen, so dass eine Verteilung ausgeschlossen bleibt, oder voraussichtlich nur als freiwillige Wahl-

²² Deutschland, Frankreich, Benelux und skandinavische Staaten, wobei sich einige zum Lager der grundsätzlichen Verweigerer hinbewegt haben.

²³ <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/europe-unity-and-solidarity-1141782>
https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2018/Mai/ME-DAM_AR2_2018.PDF

²⁴ COM(2020) 609, Abschnitt 2.2, S.7ff

²⁵ COM(2020) 610, S. 18-23. Siehe unten (S.6) zu einigen weiteren inhaltlich gekoppelten Bestimmungen zu Grenzverfahren, Seenotrettungsfällen und Verteilung von Asylbewerbern. In der Gesamtheit kann das von der Kommission vorgeschlagene System zur Lastenteilung, einschließlich verschiedener Verfahrensschritte (inkl. Durchführungsentscheidungen), hier nicht wiedergegeben werden.

²⁶ COM(2020) 610, S.2; SWD(2020) 207, S. 75. Die ursprüngliche englische Formulierung von „return sponsorships“ wird durch die Übersetzung „Rückführungspatenschaften“ verzerrt wiedergegeben. Der Begriff der Patenschaft – inspiriert durch Praxis Kanadas – gilt in der Migrationspolitik ansonsten als Modell für einen legalen Zugangsweg. Die EU-Kommission sieht ebenso das Potenzial für derartige Patenschaften aus der Zivilgesellschaft zur Flüchtlingsübernahme, vgl.COM(2020) 610, S. 29.

²⁷ Mit einer Halbierung der anzuwendenden Fristen, d.h. Personen würden innerhalb von 4-Monaten rückzuführen oder zu übernehmen sein COM(2020) 613, S.20

möglichkeit - einschließlich in Krisenzeiten - akzeptieren. Im Gegenzug für dieses Zugeständnis könnte ein Stillhalten dieser Staaten bei weiteren, solidarischen Aspekten der neuen Verordnungen für das Asylmanagement eingefordert werden.

Der Kern des neuen Pakts ist deshalb der Interessenausgleich zwischen Erstankunftsländern der irregulären und Zielländer der sekundären Migration. Seit Jahren drehen sich die Verhandlungen darum, wie ein Ausgleich zwischen zügiger Entlastung und sichtbare Solidarität für irreguläre Zuwanderungsströme über das Mittelmeer einerseits, und struktureller Ordnung sowie substantieller Fairness beim langfristigen Migrationsgeschehen andererseits, gelingen kann. Konkret forderte Deutschland etwa eine „Ewigkeitszuständigkeit“ der Erstankunftsländer²⁸, da die bisherigen Dublin-Fristen zur Übertragung der nationalen Verantwortung für Asylanträge unlauter ausgenutzt würden. Demgegenüber pocht Italien weitgehend erfolglos auf eine verlässliche Übernahme von Seenotrettungsfällen. Die bisher erprobten Instrumente, also freiwillige Koalitionen zur Lastenteilung²⁹ und verschärfte Auslegungen des Dublin-Regimes,³⁰ konnten diesen Konflikt nicht auflösen. Die Zusammenarbeit mit Staaten der europäischen Nachbarschaft wurde in den vergangenen Jahren umso bedeutsamer. Schutzsuchende und Migrationswillige sollten möglichst noch vor Erreichen der europäischen Grenzen zurückgehalten werden, nicht nur um sie vom extrem hohen Risiko einer Überfahrt über das Mittelmeer abzuhalten. Eine immer weitergehende Reduktion der irregulären Zuwanderung wurde politisch handlungsleitend, da ein substantieller Verteilungsmechanismus außer Reichweite blieb und keine Signale der Aufnahmebereitschaft in nordeuropäischen Zielländern gesendet werden sollten. Der gordische Knoten soll nun durch eine Straffung und Bündelung von Verfahrensschritten durchschlagen werden.³¹ Auf Grundlage systematischer Vorprüfungen aller irregulär ankommenden Personen in 5-Tagen - dem „Screening“³² mithilfe vernetzter biometrischer EU-Datenbanken - sollen entweder beschleunigte Asylverfahren (in Grenznähe) oder eine zügige Verteilung in andere Mitgliedsstaaten ermöglicht werden.³³ Für Schutzsuchende aus Staaten mit unter 20% erstinstanzliche Anerkennungsquote – im EU-Durchschnitt³⁴ - soll innerhalb von 12 Wochen über ihren Asylantrag im Erstankunftsland

²⁸ Das würde jedoch nicht allgemeinen Zuständigkeitsregeln der gegenwärtigen Dublin-Verordnung ersetzen, demnach das Land der Ersteinreise nachrangig nach anderen Kriterien, wie etwa die Minderjährigkeit oder der Schutz der Familie, anzuwenden ist. Vgl. Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Art.7-17.

²⁹ Der sog. Malta-Mechanismus für Seenotrettungsfälle im südlichen Mittelmeer ist hierfür die wichtigste Referenz (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2019/09/agreement-malta-on-temporary-emergency-mechanism.html>), nicht erst die jüngsten Debatten über freiwillige Übernahmen vulnerabler Personen von den griechischen Inseln

³⁰ Bspw. Vermeidung des Selbsteintritts, restriktive Auslegung der Familienzusammenführung, Auslegung der Fristsetzung für Rücküberstellungen bzw. Zuständigkeitsübergang zu Ungunsten der Asylantragssteller bis hin zu rechtlich besonders umstrittenen bilateralen Abkommen zur vereinfachten Rücknahme

³¹ Dies reflektiert langjährige Diskussionen, siehe zur Idee „kontrollierter Zentren“: Europäischer Rat 28.6.2018 <https://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf>

³² Verordnungsvorschlag COM/2020/612. Dabei sind sowohl bestehende wie in 2-3 Jahren erwartete IT-Systeme gemeint, also aktuell SIS, VIS, EURODAC und neu ETIAS, ECRIS-TCN, Entry-Exit. Vgl. Raphael Bossong (2018) „Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU Umsetzungsrisiken und rechtsstaatliche Anforderungen“ SWP-Studie 4/2018

³³ Neufassung der EU-Asylverfahrensrichtlinie, bzw. Vorschlag für neue Verordnung COM(2020) 611

³⁴ Dieser Richtwert würde voraussichtlich die meisten irregulären Zuwanderer aus West-Afrika & Nigeria, Pakistan, Bangladesch und den Maghreb-Staaten erfassen. Weitere Gruppen von Asylantragssteller mit durchschnittlich geringen Anerkennungsquoten treten selten an den EU-Außengrenzen auf, könnten aber dennoch von dem neuen Grenzverfahren erfasst werden (s.u.). Dies gilt etwa für die Personen aus dem westlichen Balkan, Georgien, der Ukraine, Russland und Lateinamerika (Sonderfall Venezuela). Regelmäßig höhere Anerkennungsquoten als 20% haben syrische, afghanische, irakische, iranische und

entschieden werden. Diese Fristen wie auch die für die anzuwendenden Anerkennungsquoten für das Grenzverfahren werden im Krisenfall angepasst, auf bis zu 20 Wochen und eine erstinstanzliche Anerkennungsrate von 75%.³⁵

In weiteren 12 Wochen soll im Regelfall³⁶ eine unmittelbare Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern stattfinden. Diese Rückführungen würden umfangreich europäisch unterstützt,³⁷ sei es durch Rahmenabkommen mit Drittstaaten, einen neuen europäischen Koordinator für Rückführungen im Verbund mit einem „hochrangigen“ Experten-Netz für Rückkehrfragen, eine stark wachsende operative Rolle von Frontex oder durch Rückführungspatenschaften anderer EU-Mitgliedsstaaten.

