



Wortprotokoll der 105. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 26. Oktober 2020, 15:30 Uhr

Berlin

Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557

Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Michel Brandt, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen

BT-Drucksache 19/22125

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Dr. Bernd Baumann [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe



Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik

BT-Drucksache 19/18680

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Dr. Bernd Baumann [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	
Anlage A	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Gesine Schwan, HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin	19(4)615 A 29
Dr. Hans-Eckhard Sommer, Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg	19(4)615 B 40
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London), Universität Konstanz	19(4)615 C 46
Dr. Raphael Bossong, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin	19(4)615 D 70
Bernd Kasperek, Universität Göttingen	19(4)615 E 88
Dr. Constantin Hruschka, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München	19(4)615 F 98
Anlage B	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	19(4)617 120
ECRE und weitere NGOs	



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Lindholz, Andrea Müller, Axel Seif, Detlef Throm, Alexander	
SPD	Castellucci, Dr. Lars Lehmann, Sylvia Lindh, Helge	
AfD	Curio, Dr. Gottfried	
FDP	Teuteberg, Linda	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Polat, Filiz	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 26. Oktober 2020, 15:30 Uhr
„Europäische Flüchtlingspolitik“

Dr. Raphael Bossong

Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Constantin Hruschka

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Bernd Kasperek

Universität Göttingen

Prof. Dr. Gesine Schwan

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin

Dr. Hans-Eckhard Sommer

Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)

Universität Konstanz



Tagesordnungspunkt

a) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Michel Brandt, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen

BT-Drucksache 19/22125

b) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik

BT-Drucksache 19/18680

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann darf ich alle ganz herzlich zu unserer 105. Sitzung des Ausschusses begrüßen. Die Tagesordnung unserer heutigen Anhörung: „Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen“ – Ziffer a), Antrag der Fraktion DIE LINKE. und unter Ziffer b) „Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik“, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ich darf zunächst einmal ganz herzlich alle Sachverständigen begrüßen, mich dafür bedanken, dass Stellungnahmen auch schon im Vorfeld eingegangen sind. Per Video zugeschaltet sind uns Herr Dr. Hruschka, Herr Kasperek, Frau Professor Schwan, Herr Dr. Sommer und Herr Professor Thym. Und im Raum ist Herr Dr. Bossong. Wir haben für die Anhörung zwei Stunden vorgesehen, von 15:30 Uhr bis 17:30 Uhr. Die Anhörung wird im Parlamentsfernsehen übertragen. Von der Anhörung wird ein Protokoll erstellt, das selbstverständlich auch hinterher jedem zugeht und dem auch die Stellungnahmen angefügt werden. Das alles ist im Übrigen auch öffentlich einsehbar und hängt dann sozusagen als Gesamtdokument auch an der Gesamtdrucksache. Bei der Durchführung der Anhörung machen wir es so, dass jeder Sachverständige die Möglichkeit erhält, ein circa fünfminütiges Eingangsstatement abzuhalten. Wir steigen danach in die Fragerunde der Berichterstatter der Fraktionen ein. Der Modus der Fragestellung ist wie folgt: Entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine gleiche Frage

an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage. Was wir dann in der zweiten Runde machen, entscheiden wir, wenn wir so weit kommen. Und wir gehen auch in alphabetischer Reihenfolge vor. Die Bundesregierung fehlt noch, die wird hoffentlich noch kommen. Und ansonsten können wir eigentlich anfangen, wenn keine Fragen mehr bestehen. Ich gucke auch noch auf den Bildschirm. Auch die Sachverständigen haben keine Fragen. Dann kann es losgehen. Und wir würden der Reihenfolge entsprechend mit Herrn Dr. Bossong anfangen. Bitte schön.

SV Dr. Raphael Bossong (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin): Herzlichen Dank für die Einladung und für die Möglichkeit, hier die Sitzung zu eröffnen. Das Themenfeld ist nun wahrhaftig sehr weitschweifig und kontrovers und seit der Erstellung der Anträge im Frühjahr auch nochmal weiter vorangeschritten mit der Vorstellung des sogenannten neuen Pakts für Migration am 23.09. mit einiger Verspätung erwartet. In meiner Stellungnahme, die eine Vorabversion ist, Entschuldigung, aus persönlichen Gründen mit Herbstferien konnte es noch nicht lektoriert werden, aber in der Stellungnahme, die Sie da finden, nehme ich zuerst eine allgemeine Einschätzung des Pakts vor. Die werde ich jetzt nicht im Einzelnen wiedergeben, sondern gleich auf meine allgemeinen Empfehlungen kommen und dann noch ein paar Punkte zu den vorliegenden Anträgen sagen. Nur noch vorneweg zu dem Pakt eine Vorbemerkung: Der ist insgesamt, wenn man sich das anschaut, mit zehn Gesetzesakten, fünf neue, fünf alte plus drei Stellungnahmen, also Empfehlungen der Kommission, schon jetzt sehr umfangreich und wird auch noch im kommenden Jahr weiter wachsen mit einer Reihe von Empfehlungen und auch Aktionsplänen. Und momentan ist sehr viel Energie damit gebunden, überhaupt dieses ganze Konglomerat in seiner Gesamtheit und Zusammenwirkung auch zu verstehen. Umso wichtiger ist es eben jetzt, möglichst ohne jetzt in die Details zu gehen, Leitlinien zu debattieren und auch für die parlamentarische Arbeit möglichst frühzeitig festzulegen, denn die deutsche Ratspräsidentschaft will schon bis zum 3. Dezember 2020 oder 3./4. Dezember, das heißt, der nächste Rat der Innenminister, eine politische Einigung auf dem Pakt erreichen. Gleichwohl wird wohl die Verhandlung danach noch mindestens ein bis wahrscheinlich zwei Jahre dauern, wenn es gut läuft.



Im Sinne der Zeit komme ich sofort zu einigen allgemeinen Empfehlungen. Das erste wäre: Der Pakt ist sehr auf Kompromissfindung ausgelegt. Das ist auch im Grunde nicht verkehrt. Es wäre aber auf jeden Fall zu empfehlen, dass Deutschland dazu bereit ist, auch im Rat zu Mehrheitsentscheidungen in diesem Themenbereich zu kommen. Das ist mutmaßlich nicht möglich, weil eben in der Vergangenheit alles blockiert war. Wenn man diese Linie fortsetzt, glaube ich, wird es bei dem Stillstand bleiben oder es wird auf minimale Sicherheitszusammenarbeit herauslaufen. Die Zugeständnisse an flexibler Solidarität für einige Staaten, die sich einer Verteilung von Migranten verweigern, ist schon hinreichend für sich genommen und müsste nicht noch durch einen maximalen Konsenszwang ergänzt werden. Das zweite ist – das werden wir bestimmt auch in verschiedenen anderen Stellungnahmen nochmal hören im Detail – es gilt natürlich immer, die Grundrechte, das internationale Recht und das Sekundärrecht zu gewährleisten, und nicht nur auf deklaratorischer Ebene, sondern real. Und das ist natürlich insbesondere bei den Asylgrenzverfahren, Zentren, den Rückführungen und auch der Zusammenarbeit mit Drittstaaten wichtig. Hier nur in aller Kürze.

Ich würde noch dazu herausheben, dass die Kohärenz des gesamten Pakets sowohl in einzelnen Vorschlägen wie über die benannten Szenen, Rechtsakte und noch weitere Empfehlungen hinaus gewährleistet werden muss. Und das wird wirklich nicht einfach werden. Denn jede Ratspräsidentschaft will natürlich ihre eigenen Erfolge, es ist ein langer Fahrplan, es sind sehr viele Unwägbarkeiten und es wäre wirklich fatal, wenn man sich nur wieder auf Grenzsicherung – auch wenn die nötig ist aus meiner Sicht – versteifen würde. Um es konkret zu machen, ein Beispiel, man könnte andere nehmen, würde ich zum Beispiel herausgreifen den Krisenmechanismus, der von der Kommission jetzt vorgeschlagen worden ist, der dann zur Anwendung kommen soll, wenn eben eine besondere Ausnahmelage da ist. Da kann man wieder dann diskutieren, was ist denn eine Ausnahmelage? Wird die zu weit gerechnet? Okay, das mal beiseite gestellt. Es ist wichtig, so einen neuen Krisenmechanismus zu haben, um – wenn es gut läuft – in einer vergleichbaren Situation wie 2015 besser handlungsfähig zu sein. Und das ist mindestens ebenso wichtig, wie sowas wie Rückführungen, die wir zurzeit hauptsächlich diskutieren.

Ähnliches gilt für die Partnerschaft mit Drittstaaten, die wie weithin erörtert wird, natürlich sowohl positive wie negative Anreize enthalten müssen. Und die positiven Anreize sind wirklich ein schwieriger Bereich für die Europäische Union aufgrund ihrer begrenzten Kompetenzen der illegalen Migration. Ich schließe die fünf Minuten noch mit dem Hinweis darauf, dass Agenturen natürlich sehr wichtig sind in der Zusammenarbeit für die europäische Asyl- und Migrationspolitik, insbesondere Frontex auch eine wichtige Rolle spielt, aber auch nicht der Schlüssel sind, um alle Lösungen herbeizuführen und das eigenständig durchführen zu lassen. Auf supranationaler Ebene sollte man vorsichtig sein, denn sowohl Frontex als auch die zukünftige EU-Agentur für Asyl sind vor allem Aufsichtsbildern, die dazu beitragen sollen, die Mitgliedstaaten zu überwachen, zu ertüchtigen und zu unterstützen. Und in dieser Rolle müssen sie auch selber Vorbild sein und entsprechend kontrolliert werden. Das ist bei einigen Agenturen, insbesondere bei Frontex, aber nicht nur, ja bekanntermaßen umstritten und gerade wieder in den Nachrichten. Die Anträge dazu – nur in zwei Sätzen noch – reißen viele dieser Themen dieses sehr, sehr breiten und großen Handlungsfelds an. Ich sehe insbesondere im Bereich der Lastenteilung und der Dekriminalisierung der Seenotrettung, wie von der Kommission vorgeschlagen, einige Überlappungen. Aber natürlich ist in der Ausgestaltung, in der Durchführbarkeit der jeweiligen Forderungen der Fraktionen dann Vieles zu diskutieren. Das geht insbesondere darum, welche Kompetenzen dann Agenturen wie EASO haben soll, welche Rolle man der Europäischen Kooperation für Rückführung gibt – ich sehe es ambivalenter als in den Anträgen – und wie man natürlich Grenzzentren ausstattet. Das wird sehr schwierig werden. Ich würde aber im Zweifel wie gesagt einem Pakt eine Chance geben und die Anträge in diesem Sinne sind möglich konstruktiv, kritisch und frühzeitig zu gestalten. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Bossong. Herr Dr. Hruschka hat noch technische Probleme, deswegen machen wir bitte mit Herrn Kasperek weiter.



SV Bernd Kasperek (Universität Göttingen): Vielen Dank. Sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, sehr geehrte Damen und Herren, meine Stellungnahme ist auch leider etwas mit Verspätung, aber mittlerweile schon auch auf der Webseite des Bundestages verfügbar. Ich möchte mich für die Gelegenheit bedanken, im Innenausschuss des Deutschen Bundestages unsere Erkenntnisse aus langjährigen Forschungen zu den europäischen Migrations-, Asyl- und Grenzpolitiken vortragen zu dürfen. Ich bedanke mich, insbesondere als Kulturanthropologe im Feld der interdisziplinären border and migration studies vortragen zu dürfen, da unsere Disziplin mit ihrem Fokus auf Praktiken eine weitere Perspektive zu der hier versammelten Expertise hinzufügen kann. Unsere jüngsten Forschungen zum Regieren der Migration in Europa zwischen 2017 und 2020 haben unter anderem ergeben, dass es jenseits der internen Probleme des europäischen Asylsystems, welche heute durch den Ausschuss adressiert werden, es vor allem ein eklatantes Zugangsproblem zum europäischen Asylsystem gibt. Mehr und mehr Schutzsuchenden wird der Zugang zum europäischen Asylsystem verweigert, entweder schon an der europäischen Außengrenze oder, indem sie an den Rändern Europas aufgrund spezifischer rechtlicher Konstellationen vom Asylsystem ausgeschlossen werden. Ersteres stellt ein Problem für die Geltung des Rechts an der Grenze dar, Letzteres entwickelt seine Brisanz vor allem deswegen, da sich diese spezifische Konstellation nun im neuen Migrations- und Asylpaket der Kommission vom 23. September 2020 wiederfinden und deren Verallgemeinerung droht.

Die Institution der europäischen Außengrenze stellt die erste Kontaktzone zwischen Schutzsuchenden und den europäischen Asylsystemen dar. Insofern ist eine rechtsstaatliche Verfasstheit der europäischen Grenzen grundlegende Bedingung für den Zugang zu Asylsystemen. Unsere Forschungen seit 2017 belegen jedoch, dass diese grundlegende Bedingung oftmals nicht gegeben ist. Willensbekundungen, einen Asylantrag zu stellen, werden nicht immer registriert. Der Zugang zum Asylsystem wird verwehrt. Schutzsuchende werden Opfer willkürlicher Inhaftierungen, völkerrechtswidriger Zurückweisungen. Sogenannte Pushbacks nehmen zu. Schutzsuchende berichten vermehrt von Erniedrigungen und körperlicher Gewalt, die sie durch

Grenzschutzbeamte erleiden. Besonders besorgniserregend ist, dass das Auftreten von Pushbacks vermehrt eine Systematik aufweist. Nach unseren Forschungen sind Pushbacks vor allen in den folgenden Mitgliedstaaten zu beobachten: Griechenland, Bulgarien, Kroatien, Slowenien und Polen. Die ungarische Polizei ist gesetzlich verpflichtet, Schutzsuchende, die auf dem ungarischen Territorium angetroffen werden, nach Serbien zurückzuschieben und im zentralen Mittelmeer ist aufgrund der mannigfaltigen Verhinderung von Seenotrettungsmaßnahmen der Zugang zum europäischen Asylsystem ebenso nur eingeschränkt gegeben. Damit werden an einer Vielzahl von für die Fluchtmigration relevanten Grenzabschnitten der Europäischen Union menschen-, völker- und auch europarechtliche Garantien unterlaufen, und dies oftmals in systematischer Weise.

Das zweite spezielle Charakteristikum der gegenwärtigen europäischen Asylpraxis sind die sogenannten Hotspotzentren in Griechenland. Dort hat der Hotspot-Ansatz der Kommission aus dem Jahr 2015 in seiner spezifischen Umsetzung unter den Bedingungen des EU-Türkei-Statements von 2016 menschenrechtlich unhaltbare Bedingungen erzeugt, die die Legitimität des europäischen Asylsystems fundamental untergraben. Aufgrund der Ratio des EU-Türkei-Statements, die überwiegende Mehrheit der syrischen Schutzsuchenden vom griechischen Asylsystem auszuschließen und auf ihre Rückschiebung in den vermeintlich sicheren Drittstaat Türkei zu drängen, sitzen mehrere 10.000 Schutzsuchende an den Rändern Europas fest. Das Asylsystem auf den Hotspotinseln ist de facto suspendiert. Es gilt nur auf dem griechischen Festland. Mit ihrem Verordnungsvorschlag für eine Screeningprozedur sowie für eine Novelle der Asylverfahrensrichtlinie greift die Kommission diese Mechanik der Hotspots für ganz Europa auf. Damit greift der Kommissionsvorschlag strukturell die Novelle des griechischen Asylgesetzes aus dem Jahr 2016 auf, welches ein beschleunigtes Grenzverfahren einführt. Wir haben jedoch beobachten können, dass dieses Verfahren durch a) massive Einschränkungen von Rechtsgarantien und b) dennoch lange Verfahrensdauern charakterisiert ist. Daher besteht die reale Gefahr, dass der Vorschlag der Kommission zu einer Proliferation der unhaltbaren Zustände Morias führen wird. Dies insbesondere, da die Kommission nicht schlüssig darlegen kann, wie sie die Abschiebung all jener Personen,



denen kein Zugang zum normalen europäischen Asylsystem gewährt wird, bewerkstelligen will. Ich schließe mit dem Fazit, dass eine zügige, faire und solidarische Neuordnung des europäischen Asylsystems dringender denn je ist. Es ist jedoch von überragender Bedeutung, einen sicheren und verlässlichen Zugang zu diesem Asylsystem zu gewährleisten. Ansonsten bleibt jede Reform Makulatur. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir als nächstes zu Frau Professor Schwan.

SV Prof. Dr. Gesine Schwan (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Vielen Dank. Hören Sie mich?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir können Sie gut verstehen, ja.

SV Prof. Dr. Gesine Schwan (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Ich schließe sehr gern an Herrn Kasperek an und teile auch seine empirisch belegte Einschätzung und schlussfolgere daraus Folgendes:

Erstens, das Thema der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist meines Erachtens kein Randthema der Europäischen Union, sondern zentral für deren Fortbestand. Denn historisch und politikwissenschaftlich zeigt sich, dass Demokratien, auch Föderationen demokratischer Staaten, ohne einen normativen Grundkonsens, der von den Bürger*innen getragen und von der Regierung und den Parlamenten respektiert und erkennbar praktiziert wird, keinen Bestand haben. Oft erodieren auch scheinbar gefestigte Demokratien unmerklich, weil der Wertehaushalt sich in den Gesellschaften verändert. Die gegenwärtige Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika unter Präsident Trump bietet für die politisch-kulturelle Empfindlichkeit demokratischer Staaten und Gesellschaften einen atemberaubenden Anschauungsunterricht.

Zweitens, die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, auch der aktuelle Vorschlag der Kommission, widersprechen den proklamierten Werten der EU und bieten keine Chance dafür, die aktuelle Praxis in dieser Hinsicht zu verbessern. Sie unterminieren den normativen Grundkonsens. Der Vorschlag verzichtet auf einen Weg, wie die geordnete, verlässliche, dezentrale Aufnahme von Geflüchteten in der

EU gestaltet werden kann. Das ist aber das kardinale, substanzielle, inhaltliche Hindernis gegen eine europäische Einigung.

Drittens, ein solcher Weg kann nach den Erfahrungen der letzten fünf Jahre nur über eine freiwillige Aufnahme von Geflüchteten mit positiven Anreizen für die aufnehmenden Länder und Kommunen verlaufen. Er ist auch möglich, weil sich viele europäische Städte und Kommunen bereit erklärt haben, Geflüchtete aufzunehmen. Ein EU-Fonds, der die Aufnahme mit Zusatzfinanzierungen für die Entwicklung der aufnehmenden Gemeinden fördert, würde die Zahl der aufnahmebereiten Kommunen steigern. In Belgien sind es zurzeit 160 für das kleine Belgien. Damit entstünde auch in den Visegrád-Staaten eine Dynamik zugunsten solidarischer Aufnahme. Denn die dortigen Gesellschaften, insbesondere die größeren Städte, sind durchaus willig, Geflüchtete aufzunehmen, auch im eigenen Interesse für ihre eigenen Arbeitskräfte – das haben sie auch öffentlich manifestiert, seit Jahren.

Viertens, rechtlich gäbe es keine Bedenken, wenn eine Koalition williger Staaten sich zur Aufnahme bereit erklärte und mit den jeweiligen aufnahmebereiten Kommunen zusammenarbeitete. Zur genaueren Ausführung dieser Politik habe ich ein längeres Konzept beigelegt, um endlich diese Perspektive, dass Flüchtlinge eine Last sind, einfach nur umzuwandeln in das Arrangement von Win-Win-Situationen. Drei Motive gegen ein solche Politik: a) Die Angst davor, dass angesichts der Bevölkerungsentwicklung in Afrika und drohender Klima- und Hungerkatastrophen immer mehr Menschen nach Europa kommen würden, was die EU nicht verkraften würde, b) die Angst davor, dass rechtsextremistische Parteien daraus Wahlkapital schlagen. Meine Antworten darauf: a) Die EU-Aufnahmepolitik müsste eingebettet sein in eine allgemeine Flüchtlings- und Migrationspolitik, das habe ich in meiner Anlage erläutert, b) der taktisch-politischen Ausnutzung durch rechtsextreme Parteien wird durch die Freiwilligkeit der Regelung und den finanziellen Nutzen für die Gemeinden der Wind aus den Segeln genommen.

Letzter Satz: Nicht nur aus moralischen Gründen, sondern auch aus wohlverstandenen langfristigen Interesse ist der EU unbedingt zu raten, eine konstruktive, menschenrechtsorientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik zu verfolgen. Vielen Dank.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Professor Schwan, vielen Dank. Sie waren zwischendurch mal ganz kurz weg. Man hat den Sinn aber nicht verloren sozusagen. Wir müssen nachher vielleicht schauen, dass man dann zwischendurch mal das Bild ausmacht, damit der Ton auf jeden Fall einwandfrei rüberkommt für die Antwortrunde.

Dann Herr Dr. Sommer, bitte.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Vielen Dank. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, als Behördenleiter lege ich den Fokus bei der Bewertung der vorliegenden Vorschläge auf die Umsetzung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Für die Verwaltung zählt weniger die politische Intention, sondern das tatsächlich geschriebene Wort und dessen praktische Umsetzbarkeit. Meine Leitfrage lautet hierbei: Lässt sich anhand der Vorschläge, der Anträge und der Kommission das Ziel einer sicheren und geordneten Migration für Deutschland und die EU erreichen? Denn eines muss uns klar sein: Es kommen nicht nur Schutzbedürftige zu uns. Die Schutzquote liegt derzeit zwar vergleichsweise hoch mit etwa 42 Prozent. Das sind aber Sondereffekte. Wir haben nach wie vor Syrer unter den Antragstellern mit etwa einem Viertel aller Anträge, die nahezu vollständig anerkannt werden. Wir haben auch aktuell an die 40 Prozent Minderjährige unter 14 Jahren, die auch die Anerkennungsquote hochtreiben. Wir haben es vielmehr in erheblichem Umfang mit unerlaubter Migration im Gewande des Asylrechts zu tun. Genannt seien hier die Maghreb-Staaten oder Georgien. Um Ordnung in das Migrationsgeschehen zu bekommen, gilt es, diese Personen möglichst von der Einreise abzuhalten. Das geht nur dadurch, dass wir schnelle und rechtssichere Verfahren anbieten ebenso wie eine konsequente Rückführung.

Ich möchte drei Aspekte besonders in den Vordergrund stellen: Erstens, den Registrierungsprozess oder das Screening-Verfahren. Ein gründliches Screening erhöht die Qualität im Asylverfahren deutlich. Ich begrüße daher die Screeningphase als Vorschlag der Kommission und auch der Grünen. Beim Antrag der Linken vermisste ich die Beschäftigung mit dem für Deutschlands Sicherheit so wichtigen Thema der Identitätsklärung. Beim Screening sind allerdings nationale Qualitätsstandards auch auf europäischer Ebene sicherzustellen. Identitäten müssen zweifelsfrei geklärt werden können unter

Zuhilfenahme von IT-Unterstützungsmitteln wie beispielsweise das Auslesen mobiler Datenträger, Namenstranskriptionsassistenten und die physikalisch-technische Untersuchung von Ausweisdokumenten. Und natürlich auch, bei Bedarf, die Einschaltung von Sicherheitsbehörden. Die Schwierigkeit beim Kommissionsvorschlag sehe ich in der zu knappen Frist für das Screening-Verfahren und für die Durchführung der Urkundenprüfung, wenn es an Urkundensachverständigen mangelt. Das frühzeitige Erkennen von Vulnerabilitäten, wie im Antrag der Grünen und in den Vorschlägen der Kommission, ist aus meiner Sicht sehr sinnvoll, hat aber einen erhöhten Bedarf an Fachexperten und Schulungen zur Folge. Zudem wird die Abordnung von sachkundigem Fachpersonal aus nationalen Behörden an die Screeningbehörden wohl unvermeidbar sein. Wir brauchen eine frühzeitige technische Übermittlung der Erkenntnisse an die zuständigen nationalen Asylbehörden. Das führt zu einem erheblich steigenden IT-Aufwand für das Programmieren der entsprechenden Schnittstellen.

Der zweite Punkt, den ich ansprechen möchte, ist der zeitliche Ablauf der Verfahrensarten. Um die hohe Qualität der Asylverfahren in Deutschland auch in einer Screeningphase und dem sich anschließenden nationalen Asylverfahren sicherzustellen, ist eine Flexibilisierung beziehungsweise Verlängerung der in den Kommissionsvorschlägen geäußerten Fristen unabdingbar. Als besondere Problematik sehe ich hier den Rechtsschutz. Europaweit einheitliche Fristen für Asylverfahren ohne europaweit einheitliche Rechtsschutzfristen sind ein unschlüssiges System. Klare und europaweite Regelungen für kurze Rechtsschutzverfahren sind daher unabdingbar und erforderlich. Für ebenso notwendig halte ich umfassende Regelungen zu Mitwirkungspflichten und entsprechende Sanktionen bei Verletzung, insbesondere im Hinblick auf die kurzen Verfahrensfristen.

Lassen Sie mich zum letzten Punkt kommen, die Sekundärmigration. Sekundärmigration ist eine große Belastung für die Verwaltung. Das BAMF beschäftigt mehrere Organisationseinheiten dafür. Die Kommission schlägt hier im Wesentlichen auch die Beibehaltung der Überstellungen in der Art des bisherigen Dublin-Systems vor, was ich für richtig halte. Ich möchte in dem Zusammenhang auch deutlich machen, was in manchen Vorschlägen



nicht richtig zum Ausdruck kommt. Wir haben derzeit auch unter Geltung des Dublin-Systems keine Einsatzbelastung der Grenzstaaten. Ich möchte das am Beispiel von Italien verdeutlichen. Italien hatte bis 11. Oktober dieses Jahres insgesamt 16.800 Asylanträge, Deutschland bis Ende September dieses Jahres 86.000. Wir können nach dem bestehenden Dublin-System etwa nur für ein Drittel der Fälle mit Erfolg Aufnahmeersuchen stellen, weil im Übrigen keine EURODAC- und VIS-Treffer liegen. Außerdem haben wir etwa ein Drittel aller Einreisen auf dem Luftweg.

Das heißt, das geltende Dublin-System überfordert nicht die Grenzstaaten, sondern führt im Gegenteil dazu, dass auch die Binnenstaaten einen großen Anteil der Asylanträge zu verwalten haben. Wir brauchen aber ein verwaltungsarmes Überstellungsverfahren mit Rechtsschutz nur im zuständigen EU-Staat. Ein Free-Choice-System, wie im Vorschlag der Linken, ist meines Erachtens nicht darstellbar, da Deutschland ein besonders nachgefragtes Ziel-land ist. Zu erwarten ist eine Zahl von Asylantragstellungen, die das deutsche Verwaltungssystem dauerhaft überfordern und auch zu Akzeptanz- und Integrationsproblemen führen würden. Das wäre praktisch 2015 als Dauerzustand. Die Forderung der Grünen und die Vorschläge der Kommission nach einer Beschränkung der Haftmöglichkeiten beziehungsweise offenen Registrierungszentren erleichtern die Sekundärmigration. Ich sage hier in aller Deutlichkeit: Registrierungszentren ohne Freiheitsbeschränkungen sind funktionsunfähig und stehen nur auf dem Papier. Der erweiterte Familienbegriff in den Kommissionsvorschlägen macht die Verteilung der betreffenden Personen unüberschaubar und belastet Staaten wie Deutschland, die bereits viele Flüchtlinge aufgenommen haben. Insgesamt sehe ich beim Thema Sekundärmigration, das ein wichtiges Thema ist, noch erheblichen Bedarf an Nachjustierung, auch bei den Vorschlägen der Kommission.

Lassen Sie mich ein kurzes Fazit ziehen: Die Umsetzung einer geordneten und sicheren Migration durch die Verwaltung ist wichtig. Um dies zu ermöglichen, sind die Anträge, die hier von den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegt werden, unzureichend. Im Gegenteil dazu ist bei Umsetzung dieser eine Überforderung der Verwaltung zu erwarten. Die Kommissionsvorschläge weisen in die richtige Richtung, aber auch

sie bedürfen der Präzisierung. Ein besonderer Fokus muss gelegt werden auf die Nachjustierung bei Identitäts- und Vulnerabilitätsklärung, bei Rechtsmittelfristen und bei der Sekundärmigration. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Sommer, vielen Dank. Dann nehme ich jetzt erst noch Herrn Professor Thym und dann Sie, Herr Dr. Hruschka. Herr Professor Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Frau Lindholz. Ich werde drei Aspekte hervorheben: Erstens, die Situation an den Außengrenzen, die die Kommission zu Recht ins Zentrum rückt, um das zu erreichen, was auch UN-HCR regelmäßig fordert, und zwar faire und effiziente Asylverfahren, die die Rechte von Asylbewerbern achten und zügig entscheiden, wer ein Bleiberecht besitzt und wer nicht. Bei der Bewertung muss man hierbei abstufen. Das Screening klingt zwar neu, ist jedoch ein Remake bestehend aus Verpflichtungen ergänzt um einen Gesundheitsscheck. In der Praxis dürfte die Identitätsklärung auch künftig häufig scheitern, weil dasjenige, was Herr Dr. Sommer fordert, bisher nur angedeutet und nicht explizit in den Kommissionsvorschlägen verlangt wird. Auch wird der Vorschlag nicht umgesetzt, den EU-Agenturen mehr Gewicht zu geben. Beim Grenzverfahren dagegen gibt es substanzielle Änderungen, die das Ziel fairer und effizienter Verfahren auch im Grenzbereich realisieren möchten. Ein Grenzverfahren bleibt ein normales Asylverfahren mit Einzelfallprüfung, Verfahrensgarantien und Rechtsschutz, nur dass eben die einzelnen Schritte schneller und aufgrund strengerer Regeln durchgeführt werden. Einheitlich anerkennen das Bundesverfassungsgericht, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und auch der Gerichtshof der Europäischen Union, dass Grenzverfahren grundrechtskonform sein können, was natürlich nicht heißt, dass man über Einzelheiten nicht juristisch und politisch streiten könnte, etwa ob man kurze Fristen durch eine Verfahrensberatung gegebenenfalls auch kostenlos komplettiert. Das Problem scheint mir woanders zu liegen, nicht in der Gesetzgebung, sondern in der Rechtspraxis. Schon heute gibt es auf den griechischen Inseln eklatante Vollzugsdefizite bei der Unterbringung und beim Asylverfahren. Deshalb ist es so wichtig, die Agenturen zu stärken und auch ein Monitoring einzurichten. Beides kann für sich genommen gewiss



keine Rechtsbeachtung gewährleisten, aber bessere Instrumente haben wir schlicht nicht, um darauf hinzuwirken. In einem Punkt bleiben die Vorschläge auslegungsbedürftig und auch unklar. Im Grundsatz steht fest, dass das Grenzverfahren mit keiner systematischen Inhaftierung einhergeht. Ein Haftgrund muss auch künftig im Einzelfall angeordnet und im Lichte der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden. Allenfalls die Fiktion der Nichteinreise könnte man so deuten, dass vorübergehend die Bewegungsfreiheit beschränkt wird. Hier wäre es sicher vorteilhaft, wenn der EU-Gesetzgeber noch mehr Klarheit schüfe, denn einiges bleibt hier unklar.

Zweitens war ich wie viele andere auch enttäuscht, dass die Kommission zwar öffentlichkeitswirksam verkündete, Dublin sei abgeschafft, obwohl dies nur formal zutrifft, weil die Nachfolgerechtsakte einen anderen Namen tragen. Inhaltlich wird der Status Quo modifiziert fortgeführt, und zwar in doppelter Hinsicht. Es bleibt nicht nur dabei, dass im Zweifel die Außengrenzstaaten zuständig sind, auch die Regeln für die Sekundärmigration bleiben schwach. Damit droht das Reformpaket das selbst gesetzte Ziel zu verfehlen, die Migration auch innerhalb Europas effektiver zu steuern. Angesichts der faktischen Reisefreiheit im Schengenraum ist das nie einfach. Doch gerade, weil es schwer ist, Regeln zu finden, die praktisch auch funktionieren, ist der Gesetzgeber gut beraten, alle verfügbaren Instrumente zu nutzen, damit eben das Recht auch in der Praxis ankommt. Und ich führte schriftlich aus, dass negative Sanktionen und positive Anreize hierbei kombiniert werden können. Und ganz konkret heißt das, dass es kein politischer Widerspruch sein muss, einerseits die Präferenzen von Asylbewerbern zu berücksichtigen und andererseits die Weiterwanderung mit gekürzten Sozialleistungen zu sanktionieren. Beides kann man zusammenbringen.

Drittens und letztens folgt hieraus aus einer speziell deutschen Perspektive, dass sich die Debatte nicht vorschnell auf die Außengrenzen begrenzen sollte, auch wenn das, was dort passiert, immens wichtig ist. Ebenso wichtig sind jedoch die Vorgaben zur Vermeidung der Sekundärmigration, von denen ich in aller Kürze drei nennen möchte: Erstens führt der erweiterte Familienbegriff dazu, dass Deutschland ganz offiziell viele Asylbewerber aufnehmen muss, deren Geschwister bereits hier sind.

Die Kommission will also legalisieren, was die Sozialwissenschaft eine Kettenmigration entlang ethnischer oder familiärer Netzwerke nennt. Rein praktisch mag hierbei für den erweiterten Familienbegriff sprechen, dass eine anderweitige Zuständigkeit im Zweifel ohnehin nichts brächte, weil die Menschen trotzdem illegal Deutschland zu erreichen suchten. Herr Dr. Sommer führte gerade aus, wie viele Syrer wir aktuell unter den deutschen Asylbewerbern haben. Das liegt auch daran, dass eben vor allem Syrer nach Deutschland kommen. Warum? Weil hier häufig schon Verwandte oder Bekannte leben. Die Steuerungswirkung würde also nicht automatisch gestärkt, wenn man beim engen Familienbegriff bliebe. Es mag dies ein Argument sein, die politische Energie im Zweifel auf Regelungen zu konzentrieren, die in der Praxis mehr bewirken. Zweitens und ganz kurz war ich geradezu perplex, als ich las, dass die Kommission den Zuständigkeitsüberhang beibehalten möchte, der bisher dazu führt, dass jemand in Deutschland sechs Monate nach der gescheiterten Dublin-Rückführung ganz offiziell ein zweites Asylverfahren erhält. Nur für eine Gruppe soll es doch eine stabile Zuständigkeit ohne Zuständigkeitsübergang geben, nämlich für international Schutzberechtigte, also für Personen, die anderenorts bereits einen Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz erhielten. Diese bekommen in Deutschland kein zweites Asylverfahren. Weiterhin ein zweites Asylverfahren, wenn die Rückführung scheitert, erhalten jedoch Menschen, deren Asylverfahren in einem anderen Mitgliedstaat noch läuft, die einen humanitären nationalen Schutzstatus besitzen oder ausreisepflichtig sind. Drittens und letztens bewirkt der Zuständigkeitsübergang, dass die Sozialleistungskürzungen meist nur noch wenige Monate greifen. Wenn dann doch das zweite Asylverfahren durchgeführt wird, gibt es aller Voraussicht nach wieder reguläre Leistungen. All die anderen Faktoren, die entscheiden, wohin jemand geht, und das ist insbesondere die Wirtschaftslage, kann die Kommission ja ohnehin nicht beeinflussen. Ich bin am Schluss und danke für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Professor Thym, vielen Dank. Jetzt kommen wir zurück zu Herrn Dr. Hruschka mit folgender Erläuterung. Wir haben erst alle Sachverständigen um ihr Eingangsstatement gebeten und danach werden die Fraktionen ihre Fragen an die Sachverständigen richten



und dann gibt es wieder eine gesammelte Antwortrunde. Bitte schön.

SV Dr. Constantin Hruschka (Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München): Ja, vielen Dank. Vielen Dank auch fürs Warten. Ich hoffe, Sie können mich jetzt hören?

Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU): Ja, können wir.

SV Dr. Constantin Hruschka (Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München): Das ist wunderbar. Ich möchte mein Eingangsstatement auf drei Punkte beschränken, die mir besonders wichtig erscheinen, die jetzt gerade als wichtige Punkte genannt wurden, warum ein gemeinsames europäisches Asylsystem nur mit einer dauerhaften Zuständigkeit eines Mitgliedstaates funktionieren kann und warum es so wichtig ist, Sekundärmigration einzudämmen. Ich habe dazu eine dezidiert andere Position. Ich glaube, dass ein europäisches gemeinsames Asylsystem nur dann funktionieren kann, wenn dieses System tatsächlich europäisch gedacht ist, weil jede Art und Weise, wie Sekundärmigration eingedämmt werden kann, dazu führen würde, dass man über kurz oder lang wieder Binnengrenzkontrollen einführen muss, um die Kontrollen, die vorgesehen sind, sowohl in der Screening-Verordnung als auch in der Asylmanagement-Verordnung als auch in der EURODAC-Verordnung, überhaupt durchführen zu können. Und das würde dann nicht nur das gemeinsame europäische Asylsystem, sondern eben auch den gesamten Schengenraum gefährden. Und diese Gefährdung zugunsten der Möglichkeit in Kauf zu nehmen, Asylsuchende effizient im zuständigen Staat zu halten, halte ich für den falschen Weg. Ich glaube, dass ein gemeinsames europäisches Asylsystem eben gemeinsam und europäisch sein muss, das heißt, es muss eine europäische Asylbehörde und ein europäisches Asylgericht geben, das erst- und letztinstanzlich entscheiden kann. Und nur in dieser Kombination, die dann auch dazu führt, dass Bewegungsfreiheit für Schutzbedürftige in der ganzen Europäischen Union wie für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gewährleistet ist, kann dieses System funktionieren. Alle anderen Ideen, die jetzt quasi seit 15 Jahren im Dublin-System ausprobiert werden, haben nicht funktioniert und werden auch nicht funktionieren, weil die Wanderungsbewegungen sich nicht – und das haben wir ja auch gerade sehr eindrucksvoll gehört – entlang asylverfahrensrechtlicher Fragen orientieren, sondern an

familiären und humanitären Gründen. Das ist mein erster Punkt.

Mein zweiter Punkt ist: Wenn wir über einen Verteilungsmechanismus sprechen, dann ist diese Diskussion aktuell zu früh, denn wir haben zu viele Mitgliedsstaaten, die die Standards nicht einhalten, die vereinbart sind. Das heißt, ich kann auch mit jedem anderen Mechanismus dieses Problem nicht lösen. Ich halte genau wie alle anderen, die ich gehört habe und anders als eben der Antrag der Linken auch ein Free-Choice-Modell für falsch. Ich glaube, dass die europäischen Staaten das Recht haben und das Recht haben müssen, festzulegen, welcher Staat das Asylverfahren durchführt und welcher Staat während dieser Zeit auch die Aufnahmebedingungen festlegt, aber danach muss es – und das waren die Ziele von Tampere schon vor 20 Jahren in 1999 – einen gemeinsamen einheitlichen Status für Asylsuchende geben, die aus humanitären Gründen weiterwandern wollen oder für Schutzbedürftige, die anerkannt sind und die zur Arbeitsaufnahme weiterwandern wollen, diese Möglichkeit geben. Das heißt, es muss ein Einstieg gefunden werden in eine gemeinsame europäische Lösung und da erscheint mir der Vorschlag aus dem Antrag der Grünen sinnvoll, erstmal mit einer gemeinsamen europäischen Verantwortung für das Screening zu beginnen und dann langsam in ein gemeinsames europäisches Asylsystem einzusteigen. Und ich denke auch, dass der Vorschlag von 2016 zur EU-Asylagentur hier einen Weg aufzeigt.

Dritter und letzter Punkt. Ich glaube, wir müssen nicht nur über Verteilung sprechen, sondern auch und gerade über die Fragen des Schutzes, solange es keine einheitliche Definition des Schutzes gibt. Das heißt, wir haben momentan die Situation, dass vom internationalen Schutz nur Personen, die durch Akteure bedroht sind, geschützt werden, aber nicht alle Personen, die unter Abschiebungsverbote fallen. Das heißt, ich brauche eine Anpassung des europäischen Asylsystems an die schutzorientierte Rechtsprechung des EGMR und des EuGH, die eben sagt, dass auch Personen, die aus Krankheitsgründen nicht abgeschoben werden können, einen Schutzstatus in der EU brauchen. Solange nicht geklärt ist, welche Personen wie Schutz bekommen und was mit Personen passieren soll, die dann trotz aller Bemühungen, wenn sie keinen Schutzbedarf haben, nicht abgeschoben werden können, solange diese Regelungen fehlen, kann das



europäische Asylsystem an sich nicht funktionieren. Das heißt, wir brauchen auch hier eine Nachbesserung und diese Nachbesserung würde vor allem dann gelingen, wenn der internationale Schutz nicht aufgespalten wäre, sondern in einen gemeinsamen Status führen würde, der für alle gleich ist, das heißt, auch Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte, das heißt, den gleichen Status für die ganze Familie, denn nur dann kann Integration und Eingliederung, die bei schutzbedürftigen Personen das Ziel ist, auch tatsächlich gelingen. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zur Fragerunde und beginnen mit Herrn Throm, bitte.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Grüß Gott zunächst meinerseits. Herzlichen Dank für die Vorträge. Ich habe jeweils eine Frage an Herrn Professor Thym beziehungsweise an Herrn Dr. Sommer. Herr Professor Thym, Sie haben sich soeben, aber auch in Ihrer Stellungnahme, überrascht gezeigt darüber, dass quasi die ewige Asylzuständigkeit nicht aufgenommen wurde im Vorschlag der Kommission. Ich möchte Sie auch heute so interpretieren, Sie haben sich glaube ich auch etwas enttäuscht gezeigt, dass dieser Vorschlag nicht im Vorschlag der Kommission enthalten war. Deswegen würde ich Sie bitten, uns vielleicht zu skizzieren, was Sie erwartet hätten oder wie nach Ihrer Meinung ein solcher Vorschlag mit einer ewigen Zuständigkeit für das Asylverfahren ausgesehen hätte und ob das dann auch eventuell das Thema „Zweites Asylverfahren“ ausgeschlossen hätte.

Eine zweite Frage richte ich dann an Herrn Dr. Sommer. Herr Dr. Sommer, Sie haben das Verfahren oder den Vorschlag für neue Verfahren an der Grenze angesprochen, das sogenannte Grenzverfahren beziehungsweise das beschleunigte Verfahren, und dann auch davon gesprochen, dass es notwendig ist, wenn diese Verfahren kommen, auch innerhalb des deutschen Verwaltungsverfahrens, also beim BAMF und danach auch bei möglichen Gerichtsverfahren, Veränderungen oder Anpassungen vorzunehmen. Vielleicht können Sie uns das nochmals ganz konkret für Ihre dann wahrscheinliche Praxis beschreiben – auch darüber hinaus, was jetzt nur reine Fristenregelungen anbelangt, das haben Sie ja schon dargestellt. Welche eventuell weiteren Anpassungen werden Ihrer Meinung nach erforderlich? Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Dr. Curio, bitte.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank. Ich möchte meine beiden Fragen, weil ja doch alles mit allem zusammenhängt, an einen Sachverständigen richten, an Dr. Sommer vom BAMF. Das scheint mir hier sachgemäß angesichts der Materie, von der wir sprechen, dem Neuanfang in der europäischen Flüchtlingspolitik. Ich möchte mich konzentrieren, weil die beiden Anträge doch ähnlich sind, auf den Antrag der Grünen, weil wir damit ja vielleicht auch einen Blick in die Zukunft tun, wenn wir in einem Jahr ein neues Ministerium für Einwanderung, Migrantenquoten und Antirassismus unter Robert Habeck haben. Ich möchte zwei Fragen stellen: Einmal zum Eingang ins System und dann zur Verteilung, und zwar jeweils, wie sachgerecht das aufgesetzt ist. Beim Eingang ins System ist die Rede von Resettlementaufnahme und anderen Aufnahmeprogrammen für sichere, reguläre Einreise. Da ist eigentlich die Frage, inwieweit das sachgerecht ist, als die typischen Herkunftsländer ja noch hinter der EU-Außengrenze liegen. Es kommen ja nicht primär Türken und Libyer, sondern Leute aus Innerafrika oder Syrien, Afghanistan. Das heißt, inwieweit eine reguläre Einreise von diesen Ländern, wo die Betroffenen bereits in Sicherheit sind, eigentlich angezeigt ist, wäre wohl zu hinterfragen. Ebenso der vorgeschlagene Aufwuchs von Resettlementplätzen. Da ist nicht ganz klar, wie bei der gegenwärtig drohenden wirtschaftlichen Ungewissheit, Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot das eigentlich dem deutschen Steuerzahler zu erklären ist. Wie viele sollen es denn werden? Und schließlich zuletzt die Frage der EU-Finanzierung von zivilen sogenannten Seenotrettungen. Das scheint mir schon formal schräg aufgelegt, andererseits ist es inhaltlich auch ein Pullfaktor natürlich für höhere illegale Migration. Wir wissen alle, wie das abläuft mit den Benachrichtigungen. Praktisch würde das wohl ausarten in staatliche Schlepperei und auch noch mehr Menschenleben gefährden. Das ist der Eingang ins System. Nur en passant bemerke ich, dass der Ausgang aus dem System eigentlich nicht vorgesehen ist, ein Rückführungskonzept für Abgelehnte nicht wirklich existiert, außer der Bemerkung „Vorrang der Förderung freiwilliger Rückkehr“.

Die zweite Frage der Verteilung: Da sind zunächst



– und das klang schon an – offene Registrierungszentren vorgesehen. Das heißt, man kann eigentlich ungehindert diese Zentren unregistriert verlassen, was der Sekundärmigration Tür und Tor öffnen würde. Dann Verteilung nach Familienbindung. Man braucht gar nicht das Free-Choice-System aus dem Linken-Antrag. Es wäre doch wohl kontraproduktiv, weil das automatisch eine stärkere Ungleichverteilung fördert auf wenige attraktive Mitgliedsstaaten mit bereits hoher Flüchtlingsaufnahmebelastung der Behörden, finanzieller Belastung, Akzeptanzproblemen bei der Bevölkerung. Und schließlich dieser EU-Fonds für aufnahmebereite Kommunen, Gelder an zivilgesellschaftliche Akteure: Ist das nicht eigentlich rechtswidrig nach § 23 Aufenthaltsgesetz, weil das BMI doch da natürlich den Hut aufhat? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Was sind jetzt die zwei konkreten Fragen?