Insgesamt gilt, dass das Grenzverfahren nicht nur an physischen Außengrenzen der Union greifen kann. Vielmehr soll das Verfahren für alle Personen mit niedriger Anerkennungs-chancen greifen, die ohne Aufenthaltsberechtigung und/oder Registrierung in einem anderen EU-Staat einen ersten Asylantrag stellen. Somit sollte auch Deutschland Grenzverfahren im großen Maßstab durchführen. Nach Einschätzung der Kommission könnte das Verfahren sogar in mehr als der Hälfte *aller* Asylerstanträge in der EU zur Anwendung kommen, was für 2019 mehr als 300000 Fälle bedeutet hätte.³⁸ Es schwingt deshalb die Erwartungshaltung mit, dass eine breite Einführung des Grenzverfahrens einen Abschreckungseffekt erzeugen und zu deutlich weniger Erstanträgen führen sollte.

Als weitere Unterstützung für die (südlichen) Erstankunftsstaaten soll ein hochkomplizierter, aber dennoch verlässlicher Mechanismus für eine Umverteilung von Asylbewerbern sorgen, die nicht unter das Grenzverfahren fallen.³⁹ Dabei wäre für die beteiligten Mitgliedsstaaten ein Verteilungsschlüssel nach Bevölkerungsanteil und Bruttosozialprodukt zu je 50% anzuwenden.⁴⁰ Die Verteilung wird nach Maßgabe der Kommission⁴¹ zu nehmen verpflichtend, wenn die freiwillig bereitgestellten Übernahmepätze (inkl. Rückführungspatenschaften) weniger als 30% der zu verteilenden Personen erreichen und/oder in Situationen eines besonders erhöhten Migrationsaufkommens („migratory pressure“) in einem Erstankunftsstaat. In diesem Fall können andere Mitgliedsstaaten nur noch in eingeschränkter Form zwischen anderen Solidaritätsbeiträgen wählen, wie dem Kapazitätsaufbau (im Grenzschutz, Asylbearbeitung, Aufnahme, usw.) oder Maßnahmen in Drittstaaten (finanzielle Hilfsleistung, Ertüchtigung, etc.). Seenotrettungsfälle sollen grundsätzlich für eine Verteilung in der Union in Betracht kommen – also vermutlich einschließlich Asylbewerber mit niedrigen Anerkennungs-chancen.⁴²

ostafrikanische (Eritrea, Sudan, Somalia, Jemen) Asylbewerber. Vgl. <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-annual-overview>. Für Differenzen zwischen erst- und nachinstanzlicher Anerkennungsrate, siehe <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020/43-push-factors-third-countries> section 4.5.3.

³⁵ COM(2020) 613, Art.4 & 5. Damit würden vermutlich nur Szenarien, die mit der ersten Phase der Flüchtlingskrise und der damaligen Anerkennungsrate syrischer Schutzsuchende vergleichbar wären, nicht zu Grenzverfahren führen – bzw. in einen zweitweisen, gruppenbasierten Schutz übergehen, wie im neuen Vorschlag für einen Krisenmechanismus bei einem Massenzustrom, COM(2020) 613, Art.10.

³⁶ wiederum 20 Wochen im Krisenfall

³⁷ COM(2020) 609, S.10ff

³⁸ COM(2020) 611, S.1 & SWD(2020) 207, S.30ff.

³⁹ siehe aber auch auf die erwähnte Anpassung der Anerkennungsrate auf 75% im Fall einer schwerwiegenden Krise gemäß der gesonderten Verordnung COM(2020) 613

⁴⁰ SWD(2020) 207, S.11f.

⁴¹ Einseitige Durchführungsentscheidung, aber in Abstimmung mit einem neuen „Solidaritätsforum“ der Mitgliedsstaaten

⁴² Verordnungsvorschlag für Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610, S.18 & Art.45-49

Vorläufige Bewertung des Pakts

Seitens der Mitgliedsstaaten scheint die Bereitschaft zu bestehen, sich trotz umfassender Detailfragen und einzelnen abweichenden Forderungen auf den neuen Pakt der Kommission einzulassen. Beispielsweise lehnt Österreich nach wie vor jegliche Verteilung von Asylbewerbern ab, begrüßt aber die Vorschläge als Ganzes.⁴³ Noch wichtiger ist, dass sich die deutsche Ratspräsidentschaft im Vorlauf kompromissbereit gezeigt hat und den Pakt in der nun vorgestellten Form vorantreiben will. Das Entgegenkommen Deutschlands zeigt sich unter anderem in der Frage der Zuständigkeitsregelungen für Asylanträge. In der neuen Verordnung für Asyl- und Migrationsmanagement sollen beispielsweise die Rücküberstellungs-Anfragen im bestehenden Dublin-Regime durch Notifizierungen mit verengten Einspruchsmöglichkeiten ersetzt werden,⁴⁴ während Überstellungsfristen für „abgetauchte“ Asylbewerbern verlängert werden.⁴⁵ Weitere deutsche Interessen an einer Ewigkeitszuständigkeit oder der ausschließlichen Gewährleistung von Unterhaltsleistungen in dem Land, in der Asylerstantrag gestellt wurde, sind aber nicht voll übernommen worden. Ein tragfähiger europapolitischer Ausgleich beruht also – nach Logik des Pakts – auf einem zweifachen Beitrag Deutschlands (und anderer Zielstaaten der irregulären Zuwanderung): erstens in der geregelten Übernahme eines Anteils an Seenotrettungsfällen und voraussichtlich schutzbedürftigen Asylbewerbern; und zweitens in der Akzeptanz eines gewissen, wenngleich reduzierten, Aufkommens der sekundären Migration.

Angesichts der erstzunehmenden Anstrengungen für die Kompromissbildung ist es zu empfehlen, der Herangehensweise der Europäischen Kommission und der deutschen Ratspräsidentschaft eine Chance zu geben. Es gibt derzeit keine relevanten politischen Alternativen zu dem neuen Pakt für Migration und Asyl.

Gleichzeitig sollte wegen der hohen Risiken, die mit der weiteren Ausgestaltung und Umsetzung des Pakts verbunden sind, ein Gerüst an klaren Kriterien aufgestellt werden. Die unbestrittenen Verhandlungszwänge der europäischen Asyl- und Migrationspolitik dürfen nicht allen anderen Überlegungen und Werten vorangestellt werden. Der vorgelegte Pakt sollte also nicht im inhaltlichen Sinne als „alternativlos“ betrachtet werden.

Zahlreiche vergangene Reformvorschläge in der EU Migrations- und Asylpolitik schlugen nicht aufgrund politischer Blockaden fehl, sondern weil sie von inhaltlich irrigen oder unrealistischen Annahmen geprägt waren. Dies gilt etwa für extra-territoriale Zentren zur Asylantragsstellung⁴⁶ oder der kontinuierlichen Ausbaufähigkeit von Maßnahmen gegen Schleuser und für die Abschreckung von irregulären Zuwanderern.⁴⁷ Allerdings zeigen die letzten fünf Jahre ebenso, dass mehr Steuerung über die europäischen Grenzen ausgeübt werden kann, ohne dass es notwendigerweise zu massiven Umlenkungseffekten der irregulären Zuwanderung sowie systematischen Grundrechtsverletzungen kommen muss.⁴⁸

⁴³ <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/oesterreichs-innenminister-glaubt-an-einigung-auf-eu-asylreform-16991591.html>

⁴⁴ COM(2020) 610, Art. 31-32

⁴⁵ COM(2020) 610, Art. 35(2)

⁴⁶ Bzw. „Ausschiffungs-Plattformen“, vgl. Sergio Carrera, Robert Cortinovis (2019) „Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?“ CEPS Paper No. 2019-10

⁴⁷ Kent, Jonathan, Kelsey Norman, Katherine H. Tennis (2019). "Changing Motivations or Capabilities? Migration Deterrence in the Global Context." *International Studies Review*, doi.org/10.1093/isr/viz050
Cantarella, Michele (2019) "Portichiusi: The Human Costs of Migrant Deterrence in the Mediterranean". *DEMB Working Paper Series* n.154, <https://ssrn.com/abstract=3449172>

⁴⁸ Hatton, Timothy J. "Asylum Migration to the Developed World: Persecution, Incentives, and Policy." *Journal of Economic Perspectives* 34.1 (2020): 75-93. Allerdings ist die Kontrolle über die Zuwanderung immer nur teilweise möglich, vgl. De Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M. L., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli,

Weitere politische und inhaltliche Empfehlungen

- In der EU-Politik für den Umgang mit Asyl und irregulärer Migration gilt vertragsrechtlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.⁴⁹ Eine vermeintliche Lehre der Migrationskrise ist, dass kontroverse Mehrheitsentscheide - wie die einmalige Verteilung von 160000 Schutzsuchenden und irregulären Zuwandern aus Italien und Griechenland in andere EU-Mitgliedsstaaten⁵⁰ - nicht durchsetzbar seien. Ein starres Festhalten an dieser Einschätzung würde eine erneute Verengung des „politisch Machbaren“ auf Grenzschutz und Rückführungen nach sich ziehen. Diese Handlungsfelder sind notwendig und können einen Boden für die gesamteuropäische Zusammenarbeit einziehen. Sie sind aber für sich genommen absolut unzureichend. Schon die Option zur „flexiblen Solidarität“ ist ein starkes, derzeit notwendiges, Zugeständnis an einige besonders migrationskritische Staaten. Ein Konsenszwang in allen anderen Bereichen der europäischen Migrations- und Asylpolitik ist umso weniger zu rechtfertigen.
- Zentrale Prinzipien des internationalen Flüchtlingsschutzes, die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der EU-Grundrechtecharta müssen bei allen Änderungen des europäischen Sekundärrechts effektiv und nicht nur deklaratorisch gewährleistet werden.⁵¹ Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung von Asyl-Grenzverfahren und sog. Rückführungspartnerschaften sowie für die weitere Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Bestehende grundrechtsverletzenden Maßnahmen in Hot Spots, an EU-Außengrenzen oder in der europäischen Nachbarschaft sind so schnell wie möglich zu beenden - auch vor einer etwaigen, schrittweisen Einigung auf verschiedene Rechtsakte und Instrumente des neuen Pakts. Solche Forderungen sind kein politisches Wunschdenken, sondern Konsequenz einer verfassungsgemäßen EU-Politik.⁵²
- Die inhaltliche Kohärenz und Komplementarität der Bestandteile des Pakts muss kontinuierlich eingefordert werden. Das Interesse an kurzfristigen politischen Erfolgen (unter der jeweiligen Ratspräsidentschaft) könnte wiederum dazu führen, dass letztlich Maßnahmen des Grenzschutz und der Sicherheitszusammenarbeit mit Drittstaaten dominieren. Für strukturelle Lösungsansätze braucht es eine effektive Koppelung von restriktiven und liberalen Elementen der Flüchtlings- und Asylpolitik.
- Ein erstes greifbares Element für eine solche Koppelung ist der Vorschlag der Kommission für einen neuen Krisenmechanismus zur Bewältigung besonders großer oder unvorhergesehener Zuwanderungsbewegungen.⁵³ Beispielsweise sollen Verfahrensfristen verlängert, aber ebenso neue Schutzmöglichkeiten geschaffen werden. Wenn es letztlich um das Vermeiden einer Krise wie in 2015 geht, ist ein solcher Mechanismus mindestens so entscheidend, wie die derzeit dominante Debatte über verstärkte Rückführungen.
- Ein weiteres Beispiel sind die Partnerschaften der EU mit zentralen Herkunfts- und Transitstaaten der (gemischten) Migrationsbewegungen. Bislam wird vor allem erörtert, ob die Vergabe von Visa und Auszahlung von Entwicklungshilfen stärker negativ an die

S., & Villares-Varela, M. (2019). International migration: Trends, determinants, and policy effects. *Population and Development Review*, 45(4), 885-922.

Helbling, Marc, and David Leblang. "Controlling immigration? How regulations affect migration flows." *European Journal of Political Research* 58.1 (2019): 248-269.

⁴⁹ Art. 78 AEUV

⁵⁰ Gemäß Art. 78 AEUV

⁵¹ Primär: Zugang zu Asyl (Gebot des „non-refoulement“), Gewährleistung von Rechtsmitteln, Verhältnismäßigkeit von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, Verbot unmenschlicher Behandlung

⁵² Art.6 EUV. Vgl. Raphael Bossong, Annegret Bendiek (2019) „Grenzverschiebungen in Europas Außen- und Sicherheitspolitik -Rechtsstaatliche Defizite überwinden“ SWP-Studie 2019/S 19.

⁵³ COM(2020) 613, flankiert durch Empfehlung (C(2020) 6469 final).

Bereitschaft zur Rückübernahme gekoppelt werden sollte.⁵⁴ Seitens der Kommission sind in 2021 aber weitere Vorschläge zur Erleichterung der legalen Migration vorgesehen. Die Mitgliedsstaaten beharren derweil weitgehend auf ihren nationalen Kompetenzen in diesen Themenfeldern.

- Der Ausbau von Frontex wird gerade in Deutschland immer wieder als zentrales Instrument für die europäische Migrationssteuerung dargestellt. Tatsächlich kann Frontex auf Grundlage der seit 2019 verabschiedeten Reform⁵⁵ einen deutlich steigenden Beitrag die Überwachung und Steuerung der Zuwanderung leisten. Dabei sind der Ausbau und die Vernetzung von Datenbanken sowie die technische Grenzraumüberwachung von relativ größerer Bedeutung als der erst bis 2027 vorgesehene Aufbau einer Grenzschutztruppe von bis zu 10000 Beamten – von denen zudem nur rund 3000 aus neu einzustellen, EU-eigenen Einsatzkräften bestehen werden. Die nunmehr zusätzlich angedachten Aufgaben von Frontex für die Unterstützung von Grenzverfahren und Rückführungen können ebenso einen Mehrwert leisten, ersetzen aber nicht die notwendigen nationalen Aufbauprozesse.
- Die doppelte Aufgabe von nationalen und EU-Reformen gilt ebenso für die kommende EU Asyl-Agentur. Europäische Agenturen sind ein wichtiges, aber nicht *das*, Mittel der Wahl für die Schaffung eines effektiven und nachhaltigen europäischen Migrations- und Asylsystems. Ihr zentraler Mehrwert liegt in der Überwachung und Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Anstrengung, weniger in der eigenständigen Leistungserbringung. Gleichzeitig ist es von besonderer Bedeutung, dass alle EU-Akteure und Akteure in wirksames Aufsichts- und Rechenschaftsregime eingebunden sind. Nur so können sie eine Best-Practice Rolle ausfüllen und Verbesserungsanstrengungen auf nationaler Ebene anstoßen. Push-backs oder andere rechtswidrige Praktiken an europäischen Außengrenzen dürfen nicht durch EU-Akteure gedeckt werden.

⁵⁴ Dazu mehr ab S.17 unten

⁵⁵ Vgl. Raphael Bossong (2019) „Der Ausbau von Frontex. Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz“ SWP-Aktuell 2019/A 66.