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Die zwei konkreten Fragen beziehen sich auf den Eingang ins System. Inwieweit das sachgemäß ist, der Eingang ins System, zum Beispiel einer EU-finanzierten zivilen Seenotrettung. Das zweite war die Verteilung ins System, inwieweit die vorgeschlagenen Punkte offene Registrierungszentren, Familienbindung, Sollverteilung, EU-Fonds für aufnahmebereite Kommunen sachgemäß sind, weil es zu einer Klumpung in die Länder führt beziehungsweise überhaupt rechtsgemäß ist nach § 23 Aufenthaltsgesetz, weil die Kommunen ja nicht Flüchtlinge aufnehmen können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Damit sind jetzt zwei Fragen an Herrn Dr. Sommer klar. Herr Lindh.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank. Ich werde mich bemühen, weniger auffällig ein Statement als Frage zu deklarieren. Ich wende mich mit meinen Fragen und vorhergehenden Ausführungen an Frau Professorin Schwan.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Professor Schwan, hören Sie uns?

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Sieht nicht so aus. Nein, sie hört nichts.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Okay, Herr Lindh, Sie stellen Ihre Fragen zurück?

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Ja, ich stelle sie zurück.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir kommen jetzt erstmal zu Frau Teuteberg.

BE Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Danke schön. Ich würde in der ersten Runde gern an Herrn Dr. Sommer die Frage stellen. Er hat ja angesprochen, dass er sowohl in den Anträgen als auch in den Vorschlägen der Kommission Lösungen für das Thema Sekundärmigration zu wenig adressiert und geliefert sieht. Und da würde mich nochmal interessieren, was er für notwendig hält, denn das ist denke ich eine zentrale Frage. Nur, wenn Sekundärmigration besser in den Griff bekommen wird, hat am Ende auch die Verteilung, die man aushandeln kann zwischen Mitgliedstaaten, eine praktische Wirksamkeit. Wenn sie durch Sekundärmigration dann wieder konterkariert wird, dann sind auch mögliche Quoten oder Verteilungseinigungen weniger wert. Deshalb die Frage: Was ist dort notwendig?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Teuteberg, vielen Dank. Frau Jelpke.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Und auch danke für die Stellungnahmen. Meine beiden Fragen richten sich an Herrn Kasperek. Und die erste Frage ist: Sie haben ja in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass Asylsuchenden regelmäßig der Zugang zum europäischen Asylsystem verweigert wird, weil an den Außengrenzen systematisch Pushbacks stattfinden. Können Sie diese Systematik genauer beschreiben? Und in welchem Zusammenhang sehen Sie hier insbesondere die europäische Grenzagentur Frontex in der Praxis? Wie ist sie dort involviert und was müsste unternommen werden, um diese rechtswidrige Praxis zu stoppen? Stichwort Monitoring.

Zweite Frage: Sie haben bereits auch in Ihrem Statement erwähnt, dass mit den Plänen der EU-Kommission zur Einführung verpflichtender Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen eine Verstärkung und Ausweitung der Praxis, die wir bereits von den Hotspots auf den Ägäischen Inseln kennen, stattfinden könnte. Können Sie nochmal genauer darauf eingehen, wie die griechischen Hotspots zu Langzeitlagern geworden sind, in denen Menschen unter unwürdigen Bedingungen festgehalten werden und welche Rolle dabei insbesondere der EU-Türkei-Deal und das damit verbundene Zulässigkeitsverfahren spielt? Und inwieweit



halten Sie es für realistisch, künftig Grenzverfahren so durchzuführen, dass sie nicht zu einem drastischen Abbau von Verfahrensrechten führen und welche Alternativen gäbe es dazu?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Können Sie nochmal sagen, was die zwei Fragen sind?

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Also einmal, was Pushbacks angeht an den Außengrenzen: Dass hier eben von dem Sachverständigen von einer Systematik gesprochen wird, also de facto, dass die Leute ausgeschlossen sind. Und in diesem Zusammenhang wissen wir ja, dass es Hinweise beziehungsweise Beweise gibt, dass Frontex dort involviert ist. Und die zweite Frage, da geht es um die Pläne der EU-Kommission. Es sollen ja an den Außengrenzen Hotspots entstehen, wo die Flüchtlinge entsprechend durchgeprüft werden. Und hier war die Frage verbunden mit dem EU-Türkei-Deal und mit den entsprechenden Verfahrensrechten, inwieweit die hier ausgehebelt wurden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Okay. Frau Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine beiden Fragen gehen an Herrn Dr. Hruschka. In der Stellungnahme von Herrn Dr. Hruschka wird zurecht nochmal darauf verwiesen, dass unser Antrag von der Annahme ausgeht, dass Menschenrechtsverletzungen die aktuelle Praxis der Asylpolitik in Europa, speziell an den Außengrenzen, mitprägen mit dem Hinweis, dass das geteilt wird von UNHCR, IOM und vielen Menschenrechtsorganisationen und einem großen Teil der Asyl- und Migrationsforschung, und dass die Verantwortung für die Asylverfahren, die Verantwortungsübernahme ausgelagert wird. Das ist die Ausgangssituation und insofern würde ich mich gerne in meinen beiden Fragen auf das beschleunigte Asylverfahren oder beschleunigte Grenzverfahren beziehen, was ja in verschiedenen Stellungnahmen zu Recht auch verglichen wurde mit dem deutschen Flughafenasylverfahren in § 18a Asylgesetz. Hierzu meine erste Frage: Kann in einer dieser sogenannten Transitzonen, möglicherweise in geschlossenen Einrichtungen, überhaupt ein verfassungsrechtliches oder faires – wie das ja auch oft betont wurde – Verfahren stattfinden und wie kann dieser Rechtsschutz gewährleistet werden, der ja auch eine der Vorausset-

zungen ist beispielsweise nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Flughafenverfahren, hier mit Verweis auf Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz? Meine zweite Frage ist in diesem Zusammenhang, ob nach Ihrer Auffassung das deutsche Flughafenverfahren aufrecht erhalten werden kann, wenn durch eine Asylverfahrensverordnung künftig ein Grenzverfahren rechtlich zwingend vorgegeben würde. Wir sprechen ja nicht mehr von einer Verfahrensrichtlinie, sondern von einer Verfahrensverordnung, damit von unmittelbarem Recht in Deutschland. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Professor Schwan ist wieder zugeschaltet, sie hört uns zumindest. Dann kommt jetzt Herr Lindh mit seinen beiden Fragen an Sie.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Frau Professor Schwan hatte ja zwei Aspekte betont, die in den anderen Stellungnahmen nicht so im Vordergrund standen. Deshalb will ich, damit keine Redundanz entsteht, mich darauf konzentrieren. Der eine Punkt war der Aspekt, dass die Migrationspolitik und dann gerade auch die Frage der europäischen Aufnahme und Migrationspolitik eine solche ist, die stark innenpolitisch zur Instrumentalisierung einlädt und häufig sich äußert in destruktiven, sehr polarisierten Debatten. Das ist die eine Annahme. Die zweite Annahme, die auch im Eingangsstatement deutlich war, ist, dass es so etwas wie einen normativen Grundkonsens in Europa geben müsse, der auch nicht zu trennen ist von der Frage der Humanität und der Wahrung von Menschenrechten und auch der umgesetzten Wahrung von Menschenrechten im Rahmen eines europäischen Asylsystems.

Daher meine zwei Fragen: Die erste zum Punkt 1. Wie stellen Sie es sich vor und wie könnte es erreicht werden, dass gerade durch ein System, wie Sie es sich vorstellen, eine solche Befriedung der Debatte möglich ist, dass also die Aufnahmegesellschaften aus eher destruktiven Debatten sich zu einem konstruktiven Verhältnis zum Thema Flucht und Migration hin entwickeln? Mit welchen Instrumenten ist das realisierbar? Punkt 2 – Stichwort normativer Grundkonsens. Normativer Grundkonsens ist ja nicht nur eine Frage des Bekenntnisses, sondern hier auch des Handwerks. Wie stellen Sie sich vor, kann konkret mit Aufnahmezentren und einem Verteilungsschlüssel gewährleistet werden, dass in der gegenwärtigen Lage, wie wir sie erle-



ben, eine solche Aufnahme und Verteilung funktionieren kann und tatsächlich auch zu einem dauerhaften Mechanismus weiterentwickelt wird?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Bevor wir zur Antwortrunde kommen, hätte ich noch eine Frage an Herrn Professor Thym. Die Europäisierung der Verfahren an den Außengrenzen, also die aufzunehmen, zu registrieren und dann auch erst das Verfahren abzuschließen: Inwiefern halten Sie das für rechtlich zulässig?

Dann kommen wir zur Antwortrunde und fangen an mit Herrn Dr. Hruschka, bitte.

SV **Dr. Constantin Hruschka** (Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München): Da die beiden Fragen sich auf das Grenzverfahren bezogen, möchte ich kurz noch anmerken, dass ich insgesamt von der Wirksamkeit solcher Grenzverfahren, auch von der Wirksamkeit von Dingen wie der Fiktion der Nichteinreise, von der Benennung sicherer Herkunftsstaaten, der Benennung sicherer Drittstaaten überhaupt nicht überzeugt bin. Denn ein Asylverfahren hat eine Aufgabe und diese Aufgabe ist, den Schutzbedarf der Person festzustellen. Und für diese Aufgabe gibt es eine ganz einfache Möglichkeit, das zu tun, indem ich nämlich in einer Anhörung vor der Behörde mit Dolmetschung und unentgeltlicher Beratung/Information und – insbesondere wenn das Verfahren sehr schnell geht – Rechtsvertretung entweder vor oder nach dem Bescheid eine Entscheidung in der Sache treffe. Und diese Entscheidung stellt dann den Schutzbedarf fest. Dazu brauche ich keine Fiktion der Nichteinreise, dazu brauche ich keine Vermutung der Sicherheit bestimmter Staaten, sondern ich muss – und das gilt sowohl für materielle Asylverfahren als auch für Drittstaatenverfahren und im europäischen Raum auch für Dublin-Verfahren – feststellen, ob der Person bei einer eventuellen Abschiebung oder bei einer potentiellen Rückkehr Gefahr droht. Und das kann ich am besten machen – ich habe das in meiner Stellungnahme noch ein bisschen ausgeführt –, indem ich von Anfang an mir ein doppeltes Triage-Modell überlege. Die erste Triage ist, ist es ein Dublin-Verfahren, also ist ein anderer Staat zuständig, oder eben ein Asylmanagementverfahren, Solidaritätsmechanismusverfahren? Das ist alles sehr ähnlich. Und wenn das nicht der Fall ist, dann muss ich nicht schauen, aus welchem Herkunftsstaat die Person kommt, sondern ich muss individuell die Verfolgungsgeschichte prüfen.

Das ist in den allermeisten Fällen relativ eindeutig und dazu brauche ich keinerlei verfahrensrechtliche Tricks und Tipps. Das heißt, ich führe dieses Verfahren durch und danach treffe ich eine Entscheidung und gegen diese Entscheidung muss natürlich umfassender Rechtsschutz zur Verfügung stehen, der eine umfassende ex-nunc-Prüfung, wie das der EuGH nennt, ermöglicht. Das heißt, die Vorgaben von Artikel 47 Grundrechtecharta müssen, egal wo in der Europäischen Union, selbst auch vor der Einreise, wenn es ein europäisches Verfahren ist, eingehalten werden. Und wenn man die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Flughafenverfahren zu Rate zieht, dann ist auch klar, dass die Person eine effektive Möglichkeit zum Zugang zu rechtlicher Vertretung, jedenfalls nach der erstinstanzlichen Entscheidung, haben muss. Das heißt, ich muss nicht nur mit der Asylbehörde des Mitgliedstaats, der dort zuständig ist, ein Verfahren vereinbaren, sondern ich muss auch Anwältinnen und Anwälte haben, die dort Zugang haben, die dort die Möglichkeit haben, die Vertretung ordentlich auszuüben – und das ist jedenfalls in geschlossenen Einrichtungen nicht ganz einfach. Am Frankfurter Flughafen oder auch an anderen Flughäfen in Deutschland funktioniert das ganz gut. Das heißt aber, ich muss hier tatsächlich eine Liste mit Anwältinnen und Anwälten haben, die spezialisiert sind und die kurzfristig zur Verfügung stehen, damit ich die Verfahrensfristen einhalten kann.

Zur zweiten Frage: Kann das deutsche Flughafenverfahren aufrechterhalten werden? Soweit ich das lese und sehe ist die große Problematik, dass die Asylverfahrensverordnung jetzt aus einer deutschen asylverfahrensrechtlichen Sicht, ein sequenzielles Verfahren, nämlich erst ein Asylverfahren und dann ein Rückkehrverfahren vorsieht, während das nach der deutschen Praxis immer zusammen gemacht wird. Inwieweit die Verordnung das ausschließt? Da würde ich denken, dass die Verordnung das nicht ausschließt, weil die Rückführungsrichtlinie diese Zusammenentscheidung immer noch ermöglicht. Das heißt, das Flughafenverfahren kann als Grenzverfahren aus meiner Sicht aufrechterhalten werden, da es bessere Standards bietet, als die Asylverfahrensverordnung und eine Abweichung in dieser Hinsicht jedenfalls nicht ausgeschlossen ist. In den Artikel 41 und Artikel 41a der vorgeschlagenen Änderung zur Asylverfahrensver-



ordnung wird nicht ausgeschlossen, dass ein Rechtsschutzstandard, der dem nationalen Verfassungsrecht entspricht und der Artikel 47 Grundrechtecharta entspricht, gewährleistet ist. Und ich glaube, dass die Verordnungsbestimmungen bewusst so weit offen sind, dass sie ermöglichen, dass nationale, verfassungsrechtliche Vorgaben hier weiter eingehalten werden können, solange sie zugunsten der Asylsuchenden wirken, was beim Flughafenverfahren im Vergleich zu dem Grenzverfahren, wie es ausgestaltet ist, der Fall wäre.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann hätten wir als nächstes Herrn Kasperek.

SV **Bernd Kasperek** (Universität Göttingen): Vielen Dank für die Fragen. Ich gehe zuerst einmal auf die erste Frage zur Systematik der Pushbacks und zur Involvierung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex ein. Ich hatte in meinem Eingangsstatement eine längere Liste von Grenzabschnitten und Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgezählt, an denen mittlerweile systematisch Pushbacks zu beobachten sind. Ich würde mich jetzt in dieser Frage auf das von uns tatsächlich studierte Gebiet der griechisch-türkischen Landgrenze am Fluss Evros und teilweise auf – was jetzt gerade in den Medienberichten aufgekommen ist – die Meeresgrenze in der Ägäis zwischen Griechenland und der Türkei beziehen. Bei der Situation der Landgrenze am Evros sprechen wir deswegen von einer Systematik, weil es schon aus dem Jahr 2008, zurückgehend für mehrere Jahre, erste Berichte über systematische Pushback-Praktiken der griechischen Polizei gibt. Wir haben in unterschiedlichen Konstellationen seit 2010 im Gebiet des Evros geforscht und aus verschiedenen Zeugenberichten und vor allem Berichten von Opfern sind wir der Meinung, dass wir eine systematische Praxis der griechischen Grenzschutzpolizei im Bezirk Nord- und Süd-Evros rekonstruieren können, die darin besteht, dass Personen, die auch nicht mehr unbedingt grenznah, sondern schon nach zehn oder 20 Kilometern aufgegriffen werden, normalerweise verhaftet werden und dann in größeren Gruppen von bis zu 50 Personen unter Anwendung von Gewalt in der Nacht von maskierten Mitgliedern der Grenzschutzpolizei und/oder des Militärs gezwungen werden, den Fluss Evros wieder Richtung Türkei zu überschreiten, was unserer Meinung nach sehr klar eine völkerrechtswidrige Zurückweisung bedeutet, die

nicht nur von uns, sondern mittlerweile ja auch stark in Medienberichten aufgegriffen worden ist und die eine Systematik hat.

Wir würden auch im zweiten Fall deswegen von einer Systematik sprechen, weil im März 2020, als es zu dem bekannten Ausnahmezustand an der Evros-Grenze kam, die Schließung des griechischen Asylsystems und die damit einhergehende weitere Systematisierung von Pushbacks fast schon offizielle griechische Politik war. Und die aktuellen Medienberichte, wie zum Beispiel im SPIEGEL vom Freitag, legen es nahe, dass die griechische Küstenwache auch in der Ägäis systematisch Pushbacks durchführt. Auch dies ist schon für die Jahre vor 2015 systematisch dokumentiert worden. Es ist davon auszugehen, dass es zumindest an diesem Grenzabschnitt, ich würde aber auch Ähnliches für Bulgarien, Kroatien und Slowenien nahelegen – und natürlich der besondere Fall der ungarischen Asylgesetzgebung, die eine Asylantragstellung de facto ausschließt auf dem Territorium Ungarns – an Europas Grenzen systematisch zu Pushbacks kommt.

Die Frage der Involvierung der europäischen Grenzschutzagentur ist meiner Meinung nach eine wichtige und interessante. Die Agentur ist seit 2010 im Evros vertreten. Die Agentur hat auch in den Jahren 2016 und 2017 eine Operation in Ungarn unterhalten. Ich habe das in meiner Stellungnahme noch einmal ein bisschen aufgegriffen. Die fundamental rights officer, also die internen Beamt*innen der Agentur, sowie das consultative forum der Agentur haben es dem Exekutivdirektor 2017 nahegelegt, sich aufgrund von Komplizenschaft in der Operation mit ungarischen Pushbacks aus dieser Operation zurückzuziehen. Das ist in internen Berichten sehr gut dokumentiert. Die Agentur hat sich dennoch geweigert, diese Operation abubrechen. Im Fall vom Evros müsste man das auch nochmal sehr genau prüfen. Wir haben uns in einem längeren Untersuchungszeitraum durch freedom of information requests Zugang zu interner Dokumentation von der Agentur verschafft. Und da ist doch sehr auffällig, dass, obwohl die Agentur seit über zehn Jahren im Evros aktiv ist, diese internen Berichte eigentlich so gut wie nicht über diese Pushback-Fälle berichten, was entweder bedeutet, dass die Agentur diese Informationen nicht haben will und nicht aufzeichnet oder dass sie diese Informationen nicht hat – was sie natürlich zu einer sehr,



sehr schlechten Grenzschutzagentur machen würde, weil sie dann nicht wüsste, was direkt an der europäischen Außengrenze vor sich geht. Es ist davon auszugehen, dass diese Berichte eher nicht erfasst werden, weswegen ich es für sehr, sehr wichtig halten würde, einen Monitoring-Mechanismus, der insbesondere solche Menschenrechtsverletzungen einschließt, nicht bei der Agentur anzusiedeln. Ich halte den Vorschlag der Kommission, nationale Monitoringmechanismen im Rahmen des Screening-Verfahrens zu etablieren, auch nicht für ausreichend. Ich habe das in meiner Stellungnahme ausgeführt: Ich glaube, dass es eine europäische Monitoringstelle geben muss, die nicht bei der Grenzschutzagentur angesiedelt ist, sondern vielleicht bei der Grundrechteagentur. Es muss eine vergleichbare Systematik geben. Die Ergebnisse von diesem Monitoring müssen für die europäische Grenze, die ja in europäischer Co-Verantwortung ist, generalisiert werden oder vergleichbar sein. Und es muss natürlich diese Stelle in einer Art und Weise mit investigativen Mechanismen ausgestattet sein, um überhaupt verstehen zu können, was an den Grenzen Europas passiert. Das ist in der Tat ein starkes methodologisches Problem.

Ich komme kurz zur Frage der Hotspots. Das interessante an dem Hotspotansatz der Kommission aus dem Jahr 2015 ist eigentlich, dass er eine starke Trennung zwischen Erstregistrierung und Durchführung des Asylverfahrens vorgesehen hat, ähnlich wie das auch im Antrag der Grünen angedeutet wird. Deswegen schauen wir uns die griechischen Hotspotlager an, weil wir immer sagen, der Hotspotansatz der Kommission unter Bedingungen des EU-Türkei-Statements hat zu einer ganz bestimmten Situation geführt. Das EU-Türkei-Statement zielt in paradoxer Absicht darauf ab, insbesondere syrische Flüchtlinge und Schutzsuchende aus dem Geltungsbereich des europäischen Asylsystems auszuschließen, indem man unterstellt, dass die Türkei entweder der sichere Drittstaat für diese Personengruppe oder das Land des ersten Asyls darstellt. Das ist in der Hinsicht absurd, weil – wie sicherlich bekannt ist – die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention immer noch nur mit dem geografischen Vorbehalt unterschrieben hat. Das bedeutet, die Flüchtlingseigenschaft kann in der Türkei per se nur Personen, die aus Europa kommen und eine europäische Staatsbürgerschaft besitzen, zuerkannt werden. Man hat zu diesem Zweck einen temporären Schutzstatus in der Türkei für

Syrerinnen und Syrer geschaffen. In dieser Kombination allerdings hat man in diesen Hotspotzentren eine schnelle Registrierung und dann fehlt der Zugang zum griechischen Asylsystem. Vielmehr hat man dieses beschleunigte Grenzverfahren geschaffen und auch das europäische Asylunterstützungsbüro EASO als Protoagentur in diese Prüfung eingebunden, um um das Verbot der Kollektivabschiebungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention herumzukommen, also um in individuellen Fällen zeigen zu können, dass die Türkei für syrische Schutzsuchende entweder das Land des ersten Asyls ist, weil sie dort schon einen Schutzstatus innehatten, oder – da sie ja die Möglichkeit haben, dort einen Schutzstatus zu erlangen – einen sicheren Drittstaat darstellt. Was allerdings in dem EU-Türkei-Statement nicht funktioniert, ist die Abschiebung dieser Personen in die Türkei und das führt genau zu diesem Effekt, dass wir in Moria, was offiziell eine Kapazität von 3.000 Personen hat, 13.000 Personen haben, die dort in Zeltstätten im Schlamm leben müssen.

In dieser Hinsicht, wäre die Alternative meiner Meinung nach, tatsächlich zurückzukommen auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission und – wie das auch im Antrag der Grünen formuliert ist – lediglich ein Screeningverfahren zu haben und dann eine schnelle Umverteilung auf ganz Europa. Das wäre fair und solidarisch, und – ich würde noch hinzufügen – mir wäre diese schnelle Registrierung auch deswegen wichtig, weil es ein wichtiges Mittel sein könnte, um in der juristischen Verfolgung von Pushback-Verfahren eine Zertifizierung durch europäische Stellen zu haben, dass der Eintritt in das europäische Territorium tatsächlich schon stattgefunden hat. Und in dieser Hinsicht fand ich es zum Beispiel sehr, sehr aufschlussreich, dass der Hotspotansatz 2020 im März für die Evros-Randgrenze nicht ausgelöst wurde, obwohl er dort tatsächlich notwendig gewesen wäre. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Professor Schwan, bitte.

SV Prof. Dr. Gesine Schwan (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Erster Punkt: Das, was ich vorschlage, ist sehr weit weg von dem, was hier faktisch erzählt wird. Ich stehe trotzdem ausdrücklich dazu, weil ich glaube, dass das, was jetzt hier von der Kommission vorgelegt worden ist, faktisch an der jetzigen Situation nichts wesentlich ändern wird. Wir werden weiter



in demselben Trouble bleiben. Deswegen glaube ich, wir brauchen einen Perspektivwechsel. Und der heißt, wir lösen es nicht, wenn wir immer nur Migration als Belastung betrachten. Wir müssen einen gerechten und damit befriedigenden Weg finden, der die Interessen sowohl der einheimischen Bevölkerung bei uns als auch der Geflüchteten und natürlich die rechtlichen Bedingungen respektiert. Nur dann bekommen wir eine befriedigende Lösung. Und deswegen behaupte ich, dass wir die Aufnahme freiwillig machen müssen. Nur so können wir auch all diese Unregelmäßigkeiten, die in Ungarn geschehen, überwinden. Und es gibt meines Erachtens genügend Kommunen, die das freiwillig wollen. Nicht nur aus humanitären Gründen, sondern auch, weil sie ein eigenes Interesse daran haben, ihre eigene Bevölkerung sozusagen aufzustocken, ein demografisches Interesse, auch Arbeitskräfteinteresse. Das heißt, eine gerechte Lösung kann nur eine sein, die die Interessen bedenkt. Bisher wird immer unterstellt, alle Europäer sind vor allen Dingen daran interessiert, dass so wenig wie möglich Geflüchtete kommen. Und das ist empirisch einfach nicht richtig.

Wie können wir das genau machen? Ich behaupte, wenn Kommunen im Einvernehmen mit dem Innenministerium – rein rechtlich ist diese Notwendigkeit durchaus umstritten – sagen, wir wollen so und so viele aufnehmen und wenn wir in den Hotspots oder in den Prüfungszentren ein Matchingsystem einführen, dann können Kommunen darlegen, was und wen sie brauchen, und zwar überall in Europa. Und es können die Geflüchteten nachgucken, wo ihre Verwandten oder andere sind, zu denen sie gerne kommen. Dass dann Deutschland möglicherweise mehr bekommt als Bulgarien, ist selbstverständlich. Ich glaube aber, dass dies keineswegs gegen das Interesse Deutschlands geht, weil das ja freiwillig von den Bürgerinnen und Bürgern ausgeübt wird, die das auch gemeinsam auf der Ebene der Kommunen in Entwicklungsbeiräten entscheiden sollen. Deswegen glaube ich ist das allein die befriedigende Lösung. Das muss im Einzelnen durchbuchstabiert werden, aber dann können wir auch ein befriedigendes, unseren Werten entsprechendes Asylverfahren durchführen. Und das ist nicht nur Schnörkel. Wenn wir weiterhin so offenkundig zynisch mit unseren Werten umgehen – und das ist ja beschrieben worden in der vorangegangenen Anhörung –, dann werden wir auch auf die Dauer nicht gut existieren. Das, finde ich, muss

man deutlich machen: Das Misstrauen zwischen den europäischen Staaten wird zunehmen und wir werden gegebenenfalls dann doch zur Schließung der innereuropäischen Grenzen kommen. Und das ist eine große Gefahr.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommt Herr Dr. Sommer.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. An mich sind ja eine Reihe von Fragen gerichtet worden. Zunächst einmal zu der Frage im Grenzverfahren, was wir da noch für Veränderungen brauchen, auch gegenüber den Vorschlägen der Kommission. Hier möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass das Grenzverfahren, anders als man sich das vielleicht vorstellt, keineswegs nur an den Küstengrenzen Italien oder Griechenland stattfinden wird, sondern dieses Verfahren wird, wie bisher auch, in Deutschland durchgeführt werden. Viele werden an den Einrichtungen, die die Grenzverfahren durchführen sollen, an der Küste vorbeigehen und auch wieder bei uns ankommen. Ich bin der Meinung, dass die Standards, die wir mittlerweile in guter Zusammenarbeit mit den Ländern in Deutschland erreicht haben, unbedingt europaweit gelten müssten. Diese Standards haben wir erreicht in den Aufnahmeeinrichtungen, egal, wie sie genannt werden, Ankunftseinrichtungen, Ankunftscentren oder Anker-einrichtungen. Wichtig ist hier die ganz frühzeitige Registrierung. Wichtig ist Identitätsklärung, so, wie das irgend möglich ist. Das bedeutet also Handy-auslesen, Spracherkennung, Bildbiometrie, Dokumentenüberprüfung durch Urkundensachverständige und natürlich den Sicherheitsabgleich mit den Sicherheitsbehörden. Das muss europaweit gelten, wenn wir hier keinen Rückschritt erzielen wollen. Wir brauchen auch ganz klar geregelte Mitwirkungspflichten der Betroffenen, wie wir sie jetzt auch im nationalen Recht haben. Denn gerade, wenn die Verfahren schnell geführt werden müssen, brauche ich Konsequenzen, wenn die Mitwirkung nicht stattfindet. Wir brauchen auch Freiheitsbeschränkung der Personen, die sich dort aufhalten – sonst werden diese Zentren nur auf dem Papier bestehen. Das heißt, sie müssen dort in den Einrichtungen festgehalten werden, um dieses Verfahren zu durchlaufen, ansonsten werden sie sich sicherlich schnell weiter in andere europäische Länder begeben. Und dann, ganz wichtig, brauchen



wir auch europäische Vorgaben, weil das nationale Recht hier keine definitive Lösung bietet. Wir brauchen Vorgaben für schnelle rechtliche Überprüfungsverfahren. Binnen zwei Wochen muss das – wenn ich mir die Frist der Kommission anschau – auf jeden Fall zu erledigen sein. In Anlehnung an die Verfahren, die wir bei Ablehnung von offensichtlich Unbegründeten haben, also zum Beispiel bei sicheren Herkunftsstaaten, muss das sehr schnell gehen. Da kann es keine neuen mündlichen Verhandlungen geben. Da muss man sich neue Verfahren überlegen. Das Ganze muss natürlich auch mit Personal hinterlegt sein. Das ist auch immer ein zentrales Problem. Insoweit sind die Vorschläge der Kommission da noch deutlich nachzubessern. Unser deutsches Recht hat hier mittlerweile sehr große Fortschritte erzielt. Nicht nur das Recht, auch unsere Umsetzung.

Dann hatte Herr Dr. Curio mir einige Fragen gestellt, zum einen das Thema Seenotrettung angesprochen. Das ist meines Wissens gar nicht Teil der Vorschläge der Kommission, wenn ich vielleicht auch nicht jede Verästelung bisher durchgelesen habe. Seenotrettung gilt es, möglichst dadurch überflüssig zu machen, dass wir derartig entschlossene und schnelle Grenzverfahren führen, dass die betreffenden Personen nicht mehr bereit sind, das Geld für die Schlepper zu investieren für aussichtslose Überfahrten nach Europa. Wir müssen ja sehen, dass die ganz große Mehrheit der Personen, die auf diesem Weg versuchen, nach Europa zu gelangen, eigentlich keinerlei Schutzrechte bei uns hat. Das sind Herkunftsländer, die ganz unten rangieren bei den Schutzrechten. Im Bereich Resettlement/Relocation: Ja, diese Verfahren sind im Grunde ein sehr sinnvoller Ersatz dafür, um zu vermeiden, dass Personen, die schutzberechtigt sind, schwierige oder gefährliche Fluchtwege auf sich nehmen müssen. Ich sehe aber nur nennenswert Raum für eine Erhöhung der Zahlen, wenn wir bei der illegalen Migration im Gewande des Asylrechts Fortschritte erzielen und diese weiter zurückdrängen können. Resettlement/Relocation nur on top auf ohnehin hohe Asylzahlen halte ich für wenig sinnvoll.

Dann kam noch die Frage nach der Aufnahme nach § 23 Aufenthaltsgesetz. Das sind ja Verfahren, die Deutschland, so wie ich die vorgelegten Vorschläge von der Kommission lese, auch nach wie vor wird vornehmen können. Das ist auch ein Kernbestand

der nationalen Souveränität, das zu tun, allerdings – wie bereits gesagt – meines Erachtens nur im begrenzten Umfang sinnvoll möglich.

Schließlich kam von Frau Teuteberg noch die Frage, wie wir Sekundärmigration verhindern können. Das ist ein in der Tat sehr wichtiges Thema. Zum einen müssen wir verhindern, dass Personen mit Schutzrecht in anderen EU-Staaten bei uns einen neuen Asylantrag stellen können. Das ist bisher eine unbefriedigende Situation. Jeder in einem anderen EU-Staat Anerkannte hat nach der Visa-Verordnung das Recht, für drei Monate im halben Jahr mit seinem Flüchtlingsausweis auch zu reisen, nach Deutschland legal einzureisen. Und wir können nicht verhindern, dass ein solcher Asylantrag gestellt wird. Das muss in Zukunft unterbunden werden. Und dann natürlich das, was unter dem Stichwort „Dublin“ läuft: Wir brauchen vernünftige und vor allem einfache Verwaltungsverfahren, wenn Personen, die aus dem zuständigen Mitgliedstaat in einen anderen illegal einreisen, wieder zurückzubringen sind. Wir waren da in der Diskussion um die Dublin-IV-Verordnung, die ja nie umgesetzt worden ist, schon ein Stück weiter. Es darf keine Fristen geben, die man sechs Monate oder Ähnliches durchhalten muss, damit dann ein Staat zuständig wird. Wir brauchen eine ewige Zuständigkeit des wirklich zuständigen Mitgliedstaates. Wir müssen wegkommen von komplizierten rechtlichen Überprüfungen allein im Dublin-Verfahren. Die rechtliche Überprüfung muss in dem zuständigen Mitgliedstaat erfolgen, der dann gegebenenfalls feststellen muss, dass Deutschland zuständig ist für das Asylverfahren. Ich stelle mir, um hier zur effektiven Umsetzung zu kommen, durchaus vor, dass die Überstellung schlichtweg im polizeilichen Weg nach Aufgriff sofort erfolgt und alles weitere rechtliche Verfahren im zuständigen Mitgliedstaat durchgeführt wird. Hier ist in der Tat, auch gegenüber den Vorschlägen der Kommission, noch durchaus Luft nach oben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Zum Abschluss Herr Professor Thym, bitte.

SV Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Ich würde zuerst die Frage von Herrn Throm beantworten. Ich war in der Tat überrascht, dass die Kommission am Zuständigkeitsübergang festhält, im Wesentlichen aus zwei Gründen: Der erste Grund ist, dass ich in der öffentlichen Diskussion



immer wieder eine Asymmetrie feststelle. Vor allem die Medien und die daran anschließende öffentliche Diskussion konzentrieren sich stark auf die Außengrenzen, wo auch viel passiert, was wir diskutieren müssen. Aber gleichzeitig findet, in gewisser Weise unsichtbar, innerhalb Europas im größeren Umfang eine Sekundärmigration statt, die vor allem Deutschland betrifft, aber auch andere Länder. Und ich hätte erwartet, dass das mehr im Zentrum der Debatte steht. Anders, als es heute hier von anderen gesagt wird, sehe ich nicht, dass die Kommission die Sekundärmigration ins Zentrum ihrer Vorschläge stellt. Wenn überhaupt etwas im Zentrum steht, dann der Außengrenzschutz mit dem Versuch, dass sich von vornherein möglichst wenige Personen innerhalb der Union frei bewegen können und dass man mit Drittstaaten zusammenarbeitet. Was die Sekundärmigration anbelangt, sind die Vorschläge dagegen überraschend schwach. Das ist wahrscheinlich die spiegelbildliche Entsprechung dazu, dass die Vorschläge auch in Sachen solidarische Umverteilung schwach sind. Diese doppelte Schwäche führt dazu, dass das Gesamtergebnis vergleichsweise nahe am Status Quo liegt. Es wird relativ wenig umverteilt, auch relativ wenig gegen die Sekundärmigration gemacht mit dem Ergebnis, dass ebenso wie bisher viel irregulär stattfindet. Dass die Kommission nicht versucht, hier effektiver gegenzusteuern. Das war der erste Grund, warum ich doch sehr perplex und überrascht war. Und dieses Gegensteuern, das wird dann sinnvollerweise – und da bin ich im Grundsatz ganz bei Constantin Hruschka – ganz viele Maßnahmen umfassen müssen. Man darf das nicht einseitig auf ein oder zwei Instrumente oder auch nur Sanktionen reduzieren, sondern man muss über positive Anreize und negative Sanktionen gleichermaßen nachdenken. Die Abschaffung des Zuständigkeitsübergangs wäre in diesem Kontext ein wichtiges Instrument, um dem Phänomen der Sekundärmigration gerecht zu werden.

Der zweite Grund ist derjenige, dass nämlich die politische Diskussion bei den Verhandlungen über die Dublin-IV-Verordnung eigentlich schon mal weiter war, wie es Herr Dr. Sommer ausgedrückt hat. Wir hatten dort die Situation, dass sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat – soweit es im Rat überhaupt schon eine übereinstimmende Meinung gab – den Zuständigkeitsübergang abschaffen wollten. Es gab zwar wichtige Unter-

schiede zwischen Parlament und Rat. Das Parlament wollte mehr Präferenzen von Asylbewerbern berücksichtigen, und allgemein sehr viel mehr Solidarität. Aber diese auch präferenzbasierte Umverteilung sollte beim Europäischen Parlament auf der Annahme fußen, dass es innerhalb des europäischen Asylsystems nur einen Asylantrag gibt. Und dass eine Person für den Fall, dass sie nach der solidarischen Umverteilung weiterwandert, in dem Land, in dem sie sich dann tatsächlich aufhält, eben kein zweites Asylverfahren bekommt. Beim Rat gingen die Debatten ebenfalls in die Richtung. Es bestanden zwischen den Mitgliedstaaten noch unterschiedliche Positionen. Die südlichen Staaten sagten, die Zuständigkeit solle nach zwei bis fünf Jahren doch auf den Aufenthaltsstaat übergehen. Deutschland und auch die Niederlande wollten eher eine „ewige“ Zuständigkeit oder jedenfalls eine Dauer von vielleicht zehn Jahren. Es bestand in der Mitte genügend Raum, um sich zu verständigen. Man wäre dann wahrscheinlich bei drei bis acht Jahren hängengeblieben. Das wäre vielleicht nicht „ewig“ gewesen, aber doch eine stabile Zuständigkeit. Dass die Kommission jetzt hinter diesen Verhandlungsstand zurückfällt, hat mich doch überrascht, vor allem auch deswegen, weil – wie Constantin Hruschka das in seiner Stellungnahme sehr schön beschrieben hat – wir in einem Schengenraum leben, in dem die Binnengrenzkontrollen abgeschafft sind. Und in einem solchen Schengenraum, wo faktische Reisefreiheit besteht, nur darauf zu setzen, wie es aktuell der Fall ist, dass ein reaktives Überstellungsverfahren mit hochkomplizierten Fristen und Rechtsschutzmöglichkeiten besteht, das der einzige Mechanismus ist, mit dem man ein Mitgliedstaat erzwingen kann, dass die Zuständigkeitsregeln in der Praxis auch eingehalten werden, das ist zum Scheitern verurteilt. Und es ist noch mehr zum Scheitern verurteilt, wenn die Regelungen so sind, wie sie vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt werden; nämlich dass selbst dann, wenn jemand zurücküberstellt wurde und dann nochmals illegal nach Deutschland einreist, in Deutschland dasselbe Verfahren wieder durchlaufen werden muss. Wenn dann die zweite Überstellung scheitert, dann muss Deutschland letztlich doch ein Asylverfahren durchführen. Aus einer Steuerungsperspektive ist zum Scheitern verurteilt und kann nicht funktionieren, wenn man einen Zuständigkeitsmechanismus, der in der Theorie die Außengrenzstaaten benachteiligt und übervorteilt, nur



darauf zu baut, auf reaktive Überstellungsverfahren zu setzen. Deswegen fand ich den Ansatz des nur einmaligen Asylantrags innerhalb der Europäischen Union interessant und zielführend, weil er Europa konsequent deckt. Danach gibt es einen Asylantrag, ein Land ist zuständig und für den Fall, dass jemand weiterwandert, kann dieses Land natürlich ein Überstellungsverfahren durchführen. Aber auch, wenn das nicht passiert, bleibt derjenige Staat zuständig, der nach einheitlichen europäischen Regeln bestimmt wurde. Ich hätte mir gewünscht, dass man in der ganzen Debatte diese interne Dimension mehr in den Blick nimmt. Stattdessen ist die Europäische Union intern sehr schwach, sowohl bei der Sekundärmigration als auch bei der Solidarität, und setzt nun alles auf die Außengrenzen.

Abschließend zu diesem Aspekt des Zuständigkeitsübergangs noch ein Gedanke. Die stabile Zuständigkeit sagt für sich genommen noch nichts darüber aus, anhand welcher Kriterien bestimmt wird, welcher Staat zuständig ist. Das kann das Ersteinreisekriterium sein, das kann ein erweiterter Familienbegriff sein, das kann, wie beim Europäischen Parlament, ein gänzlich quotenbasiertes Verteilungsverfahren sein, das auch Präferenzen von Asylbewerbern miteinbezieht. All das kann man mit einer stabilen Zuständigkeit verbinden, weil eben die stabile Zuständigkeit noch nicht sagt, woran sich die Stabilität orientiert.

Die zweite Frage kam von Frau Lindholz und ich habe sie so verstanden, dass es im Wesentlichen darum ging, ob das Grenzverfahren, in dem eine materielle Asylprüfung stattfindet, grundrechtskonform sei. Ich sage ganz bewusst nicht rechtskonform, sondern grundrechtskonform, weil man anpassen muss, dass man bei der Bewertung der neuen Vorschläge nicht das bisher geltende Recht und sich darauf beziehende EuGH-Urteile als Bewertungsmaßstab heranzieht, wie das bisweilen gemacht wird. Für künftiges Recht sind nur die Grundrechte, also die verfassungsrechtlichen Mindeststandards, als Maßstab heranzuziehen. Um die Antwort auf die Frage nicht zu sehr auszuweiten, würde ich es sehr kurz machen und mich der Trias von Constantin Hruschka anschließen, der gesagt hatte, ein faires und auch schnelles Verfahren verlangt im Wesentlichen Anhörung, Entscheidung und Rechtsschutz. Über diese drei Punkte kann und muss man im Detail sehr viel diskutieren, aber

im Grundsatz sieht sie die Kommission in ihren Vorschlägen alle vor. Es findet eine Einzelfallprüfung aufgrund einer Anhörung statt. Es gibt dann eine Entscheidung und es gibt auch Rechtsschutz mit einer umfassenden ex-nunc-Prüfung. Beim einstweiligen Rechtsschutz, wo es um Aussetzungsmöglichkeiten, also Suspensiveffekte geht, ist die Kommission strenger als im Status Quo, aber all das ändert nichts daran, dass Rechtsschutz existiert. Deswegen würde ich auch auf einer abstrakten Ebene antworten, dass sehr wohl Grenzverfahren nicht nur grundrechtskompatibel ausgestaltet sein können, sondern dass nach meiner ersten Analyse, so wie es die Kommission auf dem Papier vorschlägt, es grundrechtskonform ist. Bei der Bewertung ist mir noch wichtig, auch auf einer bewusst abstrakten Ebene formuliert, dass das Asylverfahren eben nicht nur das Ziel verfolgt, den Schutzbedarf zu bestimmen, sondern, wie es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinen Urteilen seit Jahrzehnten immer wieder betont, es geht nicht nur um den Schutz der Rechte von Migranten, sondern genauso um das legitime Recht der Staaten, die Migration zu kontrollieren oder zu steuern. Wenn dem so ist, dann ergibt sich daraus auch, dass bei einer ganzen Reihe von Detaildebatten über Inhaftierung oder über faire Ausgestaltung des Rechtsschutzes es nicht illegitim ist auch daran zu denken, dass die Regeln, die man einführt, möglichst zugleich auch Steuerungsgesichtspunkten gerecht werden.

Ein ganz anderes Blatt – das ist nur noch ein Satz – ist natürlich die Frage der praktischen Umsetzung, denn hier bestehen – wie Herr Kasparek gesagt hat – nicht nur im Status Quo große Defizite, sondern es steht auch zu befürchten, dass in der Zukunft, speziell an den Außengrenzen, viel schiefliegen würde, was dann die Rechte von Migranten und Flüchtlingen faktisch unterminiert, was aber ganz nebenbei auch dazu führt, dass die Steuerungsanliegen der Staaten ins Leere laufen. Denken Sie nur an die EU-Türkei-Erklärung, welche auch das Ziel hatte, im großen Umfang Personen von den Außengrenzen in die Türkei zurückzuführen. Das scheitert genauso wie die Einhaltung der Rechte von Migranten auf den griechischen Inseln. Es scheitert einfach alles und es ist natürlich mehr als misslich, dass wir in Brüssel über Regeln diskutieren und diese auch jetzt schon haben, die in der Praxis wenig ankommen.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann würde ich für die zweite Runde sagen, jeder noch eine kurze Frage und dann die Antwort darauf. Herr Seif.

BE Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Ein gemeinsames europäisches Asylsystem verfolgt auf der einen Seite ja den Schutzzweck internationalen Schutz gewähren, subsidiären Schutz gewähren. Aber auf der anderen Seite funktioniert ein System nur, wenn man die Aufnahmefähigkeit und die Integrationsfähigkeit der Europäischen Union und bei uns auch Deutschlands berücksichtigt. Ich habe nur von einem Sachverständigen, nämlich von Dr. Sommer, und das ist klar, dass er sich auf Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit beschränkt, überhaupt etwas in die Richtung gehört. Meine Frage jetzt: Herr Professor Thym, die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Europäischen Union, wird die denn im Falle einer wirklichen Krise, gehen wir von drei bis vier Millionen Flucht-suchenden aus, berücksichtigt in dem System, das wir jetzt haben oder das jetzt von der Kommission vorgeschlagen wurde?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gibt es von der SPD noch eine Frage?