Zu den Anträgen

Die vorliegenden Anträge sprechen einige wichtige Herausforderungen für die weitere europäische Asyl- und Migrationspolitik an. Teile der Forderungen weisen Schnittmengen mit dem nun vorgelegten Ansatz der europäischen Kommission auf. Dies gilt etwa hinsichtlich neuer Anstrengungen für die Lastenteilung, für einen Ausbau der legalen Migration (und von legalen Zugangswegen), für eine verbesserte grundrechtliche Aufsicht und die De-Kriminalisierung der Seenotrettung. Die Ausgestaltung dieser Punkte weicht aber in den Fraktions-Anträgen vielfach von dem ab, was voraussichtlich umsetzbar ist – wobei der neue Pakt aber ebenso in verschiedenen Punkten anzupassen ist. Zentrale Differenzen und Fragen zu den Vorstellungen der Kommission bestehen zu den künftigen Grenzzentren und Grenz-Asylverfahren, zur Rolle von EU-Agenturen und der Bedeutung einer verstärkten europäischen Kooperation bei Rückführungen.

BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/18680)

Der Antrag stellt zu Recht fest, dass angesichts der drängenden Missstände an vielen EU-Außengrenzen „vorübergehende Lösungen (...) und pragmatische Koalitionen“ einiger Mitgliedsstaaten notwendig sind. Die Veränderungen vor Ort in Griechenland seit Frühjahr dieses Jahres haben den Handlungsdruck weiter erhöht. Beispielsweise sind die ehemaligen Bewohner von Moria in einem neuen Lager bei Kara Tepe kaum oder gar nicht bessergestellt.⁵⁶ Insofern sollte sich Deutschland mit möglichst vielen EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor für eine schnelle Verbesserung der Lage einsetzen. Die sog. „Task Force“ unter Leitung der Kommission⁵⁷ - die seit Ende September die Schaffung besserer und dauerhafter Aufnahmelager in Lesbos als Pilotprojekt für das gesamte Europäische Asylsystem unterstützt -, sollte mit Blick auf ganz Griechenland und die menschenwürdige Behandlung aller Personen vorangetrieben werden.

Die zentrale, begrüßenswerte Forderung der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN sind deshalb „offene und menschenwürdig gestaltete Registrierungscentren“ für neue Asylbewerber. Die katastrophalen Missstände auf den griechischen Inseln sollten sich weder dort noch an anderen Orten der Union wiederholen. Erst kürzlich verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Ungarn zur Aufhebung von sog. „Transitzonen“ für Asylbewerber,⁵⁸ da diese eine unverhältnismäßige Freiheitsberaubung darstellten. Daraus kann nicht der Schluss gezogen werden, dass geschlossene Einrichtungen kategorisch abzulehnen sind. Die Vorschläge der Kommission für ein Screening- und anschließendes Asylgrenzverfahren überlassen die Ausgestaltung von Einrichtungen primär den Mitgliedsstaaten. In der parallel verhandelten Neufassung der Rückführungsrichtlinie kommt es jedoch zu einer eindeutigen Ausweitung der Zulässigkeit und der Kriterien für freiheitsbeschränkende Maßnahmen.⁵⁹ Deshalb muss eine anhaltende kritische Debatte zu dieser Thematik auf europäischer Ebene geführt werden. Entscheidend ist, eine binäre Logik zu

⁵⁶ Zugleich sehen sich anerkannte Asylbewerber in Griechenland damit konfrontiert, dass ihnen keine weiteren Unterstützungsleistungen zustehen und werden vielfach in die Obdachlosigkeit gedrängt, vgl. <https://www.derstandard.de/story/2000120349076/das-elend-der-anerkannten-fluechtlinge-auf-dem-griechischen-festland>

⁵⁷ https://ec.europa.eu/germany/news/20200923-lesbos-taskforce_de

⁵⁸ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060de.pdf>

⁵⁹ Elis Muir, Caterina Molinari (2019) "Targeted Impact Assessment of the Proposed Recast of the Return Directive." *European Parliamentary Research Service*. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/536543>

vermeiden, demnach effektive Asyl-Grenzverfahren nur in geschlossenen Einrichtungen möglich sind oder aus genau diesem Grund von vorne herein zu verwerfen sind. Der im Antrag entwickelte Versuch einer Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Offenheit und Effektivität kann noch nicht überzeugen. Die Fraktion schlägt vor, die zukünftige Europäische Asylagentur als zentralen Akteur aufzuwerten. So solle die Agentur im Einzelfall entscheiden, welcher Mitgliedsstaaten für einen in (offenen) Grenzzentren gestellten Asylantrag zuständig ist. Die Durchführung des substantiellen Asylverfahrens würde auf nationaler Ebene verbleiben, wie in dem seit 2018 vorliegenden Kommissionsvorschlag.⁶⁰ Der individuelle Grundrechtsschutz und Rechtsmittel können zum derzeitigen Stand der europäischen Integration nur auf Ebene der Mitgliedsstaaten gewährleistet werden. Eine zentralisierte Zuständigkeit-Entscheidung durch die Europäischen Asylagentur ist zusätzlich denkbar und könnte – bei gutem Willen - die Lastenteilung unter den Mitgliedsstaaten de-politisieren. Genau aus diesem Grund ist dieser nicht durchzusetzen, da Vorschlag derzeit bis zu sieben Staaten eine verpflichtende Übernahme von Asylantragssteller ablehnen⁶¹ - unabhängig davon, ob eine Verteilung durch die Kommission, im Rat der Innenminister oder durch eine EU-Asylagentur entschieden würde. Ein weiterer fachlicher Einwand betrifft die rechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Asylagentur, die bereits jetzt stark umstritten ist.⁶² Verwaltungsentscheidung der Europäischen Asylagentur müssten in jedem Einzelfall anfechtbar sein - ohne dabei auf die Breite der nationalen Gerichtsbarkeit zurückgreifen zu können, wie im Fall von Klagen gegen Dublin-Entscheidungen und -Überstellungen. Zugleich müsste die Europäische Asylagentur in ihren Zuständigkeitsbescheiden nicht nur Aufnahme-Quoten der Mitgliedsstaaten berücksichtigen, sondern die – nach wie vor stark eingeschränkte - Chancengleichheit in der gesamten Union berücksichtigen.⁶³ Der ergänzende Vorschlag der Fraktion für ein integriertes EU-Datensystem zur Bearbeitung von Asylanträgen,⁶⁴ auf das die Europäische Asylagentur und nationale Behörden Zugriff hätten, ist erst langfristig interessant. Bisher arbeitet das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) auf Grundlage von aggregierten, systemischen Daten. Soweit bekannt,⁶⁵ arbeiten Mitarbeiter von EASO nur in griechischen Hotspots in operativer Funktion und übernehmen möglicherweise Aufgaben der (europäischen) Datenerfassung. Der Kommissionsvorschlag für die Europäische Asylagentur würde einen Zugriff auf bestimmte Datensysteme im Rahmen von operativen Asylunterstützungsteams normalisieren.⁶⁶ Die EU verfolgt parallel hohe Ambitionen für die Integration von grenzpolizeilichen Datenbanken und Informationssystemen.⁶⁷ Die Projekte zeigen die sehr hohen technischen und datenschutzrechtlichen Hürden, die dabei zu nehmen sind.⁶⁸ Bei einem europäisch-vernetzten Datensystem für Asylanträge wären zudem besonders sensible,

⁶⁰ COM(2016)271

Chrisian Mommers (2020) "The proposed recast of the EU Returns Directive: voluntary return under threat?" <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/08/the-proposed-recast-of-eu-returns.html>

⁶¹ <https://www.politico.eu/article/eu-countries-still-fighting-over-mandatory-relocation-of-migrants/>

⁶² Tsourdi, Evangelia Lilian. "Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?." *German Law Journal* 21.3 (2020): 506-531.

Lisi, Gaia, and Mariolina Eliantonio. "The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots." *European Papers: a journal on law and integration* 4.2 (2019): 589-602.

⁶³ <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/06/Statistics-Briefing-ECRE.pdf> S.3

⁶⁴ vermutlich in Analogie zum deutschen EASY-System des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

⁶⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711>

⁶⁶ COM(2016) 271, Art.19 und Art.16 des 2018 ergänzten Verordnungsvorschlag (COM(2018) 633)

⁶⁷ Unter dem Schlagwort „Interoperabilität“

⁶⁸ Raphael Bossong (2018) "Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU Umsetzungsrisiken und rechtsstaatliche Anforderungen" SWP-Studie 4/2018

unstrukturierte und mehrsprachige Informationen zu verarbeiten. Die ist am ehesten mit dem Projektvorhaben für Europa-weit abfragbare Schnittstellen zwischen nationalen Polizeisystemen zu vergleichen.⁶⁹

Die im Antrag geforderte Abschaffung des Dublin-Systems ist derweil offizieller Bestandteil des Pakts der Kommission. Die neue Verordnung für Asyl- und Migrationsmanagement⁷⁰ soll - wie oben skizziert –einen ausdifferenzierten und flexiblen, aber dennoch verlässlichen Mechanismus für die Verteilung von voraussichtlich schutzbedürftigen Asylbewerbern schaffen.⁷¹ Das vorgeschlagene System entspricht teilweise den Vorstellungen der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN: es enthält einen Schlüssel zur Lastenteilung unter und sieht die regelmäßige Verteilung von aus Seenot geretteten Personen vor. Im Fraktions-Antrag ist hingegen keine Abstufung der Solidaritätsleistung nach Krisensituationen vorgesehen. Eine solche Konditionierung war bereits Bestandteil der umfassenden Dublin-Reformdebatte bis 2018 und kann seither selbst für migrationsfreundliche Regierungen als gesetzt gelten. Allerdings erzeugt auch der aktuelle Kommissionsvorschlag Skepsis: die Komplexität der vorgesehenen Abstimmungsprozesse unter Führung der EU-Kommission, das schwer verständliche Instrument der Rückführungspatenschaften und die Optionen zur „flexiblen Solidarität“ sind mindestens genauer auszugestalten und könnten sich als praktisch nicht umsetzbar erweisen.

Zusätzlich verlangt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN positive Anreize schaffen, um mehr Mitgliedsstaaten dazu zu bewegen, Schutzsuchende (freiwillig) aufzunehmen. Die im neuen Pakt vorgesehenen Beträge von 10000EUR pro übernommenen Asylantragssteller⁷² gehen in diese Richtung. Relevanter ist womöglich, dass im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der regional verfügbare Anteil der europäischen Strukturfonds durch die Zahl der seit 2014 zugezogenen außereuropäischen Migranten modifiziert werden soll, mit jährlich 405 EUR pro Kopf.⁷³ Damit könnten Förderprojekte in den Vordergrund treten, die allen ansässigen Personen zu Gute kommen können.⁷⁴

Der Antrag fordert weiterhin, dass Programme zur Neuansiedlung („Resettlement“) und legale Zugangswege nach Europa ausgebaut werden sollten. Derzeit hat die Kommission vorgeschlagen, dass geltende europäische Rahmenprogramm für Neuansiedlung weitestgehend beizubehalten und das für 2020 vorgesehene Kontingent von rund 29000 Perso-

⁶⁹ Das sog. EPRIS-ADEP Projekt, siehe www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Ermittlungsunterstuetzung/ElektronischeFahndungsinformationssysteme/Polizei2020/EPRIS_ADEP/EPRIS.html

⁷⁰ COM(2020) 610

⁷¹ Es bleiben aber zentrale Bestimmungen des Dublin-Regimes erhalten, insb. die konditioniert Annahme einer Zuständigkeit der Erstantkunftsstaaten für Asylbewerber. Für eine ausführliche kritische Darstellung der Kontinuitäten, auch zu den 2016 vorlegten Reformvorschlägen zu Dublin, siehe Francesco Maiani (2020) „A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact“ eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/

⁷² 120000 bei besonders vulnerablen/schutzbedürftigen Personen, wie etwa Minderjährige, plus 500 EUR europäische Kostenbeteiligung bei allen Überstellungen. Vgl. COM (2020)610, S.22. Die Summe von 10000 EUR entspricht der möglichen finanziellen Unterstützung bei Neuansiedlungen über den Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), siehe C(2020) 6467, S.4

⁷³ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats EUCO 10/20, S.26, Ziffer 46(g): “to the amount obtained in accordance with point (f) is added, an amount resulting from the allocation of a premium of EUR 405 per person per year, applied to the population share of the region of net migration from outside the EU to the Member State since 1 January 2014. “

⁷⁴ Ein solches Anreizsystem bedeutet nicht, dass gegen den Widerstand nationaler Regierungen finanzielle Zahlungen für Kommunen geleistet werden, die sich zur Übernahme von Flüchtlingen bereiterklären. Dieser Ansatz wäre weder rechtlich noch politisch unter der gegebenen Verfasstheit der Union machbar, insbesondere in zentralistischen Mitgliedsstaaten.

nen auf 2021 auszudehnen, um den besonderen Herausforderungen der Covid-Krise gerecht zu werden.⁷⁵ Demgegenüber steht der laut UNHCR ein Neuansiedlungsbedarf von weltweit etwa 1,4 Millionen Personen⁷⁶ sowie wachsende Notlagen von Vertriebenen in der europäischen Nachbarschaft und aufgrund der weltweiten Pandemie.⁷⁷ Die EU sollte sich deshalb möglichst frühzeitig auf größere Beiträge einigen, hoffentlich in Kooperation mit einer neuen US-Regierung ab Jahresende.

Demgegenüber betont die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN die nationale Verantwortung bei Rückführungen. Unbestritten bleibt die rechtliche Entscheidung über eine Ausweisung und/oder Rückführung bei den jeweils zuständigen Behörden im Mitgliedsstaat. Eine weitergehende Verteidigung der nationalen Verantwortung kann vor dem Hintergrund der innenpolitischen Situation in Deutschland verstanden werden, bei der die Bundesländer vielfach unterschiedliche Kriterien für zwangsweise Rückführungen anlegen. Aus europapolitischer Sicht kollidiert diese Position mit der nun im Pakt vorgesehenen Lastenteilung.