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Ja, nochmal an Frau Professorin Schwan. Eine Thematik, die immer dann unangenehm ist in dem Zusammenhang, gerade auch, wenn man versucht, die konstruktiven Aspekte und weniger die aus der Verhinderungs- und Abschottungsdebatte geprägten Dimension zu sehen, ist die Frage von Rückführungen und Abschiebungen. Nach unserer Ansicht ist das ein Thema, das man ansprechen muss, das aber nicht im Mittelpunkt der Debatte stehen kann im Sinne eines Abschiebungsmaximalismus als Antwort auf die Normalität von Flucht und Migration heutzutage. Wie würden Sie auf der Basis Ihres Ansatzes, den Sie skizziert haben, einen vernünftigen Umgang der Europäischen Union – und in dem Zusammenhang Deutschlands – mit den Fragen von Rückführung und Abschiebung skizzieren?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann hat Frau Jelpke eine Frage.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich möchte meine Frage an Herrn Kasperek richten und direkt anknüpfen an Herrn Seif. Also, dass Sie uns vielleicht mal sagen, wie Sie sich vorstellen, wie ein EU-Asylsystem im Kern beschaffen sein muss, um

Flüchtlingsrechte auch wirklich wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang nochmal das Stichwort Verhinderung der Sekundärmigration, die ja sehr repressiv veranschlagt ist. Vielleicht können Sie uns dazu nochmal eine Einschätzung geben. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Dr. Hruschka. In den Vorschlägen der Kommission sollen nur unbegleitete Minderjährige und Familien mit unter zwölfjährigen Kindern vom geplanten Grenzverfahren ausgenommen werden. Wie beurteilen Sie das im Lichte einerseits der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, hier sind ja auch – wie wir alle wissen – Dreizehn- bis Achtzehnjährige geschützt, als auch den Vorgaben von Artikel 21 der EU-Aufnahmerichtlinie, der zudem Ältere und schwerkranke Personen, insbesondere psychisch Traumatisierte und Opfer von Folter, sexueller Gewalt und/oder Menschenhandel, Behinderte und Schwangere als vulnerable Gruppen auflistet?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine Frage geht an Herrn Dr. Sommer. Was er vom Vorschlag von Frau Professor Schwan hält, dass die Kommunen sich quasi aussuchen, ob und wie viele Flüchtlinge sie aufnehmen. Dann würde ich jetzt mit der Antwortrunde beginnen. Wir beginnen mit Herrn Professor Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich hatte eine Frage von Herrn Seif, ob die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Europäischen Union als Ganzes berücksichtigt in den Kommissionsvorschlägen wird. Meine Antwort wäre ein Nein, jedenfalls nicht direkt. Und sie kann in gewisser Weise auch gar nicht berücksichtigt werden – jedenfalls nicht direkt – und zwar aus dem Grund, dass das europäische Asylrecht, ganz genauso wie das deutsche Grundgesetz, auf eine individuelle Prüfung abstellt. Für den Fall, dass die drei bis vier Millionen Schutzsuchenden, von denen Sie sprachen, auch Schutzbedarf haben, heißt das nach dem europäischen Asylrecht, wie wir es aktuell haben und an dem wir wahrscheinlich auch festhalten wollen, dass dann prinzipiell alle aufgenommen werden muss. Es müssten daher alle Mechanismen, die in so einem Fall eingreifen könnten, um Aspekte der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit zu berücksichtigen – was auch immer das



heißt – letztlich Mechanismen sein, die mittelbar greifen. Wenn man es zum Beispiel schafft, einen Drittstaat zu finden, in dem die Aufnahmebedingungen menschenrechtlichen Mindestbedingungen genügen, dann kann man aufgrund einer sicheren Drittstaatsklausel die Antragsteller dorthin zurückführen und dadurch erreichen, dass mehr solidarische Lastenteilung international stattfindet und alle nach Europa kommen. Wenn man zum Beispiel verhindern will, dass an den Außengrenzen drei bis vier Millionen Anträge dazu führen, dass das ganze System zum Kollaps führt, dann gibt es durchaus auch Gedanken im Kommissionsvorschlag, wie man das adressiert. Es soll immediate protection, ein sofortiger Schutz, eingerichtet werden. Das ist ein Schnellverfahren, bei dem man für ein Jahr eine temporäre Erlaubnis bekommt und erst danach das Asylverfahren fortgesetzt wird. So will man gewährleisten, dass zumindest die administrative Aufnahmefähigkeit erhalten bleibt im Fall eines Massenzustroms. Und für den Fall, dass die drei bis vier Millionen nicht aus einem Land kommen, in dem Schutzbedarf besteht, sondern, wie aktuell in Italien sehr viele etwa aus Tunesien, wo es vorrangig auch ökonomisch motivierte Wanderungsbewegungen sind – soweit man überhaupt immer nur einen Faktor und ein Motiv zentral herausstellen kann – soweit es also vorrangig um Menschen geht, die keinen Schutzbedarf nach dem deutschen und europäischen Asylrecht haben, haben wir eine ganze andere Reihe von mittelbaren Mechanismen. Bei diesen setzt man darauf, schnelle Verfahren durchzuführen und in Kooperation mit den Herkunftsländern, in meinem Beispiel jetzt Tunesien, zu erreichen, dass diese die Menschen zurücknehmen, was im Fall von Tunesien dank des Engagements der italienischen Regierung auch gut funktioniert. So kann man es dann schaffen, dass man diesen Teufelskreis durchbricht.

Von daher ist die Gesamtantwort: Direkt berücksichtigen nein, aber man hat mittelbar sehr wohl Mechanismen, mit denen man abhängig davon, um was für eine genaue Wanderungskonstellation es sich handelt, gegensteuern kann. Das muss man wahrscheinlich auch in der Art und Weise regeln und sehr kontextabhängig machen, je nachdem woher die Leute kommen und aus welchen Gründen. Hierfür hat man dann sehr wohl Mechanismen, die funktionieren könnten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Sommer.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Vielen Dank. Frau Lindholz, Sie fragten mich, wie es mit der Rolle der Kommunen bei der Aufnahme bestellt ist. Da muss ich Ihnen sagen, ich sehe für die Kommunen hier keinen rechtlichen Spielraum, selbstständig aus dem Ausland Aufnahmen vorzunehmen. Da ist allein schon die außenpolitische Dimension, die dahinter steht. Wen Deutschland aus welchem Land aufnimmt, hat immer eine außenpolitische Aussage und nach dem Grundgesetz ist dafür eindeutig der Bund zuständig. Das kann kein Land und erst recht keine Kommune entscheiden. Zudem – das muss man auch einmal sehen – sind diese Aufnahmen immer eine Zusage zu Lasten Dritter. Die Kommunen tragen nur einen Teil der Kosten der Aufnahme von fremden Menschen, und zwar nicht den größten Teil. Das sind einmal massive Verfahrenskosten, die damit zu tun haben, die der Bund trägt, aber auch die ganzen Sozialleistungskosten fallen überwiegend dem Bund oder dem Land zur Last. Auch von daher ist das eine Aussage, die letztlich nicht ganz ehrlich ist, wenn ich sage, ich nehme auf, trage aber nicht die Kosten. Ganz abgesehen davon, dass keine Kommune einen Ausländer, den sie aufnehmen würde, daran hindern kann, in das Gebiet einer anderen Kommune umzuziehen, die dann die Kosten zu tragen hat. Wir haben doch Freizügigkeit in Deutschland. Also, das sind aus meiner Sicht ausschließlich Entscheidungen, die der Bund zu treffen hat nach den bestehenden gesetzlichen Vorgaben, die auch verfassungsrechtlich aus meiner Sicht überhaupt nicht angreifbar sind. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Professor Schwan.

SV Prof. Dr. Gesine Schwan (HUMBOLDT-VI-ADRINA Governance Plattform gGmbH, Berlin): Um gleich auf das Erste zu antworten. Helmut Aust, der darüber immerhin seine Habilitationsschrift geschrieben hat, hat sehr deutlich gezeigt, dass Ihre Aussage nicht stimmt. Das ist umstritten. Deswegen plädiere ich auch dafür, dass im Interesse des Rechtsfriedens die Bundesebene mit der kommunalen Ebene zusammenarbeitet. Aber das, was Sie da sagen, ist wirklich einfach juristisch falsch nach dem neuesten Stand der Forschung und deswegen



möchte ich da ausdrücklich widersprechen. Vielleicht sollte man mal so eine Habilitationsschrift, die vor zwei Jahren an der Humboldt-Universität geschrieben worden ist, lesen. Der zweite Punkt ist, es ist sehr wichtig, dass Integration gelingt. Ein absolutes Kriterium dafür, wann sie gelingt, gibt es nicht. Die Bundesrepublik (West) hat nach dem Zweiten Weltkrieg mit 52 Millionen Einwohnern 8 Millionen Vertriebene integriert. Das war schwierig genug und da kann man nicht sagen, die sprachen Deutsch oder die waren derselben Religion. Katholiken und Protestanten haben sich genauso beharkt in der damaligen Zeit, wie heute mit Muslimen. Das heißt, es gibt keine objektive Aussage.

Und es ist auch unsinnig zu sagen, dass nicht alle nach Europa kommen sollen. Bitte bedenken Sie, in Afrika bleiben 95 Prozent der Geflüchteten innerhalb Afrikas, zum Teil im Land, nur 5 Prozent kommen nach Europa. Das sind wirklich irgendwelche Märchen, die da erzählt werden, die nur dazu da sind, Angst zu schüren. Aber Integration wird dann am besten gelingen, wenn innerhalb der Kommunen auch ein Einverständnis da ist unter den verschiedenen Gruppen, dass sie aufnehmen wollen und integrieren wollen. Und wir haben ja ganz viele empirische Beispiele, wo das sehr gut gelungen ist. Hier jetzt vier Millionen auszumalen, die plötzlich kommen sollen, das ist ehrlich gesagt nicht sehr verantwortlich, aber es gibt keine rechtliche Regelung, die Flucht verhindern könnte, keine einzige!

Und wenn Herr Professor Thym die ganze Zeit ausführt, dass das theoretisch alles in Ordnung ist, wenn man aber in die Praxis guckt, sich nichts ändern wird – im Gegenteil, all die von ihm beschriebenen unglaublichen Rechtsbrüche werden weiter geschehen – dann muss man doch mal verstehen, dass man auf den Boden der Realität zurückkommen muss und sagen muss: Die Rechtskonstruktionen sind das eine; das, was praktisch passiert, ist das andere. Und deswegen glaube ich, dass das auch nicht eine Bezahlung zu Lasten Dritter ist. Ich plädiere ja dafür, dass ein europäischer Fonds, weil das eine europäische Aufgabe ist, sowohl die Integrationskosten übernimmt als auch zusätzliche Aufbaukosten in den Kommunen. Zusätzlich z.B. den Wohnungsbau, und zwar in gleicher Höhe. Das rührt einfach aus einer Phobie, sich das nicht genau anzugucken. Ich glaube, diejenigen, die jetzt sagen, so, wie es jetzt gemacht wird, das ist der

richtige Weg, wir müssen nur noch strikter sein, wir müssen nur alles noch viel mehr verbieten, haben kein Interesse daran, dass die unglaublichen Menschenrechtsbrüche, die an den Grenzen Europas und in Europa passieren, zu Ende gehen. Wer sich daran nicht stört, der bleibt gern bei dem, was jetzt hier ist, aber es wird sich an der Europäischen Union rächen. Das möchte ich ganz ausdrücklich sagen. Ich bin aus einer Generation, die noch vor dem Hintergrund des Unrechts des Nationalsozialismus aufgewachsen ist. Und was hier heute passiert, wir machen uns als Europäer schuldig, weil wir sehenden Auges diese Brüche in Kauf nehmen. Wir sollen doch nicht so tun, als ob irgendwelche besonders sophisticated Regeln jetzt plötzlich alles in Ordnung bringen. Herrn Professor Thym hat das beschrieben und darauf berufe ich mich ausdrücklich. Das wird in der Praxis nicht funktionieren!

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich will an dieser Stelle bloß sagen, Frau Professor Schwan, also die Zeit des Nationalsozialismus mit der Zeit jetzt in Europa gleichzusetzen, finde ich ganz persönlich ein bisschen grenzwertig.

SV **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Ich habe nicht direkt Europa gleichgesetzt, ich habe die Verbrechen gegen die Menschlichkeit damit gleichgesetzt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Den Kommentar erlaube ich mir bei dem Vergleich mit dem Nationalsozialismus. Ob das jetzt jedem hier gefällt oder nicht, aber den erlaube ich mir.

SV **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Ja gerne. Aber denken Sie an das Schiff der Juden, das in New York abgewiesen worden ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Kasperek ist der nächste.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Unglaublich!

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Unglaublich, Frau Jelpke? Auch ich darf meine Meinung haben und die darf ich auch mal kundtun, erst recht bei dem Satz und dem Vergleich. Es ist weder skandalös noch unglaublich, sondern auch eine Vorsitzende darf sich eine Anmerkung erlauben. Herr Kasperek, bitte.



SV Bernd Kasperek (Universität Göttingen): Vielen Dank. Ich glaube nicht, dass Frau Professor Schwan eine pauschale Gleichsetzung gemacht hat, sondern dass sie darauf verwiesen hat, dass hier doch auch die Frage des Flüchtlingsrechts in Europa natürlich ein Effekt ist, ganz zentral eine Lehre aus der Vergangenheit, aus den Kriegen in Europa, gezogen, und dass wir doch aktuell diverse Phänomene und Effekte sehen, die in ihrer Spezifität vergleichbar sind. Ich will aber gar nicht auf diesen Vergleich abstellen, sondern ich würde das sagen, was Frau Professorin Schwan beschrieben hat: Wir können es auch anders formulieren. Und das greift die Frage auf, die an mich gestellt wurde: Wie man es eigentlich anders machen könnte. Herr Dr. Sommer hat beschrieben, dass es eine unglaublich komplizierte und schwierige Bürokratie ist, die hinter diesem ganzen europäischen Asylsystem steht. Und ich würde doch gern als Anreiz nochmal sagen und aufgreifen, was Dr. Hruschka gesagt hat, ob man im Asylsystem nicht europäisch denken kann, und zwar in dem Sinne europäisch, dass man sagt, Grundlage der europäischen Verträge war auch immer die Freizügigkeit von Personen. Das war nicht per se auf europäische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger eingeschränkt, sondern man hatte das für Europa als einen Wert an und für sich erkannt, dass es so eine Freizügigkeit geben soll. Was steht dem eigentlich entgegen, das auch im Asylsystem anzuwenden? Ich finde, die Kommission bewegt sich vorsichtig in diese Richtung, wenn sie sagt, das Zeitlimit für die Vergabe der EU-Freizügigkeit soll von fünf auf drei Jahre runtergehen. Damit argumentiert die EU-Kommission meiner Meinung nach sehr ähnlich, dass sie sagt, Freizügigkeit ist auch ein Wert, der Personen ohne europäische Staatsbürgerschaft zukommen sollte. Und das würde meiner Meinung nach allgemein dazu führen, zu sagen, wir ändern die Diskussion in Europa, wie sie aktuell geführt wird, unter dem Vorzeichen „Wer muss Flüchtlinge aufnehmen, wer ist verpflichtet, bestimmte Leistungen zu bringen?“ in die Frage „Wer in Europa will eigentlich aufnehmen, wer in Europa steht eigentlich für eine Politik, die anerkennt, dass wir in einer Welt leben, die von Krisen und von Katastrophen geschüttelt ist und in der es so etwas wie globale Solidarität geben kann und die sagen, das ist ein Ziel, eine Vision für Europa im 21. Jahrhundert?“. Ich finde, sobald man diese Diskussion so umdreht und sagt, Freizügigkeit ließe sich auch ausweiten, dann fällt die ganze

Diskussion um Sekundärmigration weg. Dann fällt die ganze arkane und hochkomplexe – byzantinische möchte man fast schon sagen – Dublin-Bürokratie weg und wir haben eine absolute Umdrehung der Diskussion innerhalb von Europa. Und ja, ich sehe auch die Notwendigkeit, dass es über Finanzierungstöpfe funktionieren muss und nicht über Quotensysteme, die aus Brüssel vorgeschrieben werden. Ich glaube, das wäre der richtige Weg nach vorne für ein Europa, das sich auch seiner eigenen Geschichte und seiner eigenen Wurzeln bewusst ist. Vielen Dank.

Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU): Herr Dr. Hruschka, Sie haben noch die Frage von Frau Polat.

SV Dr. Constantin Hruschka (Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München): Ich bin dankbar für die Frage von Frau Polat, da ich mich so nochmal äußern kann zum Grenzverfahren. Es geht aus meiner Sicht gar nicht darum, wie das mit Familien ist. Ich glaube, dass der Widerspruch zur Kinderrechtskonvention offensichtlich ist, wenn man nur Kinder unter zwölf Jahren ausnimmt vom Grenzverfahren. Ich sehe aber eine Öffnung in Artikel 9 der Screeningverordnung, wo schon deutlich gemacht wird, dass die gesundheitlichen Bedürfnisse und die Vulnerabilitäten festgestellt werden sollen und darauf Rücksicht genommen werden soll. Das heißt, wenn man mit dem EuGH davon ausgeht, dass hier geschlossene Transitzone vorliegen, dann ist das ganze Haft. Und Haft bei vulnerablen Personen ist grundsätzlich wohl nicht gerechtfertigt. Somit müssten diese Personen aus europarechtlichen Gründen vom Grenzverfahren ausgenommen sein. Und als letzte Bemerkung möchte ich mir noch erlauben, dass ich eben genau deswegen auch in meiner Stellungnahme ausgeführt habe, dass das Kriterium – anders als das Kriterium der individuellen Sicherheitsgefährdung und der missbräuchlichen Abstellung – das Kriterium 20 Prozent Anerkennungsquote für ein generelles Grenzverfahren aus meiner Sicht so mit den Grundrechten aus Artikel 20 und 21 der Grundrechtecharta nicht vereinbar ist, sondern dass hier nur eine individuelle Verweisung ins Grenzverfahren überhaupt in Frage kommt, wenn man das grundrechtlich ernst nimmt. Das heißt, man müsste dieses Grenzverfahren nochmal neu denken.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf mich nochmal bei allen Sachverständigen bedanken und wünsche allen noch eine gute restliche Woche. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 17:29 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Prof. Dr. Dr. h.c. mult Gesine Schwan

Fünf-Minuten-input bei der Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat im Deutschen Bundestag am 26. 10. 1020

Meine Damen und Herren,

für die Einladung zur heutigen Anhörung danke ich vielmals.

1. Das Thema der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist m.E. kein Randthema der Europäischen Union, sondern zentral für deren Fortbestand. Denn historisch und politikwissenschaftlich zeigt sich, dass Demokratien, auch Föderationen demokratischer Staaten ohne einen normativen Grundkonsens, der von den Bürger*innen getragen und von den Regierungen und Parlamenten respektiert und erkennbar praktiziert wird, keinen Bestand haben. Oft erodieren auch scheinbar gefestigte Demokratien unmerklich, weil der Werthaushalt sich in den Gesellschaften verändert. Die gegenwärtige Entwicklung in den USA unter Präsident Donald Trump bietet für die politisch-kulturelle Empfindlichkeit demokratischer Staaten und Gesellschaften einen atemberaubenden Anschauungsunterricht.

2. Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, auch der aktuelle Vorschlag der Kommission, widersprechen den proklamierten Werten der EU und bieten keine Chancen dafür, die aktuelle Praxis in dieser Hinsicht zu verbessern. Sie unterminieren den normativen Grundkonsens. Der Vorschlag verzichtet auf einen Weg, wie die geordnete und verlässliche dezentrale Aufnahme von Geflüchteten gestaltet werden kann. Das ist aber das kardinale Hindernis gegen eine europäische Einigung.

3. Ein solcher Weg kann nach den Erfahrungen der letzten fünf Jahre nur über eine freiwillige Aufnahme von Geflüchteten mit positiven Anreizen für die aufnehmenden Länder und Kommunen verlaufen. Er ist auch möglich, weil sich viele europäische Städte und Kommunen bereiterklärt haben, Geflüchtete aufzunehmen. Ein EU-Fonds, der die Aufnahme mit Zusatzfinanzierungen für die Entwicklung der aufnehmenden Gemeinden fördert, würde die Zahl der aufnahmebereiten Kommunen steigern. Damit entstünde auch in den Visegrad-Staaten eine Dynamik zugunsten solidarischer Aufnahme. Denn sie dortigen

Gesellschaften, insbesondere die größeren Städte sind durchaus willig, Geflüchtete, auch aus eigenem Interesse an Arbeitskräften, aufzunehmen.

4. Rechtlich gäbe es keine Bedenken, wenn eine „Koalition williger Staaten“ sich zur Aufnahme bereit erklärte und mit ihren jeweiligen aufnahmebereiten Kommunen zusammenarbeitete. Zur genaueren Ausführung dieser Politik vgl. beigefügten Text. So entstünde eine Win-Win-Situation für Geflüchtete und Einheimische.

5. Neben fremdenfeindlichen gibt es zwei Motive gegen eine solche Politik:

a) die Angst davor, dass bei einer gelingenden Regelung – zumal angesichts der Bevölkerungsentwicklung in Afrika und drohender Klima- und Hungerkatastrophen - immer mehr Menschen nach Europa kommen würden, was die EU nicht verkraften würde;

b) die Angst davor, dass rechtsextremistische Parteien daraus Wahlkapital schlagen würden.

Antworten auf

a): die EU-Aufnahmepolitik müsste eingebettet sein in eine allgemeinere Flüchtlings- und Migrationspolitik; siehe dazu Anlage 1.

b): der taktisch-politischen Ausnutzung durch rechtsextreme Parteien wird durch die Freiwilligkeit der Regelung und den finanziellen Nutzen für die Gemeinden der Wind aus den Segeln genommen.

6. Nicht nur aus moralischen Gründen, sondern auch aus ihrem wohlverstandenen langfristigen Interesse ist der EU unbedingt zu raten, eine konstruktive menschenrechtsorientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik zu verfolgen.

Die Europäische Kommission hat einen neuen Vorschlag für die Europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik vorgelegt. Vieles darin soll noch ausgearbeitet werden. Was soll sich im Vergleich zur bisherigen Politik ändern?

Die Verpflichtung zu einer solidarischen innereuropäischen Aufnahme von Geflüchteten, deren Asylbegehren anerkannt ist, wird beendet. Hier waren die nationalen Regierungen - nicht nur der Visegrad-Staaten -, erfolgreich, die sich gegen die Solidaritätsverpflichtung gewehrt haben. Solidarität wird in Zukunft auch weder durch ein positives Anreizsystem noch durch klare sanktionierende Ersatzleistungen gefördert.

Regierungen, die die für sie ausgerechnete Zahl von Geflüchteten nicht aufnehmen wollen, sollen zwar in Zukunft für eine gleiche Zahl die Abschiebung auch finanziell verantworten. Wenn ihnen die Abschiebung nicht gelingt, müssen sie die Abzuschiebenden in ihr Land nehmen und von dort abschieben. (Wie mag das für die hin- und hergeschobenen Geflüchteten sein?) Die Bereitschaft dazu müssen die Regierungen allerdings noch zusagen. Warum sollten sie das tun? Wenn sie das nicht tun, ändert sich hier nichts. Dann bleiben die Geflüchteten wie bisher in den Ankunftsändern, „versickern“ dort oder wandern ungeregelt und unversorgt weiter und „versickern“ woanders. Der Eindruck bei den Bevölkerungen in der EU wird bekräftigt, dass die europäische Union nicht zu einer befriedigenden Flüchtlingspolitik in der Lage ist.

Um die Abschiebung an den europäischen Außengrenzen zu erleichtern, schlägt die Kommission „Rücknahme-Verträge“ vor. Wenn das – wie bisher - nicht gelingt, ändert sich auch hier nichts. Eine Massenrückführung wird es dadurch sicher nicht geben. Wenn umgekehrt nur wenige rückgeführt werden, merken das die

Europäer kaum. Vielleicht sollen Ungarn und Polen mit ihren Abschiebungen vor allem die europäische Treue zum Rechtsstaat demonstrieren, den sie in ihrem eigenen Land demontieren.

Das Dublin-Abkommen soll rechtlich nicht mehr gelten. Faktisch aber doch. Familienzusammenführungen können sich darüber hinwegsetzen. Die südlichen Ankunftsländer bleiben sonst weiter zuständig. Wenn sie überfordert sind, können sie um Abnahme durch andere Länder bitten. Das konnten sie auch bisher schon – ohne nennenswerten Erfolg. Hier gibt es also keinen Anreiz für eine Änderung.

Im Wesentlichen geht es der Kommission darum, Abschiebungen schneller und effektiver zu organisieren und die europäischen Außengrenzen möglichst lückenlos zu schließen. Das ist nicht einmal der kleinste gemeinsame Nenner aller europäischen Regierungen, sondern nur derjenigen, die möglichst alle Flüchtlinge aus der EU heraushalten wollen.

Viele Fragen bleiben offen. Insbesondere, wo und wie rechtlich vertretbar eine „exterritoriale“ und zugleich hoheitliche Prüfung der Asylberechtigung stattfinden soll, die dem bestehenden Recht, geschweige denn den Menschenrechten angemessen ist.

Was ist also mit diesem Vorschlag gewonnen? Praktisch allenfalls die Stärkung der Familienzusammenführung. Was ist verloren? Eine Chance, den wohlverstandenen langfristigen Interessen der EU zu dienen: d.h. die Vergiftung der Gesellschaften durch gehässige Migrationsdiskurse zu überwinden, und zwar durch funktionierende gerechte und dadurch befriedende Regelungen, was die Demokratien stärken würde; eine konstruktive Kooperation mit Afrika aufzubauen; eine kluge, dosierte Antwort auf den auch ökonomisch gefährlichen Bevölkerungsschwund in der EU zu finden und alles in allem: den moralischen Selbstwiderspruch der EU zu beenden, der ihren Zusammenhalt weiter unterminieren wird. Wie sähe ein Alternative aus?

Eine machbare europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik

Eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik, die unseren Werten entspricht, kann nur gelingen, wenn sie von einer Mehrheit der Europäerinnen und Europäer freiwillig unterstützt wird. Sie braucht darüber hinaus die Kooperation der Flüchtenden bzw. der davon zu unterscheidenden anderen Migrant*innen, denn Migration lässt sich nicht mit Zwang allein regeln. Deshalb muss sie zugleich gerecht verfahren gegenüber allen Beteiligten und deren Interessen in Rechnung ziehen. Solidarität ist erst dann nachhaltig, wenn sie in Freiheit geschieht, wenn Gerechtigkeit beachtet wird und wenn sie möglichst realistisch die Interessen der Menschen erkennt und sie einbezieht.

Gerechtigkeit muss heute global gedacht und verwirklicht werden. Eine realistische europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik kann deshalb nur gelingen, wenn die EU insbesondere in Afrika gleichzeitig eine Entwicklungszusammenarbeit intensiviert, die den Menschen in ihrer Heimat oder zumindest in deren Nähe eine Lebensperspektive bietet. Das wird nicht von heute auf morgen möglich sein. Zentral dafür ist aber die Einsicht, dass die Städte und Kommunen in Afrika viel mehr Ansprechpartner für die Entwicklung sein sollten, weil sie – wie in der EU und weltweit – lösungsorientierter handeln als die nationalen Regierungen. Das ist in der Entwicklungszusammenarbeit längst bekannt. Hier kann die EU massiv Städtepartnerschaften unterstützen, die es bereits gibt, an die man anknüpfen und die man ausbauen kann. Der partnerschaftliche Austausch über gute Verwaltung, Infrastruktur für Bildung, Gesundheit, Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Abfallmanagement etc. ist essentiell und vielversprechend. Eine zentrale Aufgabe dabei ist, eine verlässliche Governance aufzubauen, die für eine funktionierende Infrastruktur und Verwaltung sorgt.

Natürlich sind massive privatwirtschaftliche Investitionen unabdingbar. Sie gelingen aber nur nachhaltig und in beidseitigem Interesse, wenn die Unternehmen bereit sind, sich bei einer „Good Governance“ mit der staatlichen Verwaltung, vor allem auch in den Kommunen, und der Zivilgesellschaft zu engagieren. Dies kommt

ihrem eigenen Interesse an sicheren und rentablen Investitionen entgegen, weil „Good Governance“ für sozialen Frieden sorgt und verantwortliche Kooperation und wirtschaftliche Dynamik stimuliert.

Auch wenn das gelingt, wird es weiterhin Migration geben. Menschen werden nach besseren Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten suchen, auch wenn sie nicht akut durch Bürgerkrieg, Diktaturen oder z.B. klimabedingtes Versiegen ihrer Lebensquellen zur Flucht gezwungen sind. Für sie muss es legale Einwanderungsmöglichkeiten geben, damit sie nicht faktisch auf das Asylrecht angewiesen sind, das für sie nicht passt. Das wird ihnen als Missbrauch angekreidet und schafft Widerwillen. Was sie aktuell weltweit an finanzieller Unterstützung nach Hause schicken, übersteigt im Übrigen um ein Vielfaches die aus Europa, von der Weltbank oder durch private Großgeber finanzierte Entwicklungs-„Hilfe“. Deshalb werden sie auch häufig von ihren Familien nach Europa geschickt.

Diesen Kontext müssen wir für eine realistische europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik, um die es im engeren Sinne im Folgenden gehen soll, beachten. Damit sie gelingt, müssen wir parallel unsere Entwicklungszusammenarbeit intensivieren und effektiver gestalten. Außerdem gilt es, zwischen Asyl und Flucht einerseits, Arbeitsmigration andererseits zu unterscheiden und für beide unterschiedliche gangbare Wege zu finden. Dann können wir die Sorge entkräften, dass eine gelingende Aufnahme von Geflüchteten einen Sog ausüben könnte, nach Europa zu kommen, der die EU überfordert. Faktisch, das zeigt die Migrationsforschung, bleiben 95% der afrikanischen Flüchtlinge in Afrika und möglichst nahe an ihrer Heimat. Es geht ihnen beileibe nicht nur um Geld und Lebensstandard.

Im Übrigen können wir nicht wählen zwischen dem Stopp oder der drastischen Reduzierung von Flucht und Migration einerseits und ihrer Zulassung andererseits. Vielmehr besteht die Wahl realistischer Weise nur dazwischen, sie gerecht und im gemeinsamen Interesse zu regeln, oder zerstörerisch Mauern aufzubauen, die doch nicht halten und allen schaden. Dann wird sich weiter Elend ungeregelt und unter der Hand ausbreiten und in den europäischen Gesellschaften

angesichts des Kontrollverlusts zu immer mehr Angst und Brutalität führen – von allen Seiten. Das fördert Rechtsextremismus und bedroht unsere Demokratien. Die italienische Lega Nord ist dafür ein bedrohliches Beispiel.

Wie kann – vor diesem Hintergrund - eine Europäisches Asyl-und Flüchtlingspolitik gelingen?

Orte und Art der Asylverfahren – Orte gemeinsamer europäischer Prüfungen

Sie braucht zunächst ein gemeinsames europäisches Verfahren für die Zulassung bzw. das Bleiberecht von Geflüchteten in der EU und/oder für ihre Rückführung. Dafür müssen Orte gefunden werden. Alle Versuche, solche Orte außerhalb der EU, etwa in Nordafrika einzurichten oder als „exterritorial“ zu fingieren, sind bisher gescheitert und werden weiter scheitern. Die Initiativen, nordafrikanische Staaten zur Einrichtung von Grenzlagern zu nötigen, gehen nicht nur gegen deren Interessen. Sie unterminieren auch eine fruchtbare Kooperation mit ihnen, die notwendig ist, um zu einer befriedigenden Regelung von Migration (einschließlich Rückführung) und zu einem besseren Verhältnis mit Afrika zu kommen. Wenn man offenlässt, ob die Orte innerhalb oder außerhalb der EU oder sonst wo liegen sollen, wird man auch keine Lösung finden.

Orte für solche Asylverfahren können nur innerhalb der EU eingerichtet werden. Dazu braucht es aber eine verlässliche Regelung für die dezentrale Ab- und Aufnahme von Asyl- oder Bleibeberechtigten (subsidiärer Schutz) und auch von solchen Personen, die – aus welchen Gründen immer – nicht zurückgeführt werden können. Zugleich muss die Rückführung von denen, die nicht bleibeberechtigt sind, geregelt werden. Es darf nicht geschehen, dass diese neuen europäischen Prüfzentren überfüllt werden wie auf den griechischen Inseln. Kein Land wird solche „Hot-Spots“ freiwillig erlauben.

Die EU sollte mehrere Orte für die Asyl- und Bleibeberechtigungsprüfung in verschiedenen europäischen Ländern (nicht nur in den südlichen Ankunftsändern!) einrichten, in denen

nach gemeinsamem Recht geprüft wird. Hier kann das Niederländische/Schweizer Verfahren als Basis dienen. Es bietet die Chance einer schnellen und zugleich sorgfältigen, transparenten und daher vertrauensstiftenden Prozedur, weil hier jedem Geflüchteten/jeder Familie sofort Rechtsbeistand geboten wird und zugleich zivilgesellschaftliche Organisationen während des Verfahrens für Transparenz sorgen können. Für die Dauer von ca. 3 Monaten (inklusive Revisionsverfahren) ist es zumutbar, dass Geflüchtete sich an dem Ort der Prüfung aufhalten müssen. Wenn ihnen das eine faire Chance der Einreise eröffnet, werden sie dafür auch bleiben. Mit diesem Asylverfahren wird die schnelle „Vorprüfung“, die aktuell politisch vorgeschlagen wird, die aber rechtlich nicht seriös sein kann und Misstrauen säht, überflüssig.

Wer kein Recht auf Aufnahme hat, muss von diesen Orten aus zurückgeführt werden. Wer ein Asylrecht oder ein (zeitlich befristetes) Bleiberecht bekommt oder nicht zurückgeführt werden kann, muss einen Aufenthaltsort in der EU bekommen können. Wir müssen die Grauzonen der ungeklärten Fälle, bei denen Menschen Jahre lang im Ungewissen gehalten werden, abschaffen.

Dezentrale freiwillige Aufnahme in der EU durch Kommunen

Alle Versuche, eine verlässliche „Verteilung“ von anerkannten Geflüchteten über erzwingende Zuweisung nationaler Kontingente zu sichern, sind bisher gescheitert und werden weiter scheitern. Verlässlichkeit kann es paradoxer Weise nur auf der Grundlage freiwilliger Aufnahme geben. Dafür braucht es Anreize, die den Interessen der aufnehmenden Länder und Kommunen entgegenkommen.

Solche Anreize kann ein *„Europäischer Integrations- und Entwicklungsfonds“ für Kommunen* bieten, da es sich um die Finanzierung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik handelt. Bei ihm können sich Kommunen, die bereit sind, Geflüchtete aufzunehmen, um die Finanzierung der Integrationskosten sowie **zusätzlich in gleicher Höhe von eigenen Projekten** bewerben. Die Bewerbung sollte einfach, unbürokratisch und durch Integritätspakte,

wie „Transparency International“ sie entwickelt hat, gegen Veruntreuung bzw. Korruption gesichert sein. Die Finanzierung sollte für mindestens 5 Jahre gelten. Die aktuell anstehende Finanzierung für „Recovery-Finanzierungen“ von Kommunen nach Corona bietet dafür eine günstige Gelegenheit.

Um die Aufnahme von Geflüchteten in der kommunalen Gesellschaft verlässlich zu verankern, können Bürgermeister*innen von Städten/Kommunen „Entwicklungsbeiräte“ bilden, die den UN-Zielen der „Nachhaltigen Entwicklung“ folgen. Dazu sollten sie Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft und von Unternehmen zusammen mit gewählten Vertretern der Gemeinde und ihrer Verwaltung einladen. Gemeinsam können sie *längerfristige Entwicklungsperspektiven für die Gemeinde erarbeiten*, zu denen auch die Aufnahme von Geflüchtetem, ebenso wie nachhaltige Klimamaßnahmen oder Infrastrukturinvestitionen gehören können. *Die Entscheidung* treffen nach wie vor die gewählten Institutionen, aber die vorhergehende gemeinsame Erarbeitung der Entwicklungsstrategie führt die Bürger*inne zusammen und macht die Realisierung wahrscheinlich. So erhält die Aufnahme von Geflüchteten in den Kommunen eine breite Zustimmung in der kommunalen Gesellschaft. Zugleich wäre das die „Quadratur des Kreises“ einer wirksamen direkten Bürgerpartizipation, die mit der repräsentativen Demokratie vereinbar ist.

Angebote für die Aufnahme von Geflüchteten können Kommunen den „Hot-Spots“ mitteilen, so dass sich Geflüchtete während ihrer Asyl-Verfahren überlegen können, wohin sie in Europa gehen wollen. Ein „Matching-System“ kann die Präferenzen von Kommunen und Geflüchteten miteinander vermitteln. Die dezentrale Aufnahme bleibeberechtigter Geflüchteter erfolgt nach der Beendigung ihrer Verfahren von den Hot-Spots aus.

Einvernehmen der freiwillig kooperierenden Staaten mit den Kommunen, die Geflüchtete aufnehmen wollen

In einer freiwilligen Zusammenarbeit, wie sie auch zur Einführung von Schengen geführt hat, erklären sich europäischen Staaten bereit,

anerkannte Geflüchtete aufzunehmen und an Kommunen in ihrem Hoheitsbereich weiterzuleiten, die sich zur Aufnahme bereiterklärt und für die sich die Geflüchteten entschieden haben.

Die Geflüchteten haben in den Kommunen, für die sie sich entschieden haben, eine Aufenthaltspflicht, solange sie finanziell unterstützt werden. Kommunen sind zugleich gut beraten, „Haltefaktoren“ zu entwickeln, dank deren sich die Geflüchteten an ihre Orte freiwillig binden: z.B. im Bereich von Bildung, Wohnen (Möglichkeit zur Wohn-Eigentumsbildung), Arbeit, Gesundheitsversorgung, sozialen Kontakten und Beziehungen (Sport, Kultur).

Da die Staaten formal die Verpflichtung zur dezentralen Aufnahme von einer festgelegten Zahl von Geflüchteten gegenüber den „Hot-Spots“ bzw. den Staaten, in denen diese sich befinden, übernommen haben, muss der Verteilungsschlüssel, den sie vorab unter sich festgelegt haben, als „Sicherheitsnetz“ erhalten bleiben. Der gesellschaftliche Konsens über die Aufnahme ist aber umso höher, je weniger dieses Netz zum Tragen kommen muss.

Finanzierung des „Europäischen Integrations- und Entwicklungsfonds“ für Kommunen

Der Integrationsfonds sollte von allen Staaten der Europäischen Union finanziert werden. Staaten, die keine Geflüchteten aufnehmen wollen, leisten ihren Beitrag als finanzielle Unterstützung der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, allerdings ohne die Chance, dass ihre Kommunen für ihre Projekte aus dem Fonds finanziert werden können. Da diese Strategie zugleich Kommunen bei ihrem „Recovery“ Programm unterstützen kann, sollte der Fonds auch aus dem geplanten Recovery Fonds der EU finanziert werden.

DER TAGESSPIEGEL

Mikado
im
Libanon



VON ANDREA NÜSSE

Warum es so schwer ist,
das politische System
zu reformieren

Jahrzehntelang hat die Welt das libanesisches Modell als die Lösung für einen multikonfessionellen und multiethnischen Staat angesehen. Politische Spitzenämter werden nach einem feststehenden System an die großen Religionsgemeinschaften verteilt. Präsident Christ, Premier Sunnit und Parlamentssprecher Schiit. In jedem Wahlkreis ist festgelegt und garantiert, wie viele Parlamentsmandate welche der insgesamt 18 anerkannten Religionsgemeinschaften bekommt. Mit diesem konfessionellen Proporzsystem sollte die Macht austariert werden. Das Modell war Vorlage für die Amerikaner, die im Irak nach dem Sturz des Diktators Saddam Hussein ebenfalls ein politisches System entlang religiöser und ethnischer Linien etablierten. Denn es funktionierte: Im Libanon war die Freiheit größer und die intellektuelle Produktion größer, weil es keinen Diktator gab, sondern eine verteilte Macht, und Familienrecht in den Händen jeder Religionsgemeinschaft blieb.

Der religiöse
Proporz
lähmt, man
kann ihn aber
nicht sofort
abschaffen

Angesichts der desolaten Lage im Land ruft alle Welt nun nach „tiefgreifenden Veränderungen des politischen Systems“ und einem neuen „Sozialvertrag“. Die ersten Rufer waren Hunderttausende junge Libanesen aller Konfessionen, die ab Oktober 2019 unter dem Slogan „Wir sind alle eins“ auf die Straße gegangen sind und ein Ende der Aufteilung von Posten und Pfründen nach konfessionellen Kriterien forderten. Aber wo anfangen? Man hört wenig Konkretes dazu, wie das System reformiert werden soll. Kein Wunder: Keiner weiß es so recht. Denn das nach Konfessionen austarierte politische und soziale Klientelsystem ist wie ein Mikadospiel, bei dem alles einzustürzen droht, wenn man am falschen Stäbchen oder zu stark zieht. Die Verteilung der politischen Macht zwischen den Religionsgemeinschaften war bei Staatgründung vielleicht das einzig Machbare. Aber das führte dazu, dass die einzigen Reformen, die es überhaupt gab, sich immer nur darum drehten, diese Aufteilung der Macht zu perfektionieren. Doch der Konfessionalismus als dauerhafte Basis für den Staat und die Verteilung von dessen Ressourcen lähmt alles. Vor allem verhindert er jede Form von Rechenschaft der Verantwortlichen. Wenn in jedem Wahlkreis alle Mandate starr nach Konfession garantiert sind, ist die Wahlfreiheit extrem beschränkt, und es gibt keine Chance für unabhängige Kandidaten. Weiter oben gibt es ohnehin keine Erneuerung, weil die politischen Führer das gemeinsame Interesse haben, ihre Wähler in wirtschaftlicher und sozialer Abhängigkeit ihrer religiösen Communities halten. Ein funktionierender Staat für alle seine Bürger ist in dieser Logik nicht das oberste Ziel. Viele Libanesen sind eben auf die Jobs und die sozialen Dienste, die ihnen ihr Religionsclan bietet, angewiesen. Daher sind Bewusstseinsveränderungen so schwer. Was machbar scheint: Dass ein kleiner Teil der 128 Parlamentssitze für Kandidaten freigegeben wird, die eben nicht auf dem Ticket ihrer Religionsgemeinschaft gewählt werden wollen. Für jene neuen, jungen Kräfte, die einen funktionierenden Staat für alle Libanesen fordern. Sie wären ein Nukleus im Parlament, könnten vorführen, wie man konfessionsübergreifend Politik macht – in enger Kooperation mit den Organisationen der Zivilgesellschaft, die weiterhin Druck ausüben. Eine Art Hybridsystem. Das wäre nicht viel, aber eine Etappe und machbar ohne den Mikado-Gau.

STUTTMANN



Wenn Länder Flüchtlinge holen wollen

Seehofers Nein zum Berliner Aufnahmeplan war juristisch unnötig und politisch falsch

VON HELMUT PHILIPP AUST
UND GESINE SCHWAN

Um international handlungsfähig zu sein, muss die EU mit einer Stimme sprechen. Dazu braucht sie eine grundlegende innere Gemeinsamkeit der Werte und Interessen. Daran hindert sie gegenwärtig neben der Rechtsstaatlichkeitskrise ein gravierender Konflikt: Die Uneinigkeit über eine gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik. Sie teilt die EU in Nord und Süd, Ost und West und spaltet auch viele nationale Gesellschaften. Eine europäische Einigung liegt deshalb im Interesse aller. Sie ist auch möglich, wenn man die Aufnahme von Geflüchteten auf Freiwilligkeit gründet. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft bietet sich die Chance, hier einen großen Schritt voranzukommen.

In diesem Kontext verdient das Vorhaben der drei Bundesländer Berlin, Niedersachsen und Thüringen Aufmerksamkeit, aus humanitären Gründen zusätzliche Flüchtlinge aus den Lagern auf den griechischen Inseln aufzunehmen. Bundesinnenminister Horst Seehofer hat diesem Vorhaben allerdings

Die Dublin-Regel zielt auf
„Refugees in Orbit“ –
etwas ganz anderes also

seine Zustimmung verweigert und die entsprechenden Anträge unter Bedauern abgelehnt.

Wie er schreibt, hindern ihn daran rechtliche Gründe. Was sind diese rechtlichen Hindernisse und gäbe es Möglichkeiten sie zu überwinden?

Die rechtliche Ausgangssituation ist zunächst einfach. Nach Paragraph 23 des Aufenthaltsgesetzes können die obersten Landesbehörden u.a. aus humanitären Gründen die Aufnahme von Ausländern anordnen. Zugleich benötigen sie dafür die Zustimmung („Einvernehmen“) des Bundesministeriums

des Innern. Dieses Erfordernis soll die Bundeseinheitlichkeit der Asyl- und Zuwanderungspolitik sicherstellen.

In seiner Antwort an den Berliner Innensenator Andreas Geisel beruft sich der Bundesinnenminister auf zwei Gründe, die gegen das Aufnahmeprogramm sprechen würden. Dabei geht es zunächst um die im Aufenthaltsgesetz als Zielrichtung der Vorschrift genannte Bundeseinheitlichkeit.

Das Erfordernis der Bundeseinheitlichkeit ist dabei in diesem Kontext ein zweischneidiger Wert. Der Wortlaut des Gesetzes spricht dafür, dass hier auch einzelne Bundesländer handeln dürfen. Darüber haben sich in der Tat bisher immer die Innenminister auf eine gemeinsame Vorgehensweise geeinigt. Zwingend ist dies allerdings nicht. Wäre immer ein Handeln aller Bundesländer erforderlich, so hätte es nahegelegen, den Paragraphen 23 andersherum aufzufäumen und von einer bundeseinheitlichen Lösung auszugehen, aus der sich einzelne Länder ausklinken können.

Der zweite Einwand des Bundesinnenministers bezieht sich auf das EU-Recht. Aus seinem Schreiben an den Berliner Innensenator geht hervor, dass das geplante Aufnahmeprogramm im Widerspruch zu den Regelungen des Dublin-Systems stehen würde. Ohnehin sei das Instrument der Länderaufnahme nicht für Fälle gedacht, in denen sich die fraglichen Personen bereits auf dem Hoheitsgebiet eines Staates der EU befinden. Dieses Argument überzeugt in der Sache ebenfalls nicht. Die Dublin-III-Verordnung hält Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren bereit. Verhindert werden soll neben ungesteuerter Sekundärmigration das Phänomen der „refugees in orbit“, also einer Situation in der sich kein EU-Mitgliedstaat findet, der bereit ist ein Asylverfahren durchzuführen. Darum geht es hier aber gerade nicht. Es ist diskutabel, ob es sinnvoll sein könnte, die Landesaufnahmeprogramme als Form des Selbsttritts

auch ein Asylverfahren durchzuführen. Das Dublin-System steht einer Aufnahme von Geflüchteten aus anderen EU-Mitgliedstaaten aber nicht entgegen, zumindest solange solche Aufnahmen in Absprache mit dem anderen Mitgliedstaat erfolgen.

Länderaufnahmepläne
entziehen das Thema
dem EU-Machtpoker

Eine andere Frage ist es, ob der Bundesinnenminister sein Einvernehmen rechtswidrig verweigert hat. Eine eindeutige Rechtswidrigkeit der Entscheidung Seehofers können wir nicht erkennen. Ebenso wie die Entscheidung der Länder für die Aufnahme von Geflüchteten eine Ermessensentscheidung ist, steht die Erteilung des Einvernehmens nach der gleichen Vorschrift im Ermessen des Bundesministeriums des Innern und ist nur begrenzt gerichtlich überprüfbar.

Ob überhaupt ein geeigneter Rechtsweg verfügbar ist, steht im Übrigen auf einem anderen Blatt. Und rechtspolitisch spricht auch einiges dagegen, den Konflikt in die Arena der Gerichte zu verlegen. Ein Erfolg der klagenden Länder könnte schnell zu einem Pyrrhussieg werden. Denn mit entsprechenden politischen Mehrheiten ließe sich die gesetzliche Möglichkeit zur Landesaufnahme auch ganz aus dem Aufenthaltsgesetz streichen.

Es wäre dem Bundesminister jedenfalls möglich gewesen, zu einer anderen Entscheidung zu kommen und den Ländern Berlin und Thüringen die Aufnahme von Geflüchteten von den griechischen Inseln im Geiste der europäischen Solidarität zu ermöglichen. Eine solche Entscheidung würde die gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik auch langfristig voranbringen. Denn die freiwillige Aufnahme durch Länder (und die zu ihnen gehörenden Gemeinden) würde das Thema ein Stück weit vom politischen Machtpoker zwi-

schen der EU und ihren Mitgliedstaaten befreien. Das stete Beharren auf einer gesamteuropäischen Lösung wird umso unglaublicher, je länger die humanitär unvermeidbaren Situationen auf den griechischen Inseln andauern.

Aber stehen nicht „Alleingänge“ einzelner Staaten, Bundesländer und Gemeinden einer europäischen Einigung in der Sache im Weg?

Wir meinen nein – und zwar aus der Überlegung heraus, dass hier Europa und seine Werte auch lokal gedacht werden müssen. Es handelte sich bei der Landesaufnahme beileibe nicht um einen deutschen Sonderweg. Vielmehr wäre die Erteilung des Einvernehmens durch das Bundesministerium des Innern ein doppeltes Signal: Unterstrichen würde gleichermaßen, dass die oftmals in diesem Kontext angeführten europäischen Werte ernst genommen werden, und dass die aufnehmenden deutschen Bundesländer und Kommunen Teil einer europäischen Bürgerbewegung sind.

Faktisch haben sich längst, auch in Mittelosteuropa, viele Kommunen bereiterklärt, Flüchtlinge aufzunehmen, auch aus eigenem Interesse. Ihre Zahl würde erheblich wachsen, wenn die EU die aufnahmebereiten Kommunen sowohl bei der Integration der Geflüchteten als auch – am besten in gleicher Höhe – bei der allgemein kommunalen Entwicklung für neue notwendige Investitionen unterstützen würde, etwa in Form eines europäischen „Kommunalen Integrations- und Entwicklungsfonds“.

Es ist an der Zeit, dass wir in Europa alle begreifen: Eine konstruktive Antwort auf die Asyl- und Flüchtlingsfrage würde viel Leid ersparen und Europa instand setzen, seine Rolle in der globalen Arena endlich zu spielen.

— Helmut Philipp Aust ist Professor für Öffentliches Recht an der Freien Universität Berlin. Gesine Schwan ist Präsidentin der Humboldt-Via-Drina Governance Platform und Vorsitzende der Grundwertekommission der SPD.

Corona-Pannen

Suboptimal

Eine Reisewarnung aussprechen ist letztlich ein Satz. Dass am Ende der dafür nötigen Wörter bereits an allen Flughäfen und Bahnhöfen nunmehr nötiges Personal bereitsteht, ist sicher wünschenswert – aber nur unter größten Anstrengungen machbar. Wenn wie jetzt nach der Reisewarnung für Mallorca in Berlin vorgekommen, Reiserückkehrer vor geschlossenen Teststationen an Flughäfen und am Bahnhof stehen, ist das darum suboptimal, aber keine Katastrophe. Die Urlauber hätten ihre Testergebnisse ohnehin nicht direkt in die Hand bekommen, sie sollten sich also so oder so erst mal von anderen isolieren. Aufregung ist an anderer Stelle nötiger. Bei den grundsätzlichen Fragen nämlich: Deutschlands hochfragmentiertes Gesundheitswesen ist keine Armee, die sich mit den nötigen Streifen auf den Schulterklappen befähigen ließe. Es muss kommuniziert und überzeugt werden, was in Krisen wertvolle Zeit kostet und für Reibungsverluste sorgt. Dass noch immer unklar ist, wer die von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn erlassene Testpflicht für Reiserückkehrer aus Risikogebieten umsetzen soll, zeigt ebenfalls Lücken. Die zu schließen muss Priorität sein, um nicht nach jeder neuen Corona-Verfügung erst mal in einen Zuständigkeitskleinkrieg zu geraten.

— Seiten 1, 2, 4 und 7

Daimler wacht auf

Zukunftszelle

Viele Jahre hieß es bei den deutschen Autoherstellern, die sich ja als Trendsetter und Technologieführer auf den Weltmärkten sehen, die Batterie-zelle sei „Commodity“: eine Ware wie Tausende andere, die man man bei Lieferanten kauft. Das sahen die in der alten Zeit erfolgreichen Wolfsburger „Car Guys“ Ferdinand Piëch und Martin Winterkorn ebenso wie Dieter Zetsche. Seit 15 Monaten ist der langjährige Daimler-Chef im Ruhestand – und nun bahnt sich auch in Stuttgart ein Strategiewechsel an. Die Batterie-zelle ist entscheidend für Reichweite und Ladezeit des Elektroautos und deshalb neben Design und Markenstrahlkraft das entscheidende Unterscheidungsmerkmal. Ein Handvoll asiatischer Hersteller dominiert das Zellengeschäft und kann den Autokonzernen auf dem explodierenden Markt mehr oder weniger die Preise diktieren. Die deutsche Politik – konkret die Ministerien für Wirtschaft und Wissenschaft – hat die Bedeutung von Batterien und Batteriezellen schon lange erkannt und steckt Milliarden in Forschungs- und Fertigungsprojekte. Jetzt folgt die Industrie: VW baut Zellen in Salzgitter, Porsche in Tübingen, BMW ein Batteriekompetenzzentrum in München und Daimler plant für Untertürkheim. Endlich. Die Politik war schneller als die Konzerne.

— Seite 13

Nürnberg, den 21.10.2020

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 26.10.2020 zu Anträgen der Fraktion DIE LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN zum Thema „Europäische Flüchtlingspolitik“

1. Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Michel Brandt, Dr André Hahn, Gökay Akbulut, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE: **„Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen“**: BT-Drucksache 19/22125 vom 08.09.2020.
2. Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Margarete Bause, Agnieszka Brugger, Dr. Konstantin von Notz, Annelena Baerbock, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Ottmar von Holtz, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Omid Nouripour, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Dr. Frithjof Schmidt, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: **„Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik.“** BT-Drucksache 19/18680 vom 21.04.2020.

Stellungnahme

Gegenstand dieser Anhörung sind zwei Entschließungsanträge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 08.09.2020 BT-Drucksache 19/22125 und Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vom 21.04.2020 BT-Drucksache 19/18680). Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission (KOM) einen umfassenden Reformvorschlag vorgelegt („Migrations- und Asylpaket“ vom 23.09.2020). Vor diesem Hintergrund werden in der folgenden Stellungnahme auch die Vorschläge der KOM berücksichtigt.

Die Stellungnahme befasst sich mit der Frage, wie sich die Vorstellungen der Fraktionen sowie der KOM bei einer Umsetzung auf die Verwaltungspraxis in Deutschland und hier insbesondere des für die Asylverfahren in Deutschland zuständigen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge auswirken würden.

1 Aufnahme und Registrierung

Zu Aufnahme und Registrierung, der ersten Phase des Asylverfahrens, stellen beide Entschließungsanträge Forderungen. DIE LINKE lehnt einen weitergehenden Schutz der Außengrenzen ab und fordert einen freien Zugang zum Asylverfahren (Antrag LINKE: II. b). BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN fordern EU-Aufnahmezentren zur Registrierung Schutzsuchender. Beamtinnen und Beamte der neu zu schaffenden EU-Asylagentur (EUAA) entscheiden dann, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Dabei sollen die Interessen der Antragstellenden berücksichtigt werden. Die Entscheidung ist rechtsmittelfähig (II, 1 Abs. 1). Nach der KOM soll grundsätzlich bei jeder illegalen Einreise zunächst ein Screening innerhalb von 5 Tagen an der

Grenze erfolgen. Während dieser Zeit gilt die Fiktion der Nichteinreise. Soweit ein Asylgesuch geäußert wird, soll die Registrierung in den nationalen und europäischen Systemen sowie die förmliche Asylantragstellung im Grenzstaat erfolgen. Im Regelfall sollen innerhalb der genannten 5 Tage eine Gesundheitsüberprüfung, Identitätsprüfung sowie ein Sicherheitsabgleich erfolgen (Screening VO).

Ich begrüße den Vorschlag der KOM, welcher auch von der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN aufgegriffen worden ist, eine einheitliche, verpflichtende Einreiseprüfung an den Außengrenzen einzuführen, mit Unterstützung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch EU-Agenturen (EASO/ EUAA und Frontex). Eine möglichst frühzeitige Registrierung, verbunden mit – und das ist besonders wichtig – einer Klärung der Identität und der Sicherheitsüberprüfung von Schutzsuchenden, ist für das weitere Asylverfahren von zentraler Bedeutung. Die Rahmenbedingungen des Screening-Verfahrens müssen dies zu jeder Zeit ermöglichen, um die hohen Qualitätsansprüche an die Erhebung und Feststellung dieser Daten zu gewährleisten.

Für eine umfassende **Identitätsfeststellung** inklusive der vollständigen Echtheitsprüfung von Ausweisdokumenten, dem Einsatz von IT-gestützten Identitätsmanagement-Tools wie dem Auslesen mobiler Datenträger und Namenstranskriptionsassistenten und einer verbindlichen medizinischen Altersfeststellung, wie sie meines Erachtens zwingend schon in der Screeningphase notwendig ist, ist die seitens der KOM vorgeschlagene 5-Tage-Frist zu knapp bemessen und sollte im Regelfall auf mindestens 10 Tage verlängert werden. Damit die Verwaltungspraxis in DEU nicht hinter den bereits erreichten hohen Standard zurückfällt, sollte aus Sicht des Bundesamtes die Screening VO (Art. 10 und 11) entsprechend ergänzt werden. Damit sämtliche Daten von Asylantragstellenden zum frühestmöglichen Zeitpunkt erhoben und allen am Gesamtprozess Beteiligten (nach einem Rechte- und Rollenkonzept) zur Verfügung gestellt werden können, sollten die Rechtsgrundlagen für eine verpflichtende Echtheitsprüfung von Ausweisdokumenten, für den Einsatz von IT-gestützten Identitätsmanagement-Tools sowie eine verpflichtende und für alle Mitgliedstaaten verbindliche medizinische Altersfeststellung geschaffen werden. Zum Schutz der Antragstellenden ist zudem ein Mechanismus zur Identifizierung von Vulnerabilitäten einschließlich verdeckter Vulnerabilitäten wie psychischer Erkrankungen notwendig, insbesondere, um möglichst frühzeitig entscheiden zu können, ob ein Grenzverfahren stattfinden darf. Dies setzt intensive Schulungen für das im Screening-Prozess eingesetzte Personal wie auch medizinische Fachkenntnisse externer Personen, respektive Abordnungen von speziell geschultem Personal nationaler Asylbehörden voraus. Zudem sind nicht nur die rechtlichen, sondern auch die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Erstkontaktbehörde die im Screening gewonnenen Daten umgehend an die jeweils als zuständig bestimmte Asylbehörde weitergeleitet und jene dort im Rahmen des Asylverfahrens genutzt werden können.

2 Zuständigkeitsbestimmung bzw. Lastenteilung

Bei der Frage, welcher Mitgliedstaat für einen Schutzsuchenden zuständig ist, sehen beide Entschließungsanträge weitgehenden Änderungsbedarf. Die Fraktion DIE LINKE (Antrag LINKE: II. g) will das Dublin-System abschaffen und durch ein „Free-Choice-System“ ersetzen, in dem die „berechtigten Wünsche und Interessen der Schutzsuchenden“ ausschlaggebend für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates sind. Dies diene auch der Vermeidung von Sekundärmigration. Eine etwaige ungleiche Verteilung von Schutzsuchenden müsse finanziell ausgeglichen werden.

Der Antrag der Fraktion die BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II. Abs. 6-9) sieht eine Verteilung der Schutzsuchenden auf die Mitgliedstaaten vor. Dabei gelte es, die „individuellen Bedarfe“ der

Schutzsuchenden ebenso zu berücksichtigen wie die Aufnahmebereitschaft einzelner Mitgliedstaaten. Für Aufnahmen sollten finanzielle Anreize geschaffen werden. Ein obligatorischer Verteilmechanismus trete nur bei mangelnder Aufnahmebereitschaft in Kraft.

Die KOM möchte die Zuständigkeit mit einem dreistufigen Phasenmodell regeln und hat dazu Entwürfe einer Management-VO sowie einer Krisen-VO vorgelegt. Bei einer moderaten Zahl von Schutzsuchenden (grüne Phase) findet weiterhin das Dublin-System Anwendung. Bei außerordentlichen Belastungen für einen Mitgliedstaat (gelbe Phase) sowie in einer allgemeinen Krisensituation (rote Phase) werden verbindliche Unterstützungsleistungen unterschiedlicher Art erforderlich. Die Zuständigkeit kann sich dann auch aus freiwilliger oder verpflichtender Relocation ergeben.

Lastenteilung: Sekundärmigration und Zunahme an Relocation-Fällen

Die weitgehende Beibehaltung des gegenwärtigen Dublin-Systems bedeutet auch ein Fortwirken der mit diesem System verbundenen Anreize zur Sekundärmigration (insbesondere der Zuständigkeitswechsel nach Ablauf der Überstellungsfrist). Von Sekundärmigration sind gegenwärtig einige EU-Mitgliedstaaten besonders überproportional betroffen, darunter insbesondere Deutschland. Da die Sekundärmigration entsprechend vielfältige, zusätzliche Belastungen für einige nationale Asylbehörden darstellt (Mehrfachanträge, Überstellungen in andere Mitgliedstaaten), sind europaweit umzusetzende Regelungen zur Vermeidung angezeigt. Das kann das Fortbestehen der Zuständigkeit eines einzigen Mitgliedstaates ohne Übergangsmöglichkeiten sein, aber auch Regelungen zur Limitierung von materiellen Anreizen für Sekundärmigration betreffen. So können die Aufnahmeleistungen bspw. ausschließlich durch in zuständigen Mitgliedstaat unabhängig vom Aufenthalt der Schutzsuchenden zu stellen sein.

Das von der KOM vorgeschlagene System ist aber einem „Free Choice-System“ vorzuziehen, da letzteres zu einer noch stärkeren Ungleichverteilung auf wenige Mitgliedstaaten und damit sicherlich zu einer deutlich stärkeren, permanenten Belastung der am Asylverfahren und der Aufnahme beteiligten Behörden führen würde. Auch bei den Integrationsleistungen würden nur wenige Mitgliedstaaten einseitig belastet. Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung wären zu erwarten.

Die Vorschläge des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN wie auch der KOM führen potentiell zu einem Anstieg der notwendigen Transfers von Schutzsuchenden zwischen den Mitgliedstaaten. Um diesen Anstieg zu bewältigen, müsste das Bundesamt verstärkt Ressourcen zur Umsetzung des Relocation-Programms einsetzen.

Familienzusammenführung

Beide Entschließungsanträge fordern einen erweiterten Schutz für Familien. Das Paket der KOM schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten für einen weiteren Kreis von Familienmitgliedern als bislang zuständig werden können, insbesondere auch für die Geschwister eines Antragstellers oder einer Antragstellerin.

Dies steht im Widerspruch zum bisher in den europäischen Rechtsakten zugrundegelegten, engen Familienbegriff, der lediglich den Ehegatten bzw. die Ehegattin sowie die Kinder umfasst. Die Ausweitung der berücksichtigungsfähigen Familienmitglieder wird zu Umsetzungsschwierigkeiten und Verzögerungen führen, da die Mitglieder des erweiterten Familienkreises oftmals nur schwer zu ermitteln sein werden und der Nachweis der Familienzugehörigkeit vielfach große Schwierigkeiten bereiten wird. Zudem werden dadurch Mitgliedstaaten wie Deutschland, die bereits eine große Zahl von Migrantinnen und Migranten aufgenommen haben, einseitig belastet, da sich unter ihnen oftmals Familienangehörige befinden werden. Familienangehörige über den Kreis

der Kernfamilie hinaus sollten daher allenfalls in einzelnen Härtefällen Berücksichtigung finden können.

3 Durchführung des Asylverfahrens

Die Fraktion DIE LINKE fordert den Verzicht auf beschleunigte Verfahren und fordert stattdessen eine umfassende Asylprüfung unabhängig von der Herkunft (II. f).

Die KOM schlägt neben einem regulären nationalen Verfahren noch zwei weitere Verfahren vor, das **Grenzverfahren** (AsylVerf-VO, Art. 41) für Antragstellende aus HKL mit einer Anerkennungsquote unter 20% (Fiktion der Nichteinreise, Dauer 12 Wochen), sowie das **beschleunigte Verfahren** für eine Reihe von Fallgruppen (max. Dauer des Verwaltungsverfahrens: 2 Monate).

Ein derartiges Grenzverfahren ist zu begrüßen, zumal dieses in Aussicht stellt, dass Personen ohne Schutzberechtigung nicht in die EU einreisen. Nach Einführung eines Grenzverfahrens wären auch für die Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland Anpassungen nötig. Dafür wäre eine umfassende Neukonzeption der deutschen Verfahrensabläufe erforderlich. So wäre insbesondere eine klare Fristenregelung für die Dauer des Rechtsschutzverfahrens im Rahmen der für das Grenzverfahren vorgesehenen 12 Wochenfrist notwendig (siehe Art. 41 Abs. 11, AsylVfVO), auch, um Verfahrensfristen europaweit ansatzweise vergleichbar zu machen. Hierzu bedürfte es Vorgaben im europäischen Recht, da das geltende Verwaltungsprozessrecht auf derart schnelle Verfahren nicht ausgerichtet ist.

Auch wenn das in Deutschland praktizierte Flughafenverfahren bereits Ähnlichkeiten zum Grenzverfahren aufweist, würden sowohl das Grenzverfahren als auch das beschleunigte Verfahren vom Bundesamt eine Umpriorisierung bei der Bearbeitung von Asylanträgen bedingen. Aufgrund der vorgeschlagenen Auswahlkriterien wäre das Bundesamt gehalten, eine Mehrzahl der Anträge im Grenz- oder beschleunigten Verfahren innerhalb knapper Frist zu prüfen. Dazu muss beim Bundesamt eine ausreichende Personalausstattung vorgehalten werden. Da EU-Außengrenzen innerhalb Deutschlands nur an Flughäfen und an der Küste existieren, müssten hier zur Durchführung des Grenzverfahrens entweder die entsprechenden Unterbringungskapazitäten deutlich erhöht oder aber Verteilmechanismen in bestehende Erstaufnahmeeinrichtungen erarbeitet werden.

4 IT-Systeme (Eurodac)

Die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II 1., Abs. 4) fordert eine zentrale Datenbank zur Speicherung der Registrierung sowie weiterer Fallunterlagen. Zugriff sollen nur die jeweils zuständige nationale Asylbehörde und die europäische Asylagentur haben.

Die KOM schlägt eine Weiterentwicklung der Eurodac-Datenbank vor (Eurodac-VO). Zusätzlich zu dem bisherigen Ziel der Information über Registrierung und Asylverfahren in anderen Mitgliedstaaten soll die Datenbank auch Auskunft geben über Resettlement, Sekundärmigration und Seenotrettung. Zu diesem Zweck sind neue Speichersachverhalte vorgesehen (u.a. Name, Alter, Geburtsdatum, Nationalität, Identitätsunterlagen sowie Informationen über Aufenthalte, Zuständigkeit MS, Zuständigkeitsübergang, Rückkehr). Zudem sollen ein Abgleich und eine Übertragung aller Kategorien und Daten möglich sein. Gegenwärtig ist dies nur für zwei Kategorien von Fingerabdrücken (KAT 1, KAT 2) möglich. Zum Zweck des Abgleichs und Austausches von Daten wird eine Interoperabilität mit nationalen Systemen gefordert.

Eine Erweiterung des Eurodac-Systems ist von großer Bedeutung. Diese würde dem Bundesamt eine effizientere und schnellere Bearbeitung von Asylverfahren ermöglichen. Die Umsetzung der geplanten Übermittlung und der Abgleich von Daten innerhalb der EU ist allerdings technisch an-

spruchsvoll und erfordert einen deutlich längeren Zeithorizont. Abhängig von der genauen Ausgestaltung dürften in Deutschland mehrere Systeme betroffen sein, insbesondere im Bereich der Registrierung (PIK sowie Polizeisysteme und Landessysteme zur Registrierung sowie unsere Asyl-Online-Schnittstelle). Ebenfalls betroffen sind die nachfolgenden Systeme im Anschluss an die Registrierung wie AZR, MARIS, INPOL, so dass umfangreiche Abstimmungen mit den zuständigen Behörden erforderlich sind. Abhängig von der genauen Ausgestaltung ergeben sich erforderliche Änderungen an der BAMF-BKA Schnittstelle bzw. ggf. BAMF-AZR-Schnittstelle und unseren internen Asyl-Fachanwendungen wie MARIS.

5 Zuständigkeiten europäischer und nationaler Behörden

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II., 1., Abs. 10) will die Rolle europäischer Behörden stärken. Eine EU Asylagentur soll nationale Asylbehörden bei der Durchführung von Asylverfahren unterstützen. Der Antrag von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN möchte die EU-Asylagentur mit der Registrierung an den Außengrenzen und der weiteren Verteilung betrauen. Die Kontrolle dieser Arbeit soll durch die Europäische Grundrechte-Agentur erfolgen. Die Entschließungsanträge beider Fraktionen und auch der Vorschlag der KOM sehen dabei vor, dass die Prüfung von Asylanträgen weiterhin nationalen Asylbehörden vorbehalten bleibt.

Auch die Vorschläge der KOM sehen vor, mit der Durchführung der Asylverfahren weiterhin die Asylbehörden der Mitgliedstaaten zu betrauen und keine einheitliche europäische Superbehörde für Asyl zu schaffen. Das ist zu begrüßen. In den zurückliegenden Jahren sind nicht zuletzt in Deutschland große Anstrengungen unternommen worden, die nationale Asylbehörde zu stärken. Darauf sollte aufgebaut werden. Im Übrigen wird die Unterstützung durch EASO bei der Durchführung des Screening-Verfahrens sowie durch FRONTEX beim Außengrenzschutz ausdrücklich begrüßt.

6 Resettlement

Sowohl die Fraktion DIE LINKE (II, c.) als auch die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II., 3.) fordern eine Ausweitung von Aufnahmen im Rahmen des Resettlement-Verfahrens.

Das Bundesamt führt Resettlement-Verfahren im jeweils von der Politik entschiedenen Umfang durch und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur deutschen Flüchtlingspolitik. Resettlement-Aufnahmen sind für die am Verfahren beteiligten Behörden des Bundes und der Länder mit Verwaltungsaufwand verbunden (Auswahl, Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung der aufzunehmenden Personen im Drittstaat, Transfer, Aufnahme und Anschlussunterbringung in Deutschland, etc.), für den das notwendige Personal zur Verfügung stehen muss. Dies gilt ebenfalls für eine Zunahme von Relocation-Fällen, in denen häufig noch ein Asylverfahren durchzuführen ist.

Im Hinblick auf die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands bleibt für eine Ausweitung von Resettlement und Relocation nur Raum, wenn es gelingt, im Rahmen der Überarbeitung des europäischen Asylrechts die illegale Migration von Personen ohne asylrechtlichen Schutzbedarf deutlich zu reduzieren.

7 Schlussbemerkung

Die Entschließungsanträge der Fraktionen thematisieren wichtige Herausforderungen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die Vorschläge der KOM enthalten wertvolle Vorschläge, wie diesen begegnet werden kann. Insgesamt stellen die Vorschläge der KOM aus Verwaltungssicht einen guten Bezugspunkt für die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asyl-

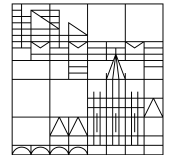
systems dar. Es sind meines Erachtens jedoch noch einige, teilweise auch weiterreichende Anpassungen erforderlich, damit diese ohne Qualitätseinbußen und mit vertretbarem Aufwand in die deutsche Verwaltungspraxis übernommen werden können.

Die Anreize zur **Sekundärmigration** im gegenwärtigen Asylsystem werden in den Anträgen der Fraktionen zu wenig thematisiert und von den Vorschlägen der KOM zu wenig adressiert. Gleichwohl gehört eine hohe Sekundärmigration zur gegenwärtigen Realität des europäischen Asylsystems. Daraus ergeben sich für alle nationale Verwaltungen und nicht zuletzt das Bundesamt zusätzliche Belastungen. Deshalb wären aus Sicht des Bundesamtes effektive Maßnahmen gegen Sekundärmigration weiterhin wünschenswert.

Aus Verwaltungsperspektive sind klare, eindeutige Regelungen für ein geordnetes Verfahren und eine gelingende, operative Umsetzung von besonderer Bedeutung. Entsprechend sollten die Vorschläge der KOM zusätzlich bei den folgenden Punkten eine deutliche Präzisierung erfahren: Bei der weiteren Ausgestaltung gilt es, **vulnerable Personengruppen** zu berücksichtigen und entsprechend geschultes Personal, welches durch medizinische Fachkräfte unterstützt wird, zur Identifikation von Vulnerabilitäten bereit zu stellen. Die im Bundesamt eingeführten Sonderbeauftragten können hierfür ein Beispiel sein.

Mitwirkungspflichten des Antragstellers sind im AsylG umfassend und sehr differenziert normiert, inklusive der Rechtsfolgen bei Verstößen gegen diese. Der bisher vorliegende Entwurf der AsylVfVO (Art. 7) ist diesbezüglich ein Rückschritt. Erforderlich wären Sanktionsmechanismen oder flexible Fristenregelungen im Rahmen des Screenings bzw. der unterschiedlichen Asylverfahren bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten. Andernfalls würde den verantwortlichen Behörden die Einhaltung der sehr kurzen Fristen beim Screening sowie im Grenz- und beschleunigten Verfahren zusätzlich erschwert. Die kurzen Bearbeitungsfristen wiederum machen auch europaweit einheitliche Regelungen zu **Rechtsmittelfristen** zwingend erforderlich.

Das Thema **Rückkehr** spielt in den vorliegenden Anträgen keine (Fraktion DIE LINKE) bzw. kaum eine Rolle (Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN). Für die Akzeptanz des Asylsystems ist es aber von grundlegender Bedeutung, dass die Ablehnung eines Asylantrags auch Folgen hat und dass Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in Deutschland das Land wieder verlassen. Die Vorschläge der KOM versprechen hier zumindest in Bezug auf das Grenzverfahren Fortschritte. Es bedarf jedoch weitergehender, auch inländischer Maßnahmen, um die Wahrscheinlichkeit einer schnellen Rückführung zu erhöhen. Hierfür sind auch die Regelungen der geltenden Rückführungsrichtlinie auf den Prüfstand zu stellen und den Anforderungen der Vollzugspraxis anzupassen. Erfahrungsgemäß steigt mit der Durchsetzung der Ausreisepflicht auch die Zahl der freiwilligen Ausreisen.



Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 26. Oktober 2020 über die

Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur europäischen Flüchtlingspolitik, [BT-Drs. 19/18680](#) vom 21. April 2020 und [BT-Drs. 19/22125](#) vom 8. September 2020.

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses und äußere mich wie folgt zu Hintergrund und Einzelfragen der Anträge, die ich im Lichte des zwischenzeitlich veröffentlichten „neue[n] Migrations- und Asylpakets“ so deute, dass diese sich zukunftsgerichtet auf den Inhalt der Kommissionsvorschläge beziehen.

I. Vorbemerkung	2
II. Einzelheiten	3
1. Screening als erster Verfahrensschritt	3
a. Begrenzter Neuigkeitswert	3
b. Rechtsschutz und Lebensunterhaltssicherung	4
c. Eine größere Rolle für die EU-Agenturen?	5
2. Faire und schnelle Grenzverfahren	6
a. Respekt für rechtsstaatliche Standards	7
b. Drohende Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis	8
c. Haftregeln: keine „geschlossenen Zentren“	10
3. Verhinderung der Sekundärmigration	11
a. Push- und Pull-Faktoren der Sekundärmigration	12

b.	Folgen für die Reformdiskussion	13
c.	„Zuckerbrot“: Berücksichtigung persönlicher Verbindungen	14
d.	Schnellere Überstellungsverfahren	15
e.	„Peitsche“: Sanktionen bei einer Rechtsverletzung	17
4.	Erweiterter Familienbegriff	17
5.	Staus Quo Reloaded: Zulässigkeit zweiter Asylverfahren	18
a.	Beibehaltung des Zuständigkeitsübergangs	19
b.	„Free Choice“ als Alternative?	20
6.	Begrenzter Sozialleistungsausschluss	22
a.	Umsetzungsmöglichkeiten in Deutschland	22
b.	Fehlende Harmonisierung sonstiger Wanderungsanreize	24

I. VORBEMERKUNG

Ich führte anlässlich einer vergleichbaren Anhörung im April 2018 bereits aus, dass es keine neue Erkenntnis ist, dass das Migrationsgeschehen seinem Wesen nach ein grenzüberschreitendes Phänomen ist und daher eine **kluge Migrationspolitik überstaatlich vernetzt** vorgeht. Das gilt für die staatliche Steuerung ebenso wie für wirksame Schutzmechanismen. Beides kann angesichts von Massenfluchtbewegungen nachhaltig von den Staaten alleine nicht gewährleistet werden.¹ Wer auf nationale Alleingänge setzt, wird eine nachhaltige Steuerung nach dem Vorbild der EU-Türkei-Kooperation nicht erreichen können. Umgekehrt müssen die Befürworter des Flüchtlingsschutzes der Gefahr vorbeugen, eine jede Restriktion als Unterminierung des Asylrechts zu kritisieren. Eine Kooperation innerhalb Europas und mit Drittstaaten steht daher nicht im Widerspruch zum internationalen Flüchtlingsrecht, sondern ist dessen Erfolgsvoraussetzung. Dies **anerkennt auch die Genfer Flüchtlingskonvention**: „[E]ine zufriedenstellende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt ha[ben], [kann] ohne internationale Zusammenarbeit ... nicht erreicht werden.“²

Das **Grundgesetz** unterstützt die Suche nach einer europäischen Lösung. So ermöglichte der Asylkompromiss des Jahres 1993 zugleich die Ratifikation der Übereinkommen von Schengen und Dublin, die seither die deutsche Drittstaatsregelung überlagern.³ So heißt es schon in der BVerfG-Entscheidung von 1996, dass die Neuregelung sich „von dem bisherigen Konzept ab[wendet], die Probleme, die mit der Aufnahme von politischen Flüchtlingen verbunden sind, allein durch Regelungen des innerstaatlichen Rechts zu lösen.“⁴ Das „neue“ Migrations- und Asylpaket, das die EU-Kommission am 23. September 2020 vorstellte, setzt diese Entwicklung konsequent fort und kombiniert staatliche Steuerungsanliegen mit dem

¹ Siehe Daniel Thym, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. April 2018 zur Reform der europäischen Asylgesetzgebung, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)26 F](#), S. 2 f.

² Erwägung 4 der Präambel der GFK.

³ Siehe Art. 16a Abs. 5 GG, der für Sekundärrecht, wie die Dublin III-VO, durch Art. 23 Abs. 1 GG überlagert wird, weshalb die EU-Regeln heute in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG dem deutschen Recht vorgehen.

⁴ BVerfGE 94, 49 (85, Rn. 162) – [Sichere Drittstaaten](#).

flüchtlingsrechtlichen Schutzbedarf. Bei dessen Bewertung sollte man sich **vor falschen Alternativen hüten**. Es geht nicht um eine binäre Entscheidung zwischen Schutz oder Kontrolle, sondern um die Kombination von rechtlichen und moralischen Schutzanliegen mit legitimen staatlichen Steuerungsinteressen.⁵ Hierfür stellen die Grundrechte und die GFK nur den Rahmen, der, wie immer, politisch zu füllen ist.

Bei der Lektüre und der Bewertung der Kommissionsvorschläge ist es – mehr noch als sonst – notwendig, sich über die Pressematerialien und die politischen Begleitdokumente hinaus mit den gesetzgeberischen Einzelheiten zu beschäftigen. Hierbei ergibt sich teilweise ein anderes Bild als es die öffentlichkeitswirksamen Bekenntnisse der EU-Kommission zu einem „neue[n] ... Paket“⁶ darstellen, das angeblich einen „Neuanfang“ wagt, den die Pressemitteilung der Kommission vollmundig versprach, denn „[d]as aktuelle System funktioniert nicht mehr.“⁷ Wenn man den Vorhang der Öffentlichkeitsarbeit bei Seite schiebt, zeigt sich **an relevanten Stellen sehr viel mehr Kontinuität, als es auf den ersten Anblick scheint**. Dies gilt vor allem für die für Deutschland so wichtige Frage des Dublin-Systems mit seinen Regeln über die solidarische Lastenteilung und die Sekundärmigration.

II. EINZELHEITEN

1. SCREENING ALS ERSTER VERFAHRENSSCHRITT

Im vergangenen Herbst hatte die Bundesregierung im Vorfeld der aktuellen Ratspräsidentschaft ein Nonpaper informell vorgestellt, das eine „verpflichtende Vorprüfung“ an den Außengrenzen gefordert hatte.⁸ Auf den ersten Blick hat sich diese Idee durchgesetzt: Ein wichtiges Element der Kommissionsvorschläge ist es, „erstmal ein Screening vor der Einreise“⁹ vorzusehen, das noch dazu in einer eigenständigen „Screening-Verordnung“ niedergelegt werden soll, die – wie die meisten Gesetzgebungsvorschläge – bisher nur in englischer Sprache vorliegt.¹⁰ Diese Screening-Verordnung soll einer der Nachfolgerechtsakte für das angeblich abgeschaffte Dublin-System darstellen. **Viel Neues enthält der Vorschlag nicht**, einmal abgesehen von einem obligatorischen Gesundheitsscreening, das in Zeiten des Coronavirus die meisten Mitgliedstaaten ohnehin längst durchführen.

a. Begrenzter Neuigkeitswert

Ein Beispiel veranschaulicht den begrenzten Neuigkeitswert. Ein zentraler Inhalt des Screenings ist die Vorgabe: „the identity of third-country nationals ... shall be verified or established“

⁵ Hierzu Daniel Thym, Humanität und Härte, [Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juni 2019, S. 6](#); und ders., Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2018, 193-200](#).

⁶ Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, [COM\(2020\) 609](#) v. 23.9.2020.

⁷ Kommission, Ein Neuanfang in der Migrationspolitik, [Pressemitteilung IP/20/1706](#) v. 23.9.2020.

⁸ Siehe Food for Thought, Outline for reorienting the Common European Asylum System, [13.11.2019](#).

⁹ So die Pressemitteilung (Fn. 7).

¹⁰ Siehe den Commission Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders, [COM\(2020\) 612](#) of 23.9.2020.

(Art. 10 Abs. 1). Wenn dies gelänge, würde das Asylverfahren erleichtert, denn die Identität bleibt in der Praxis vor allem dann unklar, wenn jemand eine geringe Bleibechance hat. Die Verordnung verspricht auf den ersten Blick, dass das Screening dies binnen der Maximaldauer von fünf Tagen im Normalfall sowie zehn Tagen in Krisenzeiten leistet (Art. 6 Abs. 3). Auf den zweiten Blick sieht das anders aus, denn die **Verordnung kann die Identitätsklärung nicht garantieren**. Obligatorisch ist offenbar nur der Abgleich mit diversen Datenbanken. Allgemein genannt werden auch sonstige Erkenntnisquellen, was offenbar auf die Auswertung von Handy-Daten abzielt (Art. 10 Abs. 1 Buchst. b), in der Sache aber so unbestimmt bleibt, dass keine einheitlichen Standards etabliert werden. Es ist bezeichnend, dass das Ergebnis des Screenings in einem betont kurzen Formblatt festgehalten werden soll (Art. 13 i.V.m. Anhang), in dem es überraschend direkt heißt, dass die Staatsangehörigkeit eine „vorläufige Festlegung“ sei. Damit leistet das Screening nicht viel mehr, als schon bisher obligatorisch ist, wenn Asylanträge registriert werden.

b. Rechtsschutz und Lebensunterhaltssicherung

Bei der Bewertung der Screening-Verordnung fällt auf, dass die Kommission **keine förmliche Entscheidung mit Rechtsschutz** vorsieht. Das Screening ist gleichsam ein vorläufiger Verfahrensschritt, der abhängig von den Umständen des Einzelfalls zu einem Asylverfahren (regulär oder als Grenzverfahren), zur Einreiseverweigerung nach dem Grenzkodex, der legalen Einreiseerlaubnis aufgrund nationalen Rechts oder auch zu einer Rückkehrentscheidung im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie führt. Diese Rechtskonstruktion wäre im deutschen Verwaltungsrecht vergleichsweise unproblematisch zulässig, soweit das Ergebnis des Screenings keinen eigenen Verwaltungsakt darstellt, sondern als unselbstständige Verfahrenshandlung nur gemeinsam mit der nachfolgenden Entscheidung angefochten werden kann.¹¹ Es spricht viel dafür, dass der EuGH dies ähnlich sieht, weil ein früheres **EuGH-Urteil anerkannte, dass Verfahrenswischenschritte nicht eigenständig anfechtbar sein müssen**, soweit dies zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist.¹²

Unklar bleibt, inwiefern während des Screenings die Aufnahme-richtlinie gilt und mithin „ein angemessener Lebensstandard [gewährleistet ist], der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.“¹³ Auf den ersten Blick scheint das nicht der Fall zu sein, weil der geänderte Vorschlag für eine Verfahrensverordnung vorzusehen scheint, dass diese erst nach dem Screening greift.¹⁴ Bei näherer Betrachtung gilt dies freilich nur für die Registrierungsregeln, nicht jedoch die Antrag-

¹¹ Vgl. § 44a VwGO.

¹² Siehe EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, [EU:C:2011:524](#), Rn. 40-44, 54, 57 ff. hinsichtlich der Entscheidung, ein Asylverfahren durchzuführen, die gemeinsam mit der Endentscheidung überprüft werden kann.

¹³ So Art. 17 Abs. 2 der aktuellen Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU.

¹⁴ Siehe Art. 26 f. des Amended Proposal for a Regulation establishing a common procedure for international protection in the Union, [COM\(2020\) 611](#) of 23.9.2020.

stellung als solche, die nach dem europäischen Asylverfahrensrecht der Registrierung konzeptuell vorgelagert ist.¹⁵ Da jedoch Asylbewerberleistungen ab Antragstellung zu gewährleisten sind,¹⁶ muss **schon während des Screenings ein angemessener Lebensstandard gemäß der Aufnahmerichtlinie gewährleistet** sein. Dies gilt umso mehr, als Art. 14 der Screening-Verordnung selbst davon ausgeht, dass ein Asylantrag bereits vor Beginn des Screenings gestellt werden kann. Ob dies der Fall ist, hängt immer von den Umständen des Einzelfalls ab, wie der EuGH in einem aktuellen Urteil klarstellte.¹⁷

c. Eine größere Rolle für die EU-Agenturen?

Ein Vergleich mit dem Nonpaper der heutigen Ratspräsidentschaft zeigt, wo die Kommission mutiger hätte sein können. Ausdrücklich hatte das Nonpaper erwogen, die Vorprüfung schrittweise der künftigen EU-Asylagentur zu übertragen (das derzeitige EU-Asylbüro namens EASO mit Sitz in Malta).¹⁸ **In Übereinstimmung mit den Überlegungen der Bundesregierung fordern auch Bündnis 90/Die Grünen „Registrierungszentren, die europäische Einrichtungen sind“**¹⁹, auch wenn sich im Detail wichtige Unterschiede zeigen, weil die Grünen offenbar nicht nur das Screening-Verfahren europäischen Beamten übertragen wollen, sondern auch die Unterbringung supranational organisieren möchten. Auch eine Übergangszeit für eine schrittweise Verantwortungsübertragung ist nicht vorgesehen (angesichts des knappen Wortlauts der Empfehlung aber auch nicht ausgeschlossen). In der Praxis wären diese beiden Gesichtspunkte gleichwohl wichtig, weil die EU über keinerlei Erfahrung verfügt, dezentral die Unterbringung von zehntausenden Personen zu organisieren oder auch nur kurze eigene Verfahren durchzuführen. Entsprechende Ressourcen und Verwaltungsmodelle müssten erst aufgebaut werden. Das braucht Zeit.

In den Kommissionsvorschlägen blieb von der europäischen Verantwortung nur eine allgemeine Aussage übrig, dass nämlich die **künftige Asylagentur sowie Frontex die Mitgliedstaaten „innerhalb des Mandats“ unterstützen** sollen (Art. 6 Abs. 7). Damit bleibt es im Wesentlichen beim Status quo. Für Frontex ist das die neue Verordnung von 2019, die bereits erweiterte Zuständigkeiten vorsieht, allerdings keine eigenständige Verfahrensbearbeitung zulässt.²⁰ Im Fall der Asylagentur wurden sich das Europäische Parlament und der Rat bereits

¹⁵ Hierzu Art. 25 des ursprünglichen und insofern unveränderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung, [COM\(2016\) 467](#) v. 13.7.2016; zur Abstufung siehe auch EuGH, *Ministerio Fiscal*, C-36/20 PPU, [EU:C:2020:495](#), insb. Rn. 86-94; und EuGH, *Mengesteab*, C-670/16, [EU:C:2017:587](#), Rn. 74 ff.

¹⁶ Vgl. EuGH, *Cimade & GISTI*, C-179/11, [EU:C:2012:594](#), Rn. 36-50.

¹⁷ Siehe EuGH, *Ministerio Fiscal* (Fn. 15), Rn. 86 ff.

¹⁸ Hierzu bereits Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, [Jahresgutachten 2017](#), S. 34-39.

¹⁹ Bündnis 90/Die Grünen, Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik, [BT-Drs. 19/18680](#) v. 21.4.2020, Nr. 1 Sps. 1.

²⁰ Siehe die geänderte Frontex-Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache ([ABl. 2019 L 295/1](#)); sowie *Raphael Bossong*, Der Ausbau von Frontex. Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz, SWP-Aktuell 2019/A 66, [November 2019](#).

im Grundsatz einig, ebenfalls mehr Befugnisse vorzusehen,²¹ die sich freilich gleichfalls auf eine Unterstützung der Mitgliedstaaten beschränken (die EASO unabhängig vom aktuell begrenzten Mandat vielfach schon heute durchführt²²). Die Idee einer supranationalen Verantwortung verfolgt die Kommission nicht weiter, auch wenn das **Pilotprojekt für gemeinschaftlich gemanagte Zentren nach dem Brand des Moria-Camps**²³ den Agenturen eine größere Rolle geben könnte, die ggfls. dazu im anstehenden Gesetzgebungsprozess noch in die vorgeschlagenen Rechtsakte eingearbeitet werden könnte.

Mit den EU-Verträgen könnte eine solche größere Rolle der EU-Agenturen durchaus vereinbar sein, solange die EU-Agenturen vorrangig in den Fällen handeln, in denen die nationalen Behörden es alleine nicht schaffen. Zwar geht das Primärrecht vom indirekten Vollzug als Regelfall aus, sodass eine umfassende Föderalisierung der Asylentscheidungen in einer Art „EU-BAMF“ eine Vertragsänderung erfordert. Dies schließt aber nicht aus, dass punktuell EU-Behörden am Vollzug mitwirken. Ob dies zulässig ist, richtet sich letztlich nach der Kompetenzgrundlage.²⁴ Im Fall der Art. 77 f. AEUV sprechen gute Argumente dafür, dass unterhalb der Schwelle einer Supranationalisierung **im Einklang mit der EuGH-Judikatur zu vergleichbaren Rechtsgrundlagen verschiedene Modelle denkbar sind, wie die Agenturen die Mitgliedstaaten unterstützen und einzelne Verfahrensschritte supranationalisiert werden**.²⁵ Die sogenannte „Meroni-Doktrin“ stünde einem solchen Schritt nicht entgegen, denn es geht um die einzelfallbezogene Rechtskonkretisierung, nicht aber um eine autonome Politikgestaltung durch unabhängige Agenturen.²⁶

2. FAIRE UND SCHNELLE GRENZVERFAHREN

Für die praktische Funktionsweise eines jeden Asylsystems ist entscheidend, dass möglichst schnell *und* zuverlässig über die Schutzbedürftigkeit entschieden wird. Dies kann durch Asylverfahren nach europäischen Standards an den Außengrenzen realisiert werden, für die sich **schon der Koalitionsvertrag der Großen Koalition** aussprach. Die Bundesregierung unterstützt „eine gemeinsame Durchführung von Asylverfahren überwiegend an den Außengren-

²¹ Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union ..., [COM\(2016\) 271](#) v. 4.5.2016, den diesbezüglichen Verhandlungsstand gemäß [Rats-Dok. 10555/17](#) v. 27.7.2017; und den späteren Änderungsvorschlag [COM\(2018\) 633](#) v. 12.9.2018.

²² Näher *Evangelia (Lilian) Tsourdi*, Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation through the European Asylum Support Office, [European Papers 1 \(2016\), 997-1031](#); und *David Fernandez Rojo/Salvatore Nicolosi*, Out of Control? The Case of the European Asylum Support Office, in: Miroslava Scholten/Alex Brenninkmeijer (Hrsg.): *Controlling EU Agencies* (Elgar, 2020), S. 177-194.

²³ Siehe hierzu allgemein die Ankündigung der Kommission (Fn. 6), S. 3.

²⁴ Instruktiv *Roman Lehner*, Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde, in: ders./Friederike Wapler (Hrsg.): *Die herausgeforderte Rechtsordnung* (BWV, 2018), S. 183 (190 ff.).

²⁵ Siehe Daniel Thym, in: Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hrsg.): *BeckOK AusIR*, Edition 26 ([C.H. Beck, 2020](#)), Art. 77 AEUV, Rn. 18, 37; und *Lehner* (Fn. 24), S. 202 ff.

²⁶ Vgl. EuGH, *Vereinigtes Königreich/Rat & Parlament (ESMA)*, C-270/12, [EU:C:2014:18](#); und *Carl Fredrik Bergström*, Shaping the New System for Delegation of Powers to EU Agencies: *United Kingdom v. European Parliament and Council* (Short selling), *Common Market Law Review* 52 (2015), 219 (219–242).

zen sowie gemeinsame Rückführungen von dort. Dabei werden europäische Menschenrechtsstandards eingehalten.“²⁷ Die Kommission verfolgt eine ähnliche Leitlinie, die auf die bestehende Gesetzgebung und die – vielfach defizitäre – Praxis der sogenannten „Hotspots“ an den Außengrenzen aufbaut, künftig jedoch gänzlich neue Regeln vorsieht, die nach der Terminologie des EU-Asylrechts als „Grenzverfahren“ bezeichnet werden. Die Grenzverfahren stehen im Zentrum der öffentlichen **Kritik vor allem durch Nichtregierungsorganisationen**, die davor warnen, dass der Zugang zum Asylrecht unterminiert würde und eine massenhafte Inhaftierung drohte. Jedenfalls auf der Ebene des positiven Gesetzesrechts rechtfertigen die Kommissionsvorschläge dieses Fazit so nicht.

a. Respekt für rechtsstaatliche Standards

Schon bisher kennt die Asylverfahrensrichtlinie ein Grenzverfahren,²⁸ das in Deutschland ganz konkret etwa an internationalen Flughäfen durchgeführt wird.²⁹ Auch andere Mitgliedstaaten haben ebenfalls Grenzverfahren mit unterschiedlichen Regeln.³⁰ An sich sind Grenzverfahren ganz **normale Asylverfahren mit strengeren Regeln und kürzeren Fristen**. Man kann insofern von einem Verfahren „Asylprüfung zweiter Klasse“³¹ sprechen, solange man die negative Konnotation dieser Begrifflichkeit nicht so versteht, dass sie gleichsam automatisch „rechtsstaatlichen Mindeststandards nicht genügen“ und daher mit dem Flüchtlingsrecht unvereinbar seien.³² Vielmehr umfasst das EU-Gesetzgebungspaket detaillierte Vorgaben, die rechtsstaatliche Standards hervorheben.