Eine stärkere Europäisierung der Rückführungspolitik könnte mehrere, teilweise gegenläufige Effekte haben. Einerseits ist zu erwarten, dass die EU kollektiv mehr Einfluss gegenüber Drittstaaten geltend machen wird, einschließlich der Vergabe von Visen und Finanz- und Entwicklungshilfen, um diese zu mehr und schnelleren Rückübernahmen zu bewegen. Frontex, EU-Datenbanken⁷⁸ und europäisch finanzierte Transportmittel sollen parallel verstärkt eingesetzt werden, um Identitäten von Personen ohne (gültige) Papiere zu klären und Hürden bei Rückführungsoperationen abzubauen.⁷⁹ Andererseits könnte die EU wieder formalisierte Rückführungsabkommen vorantreiben. Derartige Abkommen sind je nach Partnerland umstritten, sollten aber menschenrechtliche Standards umfassen, benötigen die Beteiligung des Europäischen Parlaments und können für mehr Transparenz sorgen.⁸⁰ Europäisch koordinierte Rückführungsoperationen könnten stärker beaufsichtigt werden, wenn die in der jüngsten Frontex-Verordnung vorgesehenen unabhängigen Beobachter nun in Zusammenarbeit mit der europäischen Grundrechteagentur (FRA) ihre Arbeit aufnehmen.⁸¹ Eine politische Blockade gegen gemeinschaftliche europäische Ansätze für mehr Rückführungen könnte die neue, umstrittene

⁷⁵ C(2020) 6467, S.8. Positiv anzumerken ist, dass nach Vorstellung der Kommission die innereuropäische Umsiedlung/Solidarität von Kontingenten der Neuansiedlung getrennt werden sollen.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/nrc_downward-spiral_covid-19_report.pdf

⁷⁸ Der neue Pakt zielt dabei vor allem auf den Aufbau des EURODAC-Systems für ein multifunktionales Instrument zur Erfassung und Nachverfolgung irregulärer Zuwanderer. Zusätzlich die bereits seit 2019 geltende EU-weite Verpflichtung zur Einstellung von Ausweiseentscheidungen in das Schengen-Informationssystem zu beachten. Siehe Verordnung 2018/1860 und [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)599342](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)599342)

⁷⁹ Die möglichen Auswirkungen dieser Strategie sind derzeit nicht verlässlich abzuschätzen. In der Vergangenheit scheiterten viele Vorstellungen für eine Effektivitätssteigerung. Insbesondere an den Widerständen und Interessen von Drittstaaten. Allerdings haben viele Mitgliedsstaaten und auch die EU bislang nicht immer oder so entschieden sich dafür eingesetzt, die Zahl der Rückführungen zu erhöhen.

⁸⁰ Dies steht im Gegensatz zu der verstärkten informellen Kooperation der letzten Jahre. Raphael Bosson, Annegret Bendiek (2019) „Grenzverschiebungen in Europas Außen- und Sicherheitspolitik - Rechtsstaatliche Defizite überwinden“ SWP-Studie 2019/S 19.

Slominski, Peter, and Florian Trauner. "Reforming me softly-how soft law has changed EU return policy since the migration crisis." *West European Politics* (2020): 1-21.

Idriz, Narin; Kassoti, Eva: *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policy: More Informalisation, Less Protection, Less Rule of Law?*, *VerfBlog*, 2020/9/28, <https://verfassungsblog.de/the-external-dimension-of-eu-migration-and-asylum-policy/>.

⁸¹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-and-fra-agree-to-establish-fundamental-rights-monitors-OBabL6>

Idee der Rückführungspatenschaften befördern. Hierbei käme nämlich eine bilaterale Kooperation zwischen dem Erstkunftsstaat und dem „Paten-Staats“ zum Tragen, mit besonders starken Anreizen, eine schnelle zwangsweise Rückführung durchzusetzen.

Ein weiterer ambivalenter Aspekt des Fraktions-Antrags sind (rechtliche) Sanktionen gegenüber Mitgliedsstaaten, die sich einer verpflichtenden Verteilung von Asylbewerbern widersetzen.⁸² Grundsätzlich besteht Bedarf für beschleunigte Vertragsverletzungsverfahren. So hat der im April ergangene endgültige Entscheid des EuGH,⁸³ dass Polen, Ungarn, Tschechien in 2015 zur Aufnahme von Asylbewerbern aus Italien und Griechenland verpflichtet waren, zu keinen praktischen Veränderungen geführt. Die parallele Auseinandersetzung um die Rechtsstaatlichkeit hat gezeigt, dass schnellere Prozesse und einstweilige Verfügungen vor dem EuGH angestrengt werden können.⁸⁴ Zumindest Polen und Ungarn scheinen jedoch zunehmend gewillt, sich offen gegen missliebige Urteile des EuGH zu stellen. Diese existentielle Gefahr für die EU als Rechtsgemeinschaft muss zunächst im Kernbereich der Gewaltenteilung und Justizreformen gebannt werden. Wie oben ausgeführt ist es für die Migrations- und Asylpolitik derzeit vorrangig, dass der Rat der Innenminister zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zurückfindet. Nur so kann ein rechtlicher Rahmen für die Koalition von Staaten weiterentwickelt werden, die zu mehr Kooperation und Solidarität bereit sind.

Zusätzliche Aufsichtsmechanismen für den Flüchtlingsschutz sind hingegen zu begrüßen. Gemäß Fraktionsantrag sollte die Europäische Grundrechteagentur hierbei eine zentrale Rolle einnehmen. Dies ist der richtige Ansatz, insbesondere wenn die Grundrechteagentur besseren Zugang zu sensiblen Quellen erhalten kann, einschließlich der internen „serious incident reports“ von Frontex.⁸⁵ Im neuen Kommissions-Vorschlag für eine Screening-Verordnung ist ein gesonderter Monitoring-Mechanismus vorgesehen, bei dem die Grundrechteagentur mitwirken kann.⁸⁶ Dieser Mechanismus sollte die verpflichtende Erstüberprüfung von irregulären Zuwanderern und Asylsuchenden überwachen.⁸⁷ Im Kommissionsvorschlag sind aber die Mitgliedsstaaten primär für diesen Monitoring-Mechanismus verantwortlich. Es wäre zu empfehlen, die Grundrechteagentur in diesem Zusammenhang in einer eigenständigen, unabhängigen Rolle zu stärken.

In der politischen Darstellung von EU-Kommissarin Johannsson⁸⁸ sollte das Monitoring insgesamt dafür sorgen, dass keine „pushbacks“ oder anderen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen an EU –Außengrenzen stattfinden. Dies weist in der Sache deutlich über das Screening-Verfahren hinaus und verlangt nach einem breiten Einsatz aller Akteure auf nationaler wie europäischer Ebene. Die Grundrechteagentur ist nicht allein dazu befähigt, die Einhaltung des sekundären EU-Flüchtlingsrecht in den Mitgliedsstaaten zu überwachen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, bzw. die künftige EU-Asylagentur, und die EU-Kommission tragen eine größere Verantwortung.

⁸² In der Wortwahl des Antrags „muss ein geeigneter Sanktionsmechanismus im Rahmen der Möglichkeiten des Europarechts greifen“

⁸³ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040de.pdf>

⁸⁴ Vgl. Raphael Bossong (2020) „Die Rechtsstaatlichkeit in der EU. Die Debatte über eine Einschränkung von Finanzausgaben und ungelöste Grundsatzkonflikte“ SWP-Aktuell 2020/A 72.

⁸⁵ Diese Frontex-Bereiche wären ihrerseits zu verbessern und deutlich stärker zu nutzen, vgl. Lena Karanidou, Bernd Kasperek (2020) "Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex." RESPOND Working Paper 2020/59

⁸⁶ COM(2020)612, Art.7

⁸⁷ Somit könnten bspw. Kollektivausweisungen ohne Anhörung des Einzelfalls verhindert werden.