Trotz der strengeren Regeln und kürzeren Fristen soll für das künftige Grenzverfahren nach dem Willen der EU-Kommission weiterhin eine Einzelfallprüfung obligatorisch sein,³³ die auch künftig einem gerichtlichen Rechtsschutz unterliegt, der eine „umfassende Exnunc-Prüfung“ vorsieht, die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt.³⁴ Der Rechtsweg wird auf eine Instanz beschränkt, was der EuGH jedoch anerkennt.³⁵ Rechtsbeistand und sonstige Hilfe kann es nach allgemeinen Regeln auch kostenlos geben,³⁶ die man – so dies politisch gewünscht sein sollte – weiter ausbauen könnte, etwa durch eine immer kostenlose und unabhängige Rechts- bzw. Verfahrensberatung,³⁷ mit der insbesondere die Niederlande

²⁷ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7.2.2018, S. 104; siehe auch SVR (Fn. 18), S. 34 ff.

²⁸ Siehe Art. 43 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

²⁹ Siehe § 18a AsylG.

³⁰ Im Überblick siehe EASO, Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries, [2020](#).

³¹ So Die Linke, Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen, [BT-Drs. 19/22125](#) vom 8.9.2020, Buchst. f.

³² So jedoch Die Linke (Fn. 31), Buchst. f.

³³ So Art. 11-13 des in diesem Punkt unveränderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 15).

³⁴ Art. 53 Abs. 3 des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung (Fn. 14); eigene Übersetzung in Anlehnung an Art. 46 Abs. 3 der RL 2013/32/EU.

³⁵ So ausdrücklich EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, [EU:C:2011:524](#), Rn. 69.

³⁶ Siehe Art. 14-17 des ursprünglichen Vorschlags (Rn. 15) sowie Art. 47 UAbs. 3 GRCh; siehe auch EuGH, *Boudjlida*, C-249/13, [EU:C:2014:2431](#), Rn. 64 f.

³⁷ So Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1. Sps. 3.

und die Schweiz im Kontext beschleunigter Asylverfahren gute Erfahrungen gemacht haben.³⁸ Auf dem Papier sind die Vorschläge zum Grenzverfahren also streng, verstoßen jedoch nicht gegen rechtsstaatliche Standards. Auch die **Rechtsprechung anerkennt, dass rechtsstaatliche Grenzverfahren im Einklang mit den Menschenrechten möglich sind**. Sie wurden vom BVerfG³⁹ ebenso akzeptiert wie vom EGMR⁴⁰ und dem EuGH, der jedoch zugleich die ungarische Praxis als rechtswidrig brandmarkte.⁴¹

b. Drohende Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis

Ein generelles Problem der europäischen Asylpolitik ist die vielfache Diskrepanz zwischen gesetzlichen Vorgaben und behördlicher Praxis, die insbesondere an den europäischen Außengrenzen immer wieder zu rechtswidrigem Verhalten führt. Dies gilt für die unzureichenden Unterbringungsstandards auf den griechischen Inseln, die selten den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie genügen,⁴² ebenso wie für den Vorwurf illegaler Pushbacks anstelle eines effektiven Asylverfahrenszugangs. Doch auch mit Blick auf die Garantien in der Asylverfahrensrichtlinie gibt es Defizite, wie die Erfahrungen mit den griechischen Inseln bekräftigen. Insofern ist die **Sorge durchaus berechtigt, dass die strengen und gleichwohl rechtsstaatlichen Vorgaben der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung für das Grenzverfahren in der Praxis an den Außengrenzen ins Leere laufen**.

Aus diesem Grund ist es sehr gut nachvollziehbar, dass eine bessere Kontrolle gefordert wird,⁴³ um das **mitgliedstaatliche Verhalten an den Außengrenzen einem effektiven Monitoring zu unterwerfen**, vor allem dann, wenn die EU-Agenturen beteiligt sind. Während ein solches Monitoring für die Grenzschutzagentur Frontex bereits besteht,⁴⁴ muss es für die nationalen Asylverfahren sowie die künftige Asylagentur erst aufgebaut werden – und auch im Fall von Frontex ist ein ergänzendes Monitoring für nationales Handeln in denjenigen Fällen angezeigt, in denen die EU-Behörde nicht beteiligt ist. Beides schlägt die Kommission aufzubauen vor, auch wenn wichtige Einzelheiten noch nicht feststehen und mithin entscheidende Fragen erst noch zu klären sein werden.⁴⁵

³⁸ Näher *Dietrich Thränhardt*, *Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland*, Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung 2016.

³⁹ Siehe BVerfGE 94, 166 (198 ff.) – [Flughafenverfahren](#).

⁴⁰ So zuletzt ausdrücklich die Große Kammer gemäß EGMR, Urte. v. 21.11.2019 [GK], [Nr. 47287/15](#), *Ilias & Ahmed gegen Ungarn*; grundlegend EGMR, Urte. v. 25.6.1996, [Nr. 19776/92](#), *Amuur gegen Frankreich*, Rn. 42 ff.

⁴¹ Siehe EuGH, *Országos Idegenrendészeti, C-924/19 PPU & C-925/19 PPU*, [EU:C:2020:367](#).

⁴² Eine andere Frage ist, ob zusätzlich zur Sekundärrechtsverletzung auch ein Menschenrechtsverstoß vorliegt, den zumindest der EGMR zuletzt nicht immer bejahte; so für das Zentrum „Vial“ auf Chios EGMR, Urte. v. 25.1.2018, [Nr. 22696/16](#), *J.R. et al. gegen Griechenland*, Rn. 136-147; und für das italienische Lampedusa EGMR, Urte. v. 12.12.2016 [GK], [Nr. 16483/12](#), *Khlaifia u.a. gegen Italien*, Rn. 170 ff. unter Verweis unter anderem auf die hohen Zugangszahlen und praktischen Schwierigkeiten.

⁴³ So Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1. Sps. 5; sowie Die Linke (Fn. 31), Buchst. e, wenn auch kombiniert mit weiteren Forderungen wie derjenigen nach der Auflösung von Frontex.

⁴⁴ Zur Praxis und verbleibenden Defiziten siehe *Thomas Groß*, *Defizite des Grundrechtsschutzes bei FRONTEX-Einsätzen*, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2020, 51-58.

⁴⁵ Siehe Kommission (Fn. 6), S. 6.

Eine Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis besteht freilich nicht nur bei den Schutzstandards für Migranten und Flüchtlinge. So verspricht die Kommission, das **Grenzverfahren unter Einschluss des Rechtsschutzes künftig binnen zwölf Wochen abzuschließen**,⁴⁶ wobei die Frist in Krisenzeiten auf 20 Wochen ausgeweitet werden kann.⁴⁷ Hinzu kommt derselbe Zeitraum für die Rückführung, die die Kommission ebenfalls dem Grenzverfahren zuordnet, so der Asylantrag abgelehnt wird.⁴⁸ Erreicht werden soll die Gesamtdauer von unter einem Jahr durch kürzere Klagefristen von einer Woche bei einer eindeutigen Ablehnung, einheitliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren für den Asylbescheid und die Rückkehrentscheidung, strengere Regeln zur aufschiebenden Wirkung von Klagen sowie die Reduktion des Rechtswegs auf eine Instanz.⁴⁹ Die Frist zur freiwilligen Ausreise soll maximal 15 Tage betragen und damit auch kürzer ausfallen können.⁵⁰

Doch wer garantiert, dass die nationalen Behörden und Gerichte diese Fristen in der Praxis einhalten? Schon bisher steht in Art. 31 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie, dass ein Asylverfahren nur sechs Monate dauern soll. **Auf den griechischen Inseln sind schnelle Verfahren bisher eine Illusion.** Sie funktionieren ebenso wenig wie die Rückführung im Einklang mit der EU-Türkei-Erklärung, die bisher nur bei einer kleinen Minderheit der Antragsteller realisiert wurde.⁵¹ Die Verfahren und der Rechtsschutz ziehen sich größtenteils über Jahre hin. So droht mit der versprochenen Effektivität durch schnelle Verfahren dasselbe wie mit den Rechten von Asylsuchenden: in der Praxis kommen die europäischen Regeln leider nicht immer an. Gewiss können die EU-Agenturen das Problem alleine nicht beheben, aber sie bleiben das beste Instrument, das wir haben, um faire *und* schnelle Verfahren zu garantieren. Es ist daher für den Erfolg des Asylpakets zentral, dass parallel die Befugnisse von Frontex und EASO gesetzgeberisch ausgeweitet und vor allem auch der Kapazitätsausbau administrativ und finanziell schnell vollzogen werden wird.

Für den Fall, dass das Grenzverfahren nicht binnen der vorgegebenen Frist beendet werden kann, muss – ebenso wie bisher – ein reguläres Asylverfahren angewandt werden.⁵² Es gelten dann die normalen Regeln des nationalen und europäischen Asylverfahrensrechts. Dies führt typischerweise zu einer Verfahrensverlängerung, muss jedoch nicht bedeuten, dass automatisch eine Weiterwanderung etwa nach Deutschland möglich ist. Auch reguläre Asylverfahren sowie die Regelungen für die Rückkehr abgelehnter Asylbewerber können mit **gesetzgeberischen und praktischen Vorkehrungen verbunden werden, die eine Sekundärmigration**

⁴⁶ Siehe Art. 41 Abs. 11 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁴⁷ Siehe Art. 4 Buchst. b des Vorschlags für eine Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, [COM\(2020\) 613](#) v. 23.9.2020.

⁴⁸ Vgl. Art. 41a Abs. 2 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁴⁹ Siehe Art. 35a, 53 f. des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁵⁰ Siehe Art. 41a Abs. 4 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁵¹ Näher die Mitteilung der Kommission, [COM\(2019\) 481](#) v. 16.10.2019, S. 7.

⁵² Siehe Art. 41 Abs. 11 UAbs. 1 S. 3 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

verhindern sollen (hierzu Abschnitt II.3.). Dies gilt umso mehr, als auch während des Grenzverfahrens eine Weiterwanderung möglich sein kann.

c. Haftregeln: keine „geschlossenen Zentren“

Ein zentraler Diskussionspunkt, auch innerstaatlich, ist die Frage der Inhaftierung. So fordert Bündnis 90/Die Grünen ausdrücklich „offene“ Registrierungszentren,⁵³ während Die Linke der Bundesregierung vorwirft, dass deren ursprüngliche Vorschläge „auf eine generelle Inhaftierung und Entrechtung von Schutzsuchenden hinaus(laufen)“.⁵⁴ Eine Bewertung der Kommissionsvorschläge ist nicht ganz einfach, weil diese – ähnlich wie das geltende Recht⁵⁵ – durchaus widersprüchliche Angaben enthalten, wie sich das Grenzverfahren zur Bewegungsfreiheit verhält. So bekräftigt die Kommission, dass **Screening und Grenzverfahren keine förmliche Einreiseerlaubnis beinhalten**.⁵⁶ Es erfolgt also das, was in der deutschen Diskussion als „Fiktion der Nichteinreise“ schon manche Missverständnisse verursachte, weil dies teilweise als förmliche Rechtlosigkeit verstanden wird, obgleich es bei diesem Rechtsinstitut um eine verwaltungsrechtliche Fiktion geht, die die Geltung der Grundrechte und der sonstigen Verfahrensgarantien nicht beseitigt.⁵⁷

Nun klingt eine fingierte Nichteinreise nach einer haftähnlichen Situation, ganz ähnlich wie im deutschen Flughafenverfahren. Allerdings sagt die Kommission zugleich, dass eine **Haft im Einzelfall angeordnet werden muss** und mithin offenbar nicht automatisch mit dem Grenzverfahren einhergeht.⁵⁸ Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass das Grenzverfahren einen Haftgrund darstellen soll, weil ein Haftgrund eine Freiheitsentziehung nur rechtfertigt, wenn *ergänzend* eine Einzelfallprüfung durchgeführt wurde, die zugleich prüft, ob mildere Mittel angewandt werden können.⁵⁹ Diese Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung entspricht dem EuGH-Urteil zu den ungarischen Transitzone,⁶⁰ das sich auf die aktuell geltende Aufnahmerichtlinie gestützt hatte, die die Kommission insofern gerade *nicht* zu ändern vorschlägt – obgleich im Lichte der EGMR-Rechtsprechung es unter Umständen menschenrechtskonform wäre, im Einreisekontext strengere Haftregeln vorzusehen.⁶¹ Diesen Schritt

⁵³ Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1 Sps. 1.

⁵⁴ Die Linke (Fn. 31), S. 2; die Formulierung im Nonpaper (Fn. 8) lautete: „Durch geeignete, notfalls freiheitseinschränkende Maßnahmen ist sicherzustellen, dass sich der Einreisewillige der Vorprüfung nicht entzieht.“

⁵⁵ Näher *Daniel Thym*, Gutachterliche Stellungnahme zur Reform des Europäischen Asylsystems für das deutsche Bundesministerium des Innern, [Januar 2017](#), S. 42-46.

⁵⁶ Siehe Art. 41 Abs. 6 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14); und Art. 4 des Vorschlags für eine Screening-Verordnung (Fn. 10).

⁵⁷ Siehe mit Blick auf § 13 Abs. 2 AufenthG bereits *Daniel Thym*, Für ein ‚Helsinki‘ im deutschen Migrationsrechtsdiskurs, [VerfBlog am 10.7.2018](#); und *Daniel Thym* „Zurückweisungen“ von Asylbewerbern nach der Dublin III-Verordnung, [Neue Juristische Wochenschrift 2018, 2353](#) (2354-2356).

⁵⁸ So insb. Art. 41 Abs. 9 Buchst. d, Art. 41a Abs. 5 f. des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14), was auch durch Art. 41 Abs. 9 Buchst. d bekräftigt wird, der sodann jedoch sagt, dass das Grenzverfahren automatisch enden soll, wenn im Einzelfall keine Haft angeordnet werden kann.

⁵⁹ So schon bisher Art. 8 Abs. 2, Abs. 3 Buchst. c, Abs. 4 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU; sowie für die Zukunft der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), [COM\(2016\) 465](#) v. 13.7.2016, den die Kommission nicht zu ändern vorschlägt.

⁶⁰ So ausdrücklich EuGH (Fn. 41), Rn. 238 f., 257-259.

⁶¹ Hierzu näher *Thym* (55), S. 42-46.

geht die Kommission jedoch nicht. Eine Haft muss weiterhin im Einzelfall von den Behörden angeordnet und kann gerichtlich überprüft werden,⁶² was naturgemäß administrative Ressourcen verbraucht und damit die Grenzverfahren verlängern dürfte. Alles weitere wird von der Praxis der Mitgliedstaaten abhängen, die gleichwohl versuchen könnten, die Haft standardmäßig anzuordnen. Die Kommission will dies für die Rückführung nach einem negativen Asylbescheid im Grenzverfahren punktuell erleichtern.⁶³

Allerdings bedeutet dies nicht, dass alle Asylbewerber während des Screenings oder des anschließenden Asylverfahrens jederzeit sich frei bewegen könnten. Vielmehr **könnte die Annahme einer Nichteinreise im Einklang mit der EuGH- und EGMR-Judikatur bedeuten, dass jedenfalls vorübergehend die Räumlichkeiten des Grenzverfahrens generell nicht verlassen werden dürfen, ohne dass im Einzelfall eine Haft angeordnet werden muss.** Dieses auf den ersten Blick verwirrende Ergebnis gründet rechtsdogmatisch auf der Annahme, dass nach der ständigen Rechtsprechung nicht jede „Beschränkung“ (*restriction*) der Bewegungsfreiheit zugleich eine „Entziehung“ (*deprivation*) darstellen muss.⁶⁴ Vielmehr ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls anhand verschiedener Kriterien zu prüfen, wann die Beschränkung in eine Entziehung umschlägt.⁶⁵ Eine „Haft“, die nach der Aufnahmerichtlinie eine Einzelfallentscheidung verlangt, liegt jedoch nur bei einer Entziehung vor. Insofern könnte das Grenzverfahren anfangs strengeren Standards unterliegen, die der Forderung des Europäischen Rats nach „kontrollierten“ Zentren an den Außengrenzen nahekommen könnten, die gerade nicht hermetisch „geschlossen“ sind.⁶⁶

3. VERHINDERUNG DER SEKUNDÄRMIGRATION

In der politischen Diskussion gibt es **zwei Defiziterzählungen, die erklären, warum es so schwierig ist, einen Ausgleich zwischen „nördlichen“ und „südlichen“ Ländern zu finden.** Während die Außengrenzstaaten sich darüber beschweren, dass das Dublin-System sie strukturell übervorteilt, ist weiter nördlich die Klage über die vermeintliche Unfähigkeit der Südstaaten verbreitet, funktionsfähige Asylsysteme aufzubauen und die irreguläre Weiterwanderung zu unterbinden. Die kritische Migrationsforschung ergänzt die Perspektive der Migranten und Flüchtlinge, die aufgrund schlechter Lebensstandards und persönlicher Präferenzen nicht in Griechenland oder Italien bleiben möchten.

Während das erste Narrativ durch die prominenten Bilder von den Camps auf griechischen Inseln oder der Seenotrettung vor Italien fest im kollektiven Gedächtnis verankert ist, findet – anders als zu Zeiten der „Westbalkanroute“ – die **Sekundärmigration heutzutage jenseits der medialen Aufmerksamkeit** statt. Statistiken zeichnen dennoch ein klares Bild. In den

⁶² Art. 8 ff. des nicht geänderten Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59).

⁶³ Siehe Art. 41a Abs. 5, 7 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 14).

⁶⁴ Siehe EuGH (Fn. 41), Rn. 211-249; and EGMR, *Ilias & Ahmed* (Fn. 40), Rn. 204-248.

⁶⁵ Diese umfassen im Einklang mit der erwähnten Judikatur den Faktor Zeit ebenso wie andere Elemente wie die mögliche Ausreise in Drittstaaten, die Unterbringungsstandards, etc.

⁶⁶ So der Europäische Rat, Schlussfolgerungen, [EUCO 9/18](#) v. 28.6.2018, Nr. 5.

vergangenen fünf Jahren wurden in der Bundesrepublik durchgehend mehr Asylanträge gestellt als in Italien, obwohl die italienische Asylantragstatistik auch diejenigen umfasst, die später weiterwanderten (während die deutschen Zahlen die gesetzlich fingierten Asylanträge neugeborener Kinder beinhalten).⁶⁷ Im vergangenen Jahr richtete das BAMF beinahe 27 Tausend Rücknahmeersuchen an Italien, Spanien und Griechenland, von denen schon vor der aktuellen Pandemie nur knapp 15 % tatsächlich vollzogen wurden.⁶⁸

Angesichts der **Bedeutung der Sekundärmigration für die innenpolitische Debatte** in der Bundesrepublik konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen bewusst auf diejenigen Regelungsaspekte, die mit dieser zusammenhängen. Fragen der solidarischen Lastenteilung werden aus Platzgründen weitgehend ausgeklammert.⁶⁹ Für eine Bewertung der Vorschläge aus dem Blickwinkel der Sekundärmigration ist es sinnvoll, wenn man sich die Faktoren bewusst macht, die die irreguläre Weiterwanderung beeinflussen.

a. Push- und Pull-Faktoren der Sekundärmigration

Die Sozialwissenschaft lehrt uns, dass es keine einfachen Erklärungen gibt, **warum Menschen ihre Herkunftsländer verlassen, welche Faktoren die Zielstaatswahl beeinflussen und inwiefern sich diese Präferenzen im Laufe der Zeit verändern**, wenn jemand nach Monaten und Jahren plötzlich in ein zweites Land weiterzieht, sodass die ursprüngliche Destination zum „Transitstaat“ wird.⁷⁰ Zahlreiche Push- und Pull-Faktoren überlagern sich, deren relatives Gewicht immer von den Umständen des Einzelfalls abhängen wird. Erschwert wird eine Gesamtbetrachtung durch den vergleichsweise geringen Wissensgrad der meisten Asylantragstellenden, den die ethnographische Forschung wiederholt betonte. Ganz konkret folgt hieraus, dass öffentlichkeitswirksame Symbole und migrantische Erzählungen die Wanderungsentscheidungen beeinflussen können.⁷¹

Trotz dieser Unsicherheit sind allgemeine Aussagen möglich, welche Faktoren typischerweise wichtiger sind als andere. So besitzen Asylantragstellende üblicherweise **keine Detailkenntnis des nationalen oder europäischen Asylrechts**.⁷² Wanderungsentscheidungen werden

⁶⁷ Siehe die Eurostat-Statistik, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex - annual aggregated data (online data code: MIGR_ASYAPPCTZA), [Stand vom 1.9.2020](#).

⁶⁸ Im Überblick BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2019, [September 2020](#), S. 42-47.

⁶⁹ Instruktiv *Francesco Maiani*, A 'Fresh Start' or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, [EU Immigration and Asylum Law Blog of 20.10.2020](#).

⁷⁰ Instruktiv *Valeria Ottonelli/Tiziana Torresi*, When is Migration Voluntary?, [International Migration Review 47 \(2013\), 783-813](#); *Antonia Scholz*, Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung, [BAMF Forschungsbericht 19/2013](#); und (Dutch) Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ): Secondary Movements of Asylum Seekers in the EU, [November 2019](#).

⁷¹ Siehe *Joris Schapendonk*, Turbulent Trajectories. African Migrants on Their Way to the European Union, *Societies 2* (2012), 27-41; sowie die Nachweise bei *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags über den Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)287 E v. 3.6.2019](#), S. 5 f.

⁷² Siehe *Heaven Crawley/Jessica Hagen-Zanker*, Deciding Where to Go. Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences, *International Migration 57* (2019), 20-35; und *Scholz* (Fn. 70), S. 140-149.

daher nur am Rande durch diejenigen technischen Einzelheiten des Asylrechts oder der Dublin-Regelungen bestimmt, die die politische Debatte vielfach umtreiben. Zwar sind **Sozialleistungen ein Faktor unter mehreren**, andere Aspekte dürften gemeinhin jedoch ein größeres Gewicht besitzen.⁷³ Dies gilt neben der physischen Sicherheit, die zum Glück alle Mitgliedstaaten grundsätzlich bereitstellen, vor allem für die **wirtschaftliche Perspektive**, etwa durch eine erfolgreiche Jobsuche, sowie die **Lebensbedingungen** vor Ort.⁷⁴ Darüber hinaus sind **ethnische und familiäre Netzwerke** auch in der Asylmigration ein zentraler Faktor, warum eine Person sich für ein bestimmtes Zielland entscheidet.⁷⁵

Auch die **Asylverfahrensdauer kann Entscheidungen beeinflussen**,⁷⁶ nicht zuletzt mit Blick auf die Beachtung einer eventuellen Ausreisepflicht nach einer Sekundärmigration. Je länger ein Verfahren dauert, desto mehr persönliche Kontakte werden geknüpft.⁷⁷ Die notorische Ineffizienz des Rücknahmeverfahrens aufgrund der Dublin III-Verordnung kann insofern ein Element sein, das die Rechtsbeachtung erschwert, auch wenn die anderen vorstehend genannten Faktoren ein größeres Gewicht besitzen dürften.

b. Folgen für die Reformdiskussion

Zu einer ehrlichen Analyse gehört, dass eine politische Verständigung auf neue Asylzuständigkeitsregeln nicht zwangsläufig bedeutete, dass diese in der Praxis zufriedenstellend funktionierten. Dies gilt für reaktive Überstellungsverfahren, die aktuell weitgehend dysfunktional sind, ebenso wie für quotenbasierte oder sonstige Verteilungsmechanismen nach dem Modell der Relokationsbeschlüsse aus den Jahren 2015,⁷⁸ die überaus schleppend umgesetzt wurden und bisweilen dennoch in einer irregulären Sekundärmigration mündeten. Eine halbwegs **praxistaugliche Regelung sollte im Idealfall mehrere Lektionen gleichermaßen beherzigen**: Erstens besteht für die Außengrenzstaaten angesichts der strukturell unfairen Zuständigkeitsregeln kein Anreiz, auf eine bessere Rechtsdurchsetzung zu drängen. Zweitens kontrastiert die faktische Reisefreiheit im Schengen-Raum mit dem Insistieren der Dublin III-Verordnung auf zwangsbasierte zwischenstaatliche Überstellungsverfahren, die im Fall des Scheiterns zu einem Zuständigkeitsübergang führen und damit die Sekundärmigration letzt-

⁷³ Hierzu aus der reichhaltigen Debatte exemplarisch *Ole Agersnap/Amalie Sofie Jensen/Henrik Kleven*, The Welfare Magnet Hypothesis. Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, NBER Working Paper No. 26454, [November 2019](#); sowie *Herbert Brücker* u.a., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, [IAB-Forschungsbericht 14/2016](#), S. 27 f. (für Asylantragstellende anders als für Fachkräfte).

⁷⁴ Siehe *Eric Neumayer*, Asylum Destination Choice: What Makes some European Countries more Attractive than Others?, *European Union Politics* 5 (2004), 155-180; und *Katie Kuschminder*, Deciding which Road to Take, Migration Policy Institute Issue Brief No. 10, [2019](#).

⁷⁵ Prominent *Paul Collier*, Exodus. How Migration is Changing Our World (OUP, 2013); weitere Nachweise bei Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Steuern, was zu steuern ist, [Jahresgutachten 2018](#), S. 24 f.; und *Scholz* (Fn. 70), S. 110-112.

⁷⁶ Siehe *Simone Bertoli/Herbert Brücker/Jesús Fernández-Huertas Moraga*, The European Crisis and Migration to Germany, *Regional Science and Urban Economics* 60 (2016), 61-72.

⁷⁷ Ethnografisch *Antje Ellermann*, States against Migrants. Deportation in Germany and the US ([CUP, 2009](#)).

⁷⁸ Zur Praxis die Mitteilung der Kommission, Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, [COM\(2018\) 250](#) v. 14.3.2018, S. 17 f.

endlich legalisieren. Drittens bestehen offenbar administrative Grenzen, wenn (zehn-)tausende Asylantragstellende teils gegen deren Willen in andere Länder verteilt werden. Aus Sicht der Betroffenen schließlich würde die Rechtsbeachtung gefördert, wenn deren Präferenzen jedenfalls partiell abgebildet würden.⁷⁹

Ein intelligentes Regelungsdesign versuchte, all diese Aspekte möglichst zu verbinden, denn nach den Erkenntnissen der ökonomischen Theorie der rationalen Entscheidung kann man individuelle Entscheidungen durch positive Anreize oder negative Sanktionen beeinflussen. Umgangssprachlich: „Zuckerbrot und Peitsche“. Allerdings prägt die Debatte vielfach ein binäres Entweder-oder. Während NGOs und Parteien des „linken“ Spektrums dafür plädieren, migrantische Präferenzen abzubilden,⁸⁰ konzentrieren sich „bürgerliche“ Parteien auf Sanktionen. Regelungstechnisch ist dies eine falsche Dichotomie: **positive und negative Anreize sind kombinierbar**. Ein solches Vorgehen fördert nicht nur die Rechtsbeachtung (was im Interesse aller ist), sondern unterstützt auch die politische Kompromissfindung innerhalb nationaler Regierungen sowie auf europäischer Ebene.

Darüber hinaus lehrt uns die Diskussion der letzten Jahre, wie wichtig verlässliche Statistiken sind. Derzeit zählt die EU-Asylstatistik nämlich Asylanträge und nicht Antragstellende; bei einer Sekundärmigration wird ein Antrag vielfach mehrfach gezählt. Dies führt zu erhöhten Gesamtzahlen und bewirkt, dass man nicht verlässlich weiß, wie viele Personen sich noch in einem Land aufhalten (oder weitergezogen sind). Daher ist es wichtig, dass die **Kommission die Statistiken verbessern will**, indem der vorliegende Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung nochmals nachgebessert wurde.⁸¹ Eurodac soll zu einer veritablen Migrationsdatenbank ausgebaut werden, die Personen anstelle von Asylanträgen zählt und künftig auch Daten über den Rechtsstatus nach dem Asylverfahren enthalten soll. Politisch dürfte dies vergleichsweise unkontrovers sein, auch wenn der Datenschutz zu beachten ist. Der politische Streit wird den Solidaritätsmechanismus sowie „Zuckerbrot und Peitsche“ betreffen, mittels derer die Sekundärmigration verhindert werden soll.

c. „Zuckerbrot“: Berücksichtigung persönlicher Verbindungen

Berücksichtigen möchte die Kommission die Präferenzen von Asylantragstellenden in doppelter Hinsicht. Zum einen durch neue Zuständigkeitskriterien aufgrund eines erweiterten Familienbegriffs sowie nach früheren Aufenthalten unter Einschluss eines Studiums (hierzu Abschnitt II.4). Zum anderen sollen die Mitgliedstaaten **beim solidaritätsbasierten Verteilungsmechanismus „hinreichende Verbindungen“ (*meaningful links*) berücksichtigen**

⁷⁹ Siehe auch die Gesamtschau von *Francesco Maiani*, Responsibility Allocation and Solidarity, in: Philippe De Bruycker/Marie De Somer/Jean-Louis De Brouwer (Hrsg.): From Tampere 20 to Tampere 2.0. Towards a new European consensus on migration ([EPC, 2019](#)), S. 103-118.

⁸⁰ So auch Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 19), Nr. 1 Sps. 6; und Die Linke (Fn. 31), S. 5 Buchst. g.

⁸¹ Siehe den Vorschlag für eine Neufassung der Eurodac-Verordnung, [COM\(2016\) 272](#) v. 4.5.2016; nunmehr ergänzt durch einen Amended Proposal, [COM\(2020\) 614](#) v. 23.9.2020.

„müssen“ (*shall*), wenn sie entscheiden, welche Personen übernommen werden.⁸² Die Kommission definiert hierbei nicht näher, was unter „hinreichenden Verbindungen“ zu verstehen sei. In Anlehnung an einen früheren Vorschlag des Europäischen Parlaments wird man darunter vor allem fassen: „humanitäre Gründe, die sich insbesondere auf familiäre, kulturelle oder soziale Bindungen, Sprachkenntnisse oder andere bedeutende Bindungen stützen, die seine Integration in den anderen Mitgliedstaat erleichtern würden.“⁸³

Die praktische Bedeutung dieses Vorschlags hinge auch davon ab, ob der Familienbegriff bei den allgemeinen Zuständigkeitsregeln ausgeweitet würde (hierzu Abschnitt II.4), denn die Umverteilung erfasst nur diejenigen, die nicht aufgrund spezieller Regelungen ohnehin einem Mitgliedstaat zugewiesen sind.⁸⁴ Die **solidaritätsbasierte Aufnahmequote umfasst also nicht diejenigen, die aufgrund eines erweiterten Familienbegriffs nach Deutschland kommen**. Soweit der Familienbegriff ausgeweitet würde, wären ergänzende „hinreichende Verbindungen“ etwa bei Sprachkenntnissen oder, kontroverser, einem religiösen Bekenntnis gegeben, wodurch exemplarisch Ungarn sogar die Möglichkeit erhalten würde, vorrangig Christen freiwillig zu übernehmen. **Aus einer Steuerungsperspektive können Verbindungskriterien ein sinnvolles Instrument sein**, wenn man entscheidet, wem man Relokationsplätze zuweist. Sie fördern eine erfolgreiche Integration und können mittelbar auch einer Sekundärmigration vorbeugen, wenn man vorrangig Personen aufnimmt, bei denen ohnehin ein großer Anreiz zur Weiterwanderung bestünde. Die Steuerungswirkung würde noch verbessert, wenn man *ergänzend* scharfe Sanktionen einführt.

d. Schnellere Überstellungsverfahren

Gegenwärtig setzt die Dublin III-Verordnung auf komplizierte und hochgradig ineffiziente Überstellungsverfahren, die in der Praxis häufig scheitern. Dies führt dazu, dass in der deutschen Behörden- und Gerichtspraxis derzeit bis zu einem Jahr vergeht, binnen dessen erstens das BAMF eine Unzulässigkeitsentscheidung erlässt und zweitens die Verwaltungsgerichte über den einstweiligen Rechtsschutz entscheiden; allein letzteres dauert in Fällen des § 80 Abs. 5 VwGO derzeit rund fünf Monate.⁸⁵ Solch lange Verfahren sind ein Problem für sich, zumal in der Praxis nach weiteren sechs Monaten häufig Deutschland doch ein reguläres Asylverfahren durchführen muss.⁸⁶ **Infolge langwieriger Dublin-Verfahren von insgesamt mehr als einem Jahr geht wertvolle Zeit verloren**, die die Wahrscheinlichkeit reduziert,

⁸² Siehe Art. 57 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 49 Abs. 2 des Vorschlags für eine Asylum and Migration Management Regulation, [COM\(2020\) 610](#) v. 23.9.2020.

⁸³ Art. 24b i.V.m. Art. 19 Abs. 2 des Berichts des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments für eine Dublin IV-Verordnung, [EP-Dok. PE 599.751v03-00](#) v. 6.11.2017.

⁸⁴ Zum Vorrang spezieller Regelungen Art. 57 Abs. 3 UAbs. 3 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁸⁵ Siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2019, [BT-Drs. 19/18498](#) v. 2.4.2020, S. 48.

⁸⁶ Zum Zuständigkeitsübergang nachfolgend Abschnitt II.5.

dass die Ausreisepflicht freiwillig beachtet oder zwangsweise vollzogen wird – und auch die Integration in die deutsche Gesellschaft wird erschwert.

Vor diesem Hintergrund ist evident, warum die Kommission die Verfahren merklich straffen möchte. Das **aktuelle Aufnahmeverfahren wird in eine bloße „Notifikation“ mit kurzen Fristen umgewandelt.**⁸⁷ Auch der Rechtsschutz soll deutlich gestrafft werden: Im einstweiligen Rechtsschutz soll binnen eines Monats entschieden werden und ganz allgemein soll es ein Rechtsmittel nur noch dann geben, wenn jemand eine familiäre Bindung oder unmenschliche Behandlung geltend macht.⁸⁸ Dies ist noch strenger als der Vorschlag von 2016,⁸⁹ kehrte letztlich jedoch zum Status quo ante der Dublin II-Verordnung zurück, die einen einstweiligen Rechtsschutz mit Suspensiveffekt nur unter restriktiven Bedingungen erlaubt hatte.⁹⁰ Der EuGH dürfte den **eingeschränkten Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen** akzeptieren, weil jüngere Urteile, die den Rechtsschutz ausgeweitet hatten, auf den Inhalt der Dublin III-Verordnung gründeten.⁹¹ Wenn letzterer sich ändert, werden die Richter dies grundsätzlich akzeptieren,⁹² wie zuvor im Fall der Dublin II-Verordnung.⁹³ Art. 13 EMRK verlangt kein anderes Ergebnis, weil die Norm nur für diejenigen gilt, die eine anderweitige Grundrechtsverletzung geltend machen können,⁹⁴ was die Kommission durch die verbleibenden Klageoptionen im Hinblick auf Art. 4 und 8 GRCh berücksichtigt.⁹⁵ Schließlich dürfte auch das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 GRCh gewahrt sein, weil die Bestimmung – ganz ähnlich wie Art. 19 Abs. 4 GG – subjektive Rechte nicht schaffen kann, wenn der Gesetzgeber diese nicht bereitstellt.⁹⁶

Eingeschränkt werden die schnellen Überstellungsverfahren durch eine neuartige **Suspensionierung aller Rücküberstellungen durch Staaten, die sich in einer „Force majeure“-Situation befinden.**⁹⁷ Was in der Gesetzgebung als Ausnahme gedacht ist, könnte sich in der politischen Praxis verselbstständigen. So wird der Begriff der „Force majeure“ im Verordnungsvorschlag in den unverbindlichen Erwägungsgründen nur allgemein definiert.⁹⁸ Außer-

⁸⁷ Art. 31 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁸⁸ Art. 33 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 1 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁸⁹ Art. 28 Abs. 4 f. des Vorschlags für eine Dublin IV-Verordnung, [COM\(2016\) 270](#) v. 4.5.2016.

⁹⁰ Vgl. Art. 19 Abs. 2 S. 4 der Dublin-II-VO (EG) Nr. 343/2003.

⁹¹ Siehe insb. EuGH, *Ghezelbash*, C-63/15, [EU:C:2016:409](#), Rn. 34-51.

⁹² In diesem Sinn der Präsident des EuGH *Koen Lenaerts*, Europarecht und Zuwanderung, in: Julia Iliopoulos-Strangas u.a. (Hrsg.): *Migration – Migration – Migrations* (Nomos/Stämpfli, 2017), S. 233 (236 f.); siehe auch *Daniel Thym*, Die Flüchtlingskrise vor Gericht. Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-Verordnung, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2018, 276 (282-284).

⁹³ Siehe insb. EuGH, *Abdullahi*, C-394/12, [EU:C:2013:813](#), Rn. 47-62.

⁹⁴ Stellvertretend EGMR, Urte. v. 21.1.2011 [GK], [Nr. 30696/09](#), *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Rn. 288.

⁹⁵ Siehe wiederum Art. 33 UAbs. 2 Buchst. a, b der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

⁹⁶ So Generalanwalt Bobek, Schlussanträge v. 7.9.2017, *Hassani*, C-403/16, [EU:C:2017:659](#), Rn. 64-84, wobei unklar ist, ob sich diese Sichtweise durchsetzen wird.

⁹⁷ Siehe Art. 8 Abs. 3 des Vorschlags für eine Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47).

⁹⁸ Erwägungsgrund 7 des Vorschlags für eine Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47): „Member States may be faced with abnormal and unforeseeable circumstances outside their control, the consequences of which could not have been avoided in spite of the exercise of all due care.“

dem können die Mitgliedstaaten die Ausnahmeklausel einseitig aktivieren, ohne dass ein Genehmigungsvorbehalt der Kommission oder des Rates vorgesehen wäre.⁹⁹ Dies würde es Ländern wie Griechenland oder Italien ermöglichen, im Wege der einseitigen Erklärung alle Rückführungen auszusetzen. Nach einem Jahr soll auch in diesen Fällen ein Zuständigkeitsübergang, etwa auf Deutschland, stattfinden.¹⁰⁰

e. „Peitsche“: Sanktionen bei einer Rechtsverletzung

Im Einklang mit der Einsicht, dass der Gesetzgeber positive und negative Anreize verbinden kann, möchte das Migrationspaket einige Sanktionen beibehalten, die der Kommissionsvorschlag für eine Dublin IV-Verordnung enthalten hatte. So soll die irreguläre Weiterwanderung auch künftig ein beschleunigtes Asylverfahren im zuständigen Mitgliedstaat bewirken.¹⁰¹ Ergänzend soll verspätetes Vorbringen eine materielle Präklusionswirkung entfalten.¹⁰² Für sich genommen zahnlos ist hingegen die formale Verpflichtung, nicht weiterzuwandern und Überstellungsentscheidungen zu beachten.¹⁰³ Diese Pflichten dürften Asylantragstellende kaum von der Rechtsmissachtung abhalten, sind jedoch ein **politisches Symbol, wenn die Sekundärmigration offiziell für illegal erklärt wird**.¹⁰⁴ Ergänzend sollen die Sozialleistungen bei einer Sekundärmigration jedenfalls vorübergehend gekürzt werden, worauf nachfolgend gesondert einzugehen sein wird (Abschnitt II.6.).

4. ERWEITERTER FAMILIENBEGRIFF

Ein speziell für Deutschland wichtiger Bestandteil des Reformpakets ist die erweiterte Definition von „Familienangehörigen“. Künftig sollen auch volljährige Geschwister und Familien, die außerhalb des Herkunftslandes gegründet wurden, ein Grund sein, warum Familienangehörige nicht in den Außengrenzstaaten bleiben müssen.¹⁰⁵ Konkret heißt dies, dass eine **syrische Familie von Griechenland ganz legal nach Deutschland reisen dürfte, wenn dort ein Bruder des Vaters als anerkannter Flüchtling wohnt**. Dasselbe gilt für eine nigerianische Frau, deren Bruder in Deutschland einen Asylantrag stellte, über den noch nicht ent-

⁹⁹ Vgl. Art. 8 Abs. 3 der Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47).

¹⁰⁰ Art. 8 Abs. 3 S. 3 der Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 47) verlängert insofern die reguläre 6-Monats-Frist für ein Zuständigkeitsübergang (hierzu Abschnitt II.5.a.).

¹⁰¹ Art. 40 Abs. 1 Buchst. g des insoweit unveränderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung (Fn. 14) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰² Siehe Art. 10 Abs. 2 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰³ So Art. 9 Abs. 4 Buchst. a, Abs. 5 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰⁴ Es handelt sich hierbei um eine deklaratorische Klarstellung, weil die faktische Reisefreiheit infolge der abgeschafften Binnengrenzkontrollen nicht bedeutet, dass Drittstaatsangehörige eine rechtliche Reisefreiheit genießen; Binnengrenzen dürfen nur überschritten werden, wenn die Voraussetzungen der Art. 19-24 des Schengener Durchführungsübereinkommen ([ABl. 2000 L 239/13](#)) erfüllt sind, die in der durch Verordnung (EU) Nr. 265/2010 modifizierten Fassung fortgelten; eine Gestattung während des laufenden Asylverfahrens stellt gemäß Art. 2 Nr. 15 der Verordnung (EU) Nr. 562/2006 keinen „Aufenthaltstitel“ dar, der nach den genannten Normen ein Reise-recht mit sich brächte; EuGH, *Mirza*, C-695/15 PPU, [EU:C:2016:188](#), Rn. 52 betonte zudem das Ziel des Dublin-Systems, die irreguläre Sekundärmigration zu unterbinden.

¹⁰⁵ Art. 16-18 i.V.m. Art. 2 Buchst. g der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

schieden wurde. Auf die Erfolgsaussicht kommt es nicht an. Erst wenn das BAMF einen Antrag ablehnt, müsste Deutschland die Familienmitglieder nicht mehr übernehmen.¹⁰⁶ Diese vorrangige Zuständigkeit von Ländern, wo bereits Familienangehörige wohnen, gilt auch für Personen, die künftig dem Grenzverfahren unterfallen, weil dieses die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, optional die Dublin-Regeln anzuwenden.¹⁰⁷

Diese Beispiele zeigen, dass der erweiterte Familienbegriff speziell für Länder praktisch relevant wäre, wo bereits viele anerkannte Flüchtlinge leben. Der EU-Gesetzgeber fördert gleichsam dasjenige, was in der Migrationsforschung als „**Kettenmigration**“ **entlang ethnischer oder familiärer Netzwerke** bezeichnet wird (hierzu bereits Abschnitt II.3.a.). Diese Änderung hatte die Kommission schon im Jahr 2016 vorgeschlagen,¹⁰⁸ was von Mitgliedstaaten jedoch abgelehnt wurde.¹⁰⁹ Dagegen dürften die erweiterten Zuständigkeitsregeln aufgrund früherer Aufenthalte sowie eines Studiums weniger kontrovers sein.¹¹⁰

Die Bedeutung des erweiterten Familienbegriffs darf man nicht unterschätzen. Zum einen dürfte eine **Beibehaltung des Status quo in vielen Fällen schlicht nicht funktionieren**, weil Familienmitglieder auch dann häufig weiterwandern werden, wenn dies verboten ist. Man kann den Vorschlag mithin als Versuch deuten, den Rechtsbruch zu verhindern, indem man ihn legalisiert. Im Fall von Familien dürfte dies politisch leichter zu vermitteln sein als in anderen Fällen der Sekundärmigration. Zum anderen könnte man der legitimen Kritik durch eine politische Kompromissfindung anderweitig begegnen. So könnte man die **Übernahme von Geschwistern auf die künftigen staatlichen Solidaritätsquoten anrechnen**¹¹¹ **oder im Gegenzug andere Kompromisse erreichen**, etwa durch eine halbwegs stabile Zuständigkeitsbestimmung entgegen dem Kommissionsvorschlag.

5. STAUS QUO RELOADED: ZULÄSSIGKEIT ZWEITER ASYLVERFAHREN

Eine der überraschendsten Neuigkeiten des Asyl- und Migrationspakts ist der Verzicht auf eine „stabile“ oder gar „ewige“ Asylzuständigkeit. Stattdessen **belässt es die Kommission dabei, dass innerhalb der EU weiterhin mehrere Asylanträge gestellt werden können**. Abgeschafft wird nur die aktuelle Dreimonatsfrist, binnen derer ein Aufnahmegesuch gestellt werden muss,¹¹² was in der deutschen Praxis heute nur noch eine geringe Rolle spielt, weil die Asylverfahren schneller sind als 2015/16. Diese gesetzgeberische Kehrtwende ist vor allem dann beachtlich, wenn man bedenkt, dass sogar das Europäische Parlament künftig nur

¹⁰⁶ Art. 17 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82) greift dann nicht mehr; dies gilt auch im Fall der Klage gegen eine Ablehnung.

¹⁰⁷ Vgl. Art. 41 Abs. 7 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰⁸ Siehe Art. 2 Buchst. g des Vorschlags für eine Dublin IV-Verordnung (Fn. 89).

¹⁰⁹ Siehe Art. 2 Buchst. g i.d.F. des Verhandlungsstands für eine Dublin IV-Verordnung im Kompromissvorschlag der damaligen Ratspräsidentschaft gemäß [Rats-Dok. 8895/18](#) v. 17.5.2018.