⁸⁸ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johannsson/announcements/commissioner-johannsson-opening-statement-libe-debate-new-pact-asylum-and-migration_en

Abschließend bekräftigt die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN ihre Unterstützung für die zivile Seenotrettung. Es verdient immer wieder betont zu werden, dass kein markanter oder öffentlich nachweisbarer⁸⁹ „Pull-Effekt“ durch die (private) Seenotrettung ausgeübt wird. Eine weitergehende europäische Koordinierung und staatliche Verantwortungsübernahme für die Seenotrettung wäre besonders begrüßenswert, wenn im Gegenzug die operative Zusammenarbeit mit libyschen Kräften beendet würde.⁹⁰

Das zentrale Rahmendokument der Kommission für den gesamten Pakt verweist prominent auf das Versprechen von Ursula von der Leyen in der letzten Rede zur Lage der Union, dass die Seenotrettung eine Pflicht sei. Der zentrale Vorschlag einer EU-Verordnung für das Asyl- und Migrationsmanagement könnte einen Beitrag leisten, wenn aus Seenot gerettete Personen regelmäßiger auf andere EU-Staaten verteilt werden sollten. Eine separate Kommissionsempfehlung⁹¹ soll eine unverhältnismäßige Kriminalisierung von Flüchtlingshelfern vermeiden und die Koordination der beteiligten Küstenstaaten untereinander wie mit privaten Organisationen im Rahmen einer „interdisciplinary contact group“ verbessern. Die ergänzende neue Kommission-Mitteilung zur Auslegung von europäischen Rechtsakten zur Bekämpfung des Schleuserwesens⁹² soll die Mitgliedsstaaten dazu bewegen, eine differenzierte, flüchtlingsfreundliche Herangehensweise zu nutzen. Es ist zu früh zu bewerten, ob diese rechtlich nicht-bindenden Empfehlungen die Handlungsoptionen von Nicht-Regierungsorganisationen stützen oder ob es zu weiteren Einschränkungen für die private Seenotrettung kommen wird. Derzeit stehen neue strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen Flüchtlingshelfer in Griechenland an,⁹³ während Italien zwar die drohenden finanziellen Bußgelder deutlich herabgesetzt hat,⁹⁴ aber private Seenotrettungsschiffe vielfach weiterhin festsetzt.

⁸⁹ D.h. jenseits von vertraulichen Bewertungen nationaler Sicherheits- und Ermittlungsbehörden. Aus externer Sicht vgl. Cusumano, Eugenio, Matteo Villa (2020) "Over troubled waters: maritime rescue operations in the central Mediterranean." in: Migration in west and north Africa and across the Mediterranean : trends, risks, development and governance, IOM GMDAC, S. 202-214.

⁹⁰ Trotz operativen Effektivität dieser Zusammenarbeit im Sinne einer Reduktion der Überfahrten und Anlandungen in Italien. Camarena, K. R., Claudy, S., Wang, J., & Wright, A. L. (2020). Political and environmental risks influence migration and human smuggling across the Mediterranean Sea. PloS one, 15(7), <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0236646>

⁹¹ C(2020) 6468

⁹² C(2020) 6470

⁹³ <https://www.euronews.com/2020/09/29/greek-police-accuse-33-ngo-members-of-helping-migrant-smugglers> Die Vorwürfe sind in jedem Fall zu prüfen und können nicht von vorne herein als haltlos betrachtet werden. Insgesamt stehen viele Staaten aber ihrerseits unter Verdacht, eine exzessive Kriminalisierung zu betreiben Vgl. <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2019-1-criminal-law-ngo-restrictions-migration/1680996969>; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/03/europe-people-helping-refugees-and-migrants-risk-jail-as-authorities-misuse-anti-smuggling-laws/>; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26361&LangID=E>

⁹⁴ <https://www.hrw.org/news/2020/10/07/finally-good-news-asylum-seekers-italy>

Antrag DIE LINKE (Drucksache 19/22125)

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE konzentriert sich stark auf den normativen Kern des internationalen und europäischen Flüchtlingsschutzes. Die Bestandsaufnahme vielfacher Rechtsbrüche ist in weiten Teilen zutreffend, insbesondere mit Blick auf Libyen.⁹⁵ Eine direkte Übertragung der fundamentalen Kritik auf die flüchtlingspolitische Zusammenarbeit mit Türkei ist jedoch überzeichnet.⁹⁶ Der sog. „EU-Türkei-Deal“ funktioniert unter den aktuellen geopolitischen Bedingungen zwar noch weniger als in den vergangenen Jahren und macht grundsätzlich fragwürdige Annahmen über die Gewährleistung eines effektiven Schutzes für syrische Flüchtlinge. Der „Deal“ kann schon aus formalen Gründen nicht als Vorlage für viele weitere Partnerschaften der Union gelten, da es sich nur um eine politische Absichtserklärung der Staats- und Regierungschefs handelt. Die migrationspolitische Zusammenarbeit mit der Türkei ist trotzdem essentiell. Dies gilt für Fragen des Grenzschutzes wie für die Stabilisierung der Lage von Millionen von Geflüchteten in der Türkei. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Pakt bewegt sich weg von einem einheitlichen Modell für die Beziehung zu den wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten,⁹⁷ sondern will neue Partnerschaften mit zusätzlichen Instrumenten für die legale Migration schaffen.⁹⁸ Ebenso ist zu begrüßen, dass das im Fraktions-Antrag zu Recht kritisiert Konzept von Auffanglagern in Drittstaaten von der Kommission offiziell nicht weiterverfolgt wird. Für die weitere Praxis einer verschärften Rückführung oder Überantwortung von Schutzsuchenden ist vielmehr die Einstufung von sicheren Herkunfts- und Transitstaaten von kritischer Bedeutung. Der Vorschlag für eine verbindliche, gesamteuropäische Liste solcher Staaten ist seit Jahren blockiert. Im Rahmen der kommenden EU Asylagentur könnten womöglich dennoch einheitliche Empfehlungen zur Bewertung der Lage in Herkunftsländern erstellt werden,⁹⁹ die die Mitgliedsstaaten in ihren Asylverfahren freiwillig übernehmen.

Parallel zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN weist DIE LINKE auf die Risiken von Zentren und beschleunigten Asylverfahren in Grenznähe hin. Aus meiner, oben skizzierten Sicht sind diese Konzepte nicht kategorisch abzulehnen und könnten die jahrelange Blockade in der europäischen Asylpolitik auflockern. Eine grundrechtskonforme Ausgestaltung ist aber ausdrücklich vorrangig vor der politischen Kompromissfähigkeit. Das von der Fraktion DIE LINKE erwähnte deutsche Flughafenverfahren ist in der Tat seit langem umstritten, aber im Vergleich zu den derzeitigen Verhältnissen an vielen europäischen Außengrenzen vertretbar. Eine besondere rechtliche Hürde würde dann bestehen, falls die in Deutschland genutzte „Fiktion der Nicht-Einreise“ für europäische Grenzverfahren nötig sein sollte.¹⁰⁰ Kritischer ist aus meiner Sicht, dass die Kommission beschleunigte Grenz-Verfahren für alle irregulär in die Schengen-Zone eingereisten Asylbewerber

⁹⁵ Laufende Verfahren vor internationalen Gerichten und/oder europäischen Aufsichtsbehörden könnten diese Bewertung in naher Zukunft bestätigen. Siehe <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/08/10/Libya-migrant-abuses-EU-legal-battle> und *supra* note 56 & 82. Auf nationaler Ebene in Italien scheiterten allerdings vergleichbare Anstrengungen vorerst. <http://eumigration-lawblog.eu/the-libyan-litigation-about-the-2017-memorandum-of-understanding-between-italy-and-libya/>

⁹⁶ Vgl. Sinem Adar, Steffen Angenendt, Muriel Asseburg, Raphael Bossong, David Kipp (2020) „Das Flüchtlingsdrama in Syrien, der Türkei und Griechenland. Warum ein umfassender Ansatz nötig ist“ SWP-Aktuell 2020/A 22.

⁹⁷ Kommissions-Vizepräsident Schinas sprach von ca. 20-25 Ländern, ohne diese explizit zu benennen

⁹⁸ COM(2020) 609, S.26ff.