¹¹⁰ Siehe Art. 19 Abs. 4, Art. 20 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹¹ Gemäß den Ausführungen in Abschnitt II.3.c. würden die erweiterten Familienmitglieder *zusätzlich* zu denjenigen übernommen, die aufgrund der solidaritätsbasierten Quote umverteilt würden; zu letzterer Art. 45, 54 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹² Vgl. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 3 der Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

einfache Asylanträge zulassen wollte und auch die Mitgliedstaaten im Rat sich auf eine mehrjährige stabile Zuständigkeit eingestellt hatten.¹¹³

a. Beibehaltung des Zuständigkeitsübergangs

Dementgegen möchte es die Kommission im Einklang mit dem Status quo dabei belassen, dass die Zuständigkeit übergeht, wenn die Überstellung binnen sechs Monaten scheitert.¹¹⁴ Ganz konkret heißt dies, dass die **Bundesrepublik ganz offiziell für eine Person zuständig wird, die irregulär einreist, während in Italien noch ein Asylverfahren läuft, soweit eine Überstellung nicht binnen sechs Monaten vollzogen wird** (was in der Praxis die Regel ist). Eine Ausnahme soll – offenbar dauerhaft – nur dann gelten, wenn eine Person „untertaucht“ bzw. „flüchtig ist“ (*absconds*). Dies ist im Einklang mit der EuGH-Judikatur freilich nur dann der Fall, wenn jemand sich den Behörden bewusst entzieht.¹¹⁵ Der bloße Umstand, dass jemand bei einer Abschiebung einmalig nicht zu Hause angetroffen wurde oder im offenen Kirchenasyl lebt, würde den Zuständigkeitsübergang nicht verhindern, obwohl nach dem Willen der Kommission die Sekundärmigration illegal sein soll.

Für ein Szenario will die Kommission doch eine **stabile Zuständigkeit: für international Schutzberechtigte**. Letztere sind von der Dublin III-Verordnung bisher nicht umfasst, was in der Praxis dazu führt, dass die Rücküberstellung noch schlechter funktioniert als bei Personen, die sich andernorts noch im Asylverfahren befinden. Stattdessen gibt es in Deutschland ein zweites Asylverfahren, das nach der jüngeren EuGH-Rechtsprechung jdfls. nicht systematisch unter Verweis auf die anderweitige Anerkennung als unzulässig abgelehnt werden darf.¹¹⁶ Dies möchte die Kommission ändern. Die Zuständigkeitsregeln sollen künftig auch für international Schutzberechtigte sowie Personen, die umgesiedelt worden waren, gelten.¹¹⁷ Nach einer erstmaligen Anerkennung gibt es keine zweite materielle Prüfung mehr¹¹⁸ – und auch einen Zuständigkeitsübergang soll es nicht geben.¹¹⁹

Das sich hieraus ergebende **Gesamtbild ist ambivalent und nicht frei von Widersprüchen**. So würden etwa Syrer, die einen griechischen Flüchtlingsstatus besitzen, in Deutschland kein zweites Asylverfahren erhalten. Die griechische Zuständigkeit wäre auf Dauer gestellt. Etwas anderes würde allerdings für einen Afghanen gelten, der illegal aus Griechenland weiterreist, während das griechische Asylverfahren noch läuft – und auch Nigerianerinnen mit einem ita-

¹¹³ Siehe Art. 9a des Verhandlungsstands für eine Dublin IV-Verordnung (Fn. 109); der vom EP-Plenum angenommene Bericht des LIBE-Ausschusses (Fn. 83) wollte den Zuständigkeitsübergang nicht erneut einführen.

¹¹⁴ So Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 35 Abs. 1 f. der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹⁵ EuGH, *Jawo*, C-163/17, [EU:C:2019:218](#), Rn. 52-65; siehe auch *Daniel Brauer*, „Untergetaucht“ und „flüchtig“. Zur Fixierung des Nichtgreifbaren, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2019, 256-263.

¹¹⁶ Siehe EuGH, *Hamed & Omar*, C-540/17 & C-541/17, [EU:C:2019:964](#); zum Hintergrund siehe *Mattias Wendel*, Die Pflicht zur Berücksichtigung der Lebensumstände von anerkannt Schutzberechtigten im EU-Ausland, *Juristenzeitung* 2019, 983 (984 f.).

¹¹⁷ Art. 26 Abs. 1 Buchst. c, d der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹¹⁸ Art. 36 Abs. 2 des beibehaltenen Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 15).

¹¹⁹ Art. 27 Abs. 1 UAbs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

lienischen „humanitären Status“, der kürzlich wieder eingeführt wurde und ungefähr den deutschen Abschiebungshindernissen entspricht,¹²⁰ würden weiterhin ein zweites Asylverfahren in Deutschland erhalten, wenn die Überstellung scheitert.¹²¹ Dasselbe scheint sogar für diejenigen zu gelten, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Selbst wenn der zweite Antrag nach dem Zuständigkeitsübergang in Deutschland scheitert, griffen die regulären Regeln für abgelehnte Asylbewerber mit Duldungserteilung, Sozialleistungszugang, et cetera.

Es steht zu erwarten, dass die **Frage der „stabilen“ oder gar „ewigen“ Zuständigkeit politisch erneut diskutiert** werden wird. So forderte die deutsche Ratspräsidentschaft die anderen Mitgliedstaaten im Nachklang zur Videokonferenz der Innenminister am 18. Oktober in einem Arbeitspapier, das ich von Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten informell erhielt, dazu auf, sich zu folgender Frage zu äußern: „In this context, it is also necessary to discuss ways to prevent unauthorised movements, such as stable responsibilities and unbureaucratic transfers, prevention of multiple applications, and in principle granting reception benefits only in the Member State responsible“ (Ratsdok. WK 10621/2020 INIT).

Menschenrechtliche Bedenken gegen eine dauerhafte Zuständigkeit bestehen nicht, weil weiterhin eine Ausnahme bestehen soll, wenn im zuständigen Mitgliedstaat menschenunwürdige Lebensbedingungen herrschen, wie dies vor einigen Jahren in Griechenland der Fall war.¹²² Mittelbar bekräftigte der EuGH, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und das Asylgrundrecht nach Artikel 18 der Grundrechtecharta kein anderes Ergebnis vorgeben, weil diese Normen ein Refoulement in gefährliche Drittstaaten verbieten, nicht jedoch ein individuelles Recht gewähren, im Zielland der Wahl zu bleiben.¹²³ Damit ist damit zugleich gesagt, dass **keine „Refugee in Orbit“-Situation droht**, weil die neuen Regeln ein Asylverfahren mindestens in demjenigen EU-Mitgliedstaat sichern, der zuständig ist – und damit nicht, wie in den 1980er Jahren teils praktiziert, die Staaten sich wechselseitig für unzuständig erklären, ohne dass ein Antrag irgendwo geprüft würde.¹²⁴

b. „Free Choice“ als Alternative?

In der politischen Diskussion wird gelegentlich die Auffassung geäußert, man solle die Zuständigkeitsregeln so ändern, „dass Flüchtlingen die eigenständige Wahl ihres Aufnahmelandes ermöglicht wird.“¹²⁵ Man darf diese Forderung nach der freien Wahl des Zielstaats nicht mit der Berücksichtigung von „hinreichenden Verbindungen“ verwechseln, die nach dem

¹²⁰ Siehe *Judith Sunderland*, Finally, Good News for Asylum Seekers in Italy, [Human Rights Watch v. 7.10.2020](#).

¹²¹ Art. 27 Abs. 1 UAbs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82) erfasst nur international Schutzberechtigte.

¹²² Siehe den Ausschlussgrund nach Art. 8 Abs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹²³ Vgl. EuGH, *Slowakei & Ungarn/Rat*, C-643/15 & C-647/15, [EU:C:2017:631](#), Rn. 340-343.

¹²⁴ Erwägung Nr. 4 des ursprl. Dubliner Übereinkommen v. 15.6.1990 (ABl. 1997 C 254/1) erklärte, eben dies vermeiden zu wollen; siehe auch EuGH, *Kastrati*, C-620/10, [EU:C:2012:265](#), Rn. 42.

¹²⁵ Die Linke, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine grundlegende Wende der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik nutzen, [BT-Drs. 16/5109](#) v. 25.4.2007, Nr. II.3., worauf ausdrücklich im aktuellen Antragsentwurf verweist Die Linke (Fn. 31), Buchst. g.

Kommissionsvorschlag künftig mitentscheiden sollen, welche Personen bei einer solidari-schen Verteilung in welchen Mitgliedstaat gelangen (hierzu Abschnitt II.3.c.). Politisch dürfte ein „Free Choice“ keine Realisierungschance haben. Allerdings sollte die Opposition gegen ein unreguliertes „Free Choice“-Modell nicht verdecken, dass es andere **Möglichkeiten einer kontrollierten Weiterwanderung** gibt, die an Bedingungen wie einen Arbeitsplatz mit Lebensunterhaltssicherung gebunden werden können. Solche Bausteine sind vor allem dann interessant, wenn im Gegenzug die illegale Sekundärmigration schärfer sanktioniert wird, etwa durch eine „stabile“ Zuständigkeit.

Tatsächlich möchte die Kommission speziell international Schutzberechtigten eine legale Weiterwanderung ermöglichen – gleichsam als „Ausgleich“ dafür, dass diese Gruppe nicht vom Zuständigkeitsübergang profitieren soll (Abschnitt II.5.a.). Erreicht werden soll dies dadurch, dass ein **EU-Daueraufenthaltsrecht für anerkannte Flüchtlinge bereits nach drei statt bisher fünf Jahren** erhältlich sein soll.¹²⁶ Berechnet würde dieser Zeitraum in Deutschland ab der Asylantragstellung,¹²⁷ während einige andere Mitgliedstaaten nur die Hälfte dieses Zeitraums anrechnen.¹²⁸ In der Praxis dürfte diese Option eine geringe Steuerungswirkung entfalten, weil anerkannte Flüchtlinge zusätzlich zum Voraufenthaltskriterium alle weiteren Voraussetzungen für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts erfüllen müssten, um legal weiterwandern zu können. Insbesondere der Lebensunterhalt müsste gesichert sein, die betroffenen Personen also nicht von Sozialleistungen leben.¹²⁹ Darüber hinaus könnten die Zielstaaten weitere Einschränkungen für die Sekundärmigration einführen und etwa eine Vorrangprüfung oder Integrationskriterien vorsehen.¹³⁰

Unabhängig hiervon gibt es **weitere Optionen, wie eine konditional bedingte Freizügigkeit von international Schutzberechtigten realisiert werden könnte**. So könnte der EU-Gesetzgeber die Hochqualifizierten- oder Saisonarbeitnehmer-Richtlinien anpassen, die bisher für international Schutzberechtigte nicht gelten. Auch gänzlich neue Wanderungsregeln zum Zweck der Jobsuche sind denkbar, ggfls. kombiniert mit Karenzzeiten für den Sozialleistungszugang nach dem Modell der Regeln für Unionsbürger. All dies etablierte keine freie Zielstaatswahl, sondern machte die Weiterwanderung von Kriterien abhängig. Vorschläge hierzu hat der Sachverständigenrat für Integration und Migration, dessen stellvertretender Vorsitzender ich bin, bereits 2017 unterbreitet.¹³¹ Für die politische Diskussion könnten solche Vorschläge deshalb interessant sein, weil sie konkrete Möglichkeiten benennen, wie man positive Anreize mit negativen Sanktionen verbinden kann.

¹²⁶ Art. 71 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82).

¹²⁷ Siehe § 9b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG.

¹²⁸ Kommission, Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG, [COM\(2019\) 161](#) v. 29.3.2019, S. 3 berichtet, dass rund die Hälfte der Mitgliedstaaten die Option gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG i.d.F. der Richtlinie 2011/51/EU nutzen.

¹²⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/109/EG.

¹³⁰ Zu diesen Optionen siehe Art. 14-17 der Richtlinie 2003/109/EG.

¹³¹ Näher SVR (Fn. 18), S. 41-45.

6. BEGRENZTER SOZIALLEISTUNGSAUSSCHLUSS

Die wichtigste Sanktion sind Sozialleistungskürzungen, die nach dem bisherigen Verhandlungsstand bei einer jeden illegalen Sekundärmigration erfolgen sollten.¹³² Allerdings möchte die Kommission die **vorgeschlagene Sozialleistungen in doppelter Hinsicht einschränken**. Zum einen soll es im Fall zweiter Asylanträge nach einer Sekundärmigration grundsätzlich keine automatische Kürzung geben,¹³³ die vielmehr erst eintreten soll, wenn die Überstellungsentscheidung notifiziert wurde. Ganz konkret hieße dies, dass ein Tunesier, der Italien verlässt, bevor dort das Asylverfahren abgeschlossen wurde, in Deutschland zuerst einmal unterzubringen und gemäß dem AsylbLG zu versorgen wäre, bis die Rückkehrentscheidung vorliegt, was künftig schneller gehen soll (siehe Abschnitt II.3.d.), aber gleichwohl einige Wochen beanspruchen kann. Zum anderen spricht die Systematik des aktuellen Kommissionsvorschlags dafür, dass wieder volle Leistungen zu zahlen sind, sobald die Zuständigkeit auf den Aufenthaltsstatus übergang, weil eine Überstellung scheiterte. Dies ist in der erwähnten Fallkonstellation grundsätzlich nach sechs Monaten der Fall (siehe Abschnitt II.5.). Der **Sozialleistungsausschluss greift also nur für wenige Monate**.

a. Umsetzungsmöglichkeiten in Deutschland

Selbst wenn der Kommissionsvorschlag angenommen oder im Gesetzgebungsverfahren noch verschärft würde, könnten die Auswirkungen speziell für die Bundesrepublik begrenzt sein. Das liegt nicht nur daran, dass Deutschland allgemein wirtschaftlich attraktiv ist und einen guten Lebensstandard bietet (hierzu Abschnitt II.6.b.). Zugleich tendiert die deutsche Politik dazu, alle Personen, die sich – legal oder illegal – faktisch im Inland aufhalten, ähnlich zu behandeln wie deutsche Staatsangehörige. Zwingend ist das nicht, weil Art. 17a der Aufnahme-Richtlinie nach dem derzeitigen Verhandlungsstand allgemein formuliert, dass ein „Mindestlebensstandard in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen“ gewährleistet werden muss,¹³⁴ wobei erschwerend hinzu kommt, dass die Kürzung eventuell im Einzelfall angeordnet und begründet werden muss und nicht etwa automatisch eintritt.¹³⁵ **Was das sozialrechtliche Mindestniveau ist, wird in der EU unterschiedlich beurteilt.** Der EuGH formuliert im Anschluss an den EGMR restriktiv. Es gehe um eine „besonders hohe Schwelle der Erheblichkeit“, weil eine Person einer Situation ausgesetzt ist,

¹³² Siehe Art. 17a des fortgeltenden Vorschlags für eine Aufnahme-Richtlinie (Fn. 59).

¹³³ Nicht klar ist, wie die Sonderkonstellation von Personen zu bewerten ist, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits als international Schutzberechtigte anerkannt wurden und bei denen es *keinen* Zuständigkeitsübergang geben soll (hierzu Abschnitt II.5.); gemäß Art. 36 Abs. 2 des insoweit nicht veränderten ursprünglichen Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 15) soll ein solcher zweiter Antrag „nicht auf seine Begründetheit hin geprüft werden“ (*shall not be examined on its merits*), ohne dass eine Unzulässigkeit nach Abs. 1 der Norm vorliegt, sodass unklar bleibt, ob überhaupt ein tauglicher Antrag vorliegt.

¹³⁴ Vgl. den Verhandlungsstand nach [Rats-Dok. 15204/17](#) v. 30.11.2017; welches dieser Mindeststandard ist, wird nicht gesagt; ähnlich nunmehr Art. 10 Abs. 1 S. 2 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 82): „This shall be without prejudice to the need to ensure a standard of living in accordance with Union law, including the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and international obligations.“

¹³⁵ Unklar ist das Verhältnis des vermeintlich automatischen Ausschlusses nach Art. 17a und der notwendigen Einzelfallentscheidung nach Art. 19 des Verhandlungsstandes (Fn. 134).

die nicht gewährleistet, die „elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie insbesondere sich zu ernähren, sich zu waschen und eine Unterkunft zu finden, und die ihre physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigte oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzte, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre.“¹³⁶

Auf dieser Grundlage bestünde eine Option etwa darin, in Deutschland die Regeln anzuwenden, die schon bisher für Personen gelten, die irregulär nach Deutschland weiterwandern, obwohl sie nach einer Relokation andernorts geschützt werden.¹³⁷ Hier wird seit dem sogenannten Asylpaket I sowie den Reformen des „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ nur der sog. notwendige Bedarf (u.a. Ernährung, Unterkunft, Körperpflege) gewährt, nicht jedoch Zuschüsse für Haushaltsgüter, etc. Dies bedeutet im Ergebnis eine ersatzlose Streichung des persönlichen Bedarfs („Taschengeld“) i.H.v. derzeit 153 EUR bei Alleinstehenden sowie eine **Kürzung des notwendigen Bedarfs** i.H.v. derzeit 198 EUR **um rund 15 %**.¹³⁸ Dies ist mehr als Asylbewerber in einigen anderen Mitgliedstaaten ohne Leistungskürzung erhält, zumal die kostenlose medizinische Notversorgung hinzukommt. Würde dies auf Dublin-Fälle erstreckt, begründete das deutsche Sozialsystem innerhalb der EU weiterhin einen (begrenzten) Pull-Faktor unter mehreren für die Sekundärmigration.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die **Sozialleistungen ganz zu streichen (mit Ausnahme einer Reisebeihilfe zur Rückkehr in den zuständigen Staat)**. Letzteres gilt derzeit bereits für Unionsbürger, die über kein Freizügigkeitsrecht verfügen.¹³⁹ Seit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ besteht eine ähnlich Regelung zudem für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als international Schutzberechtigte anerkannt wurden, sowie nicht die Ausreise aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden kann.¹⁴⁰ Inhaltlich überzeugt dies insofern, weil die faktische Reisefreiheit innerhalb der Europäischen Union keine Einbahnstraße in das gewünschte Zielland ist. Dem **BVerfG-Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz** muss dieser Aussage nicht widersprechen.¹⁴¹ Es gibt gute Argumente, warum für Personen mit einer geringen rechtlichen Bindung an die Bundesrepublik allgemein niedrigere Sätze zulässig sind und man speziell im Schengen-Raum die Sozialleistungen unter Umständen sogar ganz streichen kann.¹⁴²

¹³⁶ EuGH, *Jawo* (Fn. 115), Rn. 91-93; EuGH, *Cimade & GISTI*, C-179/11, [EU:C:2012:594](#), Rn. 51 ff. darf nicht etwa so gelesen werden, dass immer das Niveau der Aufnahmerichtlinie zu gewährleisten sei, weil das Urteil hinsichtlich des genauen Schutzniveaus nach den ausdrücklichen Formulierungen das geltende Sekundärrecht betraf, das geändert werden kann.

¹³⁷ Vgl. § 1a Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

¹³⁸ Zur Berechnung im Kontext des Asylpakets I bereits *Daniel Thym*, Schnellere und strengere Asylverfahren, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, 1625 \(1629 f.\)](#).

¹³⁹ Vgl. Gesetz v. 21.12.2016 ([BGBl. 2016 I 3155](#)).

¹⁴⁰ Vgl. § 1a Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

¹⁴¹ So jedoch Die Linke (Fn. 31), S. 2.

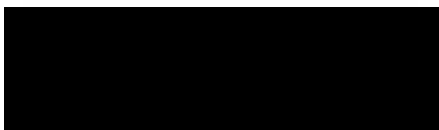
¹⁴² Näher *Daniel Thym*, Migrationsfolgenrecht, [Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 76 \(2017\), 169 \(186-195\)](#).

b. Fehlende Harmonisierung sonstiger Wanderungsanreize

Die Folgewirkungen gekürzter Sozialleistungen sollte man nicht überschätzen. Zwar beeinflussen diese das Wanderungsverhalten durchaus, allerdings sind andere Faktoren wichtiger (hierzu Abschnitt II.3.a.). Dies gilt etwa für die wirtschaftlichen Aussichten und die allgemeinen Lebensumstände unter Einschluss der **ungleichen Aufnahmebedingungen**, die sich innerhalb der EU merklich unterscheiden. Hier schlägt die Kommission nur eine begrenzte Abhilfe vor. Nach dem unveränderten Vorschlag für eine Aufnahme-Richtlinie soll weiterhin nur abstrakt **ein „angemessener Lebensstandard“** verlangt werden, dessen Höhe sich am Leistungsniveau für eigene Staatsangehörige orientiert – und damit die wohlfahrtsstaatlichen Unterschiede innerhalb der EU perpetuiert.¹⁴³ Die Kommission möchte die Begriffsdefinitionen nur etwas klarer fassen, wenn auch „Toilettenartikel“ dazu gehören sollen,¹⁴⁴ wobei ergänzend die Asylagentur unverbindliche Leitlinien entwickeln soll.¹⁴⁵

Lebensumstände jenseits der Aufnahmebedingungen für Asylantragstellende wie die generelle wirtschaftliche Attraktivität eines Landes, ethnische Netzwerke oder das gesellschaftliche Klima kann das Unionsrecht ohnehin nicht beeinflussen. Es wird also auch künftig **kein Level-Playing-Field** bestehen und dennoch kann man kaum anders vorgehen, denn die EU-Organen befinden sich in einem regulatorischen Dilemma, weil sie schwerlich einen Geldbetrag vorschreiben können, wenn dies dazu führte, dass Asylbewerber in Bulgarien deutlich mehr erhielten als eigene Staatsangehörige. Dasselbe gilt, noch ausgeprägter, nach der Anerkennung.¹⁴⁶ Im Asylsystem spiegeln sich die teils erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen Sozialsystemen. Dass der EU-Gesetzgeber sich auf die Sozialleistungskürzung als Sanktion konzentriert, liegt auch daran, dass dies eine der wenigen Zugriffsmöglichkeiten darstellt, über die der EU-Gesetzgeber überhaupt verfügt.

Konstanz, den 22. Oktober 2020



¹⁴³ Siehe Art. 16 Abs. 2, 6 des weiterhin aktuellen Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59); sinngemäß bisher Art. 17 Abs. 2, 5 der Richtlinie 2013/33/EU.

¹⁴⁴ Siehe die nur leicht konkretisierte Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 7 des weiterhin aktuellen Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 59); etwas mehr Klarheit verlangt der Beratungsstand im Rat (Fn. 134).

¹⁴⁵ Vgl. Art. 12 des Kommissionsvorschlags von 2016 (Fn. 21).

¹⁴⁶ Hierzu ausführlicher *Daniel Thym*, Rücküberstellung von anerkannten Schutzberechtigten innerhalb der EU, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, 609-614](#).

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 Nachbarschaftsinstruments 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 negativen 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 „Rückführungs-Patenschaften“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 Erstankunftsstaaten 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 Erstankunftsstaaten²⁸, 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 Grenzver-fahren 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 Abschre-ckungseffekt erzeugen und zu deutlich weniger Erstanträgen führen sollte.

Als weitere Unterstützung für die (südlichen) Erstankunftsstaaten soll ein hochkompli-zierter, aber dennoch verlässlicher Mechanismus für eine Umverteilung von Asylbewer-bern sorgen, die nicht unter das Grenzverfahren fallen.³⁹ Dabei wäre für die beteiligten Mitgliedsstaaten ein Verteilungsschlüssel nach Bevölkerungsanteil und Bruttosozialpro-dukt zu je 50% anzuwenden.⁴⁰ Die Verteilung wird nach Maßgabe der Kommission⁴¹ zu-nehmen verpflichtend, wenn die freiwillig bereitgestellten Übernahmeplätze (inkl. Rück-führungspatenschaften) weniger als 30% der zu verteilenden Personen erreichen und/o-der 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 ein-schließlich Asylbewerber mit niedrigen Anerkennungschancen.⁴²

ostafrikanische (Eritrea, Sudan, Somalia, Jemen) Asylbewerber. Vgl. <https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-annual-overview>. Für Differenzen zwischen erst- und nachinstanzlicher Aner-kennungsrate, siehe <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020/43-push-factors-third-countries> sec-tion 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 schwerwie-genden Krise gemäß der gesonderten Verordnung COM(2020) 613

⁴⁰ SWD(2020) 207, S.11f.

⁴¹ Einseitige Durchführungseinscheidung, 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. Bislang 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 Registrierungszentren“ 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-erkannten-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 Erstankunftsstaaten 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 Rückführungsstaaten befördern. Hierbei käme nämlich eine bilaterale Kooperation zwischen dem Erstkunftsstaat und dem „Paten-Staat“ 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 Mehrheitsentscheiden 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 Johansson⁸⁸ 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 Karamanidou, 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/johansson/announcements/commissioner-johanssons-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>

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 fragwürdig 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 vor-rangigen „Push“-Faktoren¹⁰³ sind andere sekundäre Kriterien für die Migrationsentschei-dung und Auswahl von Zielländern wichtiger¹⁰⁴: räumliche Distanz, bestehende Diaspora und Verwandtschaftsbeziehungen, Arbeitsmarktaussichten, Verfahrensdauer und Aner-kennungsquoten. 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 Unterstützungs-aufgaben ist aber nicht nachzuvollziehen. In der Tat handeln EASO-Mitarbeiter in den grie-chischen 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 mitgliedsstaatlichen Schutzsystemen beitragen. Die rechtliche und politische Aufsicht über die Europäische Asylagentur sollte ergänzend mehr Auf-merksamkeit erfahren.¹⁰⁷

Insgesamt nimmt die Fraktion DIE LINKE die Position ein, dass eine grundlegende nor-mative Wende in der europäischen Asylpolitik stattfinden muss. Dieser Anspruch wird durch neuen Pakt sicherlich nicht erfüllt. Die Frage nach konkreten politischen Alternati-ven bleibt weitgehend offen. Ein „free choice“ System für Asylbewerber kann nicht durch-gesetzt 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 coun-tries 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 Distribu-tion 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 neue-ren Vorschläge des Pakts für Migration und Asyl abgestimmt werden. Dies gilt etwa für die möglichen Unterstützungsleistungen der Europäischen Asylagentur im Rahmen von beschleunigten Grenzverfah-ren. Eine hinreichende Verantwortlichkeit im Einzelfall und ein effektiver Rechtsbehelf sollten wie da-bei gewahrt werden, siehe S.11 oben.

¹⁰⁷ Parallel zu der sehr umfangreichen fachlichen und politischen Debatte zu Frontex, siehe Fink, Mela-nie. "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)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)615 E

Zugang zum Europäischen Asylsystem, Neues Migrations- und Asylpaket

Stellungnahme für den Innenausschuss des Deutschen
Bundestages (Drucksachen 19/22125 & 19/18680)

Bernd Kasperek (Georg-August-Universität Göttingen,
Forschungsprojekt RESPOND)

23.10.2020

Ich bedanke mich für Gelegenheit, im Innenausschuss des Deutschen Bundestages unsere Erkenntnisse aus langjährigen Forschungen zu den europäischen Migrations-, Asyl- und Grenzpolitiken vortragen zu dürfen. Die hier präsentierten Ergebnisse und Einschätzungen resultieren zum einen aus dem von der EU-Kommission finanzierten Forschungsprojekt *RESPOND. Multilevel Governance of Mass Migration to Europe and Beyond*, welches im Zeitraum 2017 bis 2020 als Konsortium 14 Partner aus elf Ländern (Libanon, Türkei, Irak, Griechenland, Ungarn, Italien, Österreich, Deutschland, Schweden, Polen, UK) eine detaillierte Mehrebenenanalyse des Regierens der Migration auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene vorgenommen hat.¹ Die für diese Stellungnahme relevanten Arbeitspakete haben sich mit a) Grenzverwaltung, b) Aufnahmesystemen und c) Schutzregimen beschäftigt. Zum anderen beziehe ich mich auf unsere Forschungen im Rahmen des Projekts *Transit Migration 2*, welches, finanziert durch die Fritz Thyssen Stiftung, im Jahr 2016 eine erste Bestandsaufnahme der neuen Migrationspolitiken nach 2015 vorgenommen hat.² Weiter kann ich auf Ergebnisse meiner langjährigen Forschung zur Europäisierung des Grenzschutzes am Institut für Kulturanthropologie/Europäische Ethnologie der Georg-August-Universität Göttingen zurückgreifen.

Im Folgenden werde ich mich vor allem zwei Aspekten widmen. Im ersten Teil möchte ich die Ergebnisse unserer Forschungen bezüglich des Zugangs zum europäischen Asylsystems an den Grenzen Europas präsentieren. Im zweiten Teil stelle ich die Ergebnisse unserer Forschungen bezüglich der Umsetzung des Hotspot-Ansatzes der Europäischen Kommission in Verbindung mit dem EU-Türkei-Statements vor und leite daraus eine Bewertung der asylverfahrensrechtlichen Komponenten aus dem Vorschlag der Kommission im Neuen Migrations- und Asylpaket ab. Ich schließe mit weiteren Stellungnahmen zu diesem Paket.

Situation an der Europäischen Außengrenze

Auf Grund der spezifischen Entwicklung der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik als Gegenentwurf zum Schengener Prozess nach Maastricht (1992/1993) sowie der Vergemeinschaftung der Felder der Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik nach Amsterdam (1997/1999) inklusive der Inkorporierung der Schengener Abkommen in das Vertragswerk der Europäischen Union ist ein enger Zusammenhang zwischen europäischen Migrationspolitiken, insbesondere der Asylpolitik und Politiken der europäisierten Grenzverwaltung zu konstatieren. Auch für das Thema dieser Stellungnahme ist die gegenwärtige Situation an der europäischen Außengrenze von großer Relevanz, da die Institution der Grenze gleichzeitig die erste Kontaktzone zwischen Schutzsuchenden und den europäischen Asylsystemen darstellt. Insofern ist eine rechtsstaatliche Verfasstheit der europäischen Grenzen grundlegende Bedingung für den Zugang zu Asylsystemen.

¹Webseite des Forschungsprojekts: <https://respondmigration.com>.

²Webseite des Forschungsprojekts: <https://transitmigration-2.org>

Grundrechtsverletzungen, eingeschränkter Zugang zum Asylsystem

Unsere Forschungen seit 2017 belegen jedoch, dass diese grundlegende Bedingung oftmals nicht gegeben ist (Karamanidou, Kasperek und Hess 2020). Willensbekundungen, einen Asylantrag zu stellen, werden nicht registriert, der Zugang zum Asylsystem wird verwehrt, Schutzsuchende werden Opfer willkürlicher Inhaftierung, völkerrechtswidrige Zurückweisungen (pushbacks) nehmen zu, Schutzsuchende berichten vermehrt von Erniedrigungen und körperlicher Gewalt, die gegen sie angewendet wird. Besonders Besorgnis erregend ist, dass das Auftreten von Pushbacks vermehrt eine Systematik aufweist, die auf die Möglichkeit einer offiziellen *policy* verweist, wenn sie nicht sogar, wie im ungarischen Fall, legislativ festgeschrieben ist.

Nach unserer Forschung sind mindestens folgende Grenzabschnitte betroffen:

1. die griechische Meeresgrenze zur Türkei in der Ägäis
2. die griechische Landgrenze zur Türkei entlang des Flusses Evros
3. die bulgarische Landgrenze zur Türkei
4. die kroatische Landgrenze nach Serbien
5. die kroatische Landgrenze nach Bosnien-Herzegowina
6. die slowenische Landgrenze nach Kroatien
7. die polnische Landgrenze nach Belarus
8. die polnische Landgrenze zur Ukraine

Separat zu betrachten ist die spezielle Situation Ungarns. Die ungarischen Asylgesetzgebung lässt aktuell eine Asylantragstellung ausschließlich in den ungarischen Botschaften in Kiev (Ukraine) und Belgrad (Serbien) zu. Die ungarische Polizei und Grenzschutzpolizei ist daher gesetzlich verpflichtet, Schutzsuchende, die auf dem ungarischen Territorium angetroffen werden, nach Serbien zurückzuschieben.

Ebenfalls separat zu betrachten ist die spezifische Situation der italienischen Meeresgrenze. Auf Grund der Aktivitäten der so genannten Libyschen Küstenwache – de facto eine Miliz einer der vielen Fraktionen des libyschen Bürgerkriegs –, der Unterbindung see- und völkerrechtlich gebotener Seenotrettung, wiederholt verweigerter Einlaufgenehmigungen für Schiffe, die Schiffbrüchige an Bord haben, der administrativen Behinderung ziviler Seenotrettungsschiffe und der wiederholten Versuche der Kriminalisierung letzterer ist auch der Zugang zum italienischen Asylsystem an Italiens südlicher Meeresgrenze nur eingeschränkt gegeben.

Zusammenfassend muss daher festgehalten werden, dass der Zugang zum Asylsystem an den im Süden, Süd-Osten und Osten der Europäischen Union eingeschränkt ist und damit menschen-, völker- und auch europarechtliche Garantien unterlaufen werden, und dies oftmals in systematischer Weise.

Unsere Forschungen haben zudem ergeben, dass auf Ebene der Europäischen Union keine nennenswerten Bemühungen bestehen, diesen Zuständen Einhalt zu gebieten. Dies insbesondere, obwohl mit

dem bei der Kommission und Rat angesiedelten Schengener Evaluierungsmechanismus sowie mit dem bei der europäischen Grenzschutzagentur Frontex angesiedelten Vulnerabilitätstest für Schengener Außengrenzen zwei Mechanismen zur Verfügung stehen, die nicht nur eine systematische Untersuchung dieser Zustände ermöglichen, sondern diese es den jeweiligen Institutionen auch erlauben, Empfehlungen gegenüber Mitgliedstaaten auszusprechen und – im Falle des Schengener Evaluationsmechanismus – die Nichtumsetzung zu sanktionieren.

Beispielhaft anzuführen ist auch die Weigerung der Kommission, den Schengen-Beitritt Kroatiens auf Grund der vielfach belegten Pushback-Fälle an der kroatischen Grenze zu blockieren, oder zumindest ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

Wahrung von Grundrechten, Monitoring-Mechanismen

Daher ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass die Kommission im *Neuen Migrations- und Asylpaket* vom 23. September 2020 (European Commission 2020a) implizit die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit an den europäischen Außengrenzen anzumahnen scheint, und zwar zum einen mit dem Vorschlag zur Einführung unabhängiger nationaler Monitoring-Mechanismen (European Commission 2020b, Art. 7) sowie zum anderen mit einer Empfehlung zur zivilen Seenotrettung (European Commission 2020c). Auf Grund unserer Forschungen zur Systematik der Pushbacks an der griechischen Evros-Grenze (Karamanidou und Kasperek 2020) muss der Vorschlag, nationale Monitoring-Mechanismen einzuführen, jedoch als nicht ausreichend bewertet werden, insbesondere da er sehr vague formuliert ist und sich zu eng auf den Wirkungsbereich des *Screening* (s.u.) bezieht.

Denn zum einen ständen Kommission und Rat im Rahmen der oben genannten Mechanismen schon wirksamere Mittel zur Verfügung, um die Wahrung menschen-, völker- und europarechtlicher Garantien im Rahmen der europäisierten Grenzverwaltung durchzusetzen, zum anderen sind reine Monitoring-Mechanismen nicht ausreichend, um Menschenrechtsverletzungen und Pushbacks zu unterbinden. Weiter ist zu beachten, dass im Rahmen von willkürlicher Inhaftierung und Pushbacks unter Anwendung körperlicher Gewalt regelmäßig davon auszugehen ist, dass diese strafrechtlich relevante Handlungen einschließen, die von Staatsanwaltschaften zu verfolgen wären. Dies ist jedoch in der überwiegenden Mehrheit der uns bekannten Fälle nicht geschehen. In den wenigen Fällen, in denen staatliche Behörden wie etwa Staatsanwaltschaft oder Ombudsperson Pushback-Fälle untersuchten, verliefen diese Untersuchungen regelmäßig im Sande.

Lediglich in dieser Hinsicht wäre die Einführung eines unabhängigen, mit ausreichend investigativen Kompetenzen ausgestatteten Monitoring-Mechanismus' zu begrüßen, da dieser einen ersten Schritt für eine umfassende Bewertung des Ausmaßes und der Systematik von Menschen-, Völker- und Europarechtsverletzungen an den Grenzen Europas darstellen könnte. Ein solcher Mechanismus müsste jedoch zwingend auf europäischer Ebene, etwa bei der Europäische Grundrechteagentur (FRA), angesiedelt sein, um die Systematik des Monitoring sowie die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten.

Die Schaffung 27 nationaler Mechanismen heterogener Verfasstheit, Kompetenzen und Methodologie kann nicht geeignet sein, dieses europäische Problem zu adressieren.

Europäische Grenz- und Küstenwachagentur Frontex

Eine Ansiedlung eines solchen Mechanismus bei der Europäischen Grenz- und Küstenwachagentur Frontex ist auf Grund der Ergebnisse unserer Forschung ebenfalls abzulehnen. In einer detaillierten Untersuchung der *accountability* und Transparenzmechanismen der Agentur (Karamanidou und Kasperek 2020) konnten wir insbesondere bezüglich zweier Fallstudien (Frontex-Operation in Ungarn; Frontex-Operationen an der griechischen Evros-Grenze) nachweisen, dass a) das rechtliche Rahmenwerk im Mandat der Agentur bezüglich grundrechtlicher Garantien vague und unterentwickelt ist, b) die komplizierte Konstruktion der Agentur und insbesondere das rechtliche Mandat der Beteiligung von durch die Agentur entsandten Grenzschutzbeamten_innen in Grenzschutzoperationen in Mitgliedstaaten die Verfolgung von Grundrechtsverletzungen verkompliziert und Verantwortlichkeiten verschleiert, c) interne *accountability* Prozesse der Agentur, insbesondere der Mechanismus des *Serious Incident Report* (SIR) unzureichend sind, um Grundrechtsverletzungen überhaupt zu dokumentieren, d) es keine ausreichende rechtliche Handhabe für Opfer von Grundrechtsverletzungen im Rahmen von Agentur-Operationen gibt, gegen diese vorzugehen, und e) es allgemein keine ausreichenden, unabhängigen Aufsichtsmechanismen gegenüber der Agentur gibt.

Weiter konnten wir nachweisen, dass die Agentur sich trotz ihres Wissens um Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ihrer Operation in Ungarn weigerte, die Operation abubrechen. Gleichzeitig konnten wir durch eine detaillierte Untersuchung interne Berichte der Agentur nachweisen, dass diese keine systematische Aufzeichnung von Menschenrechtsverletzungen betreibt, obwohl ihr derartige Informationen auf Grund ihrer Präsenz und operativen Einbindung in Grenzschutzoperationen bekannt sein müssten. Dieser Befund ist konsistent mit aktuellen Berichten in Medien, die der Agentur sogar eine aktive Beteiligung an völkerrechtswidrigen Pushback-Operationen vorwerfen (Popp u. a. 2020; Waters, Freudenthal und Williams 2020).

Fazit

In *Neuen Migrations- und Asylpaket* adressiert die Kommission die eklatanten Grundrechtsverletzungen, die sich tagtäglich an Europas Grenzen ereignen, nicht. Zwar wird die Wahrung der Grundrechte vielfach angemahnt, und auch auf das Nichtzurückweisungs-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention verwiesen. Neue oder robuste Mechanismen, um den Grundrechten an der Europäischen Grenze jedoch wieder Geltung zu verschaffen, schlägt die Kommission nicht vor.

Hotspot-Zentren, beschleunigte Grenzverfahren

Der Brand des Hotspot-Zentrums Moria auf der griechischen Insel Lesbos, mitursächlich für die Publikation des *Neuen Migrations- und Asylpaketes* der Kommission, hat erneut unterstrichen, dass der Hotspot-Ansatz der Kommission aus der *Europäischen Migrationsagenda* (European Commission 2015) in seiner spezifischen Umsetzung unter den Bedingungen des EU-Türkei-Statements (Europäischer Rat 2016) menschenrechtlich unhaltbare Bedingungen erzeugt hat, die die Legitimität des europäischen Asylsystems fundamental untergraben.

In einer Expertise für den *Rat für Migration* haben wir die grundsätzlichen Implikationen einer Verallgemeinerung des Prinzips der griechischen Hotspot-Zentren im Zusammenhang mit den Rationalitäten des EU-Türkei-Statements herausgearbeitet (Hänsel und Kasperek 2020). Grundsätzlich ist anzumerken, dass die vielfach für den Hotspot Moria hervorgehobenen Zustände, also a) bei weitem nicht ausreichende Kapazitäten für die Unterbringung der ankommenden Schutzsuchende b) eklatanter Mangel an angemessenem Wohnraum, Privatsphäre, Hygienevorrichtungen und Gesundheitsversorgung c) lange Verweildauer in Kombination mit Perspektivlosigkeit, und d) Ausschluss vom griechischen Asylsystem ebenso für die anderen vier griechischen Hotspot-Zentren auf den Inseln Chios, Samos, Kos und Leros zutreffen.

Mit ihrem Verordnungsvorschlag für eine *Screening*-Prozedur an der europäischen Außengrenze (European Commission 2020b) verweist die Kommission zwar einerseits auf die ursprüngliche Konzeption des Hotspot-Ansatzes aus dem Jahr 2015, welche in erster Linie eine schnelle und vollständige Erfassung und Registrierung aller Ankommenden gewährleisten sollte. Andererseits besteht die Kommission nun nicht mehr auf einer schnellen Umverteilung aller registrierten Personen im Rahmen eines post-Dublin-Verteilungsschlüssels, wie etwa von der Kommission 2016 vorgeschlagen, sondern nur noch für jene Personen, die eine hohe Wahrscheinlichkeit der Erlangung eines Schutzstatus' besitzen. Für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats greift der neue, aufgeweichte Solidaritätsmechanismus der vorgeschlagenen Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement (European Commission 2020d).

Die Bestimmung der Wahrscheinlichkeit, einen Schutzstatus zu erlangen, erfolgt in der so genannten *pre-entry*-Phase, bestehend aus der *Screening*-Prozedur und der *border procedure for asylum and return* (European Commission 2020e). Letztere bestimmt, ob der/die Schutzsuchende nun einer *asylum border procedure* oder einem normalen Asylverfahren, ggf. in einem anderen Mitgliedstaat, unterworfen wird.

Im Gegensatz zum Vorschlag der Bundesregierung (2020), der eine Sequenzierung des Asylverfahrens in a) Zulässigkeitsprüfung und b) normales Asylverfahren vorsah, schlägt die Kommission also vielmehr die Schaffung zweier Asylverfahren vor. Neben dem weiter bestehenden »normalen« Asylverfahren soll nun auch ein Schnellverfahren für die Grenze geschaffen werden (wenngleich die Kommission betont,

dass auch Personen, die weit abseits der Grenze aufgegriffen werden, diesem neuen Gesamtverfahren zu unterziehen seien).

Damit greift der Kommissions-Vorschlag strukturell die Novelle des griechischen Asylgesetzes aus dem Jahr 2016 (4375/2016) auf, welches ein »beschleunigtes Grenzverfahren« (Hänsel und Kasperek 2020, 17ff.) einführte. In unserer Expertise kamen wir jedoch zu dem Schluss, dass dieses beschleunigte Verfahren durch a) massive Einschränkung von Rechtsgarantien und b) dennoch lange Verfahrensdauern (bis zu mehreren Jahren) charakterisiert ist. Ein grundsätzliches Problem sehen wir vor allem in der Tatsache, dass die Entscheidung, ob ein beschleunigtes oder ein normales Asylverfahren anzuwenden sei, von kollektiven Merkmalen eines Individuums, also Herkunftsstaat (sichere Herkunftsstaaten) oder Transitroute (sichere Drittstaaten, Land des ersten Asyls) abhängig gemacht wird und somit eine individuelle Prüfung von Asylgründen in den Hintergrund tritt.

Das zentrale Problem der Umsetzung des Hotspot-Ansatzes unter der Bedingung des EU-Türkei-Statements ist es jedoch, dass die anvisierte und auch zugesicherte Abschiebung in die Türkei in den allermeisten Fällen nicht umsetzbar ist, und dies schon seit 2016. Diese Konstellation ist ursächlich für die konstatierte Perspektivlosigkeit und des in der Forschung oftmals beschriebenen Phänomens des »Feststecken« im Hotspot-System. Auf Grund des verwehrten Zugangs zum normalen (griechischen) Asylsystem gibt es keinen Weg vorwärts, auf Grund der Unmöglichkeit der Abschiebung gibt es auch kein Zurück. Die massive Überfüllung aller griechischen Hotspot-Zentren, also die Entstehung von großen Flüchtlingslagern an der europäischen Außengrenze, in der Menschen jahrelang gezwungen sind zu verweilen, ist Effekt dieses spezifischen Zusammentreffens der Logiken von Registrierungszentren (Hotspot-Ansatz) und Externalisierung (EU-Türkei-Erklärung).

Wie dieses Dilemma aus einem rechtlich-fiktivem, verweigerten Zugang zum europäischen Territorium und Unmöglichkeit der Abschiebung aufzulösen ist, hat auch die Kommission in ihrem Arbeitspaket nicht zufriedenstellend aufgezeigt. Denn ob die Schaffung eines hochrangigen EU-Koordinators für Abschiebungen, die Operationalisierung der europäischen Grenz- und Küstenwachagentur als Abschiebeagentur und die weiter vorangetriebene Verquickung von Entwicklungszusammenarbeit und Kooperation im Migrationsmanagement tatsächlich zu einer nennenswerten Erhöhung der Abschiebungen führen wird, muss auf Grund der Entwicklungen der letzten 20 Jahre bezweifelt werden. Denn in der Tat sind die Vorschläge der Kommission nicht neu, vielmehr hat bisher jeder europäische Fünf-Jahres-Plan, Aktionsplan, Pakt und jede Agenda versprochen, Abschiebungen zu intensivieren und effektivieren. Gleichzeitig ist es jedoch gerade die Kommission, die immer wieder zu dem Schluss kommt, dass eine solche Intensivierung nie zu Stande gekommen ist. Der Grund für diese ausbleibende Entwicklung ist in dem Stellenwert zu suchen, dem Migration im 21. Jahrhundert zu kommt. Es ist bekannt, dass die Rücküberweisungen von Migrant_innen die Gelder der Entwicklungszusammenarbeit um ein Vielfaches übersteigen, dass Migration gerade im Globalen Süden also einen eigenen Pfad der Entwicklungspolitik darstellt. Hinzu kommt, dass sich auf Grund der Zunahme von gewalttätigen Konflikten in der Welt Abschiebungen gerade in jene Regionen verbieten, aus denen eine Mehrheit der

Schutzsuchenden stammt. Die Schwierigkeit der Abschiebung abgelehnter Asylsuchender in Drittstaaten wiederum unterstreicht gerade das Scheitern dieses zentralen Aspekts der EU-Türkei-Erklärung.

Fazit

Der Vorschlag der Kommission zum Asylverfahren an der Grenze betont Aspekte der Geschwindigkeit. Grundsätzlich ist deswegen zu befürchten, dass beschleunigte Verfahren mit eingeschränkten Verfahrens- und Rechtsgarantien einhergehen.

Eine *Screening*-Prozedur ist zu befürworten, um etwa besonders verletzbare Personengruppen schnell zu identifizieren und eine ggf. notwendige medizinische Behandlung zu initiieren. Eine Erst-Registrierung könnte zudem auch den Aspekt einer Zertifizierung des Ankommens beinhalten, insbesondere um nachträgliche Pushbacks nachweisen zu können, wie sie etwa an der Evros-Grenze immer wieder geschehen.

Die Aufsplittung des Asylverfahrens in eine normale und eine beschleunigte Prozedur ist kritisch zu bewerten, da bestehende Erfahrungen mit solchen beschleunigten Verfahren diese entweder als inpraktikabel (deutsches Flughafenverfahren) oder als mit massiven Einschränkungen von Rechtsgarantien (beschleunigtes Grenzverfahren in den griechischen Hotspot-Zentren) charakterisieren.

Die Schaffung einer gut finanzierten und mit professionellem Personal besetzten Europäischen Asylagentur könnte einen Beitrag zu einer Harmonisierung der Anwendung europäischen Asylrechts darstellen. Die Ergebnisse der Forschungen zum *accountability*-Regime der Agentur Frontex wie auch zu mit exekutiven Kompetenzen ausgestatteten europäischen Agenturen legen jedoch nahe, dass Europäische Agenturen eine Tendenz zur Verselbständigung haben. Angebracht wäre erst die Schaffung eines verfassungsrechtlichen Rahmens als Teil der EU-Verträge, der die konkrete Form der Europäischen Agentur und insbesondere ihre Rechenschaftspflichten kodifiziert. Hier wäre insbesondere das Europäische Parlament zu beteiligen, und zwar über seine Rolle als Hüterin des Budgets hinaus.

Der aufgeweichte Solidaritätsbegriff der Kommission bezüglich der Aufnahme von Schutzsuchenden, der nun auch die Möglichkeit vorsieht, dass ein Mitgliedstaat sich der Aufnahme komplett verweigert, insofern er etwa einen Beitrag zur Abschiebung von abgelehnten Asylsuchenden leistet, läuft Gefahr, das grundsätzliche europäische Bekenntnis zu internationalen Verpflichtungen der Aufnahme von Schutzsuchenden zu unterminieren.

Weitere Aspekte des Neuen Migrations- und Asylpaketes und der Anträge

Im Folgenden soll zu weiteren Aspekten des *Neuen Migrations- und Asylpaketes* Stellung bezogen werden.

Migration Preparedness and Crisis Blueprint, Force Majeure

Mit dem *Migration Preparedness and Crisis Blueprint* (European Commission 2020f) zielt die Kommission darauf ab, eine bessere EU-weite Reaktion auf Krisensituation wie im Jahr 2015 zu schaffen. Eine bessere und solidarischere Koordinierung europäischer Mechanismen ist zu befürworten, insofern sie darauf abzielt, eine schnelle materielle Unterstützung Asylsuchender zu gewährleisten. Auch die Schaffung eines speziellen Schutztitels für Bürgerkriegsflüchtlinge als Ersatz für die auch 2015 nicht angewendete *Temporary Protection Directive* ist zu befürworten, insofern diese nicht mit der Schwächung des Anspruchs auf ein Asylverfahren einhergeht. Kritischer sind die Aufweichungen prozeduraler Garantien im Falle einer Überforderung nationaler Asylsysteme (European Commission 2020g) zu bewerten, da das gegenwärtige System schon von Ressourcenknappheit und massiv verlängerten Verfahrensdauern charakterisiert ist. ›Druck‹ und ›Krise‹ ließen sich ohne präzise Mechanismen zu ihrer Feststellung daher als Legitimation für das fortgesetzte Unterlaufen von Mindeststandards missbrauchen.

(Zivile) Seenotrettung

Die Kommission hat eine Empfehlung zur Kooperation von Mitgliedstaaten im Bezug auf private und zivile Seenotrettungsaktivitäten vorgelegt (European Commission 2020c). Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Kommission diese lebensrettenden Aktivitäten, die sowohl völker- als auch seerechtlich geboten sind, anerkennt und unterstreicht, dass Seenotrettung nicht als Beihilfe zur illegalen Einreise kriminalisiert werden darf. Dennoch sind die Empfehlungen der Kommission nicht geeignet, private und zivile Seenotrettungsaktivitäten zu stärken und Rechtssicherheit zu garantieren.

Weitergehend wäre eine Initiative zur Schaffung eines europäischen Seenotrettungsmechanismus zu befürworten, da dies eine originär europäische Aufgabe ist.

Verweise

Bundesregierung. 2020. Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. 4. Februar.

Europäischer Rat. 2016. Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016. 18. März. <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (zugegriffen: 15. April 2020).

European Commission. 2015. A European Agenda on Migration. Brussels.

---. 2020a. New Pact on Migration and Asylum. Brussels.

---. 2020b. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Introducing a Screening of Third Country Nationals at the External Borders and Amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817. Brussels.

- . 2020c. Commission Recommendation of 23.9.2020 on Cooperation among Member States Concerning Operations Carried out by Vessels Owned or Operated by Private Entities for the Purpose of Search and Rescue Activities. Brussels.
- . 2020d. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management and Amending Council Directive (EC) 2003/109 and the Proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]. Brussels.
- . 2020e. Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common Procedure for International Protection in the Union and Repealing Directive 2013/32/EU. Brussels.
- . 2020f. Commission Recommendation of 23.9.2020 on an EU Mechanism for Preparedness and Management of Crises Related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint). Brussels.
- . 2020g. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum. Brussels.

Hänsel, Valeria und Bernd Kasperek. 2020. Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Expertise. Berlin: Rat für Migration.

Karamanidou, Lena und 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 Papers - Global Migration: Consequences and Responses. <http://doi.org/10.5281/zenodo.3967784>.

Karamanidou, Lena, Bernd Kasperek und Sabine Hess. 2020. Border Management and Migration Control. Comparative Report. Comparative Report. RESPOND Working Papers - Global Migration: Consequences and Responses.

Popp, Maximilian, Steffen Lüdke, Emmanuel Freudenthal und Giorgos Christides. 2020. EU Border Agency Frontex Complicit in Illegal Greek Refugee Pushback Campaign. *Spiegel Online*, 23. Oktober. <https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7> (zugegriffen: 23. Oktober 2020).

Waters, Nick, Emmanuel Freudenthal und Logan Williams. 2020. Frontex at Fault: European Border Force Complicit in „Illegal“ Pushbacks. *bellingcat: News*, 23. Oktober. <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/> (zugegriffen: 23. Oktober 2020).



Stellungnahme

des Sachverständigen Dr. Constantin Hruschka
Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

**zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur
"europäischen Flüchtlingspolitik"
- BT-Drucksachen 19/22125 und 19/18680 -**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Ausschusses und für die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben. Diese Stellungnahme beruht auf meinen praktischen Erfahrungen und meiner wissenschaftlichen Forschung, die ich insbesondere durch meine Arbeit bei UNHCR, bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik gesammelt habe. Das nachfolgend Dargelegte ist ausschließlich meine persönliche Meinung und kann und sollte nicht meinen Arbeitgeberinnen zugerechnet werden.

Zentrale Punkte

Ich werde mich nach einer Einleitung zu den aus meiner Sicht wesentlichen Elementen der Anträge und des von der EU-Kommission vorgeschlagenen neuen Migrations- und Asylpakets insbesondere zu Sekundärmigration, Grenzkontrollen und Grenzverfahren, zu Verteilungs-, Verfahrens und Statusfragen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie zu Resettlement äußern. Im Wesentlichen argumentiert diese Stellungnahme für

- Eine weitere Einschränkung der Möglichkeiten, Binnengrenzkontrollen wieder einzuführen
- Einen weniger starken Fokus auf die Bekämpfung von Sekundärmigration, da dieser Fokus den Schengen-Raum als Ganzes gefährdet
- Grundrechts- und schutzsensible Grenzkontrollen an den Außengrenzen mit einem robusten, unabhängigen Monitoringmechanismus
- Gemeinsame Europäische Asylverfahren, die auf dem Territorium der Mitgliedstaaten und nicht oder nur in Ausnahmefällen in Transitzone durchgeführt werden
- Ein Ende der Verteilungsdiskussionen und eine Ablösung dieser Diskussionen durch eine perspektivisch auf gemeinsame Verantwortungsübernahme durch die Mitgliedstaaten für Schutzgewährung und Rückführung ausgerichtete europäische Asylpolitik



- (Wenn dies nicht gelingt) Eine Dublin-Reform, die die Perspektive der asylsuchenden Personen mit einbezieht, da sonst das System nicht funktionsfähig ist
- Faire und effiziente Asylverfahren, die ohne verfahrensrechtliche Tricks und Shortcuts darauf ausgerichtet sind, den Schutzbedarf verbindlich festzustellen
- Eine Angleichung der Definition des ernsthaften Schadens an die Rechtsprechung von EuGH und EGMR zur Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRC
- Eine Gleichstellung der Rechte, die sich aus dem subsidiären Schutzstatus ergeben, mit den Rechten von Personen mit Flüchtlingsstatus
- Die Wahrung des Familienverbandes, einschließlich der Folgerechte, wenn einem Familienmitglied der Kernfamilie in einem Mitgliedstaat internationaler Schutz zuerkannt wurde, inklusive eines einheitlichen Schutzstatus für die gesamte Familie im Regelfall
- Eine im europäischen Recht verankerte Pflicht der Mitgliedstaaten sich an Resettlement zu beteiligen

Einleitung

Die Anträge aus den Fraktionen sind auf eine Durchbrechung der aktuellen Blockade der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ausgerichtet und stehen im Kontext des von der Kommission schon länger angekündigten und nunmehr am 23. September 2020 lancierten neuen Migrations- und Asylpakets (KOM(2020) 609). Sie sind daher im Lichte dieser Neuanschläge zu beurteilen. Die EU-Kommission hat sich dabei im Wesentlichen dafür entschieden, die im Mai und Juli 2016 vorgelegten Reform- und Neuanschläge beizubehalten und diese nur punktuell zu ergänzen. Der versprochene „fresh start“ ist – das zeigen die vorgelegten Gutachten unisono – so „frisch“ nicht.

Beiden Anträgen aus den Fraktionen liegt die von den UN-Organisationen für Flüchtlinge (UNHCR)¹ und für Migration (IOM)², vielen Menschenrechtsorganisationen, anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren³ und einem großen Teil der Asyl- und Migrationsforschung⁴ geteilte Annahme zu Grunde, dass Menschenrechtsverletzungen die aktuelle Praxis der

¹ Vgl. UNHCR, EU Pact on Migration and Asylum - Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/5f8838974.pdf>.

² Vgl. IOM, IOM Views on the Roadmap for the EU's New Pact on Migration and Asylum vom 27.8.2020.

³ Vgl. ECRE ua, Gemeinsame Stellungnahme von ECRE und über 80 Organisationen vom 6.10.2020.

⁴ Vgl. bspw. die von mehr als 300 Forschenden unterzeichnete Stellungnahme: Statement by Academics calling on Member States to open ports and assume shared responsibility for refugees and migrants saved at sea, verfügbar unter: <https://www.independent.com.mt/file.aspx?f=205158>.



Asylpolitik in Europa, speziell an den Außengrenzen, mitprägen⁵ und dass dies ein fortschreitender Prozess ist. Dabei weisen beide Anträge zu Recht darauf hin, dass die Grenzkontrollpraxis zunehmend in informellen Vereinbarungen abgesichert wird und eine Tendenz zur Auslagerung der Verantwortung für Flüchtlinge an Staaten außerhalb des Schengen-Raumes besteht.⁶ Für die Auswirkungen solcher Prozesse gibt es bisher keine wirksamen Kontrollmechanismen⁷, so dass die Anträge auch darauf zielen, solche Kontrolle durch ein wirksames Monitoring zu ermöglichen. Die Zielrichtung der Anträge unterscheidet sich damit von der Zielrichtung der Vorschläge der EU-Kommission, für die die externe Dimension, also die Vereinbarung der Verantwortungsübernahme für schutzsuchende Personen, aber auch für die Rückübernahme von Personen ohne Schutzbedarf, einen der zentralen Aspekte des neuen Migrations- und Asylpakets darstellt.⁸

Zentrale Aspekte der Anträge sind die Frage der Europäisierung des Asylwesens, die sehr unterschiedlich gelöst werden, da der Antrag aus der Fraktion DIE LINKE. einen operativen Einbezug von EU-Agenturen in Asylentscheidungen und Grenzkontrollen ablehnt, während der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN explizit einen schrittweisen Einbezug und die Übertragung zumindest bestimmter Aufgaben auf EU-Agenturen befürwortet. Der Kommissionsvorschlag ist in dieser Hinsicht im Asylbereich weniger weitgehend und zielt vor allem im Bereich der Rückkehr auf eine operative Rolle von FRONTEX, die auch in der aktuell geltenden Verordnung⁹ angelegt ist, und langsam aufgebaut wird. Der Vorschlag für eine EU-Agentur für Asylfragen (EUAA) von 2016¹⁰, die die EU-Asylunterstützungsagentur EASO ablösen soll, enthält Ansätze für eine stärker operative Einbindung der EUAA und ist (bewusst) offen für eine Weiterentwicklung dieser Rolle.¹¹

Beide Anträge beschäftigen sich zentral mit dem Verteilungsmechanismus und wollen das existierende Dublin-System abschaffen. Allerdings sind die vorgeschlagenen Ansätze unterschiedlich, da sich DIE LINKE. für ein „free-choice“-Modell einsetzt, während BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf eine freiwillige Aufnahme seitens der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der persönlichen Bedarfe setzt, die um einen verbindlichen Verteilungsmechanismus erweitert werden sollen, wenn die Anzahl der verfügbaren Plätze nicht ausreicht. Der Kommissionsvorschlag tendiert mit einer etwas anderen Ausrichtung in die Richtung des zweiten Vorschlags und sieht einen dauerhaften, flexiblen und effektiven

⁵ Vgl. die Ergebnisse des von der Mercator-Stiftung geförderten REMAP-Projektes der Universität Gießen: Bast/von Harbou/Wessels, Menschenrechtliche Herausforderungen für die Europäische Migrationspolitik engl. 27.10.2020.

⁶ Vgl. dazu Hruschka/Schader, Wir haben das geschafft - und uns verändert. Ausgewählte Ergebnisse aus der Forschung der Max-Planck-Wissenschaftsinitiative „Herausforderungen der Migration, Integration und Exklusion“ zu den Auswirkungen des „langen Sommers der Migration“.

⁷ Vgl. zu dieser Thematik umfassend Moreno-Lax, Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights Under Eu Law. Oxford 2017.

⁸ Vgl. KOM(2020) 609, S. 3.

⁹ VO (EU) 2019/1896.

¹⁰ KOM(2016) 271.

¹¹ Vgl. bspw. Tsourdi, Beyond the ‘migration crisis’: the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, in: Johannes Pollak and Peter Slominski (Hrsg.), EU Agencification in Times of Crises: Impact and Future Challenges, London 2020.



Solidaritätsmechanismus vor, der zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen soll, dass „alle solidarisch einen Beitrag leisten, damit die tatsächlichen Herausforderungen, die durch die irreguläre Einreise von Migranten und Asylsuchenden entstehen, nicht von einzelnen Mitgliedstaaten allein, sondern von der EU als Ganzes bewältigt werden.“¹² Er nimmt vor allem Umsiedlungen (Relocation) und Rückkehrförderung in den Blick. Das Grundprinzip der Verantwortungszuweisung auf der Basis der bisher geltenden Kriterien der Dublin-Verordnung wird allerdings im Vorschlag für die als Ersatz für die Dublin-Verordnung vorgesehene Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement aufrechterhalten.¹³

Beide Anträge sprechen sich gegen die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Grenzverfahren aus, wobei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen konkreteren Vorschlag zur Umsetzung des Verteilungsmechanismus an der Grenze macht und eine Verteilung nach einer Registrierung mit erkennungsdienstlicher Behandlung, Sicherheitsüberprüfung und Gesundheitscheck durch die neue EUAA vorschlägt. Die entsprechenden Zentren sollen „europäische Einrichtungen“ sein, geführt durch europäische Beamte mit einer klaren Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament.¹⁴ Im Zuge der Registrierung sollen auch besondere Bedarfe der schutzsuchenden Personen festgestellt werden, die im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden sollen. Dieser Vorschlag findet eine Entsprechung in der von der Kommission vorgeschlagenen sog. Screeningverordnung, die in Art. 6 Abs. 6 des Vorschlags ebenfalls diese Elemente auflistet.¹⁵

Daneben sind sich die EU-Kommission und die antragstellenden Fraktionen einig, dass besondere Vorkehrungen für Krisensituationen erforderlich sind und eine verpflichtend geregelte Verteilung von bei Such- und Rettungsaktionen geretteten Personen notwendig ist. In dieser Hinsicht enthalten die Anträge keine weiteren Präzisierungen, während die EU-Kommission vorschlägt, die bisher nicht angewandte, 2016 zur Aufhebung vorgesehene Richtlinie für vorübergehenden Schutz aus dem Jahr 2001¹⁶ durch eine Verordnung für Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt¹⁷ zu ersetzen. Zentrale Elemente des Vorschlags sind im Vergleich zum Solidaritätsmechanismus geänderte Fristen und Voraussetzungen für die Kooperation. Für die bei Such- und Rettungsaktionen geretteten Personen ist der Einbezug in die Zuständigkeitsbestimmung nach der neu vorgeschlagenen Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement vorgesehen.¹⁸

Daneben besteht Einigkeit hinsichtlich der Notwendigkeit die legalen Zugangsmöglichkeiten für schutzbedürftige Personen nach Europa auszubauen. Einigkeit zwischen allen Anträgen

¹² KOM(2020) 609, S. 7.

¹³ KOM(2020) 610, Art. 14 ff. des Vorschlags.

¹⁴ Vielfach beklagt, dass dies aktuell in den Hotspots unklar ist, vgl. bspw. Ziebritziki, Refugee Camps at the EU External Border – Is the Union responsible? The Integrated EU Hotspot Administration and the Potential of EU Public Liability Law. In: Kotzur/Moya/Sözen/Romano (Hrsg.), The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies, Baden-Baden 2020.

¹⁵ KOM(2020) 612.

¹⁶ RL 2001/55/EG.

¹⁷ KOM(2020) 613.

¹⁸ Vgl. die vorgeschlagenen Regelungen in KOM(2020) 610, die einen umfassenden Einbezug dieser Personen in die Grenzverfahren und den Solidaritätsmechanismus vorsehen.



und Vorschlägen besteht auch bei der Notwendigkeit ein unabhängiges Monitoring zu etablieren und beim Bekenntnis zu den völker- und europarechtlichen Vorgaben im Bereich des Flüchtlingsschutzes und der Asylverfahren.

Die Anträge unterscheiden sich aber von den Kommissionsvorschlägen in dieser Hinsicht fundamental, da beide Anträge die inhaltliche Prüfung aller Asylverfahren nach der Verteilung in den Mitgliedstaaten vorsehen, während ein zentrales Element der Kommissionsvorschläge die Bestimmungen zur Einführung eines Grenzverfahrens sind. Dieses Grenzverfahren soll verpflichtend vor der Einreise durchgeführt werden, wenn bestimmte Kriterien vorliegen, insbesondere wenn die Person Täuschungshandlungen vorgenommen hat, sie möglicherweise eine Gefahr für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt oder wenn die Anerkennungsquote für das Herkunftsland der Person europaweit unter 20% liegt.¹⁹ Das Asylverfahren an der Grenze darf (außer in Krisenzeiten) die Dauer von 12 Wochen nicht überschreiten. Nach dem Vorschlag der EU-Kommission muss im Falle einer rechtskräftigen Ablehnung des Asylverfahrens die Einreise verweigert werden und ein Rückkehrverfahren durchgeführt werden, das ebenfalls eine Höchstdauer von 12 Wochen hat.²⁰ Ein solches Asyl- und Rückkehrverfahren an der Grenze lehnen beide Anträge ab.

Generell legt das neue Migrations- und Asylpaket der EU-Kommission mit der Zusammenführung der seit 2016 auf dem Tisch liegenden Reformvorschläge zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem GEAS, der 2018 vorgeschlagenen Neufassung der Rückführungsrichtlinie und im Lichte der Änderungen des Schengener Grenzkodex, des Visa-Kodex und der wesentlich ausgebauten Rolle der Grenzkontrollagentur Frontex einen stärkeren Fokus auf schnellere Asylverfahren und eine effektive Rückkehrpolitik. Ein wichtiges Ziel der Kommissionsvorschläge ist dementsprechend der Erlass, fairer und effizienter Asylvorschriften und eine „Rationalisierung der Asyl- und Rückführungsverfahren“.²¹ Die Vorschläge der Kommission behalten damit die seit 2016 zu beobachtende Grundtendenz der Asylpolitik auf europäischer und, mitgliedstaatlicher Ebene, die Rechte von schutzsuchenden Personen auf ein Minimum zu begrenzen und konstruiert asylsuchende Personen durch das Junktim „Asyl und Rückkehr“ als vorrangig ausreisepflichtig. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Vorgaben zur Behandlung von Asylsuchenden, diese sind nach der Rechtsprechung von EGMR und EuGH nämlich grundsätzlich als Flüchtlinge anzusehen, solange über ihren Schutzbedarf noch nicht rechtskräftig negativ entschieden wurde.²²

¹⁹ Vgl. KOM(2016) 467, Vorschlag zu Art. 40 und KOM(2020) 611, Vorschläge zu Art. 40 und 41.

²⁰ Vgl. KOM (2020) 611, Vorschlag zu Art. 41a.

²¹ KOM(2020) 609, S. 4.

²² Vgl. dazu insbesondere EGMR 13.2.2020 – 8675/15 und 8697/15 Rn. 179 – ND und NT gg. Spanien.



2. Grenzkontrollen im Binnenraum und die Bekämpfung von Sekundärmigration

Schon im Jahr 1989 hat der Völkerrechtler Otto Kimminich konstatiert, dass eine konsequent auf Einheitlichkeit und Zusammenarbeit setzende europäische Asylpolitik notwendig ist, um einen europäischen Binnenraum ohne Grenzkontrollen überhaupt realistisch konstruieren zu können.²³ Dieser Grundsatz gilt noch heute und nach den Erfahrungen der Jahre seit 2015/2016, die zu vielen – zum Teil sehr lang andauernden und rechtswidrigen²⁴ - Binnengrenzkontrollen geführt haben, ohne die die Grenzsicherungen zur Bekämpfung des Corona-Virus nicht denkbar gewesen wären, ist ein Neustart nicht nur der Asyl- und Migrationspolitik sondern auch der Integrität des Schengen-Raumes nötiger denn je.

Wer – wie die Vorschläge der EU-Kommission - eine stärkere Kontrolle und Eindämmung der Sekundärmigration in den Fokus rückt, muss also die Konsequenzen benennen und die damit seit 2015 einhergehenden Binnengrenzkontrollen ebenfalls in den Blick nehmen. Wenn diese dauerhaft oder leichter wieder eingeführt werden können, scheitert nicht nur das GEAS, sondern das Schengen-System selbst ist in Gefahr.²⁵ Migrationsbedingte Grenzkontrollen sind deswegen so schädlich für den Schengen-Raum, weil sie zur Einwanderungsverhinderung grundsätzlich auf Dauer angelegt sein müssten, da Binnenwanderungen von asylsuchenden Personen im Schengen-Raum anders nicht wirksam eingedämmt werden können. Eine effektive Kontrolle und Unterbindung von Binnenwanderungen, die einen signifikanten Effekt erzielen soll, ist also nur möglich, wenn Binnengrenzkontrollen und Bewegungseinschränkungen mit erheblichem Ressourcenaufwand um- und durchgesetzt werden. Im Ergebnis würde jede Ermöglichung der dauerhaften Einführung migrationsbedingter Binnengrenzkontrollen auf die zumindest partielle Aufgabe der Idee des grenzkontrollfreien Binnenraumes hinauslaufen. Für gesundheitsbedingte Grenzsicherungen gilt dies in ähnlicher Weise. Zudem ist die Wirksamkeit auch hier mehr als zweifelhaft. Viren und andere Krankheiten verbreiten sich lokal und müssen daher lokal eingedämmt werden, dazu können Grenzsicherungen keinen Beitrag leisten, solange sie am Status und nicht an der gesundheitlichen Situation der jeweiligen Einzelperson ansetzen.

Darüber hinaus kann nicht genug betont werden, dass die Entscheidung ein bestimmtes Land als Zielland auszusuchen, in der Regel nicht auf rechtlichen Überlegungen, sondern auf familiären, kulturellen und wirtschaftlichen Gründen beruht. Selbst wenn also die Asylverfahren und Bedingungen in allen beteiligten Ländern gleich wären, gäbe es folglich Wanderungsbewegungen. Für den Erhalt und die Rückgewinnung der Integrität des Schengen-

²³ Kimminich, Ein europäisches Asylrecht in der Tradition der europäischen Rechtskultur, in: Barwig/Lörcher/Schumacher (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt, Baden-Baden 1989, S. 301.

²⁴ Vgl. dazu Hruschka, Grenzkonstruktionen und Raumdimensionen. Sind Freizügigkeit und Asylrecht im Schengen-Raum miteinander vereinbar? In: Hruschka/Janda/Jüngling (eds.), Deutsche und europäische Migrationspolitik – Bewährungsprobe für die Menschenrechte (Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2019), Stuttgart 2019, S. 195-227.

²⁵ Vgl. dazu Hruschka, Schengener Endspiele. VerfBlog, 15.8.2019.



Raumes ist es daher aus meiner Sicht erforderlich, die Ausnahmen von der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen (Art. 22 SGK) noch enger zu fassen, als dies aktuell der Fall ist.

Wer diese Gefahren für die Integrität des Schengen-Raumes nicht in Kauf nehmen will, muss das gemeinsame Asylsystem europäisch denken. Die Angst vor der sogenannten Sekundärmigration sollte durch ein System ersetzt werden, dass die Bewegungsfreiheit und die Freizügigkeit, für die der Schengen-Raum steht, allen zugutekommen lässt, die sich im Schengen-Raum rechtmäßig aufhalten. Denkbar wäre beispielsweise, die Sozialleistungen oder deren Auszahlungen zu europäisieren und grundsätzlich Freizügigkeit zu ermöglichen. Das würde angesichts der mannigfaltigen Verbindungen, die viele schutzberechtigte Personen in Europa haben, deren Eingliederung und Integration tatsächlich erheblich erleichtern, wie dies auch das Völker- und Europarecht vorsehen.²⁶ Im Grunde gibt es daher, wenn der Schengen-Raum als Raum ohne Binnengrenzen erhalten bleiben soll, keine Alternative zu einer echten Vergemeinschaftung des Asylrechts im Schengen-Raum.

3. Außengrenzkontrollen und Grenzverfahren in Transitzen

Hinsichtlich der Außengrenzkontrollen ist aus meiner Sicht besonders wichtig im Schengener Grenzkodex, die Ausnahme von der Erfüllung der Einreisevoraussetzungen, die für Personen besteht, die einen Asylantrag stellen oder stellen wollen, noch stärker zu betonen und diese sowohl rechtlich als auch in der Praxis abzusichern. Notwendig ist darüber hinaus ein robuster, unabhängiger Monitoringmechanismus an den Außengrenzen, um die vielfach von EuGH und EGMR bestätigten Gewährleistungen für Personen, die um Schutz nachsuchen auch praktisch umzusetzen. In dieser Hinsicht ist das vorgeschlagene Monitoring der Screening-Prozesse²⁷ zu begrüßen. Dieses und das in der FRONTEX-Verordnung vorgesehene Monitoring der FRONTEX-Einsätze muss entsprechend praktisch umgesetzt und mit Leben gefüllt werden.

Grenzschließungen an den Außengrenze, mit dem Ziel asylsuchende Personen von der Einreise ab- oder fernzuhalten sind rechtswidrig.²⁸ Dies sollte sowohl im Schengener Grenzkodex als auch in den asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen klargestellt werden. Insofern ist die Klarstellung im Migrationspaket zu begrüßen, dass im Falle der Ausübung von Hoheitsgewalt zuerst ein Screening und dann, wenn ein Asylgesuch vorliegt, ein Asylverfahren durchzuführen ist. Das ist eine rechtliche Selbstverständlichkeit und gleichzeitig eine wichtige Klarstellung für die Praxis. Dass diese Standards auch für die Rückführung in angrenzende Drittstaaten gelten, hat der EuGH gerade erst im Mai 2020 im Fall *FMS u.a.* nochmals betont.²⁹ Die absolute Geltung insbesondere der Art. 4 (Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung), 18 (Recht auf Asyl), 19 (Verbot der Massenausweisung und

²⁶ Vgl. Art. 34 GFK und Art. 38 des Vorschlags für eine Qualifikationsverordnung, KOM(2016) 466.

²⁷ Vgl. Art. 7 des Vorschlags, KOM(2020) 612.

²⁸ Vgl. dazu bspw. EGMR 13.2.2020 – 8675/15 und 8697/15 Rn. 179 und 232 – ND und NT.

²⁹ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.5.2020 - C-924/19 PPU und C-925/19 PPU – FMS ua.



Verbot des Refoulement) und 47 (Rechtschutz) GRC muss in Recht und Praxis sichergestellt sein, damit das Gemeinsame Asylsystem funktionieren kann.

Es lässt sich gleichzeitig konstatieren, dass sich der Kampf gegen „illegale Migration“ in Europa in der Praxis stark auf die Zugangsmöglichkeiten für schutzbedürftige Personen auswirkt. Trotz der klaren Ausnahme für den Zugang zum Schengen-Raum und zu einem Verfahren bei Asylgesuchstellung (vgl. Art. 14 Abs. 1 SGK und Art. 3 Abs. 1 Dublin-Verordnung), gilt es weiterhin als Indikator für den Erfolg von Grenzkontrollmaßnahmen, wenn die Zahl der Asylsuchenden zurückgeht.³⁰ Dies hat für sich genommen schon einen Rückgang der Zahlen auch der aufgenommen schutzbedürftigen Personen zur Folge. Noch augenfälliger sind die Auswirkungen auf schutzbedürftige Personen aber dadurch, dass der Anteil der klar schutzberechtigten Personen unter den Asylsuchenden abnimmt. Dies wird am einfachsten anhand der Statistiken zu irregulär eingereisten Personen sichtbar. Die Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen weltweit korrespondierten 2015 noch sehr stark mit den Nationalitäten der Personen, die versucht haben, irregulär einzureisen (und dabei registriert wurden), 2018 war dieser Zusammenhang bereits deutlich zurückgegangen. Auch bei den gestellten Asylanträgen lässt sich dieser Effekt feststellen.³¹ Das bedeutet, dass die Maßnahmen seit 2016 insbesondere schutzbedürftige Personen von der Einreise abgehalten haben. Eine schutzorientierte europäische Asyl- und Grenzpolitik sollte versuchen, diese Effekte zu verhindern oder zumindest zu minimieren.

Ein Phänomen des politischen Diskurses im Asylbereich ist seit langer Zeit die Vermischung der Asylentscheidungsfindung mit Fragen der Rückkehr. Diese findet keine Entsprechung im Europarecht, da nach den europarechtlichen Vorgaben die Entscheidung über die Asylgewährung und die Rückkehrentscheidung zumindest gedanklich voneinander zu trennen sind. Es bestehen unterschiedliche Entscheidungsspielräume für die Behörden: Bei (Zuständigkeit für die Antragsprüfung und) Vorliegen der Voraussetzungen für den internationalen Schutz nach dem Europarecht ist der Mitgliedstaat im Asylverfahren verpflichtet, den entsprechenden Schutz zu gewähren.³² Dagegen steht den Mitgliedstaaten nach einer negativen Asylentscheidung aus europarechtlicher Sicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Rückkehrentscheidung zu.³³ Die Mitgliedstaaten

³⁰ Vgl. die entsprechenden Erfolgsmeldungen von EASO (14.02.2019) und des deutschen BMI (23.01.2019) bei der Vorstellung des erheblichen Rückgangs von Asylanträgen im Jahr 2018.

³¹ So wurden bspw. laut EASO, Latest asylum trends (für die Jahre 2015 und 2018) im Jahr 2015 über 50% aller Asylanträge in Europa von Personen aus Syrien, Afghanistan und Irak gestellt, im Jahr 2018 waren es lediglich noch 26% aller Anträge.

³² Vgl. zur Verletzung der europarechtlichen Pflichten durch systematische Verweigerung der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn deren Voraussetzungen vorliegen: EuGH, Urt. v. 19.3.2019 - verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17 - Ibrahim ua, Rn. 99.

³³ Die Rückführungsrichtlinie drückt dies wie folgt aus (Art. 6 Abs. 6 RückführungsRL): „Durch diese Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, entsprechend ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und unbeschadet der nach Kapitel III und nach anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und des einzelstaatlichen Rechts verfügbaren Verfahrensgarantien mit einer einzigen behördlichen oder richterlichen Entscheidung eine Entscheidung über die Beendigung eines legalen Aufenthalts sowie eine Rückkehrentscheidung und/oder eine Entscheidung über eine Abschiebung und/oder ein Einreiseverbot zu erlassen.“



können „jederzeit beschließen, illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen wegen Vorliegen eines Härtefalls oder aus humanitären oder sonstigen Gründen einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen.“³⁴ Dieser Spielraum ist grund- und menschenrechtlich auszulegen.³⁵ Mit der Schwerpunktsetzung der Kommissionsvorschläge auf Rückkehr ist daher dem Grunde nach eine europarechtlicher Entscheidung verbunden, diesen Spielraum in Grenzverfahren zu reduzieren und die Rückkehrverpflichtung als Konsequenz einer ablehnenden Asylentscheidung vorzusehen. Diese politische Schwerpunktsetzung steht im Widerspruch zu den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie und der vorgeschlagenen Qualifikationsverordnung³⁶ und darf aus rechtlicher Sicht frühestens dann zum Tragen kommen, wenn eine Entscheidung über das Bleiberecht ergangen ist, da die (potentielle) Rückkehrentscheidung vorher keine Wirkung entfalten darf.³⁷

Grenzverfahren sind in dieser Hinsicht hochproblematisch und bringen keine substantiellen Gewinne bei der Durchführung von Rückführung.³⁸ In diesem Kontext hat der EuGH im Mai 2020 klargestellt, dass das Festhalten in Transitzonen als Haft anzusehen ist.³⁹ Der EuGH betont, dass asylsuchende Personen unter diesen Bedingungen gem. Art. 43 Asylverfahrensrichtlinie (aktuell) höchstens vier Wochen in der Transitzone untergebracht werden dürfen und danach Zugang zu den regulären Aufnahmebedingungen nach der Aufnahmerichtlinie haben müssen. Es ist daher unionsrechtswidrig, alle asylsuchenden Personen während der gesamten Dauer eines Asylverfahrens zum Aufenthalt in der Transitzone zu verpflichten. Hinsichtlich der Haftanordnung stellte der EuGH klar, dass diese je nach verfahrensrechtlicher Situation den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie bzw. der Rückführungsrichtlinie entsprechen müssen und dass es die Richtlinien nicht erlauben, eine Person wegen Bedürftigkeit oder allein aufgrund ihres Status in Haft zu nehmen. Dasselbe dürfte für die vorgeschlagene Differenzierung nach Staatsangehörigkeit gelten, da Haft nur im Einzelfall und als *ultima ratio* gerechtfertigt sein kann. Die vorgesehene Verdreifachung bzw. im Falle der Ablehnung des Asylantrags mögliche Versechsfachung der Höchstaufenthaltsdauer von vier auf insgesamt bis zu 24 Wochen dürfte wohl kaum mit diesen Haftgrundsätzen vereinbar sein.

Vielmehr ist eine möglichst kurze Verweildauer in geschlossenen Zentren rechtlich vorgeschrieben. Direkte Rückführungen in (angrenzende) Drittstaaten dürfen nur stattfinden, wenn entweder rechtskräftig festgestellt worden ist, dass kein Schutzbedarf besteht oder dort bereits Schutz gewährt wurde, oder ein Asylverfahren garantiert ist, dass alle Rechte einhält

³⁴ Art. 6 Abs. 4 RückführungsRL.

³⁵ Vgl. die sich aus diesen Verpflichtungen ergebenden Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG, die sich aus der EMRK und dem Grundgesetz ergeben.

³⁶ Vgl. Erwägungsgrund 9 des Vorschlags, KOM(2016) 466.

³⁷ Vgl. zur (Nicht-)Wirkung der Rückkehrentscheidung während des Gerichtsverfahrens, EuGH, Ur. v. 19.6.2018 - C-181/16 - Ghandi, Tenor: Die Entscheidung besagt, dass „alle Rechtswirkungen der Rückkehrentscheidung bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen die Ablehnung ausgesetzt werden“ müssen.

³⁸ Die tatsächliche Rückübernahme ist in der Praxis von der Rückübernahmebereitschaft und nicht von der Art des Verfahrens abhängig. Auch für die anzulegenden Standards hinsichtlich der Prüfung besteht kein Unterschied bzw. darf kein Unterschied bestehen, siehe dazu auch unten 4.b.

³⁹ EuGH, FMS ua (Rn. 29)



und auch inhaltlich den Schutz im Einklang mit dem Völkerrecht regelt und tatsächlich bietet.⁴⁰ Die in der Anknüpfung an die Schutzquote liegende Diskriminierung bestimmter Nationalitäten bei der Zuweisung in die Grenzverfahren ist mit den völkerrechtlichen Vorgaben zur Gleichbehandlung nicht in Einklang zu bringen. Schutzquoten sind weder geeignet noch angemessen, um bestimmte verkürzte Verfahren im Einzelfall zu rechtfertigen. Die Regelausnahme von diesen Verfahren für Familien mit Kindern unter 12 Jahren⁴¹ ändert an diesem Befund nichts.

Zentral für die Rechtmäßigkeit des Systems ist, dass die Rückführungsrichtlinie erst anwendbar, wenn feststeht, dass die Person kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (mehr) hat.⁴² Das bedeutet, dass der Verfahrensaspekt (mit dem Fokus Beschleunigung) und der Rückkehraspekt (mit dem Fokus Erhöhung der Rückkehrzahlen) rechtlich nur in Einzelfällen gleichzeitig relevant sein können.⁴³ Aufgrund der Europäisierung des Asylrechts und der rechtlichen Voraussetzungen für Rückkehrentscheidungen und deren Durchsetzung wird in diesem Bereich Unionsrecht durchgeführt, so dass auch die EU-Grundrechtecharta (GRC)⁴⁴ in allen Phasen des Aufenthalts im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten inklusive an den Grenzen anwendbar ist und die Verwaltungspraxis bindet.⁴⁵

Für den Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen in Transitzone ist es aus rechtswissenschaftlicher Sicht besonders wichtig, darauf hinzuweisen, dass sich asylsuchenden Personen ab der Antragstellung – anders als ausreisepflichtige Personen – rechtmäßig aufhalten.⁴⁶ Der grundsätzlich temporäre Charakter des rechtmäßigen Aufenthalts im Asylverfahren vermag nichts daran zu ändern, dass der Aufenthalt im Asylverfahren strukturell nicht mit dem Status von ausreisepflichtigen Personen vergleichbar ist. In dieser Hinsicht enthält Art. 9 der Asylverfahrensrichtlinie eine verbindliche Regelung

⁴⁰ Ebd. Sowie, EGMR, ND und NT (Rn. 22) und EGMR 21.11.2019 – 47287/15 – Ilias und Ahmed gg. Ungarn. Am 23.7.2020 hat der Federal Court of Canada in Anwendung dieser völkerrechtlichen Grundsätze, festgestellt, dass die USA unter anderem wegen ihrer Externalisierungspolitik beim Flüchtlingsschutz als nicht mehr sicheren Drittstaat angesehen werden können und ordnete eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen bis Januar 2021 an..

⁴¹ Vgl. KOM(2020) 611, Vorschlag zu Art. 41 Abs. 5.

⁴² Vgl. Art. 2 Abs. 1 RückführungsRL: „Diese Richtlinie findet Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige.“

⁴³ Dies ist nur dann der Fall, wenn die Person sich während des Asylverfahrens nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhält, beispielsweise weil sie einen Folgeantrag gestellt hat, oder ein Gericht dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt hat, das Gerichtsverfahren aber noch nicht abgeschlossen ist.

⁴⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

⁴⁵ Vgl. Art. 51 Abs. 1 GRC.

⁴⁶ Der EuGH weist in seiner Rechtsprechung darauf hin, dass aufgrund der deklaratorischen Wirkung der Flüchtlingsanerkennung die Rechte von (später anerkannten) Flüchtlingen mit der Antragstellung entstehen und ein subjektives Recht auf die Zuerkennung des Schutzes beinhalten, vgl. EuGH, Urt. v. 12.4.2018, Rs. C-550/16, A und S, Rn. 53 f. (zum Familiennachzug zu Flüchtlingen). Zudem enden die mit dem Aufenthalt im Asylverfahren verbundenen Rechte aus der Aufnahmerichtlinie erst mit der Entstehung der Ausreisepflicht, vgl. EuGH, Gnandi (Fn. 37), Tenor. In dieser Zeit sind insbesondere die Inhaftierung nach der Rückführungsrichtlinie und (im Falle eines Gerichtsverfahrens) regelmäßig alle Rechtswirkungen der Rückkehrentscheidung auszusetzen.



über die „Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat während der Prüfung des Antrags“,⁴⁷ die dazu führt, dass eine asylsuchende Person rechtlich anders gestellt ist als eine ausreisepflichtige Person.⁴⁸ Dies gilt sowohl im Vergleich zu geduldeten Personen als auch natürlich (erst recht) für ausreisepflichtige Personen ohne Duldung. Es ist daher grundsätzlich zwischen der Behandlung asylsuchender Personen, für die die Garantien der EU-Aufnahmerichtlinie gelten, und anderen Personen zu unterscheiden, die sich in Transitzonen aufhalten.⁴⁹

Grundsätzlich muss in jeder Situation das menschenwürdige Existenzminimum gemäß Art. 1 GRC gewährleistet sein, wobei die Situation extremer materieller Not, die absolute Untergrenze darstellt.⁵⁰ Die Einhaltung des Rechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums allein genügt nicht, um den völker- und europarechtlichen Vorgaben im Bereich der Asylverfahren gerecht zu werden. Vielmehr sind die Besonderheiten des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für asylsuchende Personen zu berücksichtigen, insbesondere wenn diese sich im Erstasylverfahren befinden. Für diese Personen gelten zusätzliche völkerrechtliche und europarechtliche Garantien, die sich insbesondere aus dem Recht auf Asyl, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie aus dem europäischen Primär- und Sekundärrecht ergeben und auch in Transitzonen gelten.⁵¹

4. Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Die Möglichkeiten für asylsuchende Personen bei bestehendem Schutzbedürfnis einen rechtlichen Status zu erhalten, haben durch die Europäisierung des Asylrechts und die daraus folgende Erweiterung der Schutzkategorien erheblich zugenommen. Schutzberechtigte Personen erhalten in aller Regel eine Aufenthaltserlaubnis, deren Gewährung ist für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigte Personen verpflichtend⁵². Diese Regeln leisten einen wesentlichen Beitrag zu Flüchtlingsschutz und Aufnahme von Flüchtlingen in Europa. Das gemeinsame Europäische Asylsystem hat sich neben vielen Defiziten als fähig erwiesen, Schutz für schutzbedürftige Personen zu gewährleisten. Seit 2016 werden diese Errungenschaften zum Teil in Frage gestellt.

⁴⁷ Nur in Ausnahmefällen kann davon in Asylverfahren abgewichen werden, wenn strafrechtliche Gründe für eine Überstellung oder Auslieferung vorliegen. In Asylfolgeverfahren ist grundsätzlich keine Bleibeberechtigung vorgesehen.

⁴⁸ Vgl. EuGH, Gnandi (Fn. 37), Tenor.

⁴⁹ Vgl. EuGH, FMS ua (Fn. 29). Diese Unterscheidung ist nicht trivial, sondern hat wichtige Konsequenzen. So spielt beispielsweise in der Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf Familien- und Privatleben gemäß Art. 8 EMRK die Unterscheidung zwischen rechtmäßigem und illegalem Aufenthalt eine sehr wichtige Rolle, da die Staaten bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung, ob eine Verletzung des Privat- und Familienlebens durch eine bestimmte gesetzgeberische oder praktische Maßnahme vorliegt, den Aufenthaltsstatus der betroffenen Personen unterscheiden dürfen (und müssen).

⁵⁰ EuGH Urt. v. 12.11.2019 – C-233/18 - Haqbin und EuGH Urt. v. 19.3.2019 – C-163/17 - Jawo.

⁵¹ EuGH FMS ua (Rn. 29).

⁵² Von der Gewährung eines Aufenthaltstitels kann nur in absoluten Ausnahmekonstellationen abgesehen werden, vgl. EuGH, Urt. v. 24.6.2015 - C-373/13 - H.T.