⁹⁹ COM(2016) 271, Art.11

¹⁰⁰ Vgl. Bundestag, Fachbereich Europa PE 6 - 3000 - 111/18 (2.8.2018) „Transitverfahren und die Fiktion der Nichteinreise Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht“

mit niedrigen Anerkennungsquoten vorsieht.¹⁰¹ Es ist bereits eine massive Herausforderung, die Hot Spots in Griechenland und Italien auf eine akzeptable Grundlage zu stellen und in dortigen Pilotprojekten die vorgesehenen Fristen und notwendigen Rechtsbehelfe zu gewährleisten.

Die Debatte für eine Neugestaltung des Dublin-Regimes entwickelt sich parallel weiter. Die von der Linken kritisierte Forderung einer „Ewigkeitszuständigkeit“ der Erstankunfts-länder findet sich noch in Teilen der deutschen Politik,¹⁰² aber nicht mehr im Pakt der Kommission. Die wissenschaftliche Forschung deutet darauf hin, dass Sozialleistungen nur einen verhaltenen „Pull-Effekt“ auf irreguläre Zuwanderer ausüben. Neben den vorrangigen „Push“-Faktoren¹⁰³ sind andere sekundäre Kriterien für die Migrationsentscheidung und Auswahl von Zielländern wichtiger¹⁰⁴: räumliche Distanz, bestehende Diaspora und Verwandtschaftsbeziehungen, Arbeitsmarktaussichten, Verfahrensdauer und Anerkennungsquoten. Es ist deshalb auch inhaltlich zu verantworten, das Existenzminimum für (abgelehnte oder mehrfache) Asylbewerber zu garantieren. Erleichterungen bei der Familienzusammenführung von anerkannten Flüchtlingen sind dessen ungeachtet aus humanitären Gründen vor allem aus Griechenland zu unterstützen.

Die im Fraktions-Antrag angedeutete Engführung von EASO auf indirekte Unterstützungsaufgaben ist aber nicht nachzuvollziehen. In der Tat handeln EASO-Mitarbeiter in den griechischen Hotspots auf unzureichender Rechtsgrundlage, wenn sie Einzelfallentscheide der griechischen Asylbehörden vorbereiten.¹⁰⁵ Dieses Defizit soll mit der kommenden Verordnung für eine Europäische Asylagentur behoben werden.¹⁰⁶ Im positiven Sinne hat die Europäische Asylagentur das Potenzial für mehr deutlich Konvergenz und Kapazitäten in den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Schutzsystemen beitragen. Die rechtliche und politische Aufsicht über die Europäische Asylagentur sollte ergänzend mehr Aufmerksamkeit erfahren.¹⁰⁷

Insgesamt nimmt die Fraktion DIE LINKE die Position ein, dass eine grundlegende normative Wende in der europäischen Asylpolitik stattfinden muss. Dieser Anspruch wird durch neuen Pakt sicherlich nicht erfüllt. Die Frage nach konkreten politischen Alternativen bleibt weitgehend offen. Ein „free choice“ System für Asylbewerber kann nicht durchgesetzt werden. Schon der 2017 verabschiedete „Wikström-Report“ des Europäischen

¹⁰¹ Siehe oben S.6

¹⁰² <https://www.fuldainfo.de/unionsfraktion-haelt-eu-asylplan-nicht-fuer-zustimmungsfaehig/>

¹⁰³ Matsui, Nozomi, and James Raymer. "The Push and Pull Factors Contributing Towards Asylum Migration from Developing Countries to Developed Countries Since 2000." *International Migration* doi.org/10.1111/imig.12708

¹⁰⁴ Ferwerda, Jeremy, and Justin Gest (2020) "Pull Factors and Migration Preferences: Evidence from the Middle East and North Africa." *International Migration Review* doi.org/10.1177/0197918320949825
Kang, Yoo-Duk (2020). "Refugee crisis in Europe: determinants of asylum seeking in European countries from 2008–2014." *Journal of European Integration* doi.org/10.1080/07036337.2020.1718673
Bertoli, S., Brücker, H., & Fernández-Huertas Moraga, J. (2020). *Do Processing Times Affect the Distribution of Asylum Seekers across Europe?* (No. 13018). IZA Discussion Papers.

¹⁰⁵ Siehe supra note 65

¹⁰⁶ Zusätzlich muss der vorliegende Gesetzesvorschlag für eine Europäische Asylagentur auf die neueren Vorschläge des Pakts für Migration und Asyl abgestimmt werden. Dies gilt etwa für die möglichen Unterstützungsleistungen der Europäischen Asylagentur im Rahmen von beschleunigten Grenzverfahren. Eine hinreichende Verantwortlichkeit im Einzelfall und ein effektiver Rechtsbehelf sollten wie dabei gewahrt werden, siehe S.11 oben.

¹⁰⁷ Parallel zu der sehr umfangreichen fachlichen und politischen Debatte zu Frontex, siehe Fink, Melanie. "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable." *German Law Journal* 21.3 (2020): 532-548.

Karamanidou, Lena, Bernd Kasperek (2020) "Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex." RESPOND Paper 2020/59

Parlaments, der begrenzte Wahlmöglichkeiten für Asylsuchende vorsah,¹⁰⁸ scheiterte an fundamentalen Widerständen im Rat.

Legale Zugangswege für Schutzsuchende sollten, wie durch DIE LINKE gefordert, mehr Unterstützung erfahren. Die neue Empfehlung der Kommission zu legalen Zugangswegen problematisiert die ungedeckten Bedarfe und regt zur verstärkten Nutzung weiterer Instrumente, wie zivilgesellschaftlichen Sponsoren oder Patenschaften an,¹⁰⁹ aber schafft aber keine echte Dynamik. Visa für humanitäre Zwecke fallen in die Kompetenz der einzelnen Mitgliedsstaaten, während eine Aufhebung der allgemeinen Visumpflicht nur gemeinschaftlich im EU-Rahmen(bzw. Schengen) vereinbart werden kann. Mit der letzten Überarbeitung des Visa-Kodex¹¹⁰ der Weg in Richtung einer stärkeren negativen Konditionalisierung, um die Kooperation von Drittstaaten bei der Rücknahme von Staatsangehörigen zu befördern.¹¹¹ Die möglichen Auswirkungen dieses Ansatzes sind umstritten. Es gibt erste, aber nach meiner Kenntnis keine systematischen Hinweise,¹¹² dass Eliten und Funktionsträger bestimmter Staaten durch eine selektivere Visavergabe beeinflusst werden. Die gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen negativen Kosten für Drittstaaten erscheinen dagegen weit höher.¹¹³ Die effektivsten Partnerschaften für die Migrationssteuerung zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf positiven Anreizen und einer Ausweitung der legalen Migration basieren. Diese Einsicht ist auf europäischer Ebene vorhanden aber vertragsrechtlich nicht verankert.¹¹⁴

¹⁰⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.html

¹⁰⁹ C(2020) 6467, Absatz 27

¹¹⁰ Verordnung (EU) 2019/1155. Zusätzlich wird eine Überarbeitung der EU Verordnung für das Visa-Informationssystem verhandelt (Com(2018)302)

¹¹¹ Vgl. COM(2020) 609, S.27

¹¹² Beispielsweise im Fall von Bangladesh. Vgl. Taconis, Thijs (2019) "Tit for tat: The development of visa policy as a political tool. The trade-off of more lenient EU visa issuance in return for cooperation on readmission by Third Countries." Master thesis. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/388706>

¹¹³ Kipp, David, Nadine Knapp, Amrei Meier (2020) " Negative Sanktionen und auswärtige EU-Migrationspolitik: "less for less" führt nicht zum Ziel" SWP-Aktuell 2020/A 54

¹¹⁴ Wouter van Ballegooij, Elodie Thirion (2019) "The cost of non-Europe in the area of legal migration." European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2019/631736/EPRS_STU\(2019\)631736_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2019/631736/EPRS_STU(2019)631736_EN.pdf)