Dieses Vorgehen entspricht den seit Jahrzehnten zu beobachtenden Gesetzmäßigkeiten im Umgang mit hohen Zugangszahlen, die regelmäßig den Erlass restriktiver Regelungen nach sich ziehen.⁵³ In der aktuellen Diskussion geht es vor allem um die Reduzierung von asyl- und flüchtlingsrechtlichen Regelungen, die als sog. Pull-Faktoren wirken könnten⁵⁴ und um das Ziel „keine falschen Anreize für eine zusätzliche Migration zu setzen“⁵⁵. Diese politischen Zielsetzungen können mit dem völker-, europa- und grundrechtlich verbürgerten „Recht auf Asyl“ und dem Ziel schneller Asylverfahren in einem Spannungsverhältnis stehen.⁵⁶

Die wichtigste Frage, die sich im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen stellt, ist aus meiner Sicht die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung und Funktionsweise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Auch nach den Reformvorschlägen von 2016 blieb die Frage offen, ob das System auf ein gemeinsames Asylverfahren hin ausgerichtet wird, in dem „nur“ Verteilungsfragen geregelt werden müssen, oder ob es im Grunde bei (besser koordinierten und) einander angenäherten Systemen auf nationaler Ebene bleiben soll. Wenn auch in Zukunft Asylentscheidungen weiterhin in einem „System der Systeme“⁵⁷ getroffen werden, kann das in Tampere 1999 vereinbarte „gemeinsame System“ mit einem einheitlichen Status nicht erreicht werden. Um ein wirkliches gemeinsames System zu ermöglichen, müsste die vorgeschlagene EU-Asylagentur künftig erstinstanzliche Entscheidungen treffen können, die Rechtsfolgen in allen Mitgliedstaaten haben und einen entsprechenden rechtmäßigen Aufenthalt während und nach dem Asylverfahren ermöglichen. Mit einem solchen System wäre die Regelung aus dem Neuvorschlag der Aufnahmerichtlinie nicht vereinbar, dass ein Asylantrag kein Aufenthaltsrecht in allen Staaten

⁵³ Vgl. dazu Becker, Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts, in: Walter/Burgi (Hrsg.), Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht, Tübingen 2017, S. 62 beschreibt die Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre wie folgt: „Und seitdem ist eine Entwicklung zu beobachten, die in einem Wechselspiel zwischen – wenn man so will – dem Leben und dem Recht besteht. Immer, wenn die Anträge auf Schutz zunehmen – was sich jeweils auf bestimmte Krisenherde relativ leicht zurückführen ließ – reagierte der Gesetzgeber und je stärker die Zunahme, desto drastischer fiel die Reaktion aus.“

⁵⁴ Das vorherrschende Push-und-Pull-Faktoren-Modell im Migrationskontext wurde maßgeblich von Lee (vgl. Lee, A Theory of Migration, in: Demography 1966, S. 47-57) geprägt. Es geht davon aus, dass die Migrationsentscheidung unter anderem von bestimmten Pull-Faktoren auf der Ebene der Ökonomie, Demographie, Gesellschaft und Politik beeinflusst wird, die mit dem Zielstaat zu tun haben. Die Wirkung von spezifischen asyl- und flüchtlingsrechtlichen Regelungen als sog. Pull-Faktoren ist in der Wissenschaft stark umstritten und wird vielfach als sehr gering eingeschätzt (vgl. dazu Scholz, [Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern](#), Forschungsbericht 19. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013, S. 6: „Grundsätzlich scheint eine umfassende Außenwirkung solcher rechtlichen Regelungen aber nicht gegeben.“), während die Anziehungskraft günstiger asylrechtlicher Regelungen von Politik und Gesetzgebung häufig als Tatsache wahrgenommen oder dargestellt werden und entsprechend handlungsleitend wirken.

⁵⁵ Die Anreizreduktion wird etwa in dem am 5. Juni 2018 vom Ministerrat der Bayerischen Staatsregierung beschlossenen Maßnahmenpaket („[Bayerischer Asylplan](#)“) als Begründung für den Vorrang der Rückkehr, die Sachleistungsgewährung und die restriktive Handhabung des Zugangs zum regulären Arbeitsmarkt genannt.

⁵⁶ Der Fokus auf die Reduzierung der Zugangszahlen und eine möglichst effiziente Rückkehr kann dazu führen, dass die zentrale Frage der Schutzgewährung für schutzbedürftige Personen nicht mehr im Vordergrund der Überlegungen steht, was erhebliche rechtliche und praktische Probleme nach sich zieht. Vgl. dazu bspw. die Aufsätze in O’Sullivan/Stevens (Hrsg.), Fortresses and Fairness – States, the Law and Access to Refugee Protection, Oxford 2017, die verschiedenen Aspekten des Zugangs zu Schutz nachgehen.

⁵⁷ Maiani, Fitting EU Asylum Standards in the Dublin Equation: recent case law, legislative re-forms and the position of "Dublin associates", in ASYL 2/2010, S. 9.



auslöst⁵⁸, sondern nur in dem Staat, in dem sich die Personen nach der Dublin-Verordnung „aufzuhalten haben“⁵⁹. Wenn ein einheitlicher Schutzstatus das Ziel ist, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte der Schutzsuchenden und schutzberechtigten Personen, und vor allem auf die administrative Ausgestaltung des Systems. In einem gemeinsamen System mit einheitlichem Schutzstatus und entsprechenden Rechten, ist schon rein rechtspraktisch kein Platz für opt-out-Möglichkeiten aus bestimmten Rechtsakten⁶⁰ oder die Assoziierung von Staaten, die nicht das gesamte System mit übernehmen⁶¹ und die Entscheidungskompetenz der EU-Asylagentur (potentiell) nicht anerkennen. Wenn ein echtes GEAS angestrebt wird, müssen neben den Verteilungsfragen, vor allem auch die Fragen der Kompetenz und Finanzierung von Rückkehrmaßnahmen sowie die Frage des Umgangs mit nichtrückführbaren Personen geklärt werden, da die Regelung der Rechtsstellung dieser Personen bisher weitgehend dem nationalen Recht überlassen ist. Dafür müssen vor allem die Rollen der Europäischen Grenz- und Küstenwache („Frontex“) und der Asylagentur (EU-AA bzw. aktuell EASO) genau geklärt und institutionell aufeinander abgestimmt werden. An der Grundfrage, wie das (scheinbare) Paradox zwischen Binnenfreizügigkeit („Schengen“) und der Zuordnung von Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen auf nationaler Ebene („Dublin“) gelöst wird, würde auch ein gemeinsames System nichts Grundlegendes ändern, da der Vollzug trotzdem vor Ort organisiert werden müsste. Es muss also ein physischer Ort für die Entscheidungsfindung, sowie die Integration oder Rückkehr nach der Entscheidung zugeordnet werden können. Wie sich diese Frage lösen lässt, ist eine entscheidend von der rechtlichen und politischen Verfasstheit abhängige Frage. Es ist aber sicherlich nicht sinnvoll diese physischen Orte an die Außengrenzen zu verlegen. Unter anderem auch deswegen, weil (mit der Ausnahme der Jahre 2015 und 2016), die meisten asylsuchenden Personen gar nicht an den Außengrenzen registriert wurden und werden.⁶²

Die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission zielen aber gerade nicht auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, sondern auf ein System der nationalen Asylsysteme in dem nur die Verteilung und die rechtlichen Grundlagen europäisiert sind, die Entscheidungen aber auf der nationalen Ebene getroffen und vollzogen werden. Das Gemeinsame am Asylsystem soll also im Wesentlichen (weiter) aus gemeinsamen rechtlichen Standards bestehen, die durch den Wechsel beim Verfahren, bei der Anerkennung und beim Status von Richtlinien (die national umgesetzt werden müssen) zu Verordnungen (die direkt gelten) noch verbindlicher gemacht werden sollen. Es ist aber – jedenfalls kurzfristig - weder die Gründung einer europäischen Asylbehörde mit Entscheidungskompetenz geplant noch eine Einzelfallentscheidungskompetenz für ein europäisches Höchstgericht. Vielmehr soll der Rechtsschutz auf der nationalen Ebene geregelt sein und in Grenzverfahren verpflichtend nur eine Instanz

⁵⁸ Dies ist bisher zumindest bis zur erstinstanzlichen Entscheidung über den Asylantrag der Fall (vgl. Art. 9 Abs. 1 AsylVerfRL - Richtlinie 2013/32/EU). Dies gilt auch für den Aufenthalt während des Dublin-Verfahrens, vgl. EuGH, Urt. v. 27.9.2012 - C-179/11 - Cimade und GISTI.

⁵⁹ COM(2016) 465, Art. 7 Abs. 2 des Vorschlags.

⁶⁰ Wie dies momentan aufgrund der entsprechenden Protokolle zum EUV und AEUV für Dänemark, Irland, und (noch) für das Vereinigte Königreich der Fall ist.

⁶¹ Assoziierungsabkommen für Schengen und Dublin bestehen mit Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz.

⁶² 2019 wurden bei 698.000 Asylanträgen nur 142.000 illegale Einreisen über die Außengrenzen verzeichnet, vgl. KOM(2020) 609, S. 2.



umfassen. Schon angesichts der unterschiedlichen Anerkennungsquoten in den einzelnen Mitgliedsländern - trotz Geltung der Standards der Qualifikationsrichtlinie, die sich im Wesentlichen aus den Standards der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben – zeigt sich, dass ein solches System den Anforderungen an ein gemeinsames System nicht gerecht wird. Die Wirkung diversifizierten Rechtsschutzes ohne ein umfassend kompetentes Obergericht auf die Anerkennungsquoten und die Entscheidungspraxis kann beispielsweise in der gerichtlichen Praxis in Deutschland beobachtet werden. Da das Bundesverwaltungsgericht nur über Rechtsfragen, aber nicht über Tatsachenfragen und damit auch nicht über die Auslegung von Herkunftsländerinformationen entscheiden kann, sind die regionalen und zum Teil auch lokalen Unterschiede (trotz des Bestehens einer Bundesasylbehörde) teilweise frappierend. Geht es um umstrittene Fragen, wie die Rechtmäßigkeit von Dublin-Überstellungen in bestimmte Länder wie Italien oder Bulgarien oder um Abschiebungen in Länder wie Afghanistan oder die Türkei ist die Praxis nicht einmal innerhalb eines Bundeslandes, manchmal nicht mal innerhalb eines Gerichts einheitlich.⁶³

Strukturen, die eine einheitliche Entscheidungspraxis garantieren, entstehen aber auch nicht von heute auf morgen, vielmehr muss ein solches System langsam aufgebaut werden. Die Fallstricke des Systemaufbaus lassen sich besonders gut am Beispiel Griechenland aufzeigen, dessen Asylsystem seit mehr als einem Jahrzehnt europäische Hilfe erhält und immer noch – so zumindest die Einschätzung der meisten europäischen Länder und Gerichte – die Einhaltung der vereinbarten gemeinsamen Standards nicht garantieren kann.

Trotzdem gibt es, wenn man die Idee des Schengen-Raumes als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht aufgeben will, keine Alternative dazu alle Aspekte des Migrationsgeschehens weitgehend europäisch zu regeln. Schon 1999 auf dem Gipfel in Tampere waren sich die damaligen Regierungen der Mitgliedstaaten dieser Problematik bewusst und haben als Ziel nicht weniger als ein gemeinsames Verfahren und einen einheitlichen Status ausgegeben.⁶⁴ Der Weg dorthin sollte über gemeinsame Mindeststandards und eine sukzessive Gleichstellung von schutzberechtigten Personen mit Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern beschritten werden. Insoweit ist es aus meiner Sicht der richtige Anfang vorzuschlagen, dass die Verteilungsfragen von einer Europäischen Asylagentur bearbeitet werden und damit eines der größten Probleme des Dublin-Systems nämlich die tatsächliche Umsetzung des Systems von der mitgliedstaatlichen Ebene zu lösen. Allein diese Maßnahme könnte zwischen den mitgliedstaatlichen Asylbehörden einen Befriedungseffekt haben, denn die nicht funktionierende Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Systems und dessen als ungerecht empfundene Regelungen sind zwei der größten Problematiken des aktuellen Systems.

Als erster Schritt eines langfristigen Planes, die nationalen Asylsysteme so zu vernetzen, dass sie als europäisches System gelten können, ist die Übertragung der Aufgabe des Screenings

⁶³ Vgl. dazu etwa Berlitz/Dörig, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, NVwZ 2017, 1481.

⁶⁴ Vgl. Europäischer Rat von Tampere, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. SN 200/1/99, Rz. 13ff.



und der Registrierung auf eine EU-Asylagentur aus meiner Sicht der richtige Weg. Die vorgeschlagene EUAA müsste für diesen Fall aber auch mit entsprechenden administrativen Befugnissen und personellen Ressourcen ausgestattet werden. Die Ressourcenplanung ist im Asylrecht eine der schwierigsten Aufgaben überhaupt: wie kann eine Behörde flexibel auf kurzfristige Entwicklungen bei den Antragszahlen reagieren? Wie können Information, Beratung und rechtliche Vertretung in diesem Kontext organisiert werden, auf die asylsuchende Personen Anspruch haben? Die Schaffung einer EU-Asylagentur alleine reicht also nicht aus, deren Schaffung muss umfassend begleitet und evaluiert werden. Jede Planung und Umsetzung einer weitergehenden Rolle der Agentur hängt stark davon ab, ob die Mitgliedstaaten der Agentur und sich gegenseitig im entsprechenden Aufgabenfeld vertrauen. Ohne ein solches durch positive Erfahrung aufgebautes Vertrauen aller Beteiligten zueinander und in das System kann eine europäische Lösung nicht gelingen.

Perspektivisch sollten – wie dargelegt – sowohl die Schutzgewährung als auch die Rückkehrpolitik tatsächlich europäisiert werden, das bedeutet aber auch Bewegungsfreiheit für anerkannte Schutzberechtigte in Europa umzusetzen. Die vorgeschlagene Herabsetzung der Mindestwartezeit von fünf auf drei Jahre ist ein Anfang, aber die Bedingungen für die Freizügigkeit müssten wesentlich herabgesetzt werden, damit diese wirksam wird. Dazu können und müssen flankierende Maßnahmen erlassen werden, das bedeutet Freizügigkeit könnte und müsste, um Akzeptanz zu finden, an Arbeitstätigkeit oder an humanitäre Gründe anknüpfen.⁶⁵

a. Verteilungsdiskussion

Die öffentliche Diskussion um das gemeinsame System fokussiert sich in aller Regel vor allem auf Verteilungsfragen. Die bisherigen Vorschläge sind dabei nicht nur auf großen Widerstand bei den Regierungen der Mitgliedstaaten gestoßen, sondern wurden gerade im Bereich der Asylverfahren und der Dublin-Reform auch vom Europäischen Parlament als unzureichend angesehen. Insgesamt lässt sich eine zu große Fokussierung auf eine Dublin-Reform feststellen, da damit Fragen der Aufnahme, der Verfahren und des Schutzes nicht oder jedenfalls nicht ausreichend adressiert sind. Die Fokussierung auf die Dublin-Reform trägt das Scheitern bereits in sich. Eine Verteilung ist nämlich nicht bereits dann gerecht, wenn sie asylsuchende Personen zwischen den Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Schlüssel verteilt. Sie ist es vielmehr erst dann, wenn sie auch zu gleichen Chancen für die schutzbedürftigen Personen führt. Damit sind aber nicht Anerkennungschancen im Asylsystem gemeint, sondern die tatsächlichen Chancen, sich nach Schutzzuerkennung ein neues Leben aufzubauen. Ohne eine Lösung für diese Frage, wird das System selbst bei einer Einigung auf eine Reform zwischen den Mitgliedstaaten und dem EU-Parlament praktisch nicht funktionieren können. In den Vorschlägen der EU-Kommission sind bereits einige der diesbezüglichen Prämissen falsch. Dies zeigt sich im Wesentlichen an zwei Punkten. So ist die Grundannahme, dass sich asylsuchende Personen den Staat aussuchen, in dem sie „die besten

⁶⁵ Vgl. dazu etwa auch Bansak/Hainmüller/Hangartner, How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers. Science 2016.



Chancen auf internationalen Schutz erwarten,“ vielfach widerlegt: Die Entscheidung für ein Land richtet sich nach familiären und kulturellen Bindungen sowie nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten und der generellen Bekanntheit des Landes. Asylsuchende haben selten detailliertes Wissen über die einzelnen Systeme der Länder und sind daran auch in der Regel nicht interessiert, sondern an dem was jede Person beschäftigt alle. wo werde ich wohnen, wie kann ich mich und meine Familie ernähren und wo bin ich sozial gut angebunden?⁶⁶

Positiv zu bewerten sind in diesem Kontext die im Rahmen des Screenings vorgesehene schnelle Identifizierung besonderer Schutzbedürfnisse⁶⁷ und die Ausweitung des Schutzes für Familien sowie der geplante feste Mechanismus zur Verteilung von Personen, die aus Seenot gerettet werden⁶⁸.

Darüber hinaus ist es fatal zu suggerieren, dass allein mit Detailregelungen zu Verteilungs- und Zulässigkeitsfragen im Bereich des Asyls ein funktionierendes System geschaffen werden könnte. Schon jetzt ist die Asylverwaltung insgesamt und insbesondere der Verwaltungsapparat des Dublin-Systems dysfunktional und verursacht hohe Kosten. Die Vorschläge der EU-Kommission zielen auf mehr national organisiertes Verwaltungshandeln und bergen das Risiko, dass sich Asylpolitik wesentlich schlechter steuern lässt als bisher. Eine Migrationsteuerung sollte also nicht bei asylrechtlichen Detailfragen stehenbleiben, sondern sich grundlegend mit der Frage der Vereinbarkeit nationaler Asylregeln und der Logik des Binnenmarktes sowie den Funktionslogiken einer globalisierten Welt beschäftigen. Um die bestehenden Probleme anzugehen, wäre – wie oben dargelegt – ein europäischer Ansatz notwendig, der umfassend angelegt ist und auch die globale Perspektive miteinbezieht und keine Zuweisung an einzelne Mitgliedstaaten, die eine nationale Lösung in europäischem Gewand darstellen.

Eine Diskussion um Verteilungsmodelle in Europa kommt aus meiner Sicht zum jetzigen Zeitpunkt aber ohnehin zu früh, denn unabhängig davon, welche Verteilungsvariante (etwa Quoten, Kriterien oder free choice) gewählt wird, scheiden einige Staaten aus zwingenden menschenrechtlichen Gründen als Zielstaaten einer Verteilung aus, da sie asylsuchende Personen und Flüchtlinge nicht nach den geltenden Standards behandeln. Um die umfassende Einhaltung des Refoulementverbots sicherzustellen, muss daher geprüft werden, ob eine Überstellung in den zuständigen Staat überhaupt zulässig ist. Dies ist aktuell bei einer Zuständigkeit Ungarns oder Griechenlands wohl generell ausgeschlossen, und bei Bulgarien, Kroatien und (unter strengeren Voraussetzungen) bei Italien aufgrund der herrschenden Aufnahme Bedingungen zumindest nicht offensichtlich unproblematisch. Es wäre also erforderlich, vor einer Aufnahme in den Verteilungsmechanismus einen Fitnesscheck für den jeweiligen Staat zu machen und die Einhaltung des EU-Rechts zu überprüfen. Ein entsprechendes dauerhaftes Monitoring sollte ebenfalls eingeführt werden. Dies gilt auch für die assoziierten Staaten, die am System beteiligt sind (aktuell: Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz).

⁶⁶ Siehe dazu oben Fn. 54.

⁶⁷ Vgl. Art. 9 des Vorschlags für die Screening-Verordnung, KOM(2020) 612.

⁶⁸ Vgl. insbesondere die Regelungen dazu im Vorschlag für die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung, KOM(2020) 610.



Hinsichtlich der Legislativvorschläge ist noch zu betonen, dass die geplante Neufassung der Eurodac-Verordnung mit ihrer breit angelegten Speicherung und Abfragemöglichkeit von Daten von asylsuchenden und illegal aufhältigen Personen, die weit über das für die Zuständigkeitsbestimmung notwendige Maß hinausgeht, gegen die Grundprinzipien des Datenschutzrechts verstößt. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat sich dazu schon 2016 geäußert und aufgezeigt an welchen Punkten nachgebessert werden müsste.⁶⁹

Insgesamt erscheinen der vorgeschlagene Verteilungsmechanismus insbesondere für Krisenphasen sowie die vorgeschlagenen Regeln für das Grenzverfahren als „administrative Monster“⁷⁰, die gerade in „Krisenphasen“ nicht geeignet sein werden, die notwendige Geschwindigkeit der Prozesse zu garantieren. Es wäre vielmehr – nicht nur in Krisenphasen – sinnvoll die tatsächliche Aufnahme dezentral und lokal zu organisieren und eine Verteilung in die lokale Zuständigkeit möglichst einfach zu gestalten. Dabei bietet es sich an, wie im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen vorrangig auf Freiwilligkeit zu setzen. Die lokale Aufnahme hat sich in Deutschland nach 2015 bewährt und wesentlich dazu beigetragen, dass die hohen Asylantragszahlen im Wesentlichen gut bewältigt werden konnten.⁷¹ Eine solche Aufnahme braucht sinnvolle und durchdachte Strukturen, die in der Regel besser funktionieren, wenn sie freiwillig aufgebaut und zur Verfügung gestellt werden. Finanzielle Anreize können in dieser Hinsicht sicherlich auch die Aufnahmebereitschaft stärken, wichtiger ist aber die Berücksichtigung der Bedürfnisse aller beteiligten Behörden, Personen und Organisationen.⁷² Dafür könnte ein computerbasiertes Matchingsystem eingeführt werden, wie es in Schweden besteht, das dafür sorgt, dass bestimmte Präferenzen bei der Aufnahme berücksichtigt werden. Ein solches Matching würde es den Staaten ermöglichen, die Bearbeitung von Asylverfahren auch orientiert an administrativen Bedürfnissen und vorhandenen Strukturen zu organisieren. Eine feste Verteilungsquote würde diese Komponenten ebenso ignorieren, wie ein System des „free choice“. Feste Verteilungsquoten tragen zudem dazu bei Flüchtlingsschutz als Problem und nicht als Recht zu labeln. Soll hier die Balance zwischen staatlichem Migrationssteuerungsanspruch und individuellem Rechtsanspruch wiedergefunden werden, erscheint eine Lösung, die alle Perspektiven einbezieht und vorrangig auf Freiwilligkeit setzt, vorzugswürdig zu sein.

⁶⁹ Vgl. EDPS, EDPS Opinion on the First reform package on the Common European Asylum System (Eurodac, EASO and Dublin regulations) vom 21.9.2016.

⁷⁰ Vgl. dazu zur geplanten Krisenverteilung im Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-Verordnung von 2016, Hruschka, Enhancing efficiency and fairness? The Commission Proposal for a Dublin IV Regulation, in: ERA Forum, Bd. 17, 2017, S. 521.

⁷¹ Vgl. dazu ausführlich Hruschka/Schader (Fn. 6).

⁷² Ebda.



b. Faire und effiziente Asylverfahren

Grundvoraussetzung für eine schutzorientierte Asylpolitik ist eine faire und effiziente Feststellung des Schutzbedarfs. Schnelle und effiziente Asylverfahren sind einerseits ein völker- und europarechtlich legitimes Ziel⁷³ und andererseits eine Notwendigkeit, um den Asylbereich zu ordnen. Für Durchführung individueller Asylverfahren sind neben der Geschwindigkeit die korrekte inhaltliche Prüfung und die Einhaltung der Verfahrensrechte der asylsuchenden Personen von zentraler Bedeutung. Dementsprechend formuliert Art. 31 Abs. 2 AsylVerfRL das zentrale Ziel von Asylverfahren wie folgt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Prüfungsverfahren unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung so rasch wie möglich zum Abschluss gebracht wird.“

Asylverfahren nach diesen Vorgaben sind in aller Regel relativ einfach zu bewerkstelligen, wenn das Ziel nicht aus den Augen verloren wird, nämlich festzustellen, ob jemand einen Schutzbedarf hat oder ob bei einer Abschiebung oder potentiellen Rückkehr ins Heimat- oder Herkunftsland Gefahren drohen. Dazu muss im Asylverfahren einmal umfassend geprüft werden, ob die Person einen Schutzbedarf hat. Zur Umsetzung dieses Ziels sind bestimmte Garantien und Rechte zu gewähren. Es muss – um die wichtigste Garantie zuerst zu nennen – eine persönliche Anhörung stattfinden, in der die Person Alles aus ihrer Sicht Wesentliche darlegen kann. In der Vorbereitung darauf muss die Person über Zweck und Inhalt des Verfahrens informiert sein, die Möglichkeit haben sich beraten und rechtlich vertreten zu lassen. In den Behörden muss genügend gut qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen und es muss ein Mechanismus etabliert sein und funktionieren, um besondere Schutzbedarfe (sog. Vulnerabilitäten) möglichst frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu berücksichtigen.

Alles andere ist letztlich Augenwischerei und lenkt davon ab, dass die völkerrechtliche Pflicht besteht, eine umfassende Prüfung des möglichen Schutzbedarfs vorzunehmen.⁷⁴ Asylsuchende gelten nach der Rechtsprechung des EGMR so lange als Flüchtlinge, bis rechtskräftig in einer umfassenden Prüfung festgestellt wurde, dass sie keinen Schutzbedarf haben.⁷⁵ Im Grunde sind nach dieser Erkenntnis, der sich der EuGH angeschlossen hat⁷⁶, alle Sonderverfahrensregeln überflüssig. Es gibt keine Alternative zur umfassenden Prüfung des Schutzbedarfs. Die seit Jahrzehnten Hochkonjunktur habenden, verfahrensrechtlichen Tricks und Shortcuts, wie die Fiktion der Nichteinreise, die Benennung sicherer Herkunftsstaaten oder besondere Schnellverfahren für Personen mit wahrscheinlich geringem Schutzbedarf oder auch Grenzverfahren oder eine Verkürzung des Rechtsschutzes bringen in der Regel vor allem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die Schweiz, in der ich lange gearbeitet habe, und die diesbezüglich eine Vorreiterinnenrolle hatte, hat dies irgendwann erkannt und die

⁷³ Auch die GFK geht von einer schnellen Asylentscheidung aus, da diese Voraussetzung für alle weiteren Entscheidungen ist, vgl. dazu bspw. UNHCR, [Better protecting refugees in the EU and globally](#), Genf 2016. Die Asylverfahrensrichtlinie legt als Orientierung eine regelmäßige Höchstfrist von sechs Monaten für die inhaltliche Prüfung (nach Feststehen der Zuständigkeit) fest, vgl. Art. 31 Abs. 3 AsylVerfRL.

⁷⁴ Vgl. dazu zuletzt insbesondere EuGH Urt. v. 19.3.2020 – C-406/18 – PG (zu materiellen Asylverfahren) und Urt. v. 19.3.2020 – C-564/18 – LH (zu Drittstaatenverfahren).

⁷⁵ EGMR, ND und NT (Fn. 22) Rn. 179.

⁷⁶ Siehe EuGH Urteile LH und PG (Fn. 74).



Sonderverfahrensregeln weitgehend wieder abgeschafft. Das seit März 2019 dort flächendeckend eingeführte neue Asylverfahrensmodell konzentriert sich darauf die grundlegende Aufgabe von Asylverfahren - die umfassende Prüfung des Schutzbedarfs - möglichst effizient und transparent zu organisieren. Diesem Ziel dient auch die in der Schweiz für alle Asylsuchenden verfügbare unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Mit dem Prinzip der doppelten Triage werden Asylverfahren eingeteilt, um ihre Bearbeitung zu vereinfachen. Zuerst wird entschieden, ob ein Dublin-Verfahren durchgeführt wird oder nicht. In Dublin-Verfahren findet das gemäß der Dublin-Verordnung vorgeschriebene persönliche Gespräch innerhalb kurzer Zeit (höchstens 10 Tage sind vorgesehen) statt. In allen anderen soll nach spätestens 21 Tagen eine Anhörung stattfinden. Nach dieser wird entschieden, ob das Verfahren innerhalb von weiteren zwei Wochen abgeschlossen werden kann oder weitere Abklärungen erforderlich sind. Auf diese Weise können (unabhängig von Schutzquoten oder anderen verfahrensrechtlichen Vorsortierungen) über 70% aller Verfahren innerhalb von sechs Wochen abgeschlossen werden.⁷⁷

In dieser Hinsicht unterscheiden sich Drittstaatenverfahren nicht von materiellen Asylverfahren und auch nicht von Dublin-Verfahren. Weder die Vorbezeichnung von Staaten als sichere Drittstaaten, die Einordnung als Dublin-Mitgliedstaat, noch Grenzverfahren oder eine Verkürzung des Rechtsschutzes werden es erreichen, dass die grundlegende Aufgabe, eine umfassende Prüfung des Schutzbedarfs und drohender Gefahren leichter erfüllt werden kann. Die Vermutung der Sicherheit eines Staates ändert nichts an der grundlegenden Aufgabe solcher Verfahren. In dieser Hinsicht ist der geltende Standard ist für alle Verfahren gleich: es ist erforderlich, umfassend zu prüfen, ob durch die Abschiebung oder bei einer potentiellen Rückkehr Gefahren drohen.⁷⁸

Um solche Verfahren effektiv durchführen zu können sind vor allem personelle Ressourcen erforderlich. Qualifizierte Mitarbeitende von Behörden und Gerichten sowie Information, Beratung und Rechtsvertretung von Anfang an, sind Grundvoraussetzungen für die schnelle und qualitativ hochwertige Bearbeitung der Verfahren. Ein individualisiertes Triage-System und eine gute Abstimmung aller beteiligten Akteure hilft diese Aufgaben effizienter zu bewältigen. Jede Vor-Kategorisierung bringt in der Regel lediglich zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der an dem grundsätzlichen Erfordernis, eine umfassende individuelle Prüfung des Schutzbedarfs durchzuführen nichts ändert.

⁷⁷ Vgl. dazu Hruschka, Das Schweizer Asylverfahren: Ein Zukunftsmodell für Europa? Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2019, verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/15099.pdf>.

⁷⁸ Vgl. dazu EuGH, LH (Fn. 74 - Drittstaaten), EUGH Urt. v. 16.2.2017 – C-578/16 PPU - CK ua (Dublin) sowie EGMR Urt. v. 21.1.2011 – 30696/09 – MSS gg. Belgien und Griechenland (Dublin) sowie EGMR Ilias und Ahmed (Rn. 40 - Drittstaaten).



c. Schutzkonzepte und Status

Seit der starken Zunahme der Asylanträge in den Jahren 2015/2016 lässt sich eine Tendenz erkennen, die darauf hinausläuft, den gewährten Status abzusenken. In der Logik der früheren Zurechenbarkeitstheorie und damit gegen die der Qualifikationsrichtlinie zugrundeliegenden Schutztheorie, die auf die Schutz- oder Wirkungsorientierung⁷⁹ abstellt, betont der EuGH, dass die Gefahr eines „ernsthaften Schadens“ an das Handeln einer Person anknüpfen muss.⁸⁰ Dies bedeutet, dass bei drohenden Menschenrechtsverletzungen aufgrund beispielsweise der schlechten medizinischen Versorgungslage kein subsidiärer Schutz gewährt wird, weil es am Akteur der Schadensverursachung fehlt. Dieser Ansatz verstößt gegen den ursprünglichen Schutzzweck des subsidiären Schutzes, der eine Angleichung des EMRK-Standards für Abschiebungen an die Schutzgewährung erreichen wollte, um Personen, die nicht abgeschoben werden können und keine Ausschlussgründe erfüllen, europaweit einen einheitlichen Status zu ermöglichen. Dieses Ziel wird durch die Aufspaltung des Schutzes von Art. 3 EMRK in gezielte und kollateral entstehende Schäden unterlaufen und trägt zur Zersplitterung des europäischen Schutzsystems bei. Eine dynamische Anpassung des subsidiären Schutzes nach Art. 15 lit. b QRL wäre nicht nur aus der Entstehungsgeschichte heraus geboten, sondern würde auch der Zersplitterung des Schutzsystems entgegenwirken. Nationale Schutzkonzepte unterhalb der Ebene des internationalen Schutzes sollten beibehalten werden können, gerade wenn sie humanitäre Gründe betreffen, da diese häufig aus den jeweiligen Verfassungstraditionen entwickelt wurden, die durch europäische Regelungen, die dem Schutz schutzbedürftiger Personen dienen sollen, nicht ausgeschlossen werden sollten.⁸¹

Zudem sollten die Statusunterschiede zwischen Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutzstatus vollständig abgeschafft werden, was unter anderem viele Gerichtsverfahren verhindern könnte. Dazu wäre neben Änderungen an der vorgeschlagenen Qualifikationsverordnung⁸² auch eine Änderung der Familienzusammenführungsrichtlinie⁸³ notwendig, um Personen mit subsidiärem Schutzstatus ebenfalls das grundrechtlich garantierte Familienleben in Sicherheit zu ermöglichen. Generell sollte der Familienverband gewahrt bleiben, die Familiendefinition ausgeweitet werden, um insbesondere Geschwister zu erfassen. Daneben sollte ein einheitlicher Status für die gesamte Kernfamilie sichergestellt sein, solange keine individuellen Ausschlussgründe bei einer Person vorliegen, wenn deren Mitglieder in einem Mitgliedstaat internationalen Schutz beantragt haben und einem Mitglied der Kernfamilie internationaler Schutz zuerkannt worden ist, wie dies in Deutschland aktuell der Fall ist.

⁷⁹ Vgl. dazu schon Hruschka/Lindner, Der internationale Schutz nach Art. 15b) und c) Qualifikationsrichtlinie im Lichte der Maßstäbe von Art. 3 EMRK und § 60 Abs. 7 AufenthG, in: NVwZ 2007, 645.

⁸⁰ Siehe insbesondere EuGH Urt. v. 18.12.2014 - C-542/13 - M'Bodj.

⁸¹ Vgl. auch KOM(2016) 466, Erwägungsgrund 9 des Vorschlags.

⁸² KOM(2016) 466.

⁸³ Nach der Rechtsprechung des EuGH (Urt. v. 7.11.2018 – C-380/17 – K und B, Rn. 25 ff.) ist gemäß Art. 3 Abs. 2 Bst. c der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG), diese Richtlinie auf subsidiär schutzberechtigte Personen nicht anwendbar, so dass nur Flüchtlinge europarechtlich vom in der Richtlinie vorgesehenen Familiennachzug unter erleichterten Voraussetzungen profitieren können. Siehe dazu kritisch Hruschka, Enzyklopädie Europarecht Bd. 10 (2020) § 21 Rn. 198 ff. und Walter, ebda. § 24 Rn. 50ff.



5. Legale Zugangswege

Die EU-Kommission hat eine europäischen Rahmenverordnung zu Neuansiedlungen (sog. Resettlement) im Rahmen des GEAS-Pakets im Juli 2016 vorgelegt.⁸⁴ Auch die Staatengemeinschaft war sich im Rahmen der Verhandlungen um den globalen Pakt für Flüchtlinge⁸⁵ einig, dass eine international und kooperativ ausgerichtete Flüchtlingspolitik eine Erweiterung der zwischenstaatlichen Kooperationen und innovative Politikansätze erfordert. In diesem Kontext bestand über die Notwendigkeit einer Erhöhung der Anzahl der Aufnahmeplätze in Industriestaaten im Rahmen einer stärkeren globalen Verantwortungsteilung ebenfalls Einigkeit. Eine solche in der Regel dauerhaft angelegte Aufnahme über Resettlement-Kontingente und die damit verbundene Aufenthaltssicherheit steigert die Integrationschancen und die Wahrscheinlichkeit einer selbständigen (sozialhilfefreien) Lebensführung der aufgenommenen Personen erheblich.⁸⁶ Diesen Ansatz hat die EU-Kommission durch die Empfehlung zur Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege nochmals gestärkt.⁸⁷

Resettlement hat zwei wichtige weitere Komponenten: Einerseits eröffnen sich Möglichkeiten für zivilgesellschaftliches und kommunales Engagement auf der praktischen Ebene⁸⁸ und andererseits besteht eine rechtliche Verpflichtung zur Verantwortungsteilung sowohl international und regional als auch national⁸⁹. Bisher hat der EuGH eine europarechtlich begründete Verpflichtung zur Gewährung von humanitären Visa für eine Aufnahme ausgeschlossen und für die Umsetzung einer möglicherweise bestehenden Verpflichtung auf den jeweiligen nationalstaatlichen Rechtsrahmen verwiesen.⁹⁰ Ob eine Verpflichtung zur Aufnahme besteht und wie diese umgesetzt wird, ist damit bisher den Mitgliedstaaten weitgehend selbst überlassen und die rechtliche Umsetzung sowie die Praxis variieren erheblich.⁹¹ Es wäre daher erforderlich einen verbindlichen Rechtsrahmen auf europäischer Ebene zu schaffen, der einen substantiellen Beitrag der Europäischen Union zur Deckung des weltweiten Resettlement-Bedarfs zu leisten. Dabei sollte die Möglichkeit gegeben sein, den jeweiligen mitgliedstaatlichen Beitrag in unterschiedlicher Form zu leisten. Auch rein verfahrensunterstützende und finanzielle Beteiligung sollte möglich sein, um die Akzeptanz und Flexibilität des Mechanismus zu erhöhen. Allerdings sollte eine Beteiligung verpflichtend sein und nicht umgangen werden können.

⁸⁴ KOM(2016) 468.

⁸⁵ Veröffentlicht als UN-Dokument A/73/12 (Part II).

⁸⁶ Vgl. zu diesen Effekten bspw. B,S,S./SFM, Evaluation Pilotprojekt Resettlement. Schlussbericht, 24.05.2018.

⁸⁷ C(2020) 6467.

⁸⁸ Vgl. z.B. die Länderberichte in UNHCR, Resettlement Handbook, 2. Aufl. Genf 2011. Das Handbuch wird online regelmäßig ergänzt. Siehe auch die vielfach diskutierten privaten gesponserten zusätzlichen Programme für eine Flüchtlingsaufnahme, die insbesondere in „klassischen“ Resettlement-Ländern wie Kanada die staatlichen Programme ergänzen und aufstocken.

⁸⁹ Vgl. dazu insgesamt bspw. SVR-Forschungsbereich: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin 2018.

⁹⁰ EuGH, Urt. v. 7.3.2017, C-638/16 PPU (X und X).

⁹¹ Vgl. dazu den Überblick bei Leboeuf/Foblets (Hrsg.), Humanitarian Visa, Baden-Baden/London 2019.



Hinzuweisen ist noch darauf, dass solche Aufnahmeprogramme kein Ersatz für nationale oder europäische Asylverfahren sein können und sollen, da sie in aller Regel die Möglichkeit zur Aufnahme lediglich für offensichtlich schutzbedürftige Flüchtlinge mit einem herausstechenden Schutzbedarf vorsehen. Personen, die im Schengen-Raum beispielsweise subsidiären oder nationalen Schutz erhalten würden, sind von einem Zugang in aller Regel ausgeschlossen.⁹² Für diese Personen und alle anderen ankommenden asylsuchenden Personen muss weiterhin die Möglichkeit gegeben sein, im Rahmen eines Asylverfahrens Schutz in Europa zu erhalten.

⁹² Vgl. Frei/Hruschka, Zur Umgehung des Refoulement-Verbots beim Kampf gegen «illegale Migration» - Eine rechtliche Bewertung der Massnahmen der EU an der zentralen Mittelmeerroute, in: ASYL 4/2017, S. 8.

Gemeinsame Stellungnahme von ECRE und über 80 Organisationen vom 6.10.2020

Aus Deutschland haben unterzeichnet: PRO ASYL, Diakonie Deutschland, Amnesty International, Der Paritätische Gesamtverband, AWO Bundesverband, Deutscher Caritasverband, Jesuiten-Flüchtlingsdienst

Der Migrations- und Asylpakt: Um einen Neuanfang zu ermöglichen und Fehler der Vergangenheit zu vermeiden, müssen problematische Aspekte adressiert und positive Aspekte ausgeweitet werden

Das Bekenntnis zu einem menschlicheren Schutzansatz und die Betonung der Tatsache, dass Migration notwendig und positiv für Europa ist, mit der die Europäische Kommission den Pakt zu Migration und Asyl auf den Weg gebracht hat, ist zu begrüßen. Allerdings spiegelt sich diese Rhetorik nur spärlich in den entsprechenden Vorschlägen wider. Anstatt mit den Fehlern des bisherigen EU-Ansatzes zu brechen und einen echten Neuanfang zu bieten, läuft der Pakt Gefahr, den Fokus auf Auslagerung, Abschreckung, Abschottung und Rückführung noch zu verschärfen.

Diese erste zivilgesellschaftliche Bewertung der gesetzgeberischen und sonstigen Vorschläge orientiert sich an den folgenden Fragen:

- 1) Garantieren die Vorschläge sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht die Einhaltung von internationalen und europäischen Rechtsstandards?
- 2) Werden sie eine gerechtere Verteilung der Verantwortung für Asyl innerhalb Europas und weltweit ermöglichen?
- 3) Werden die Vorschläge in der Praxis funktionieren?

Statt automatischer Verantwortungsteilung führt der Pakt ein noch komplizierteres Dublin-System (unter anderem Namen) und „Abschiebungspatenschaften“ ein

Die Gelegenheit einer grundlegenden Reform des Dublinsystems wurde mit dem Migrations- und Asylpakt verpasst. In der Praxis bleibt es im Regelfall bei der Zuständigkeit des

Ersteinreisestaates für das Asylverfahren. Zusätzlich wurde ein kompliziertes System vorgeschlagen, das gewisse Arten der Solidarität auslöst.

Es gibt einige positive Ergänzungen bei den Kriterien die bestimmen, welcher Mitgliedstaat für ein Asylverfahren zuständig ist. Zum Beispiel eine erweiterte Definition des Familienbegriffes, der Geschwister miteinschließt, im Falle von unbegleiteten Kindern die Einbeziehung weiterer Familienangehöriger und die Berücksichtigung eines Abschlusses oder einer anderen Qualifikation in einem Mitgliedsstaat. Angesichts der aktuellen Praxis der Mitgliedstaaten, wird es jedoch eine Herausforderung sein, den neuen prioritären Kriterien, insbesondere dem Familiennachzug, gegenüber der standardmäßigen Anwendung des Ersteinreisepinzips Geltung zu verleihen.

Solidarität wird von den Mitgliedstaaten im Fall einer hohen Zahl von ankommenden Menschen („Migrationsdruck“) oder bei der Ausschiffung nach Seenotrettungsoperationen verlangt. Die darauffolgenden Verfahren beinhalten das Erstellen einer Reihe von Bewertungen und Berichten sowie die Zusagen von Mitgliedstaaten. Sollte die Summe der Zusagen nicht ausreichen, um den Bedarf abzudecken, kann die Europäische Kommission eingreifen. Der Vorschlag sieht weniger nach einem Mechanismus aus, der Verantwortung vorhersehbar verteilt, sondern ähnelt eher den Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten, die wir bereits zu gut kennen. Angesichts der Komplexität des vorgeschlagenen Verfahrens stellt sich die Frage, ob es in der Praxis tatsächlich funktionsfähig ist.

Den Mitgliedstaaten wird erlaubt, „Abschiebungspatenschaften“ zu übernehmen, anstatt Menschen in ihr Land aufzunehmen (Relocation), was einen gleichwertigen Fokus auf Abschiebungen wie auf Schutz suggeriert. Anstatt Mitgliedstaaten, die eine erhöhte Zahl von Asylanträgen bearbeiten müssen, zu unterstützen, erweckt dieser Vorschlag zahlreiche menschenrechtliche und juristische Bedenken, vor allem wenn nach dem Ablauf der achtmonatigen Frist eine Überstellung in den sogenannten „Paten-Mitgliedstaat“ erfolgen sollte. Wer wird die Behandlung von abgelehnten Asylsuchenden überwachen, wenn sie in Ländern ankommen, in den die Regierungen Umverteilung ablehnen?

Der Pakt schlägt die Ausweitung von Grenzverfahren und vermehrte Inhaftierung vor

Statt die Verantwortung für Asyl zwischen den EU-Mitgliedstaaten anzugleichen, führen die Reformvorschläge dazu, dass sich der Druck auf die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen und in den Ländern des Westbalkans noch verschärft. Die Kommission schlägt in bestimmten Fällen verpflichtende Asyl- und Rückführungsgrenzverfahren vor, einschließlich bei Staatsangehörigen von Herkunftsstaaten und Staatenlosen mit Wohnsitz in Staaten, für die die EU-weite Anerkennungsquote unter 20% liegt. Es ist Mitgliedstaaten überlassen, „Sichere Drittstaatenregelungen“ oder „Sichere Herkunftslandregelung“ anzuwenden. Allerdings hat die Kommission zuvor vorgeschlagen, diese Konzepte für die Mitgliedstaaten verbindlich zu machen. Zivilgesellschaftliche Organisationen erneuern ihre Bedenken hinsichtlich der Anwendung der Konzepte „Sicherer Drittstaat“ und „Ersteinreisestaat“, die zwischen 2016 und 2019 umfangreich diskutiert wurden. Insbesondere sollte eine obligatorische Anwendung nicht noch einmal vorgeschlagen werden.

Das vorgeschlagene Grenzverfahren beruht auf zwei fehlerhaften Annahmen – dass die Mehrheit der in Europa ankommenden Menschen keinen Schutzbedarf habe und dass die Beurteilung von Asylanträgen einfach und schnell erfolgen könne. Beides ist falsch. Eine Betrachtung der [Erst- und Berufungsentscheidungen](#) in der gesamten EU zeigt, dass die meisten Menschen, die in den letzten drei Jahren in Europa Asyl beantragt haben, einen Schutzstatus erhalten haben. Außerdem sollte der Pakt nicht auf dem fehlgeleiteten Ansatz beharren, schnelle Verfahren durch eine Reduzierung von Garantien und dem Einführen

eines Zuordnungssystems zu erreichen. Die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren [in den Niederlanden](#), die immer wieder als Beispiel für schnelle Verfahren genannt werden, liegt bei über einem Jahr und es kann bis zu zwei Jahren dauern, bis eine Entscheidung getroffen wird.

Der Vorschlag wird zu zwei Standards bei Asylverfahren führen, die weitgehend durch das Herkunftsland der betreffenden Person bestimmt werden. Dies untergräbt das individuelle Recht auf Asyl und wird dazu führen, dass mehr Menschen einem zweitklassigen Verfahren zugeteilt werden. Der Vorschlag, den Asyl- und Rückkehrbescheid zeitgleich zu erteilen, ohne die Prüfung der wichtigen Schutzstandards hinsichtlich des Nichtzurückweisungsprinzips, des Kindeswohls und dem Schutz des Familien- und Privatlebens klar zu benennen, untergräbt internationale Verpflichtungen. Der Vorschlag beseitigt die automatisch aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln im Grenzverfahren, also das Recht, bis zu einer endgültigen Entscheidung bleiben zu können.

Der Vorschlag, dass Menschen während der Grenzverfahren formal als nicht in den Mitgliedstaat eingereist gelten, ist irreführend und widerspricht jüngster EU-Rechtsprechung, aber ändert nichts an den individuellen Rechten des Einzelnen nach EU- und internationalem Recht.

Der Vorschlag nimmt Menschen außerdem die Möglichkeit, aus anderen Gründen als Asyl eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten und wird voraussichtlich zu einer bis zu sechsmonatigen Haft an den EU-Grenzen führen – maximal zwölf Wochen für das Asylgrenzverfahren und weitere zwölf Wochen im Falle eines Rückführungsgrenzverfahrens. Darüber hinaus wird durch die Reformen der Grundsatz aufgehoben, dass Haft nur als letztes Mittel im Rahmen von Grenzverfahren angewendet werden sollte. Indem auf mehr systematische Einschränkungen der Bewegungsfreiheit im Grenzverfahren gesetzt wird, wird der Vorschlag den Zugang zu Angeboten der Grundversorgung durch Akteure, die eventuell an der Grenze nicht arbeiten können, beschränken. Hierzu gehört unabhängige Rechtsberatung und -vertretung. Die Ähnlichkeiten der Folgen mit dem gescheiterten Hotspot-Ansatz auf den griechischen Inseln sind auffallend.

Positiv ist die Anerkennung, dass das Kindeswohl in allen Verfahren von den Mitgliedstaaten vorrangig zu berücksichtigen ist. Allerdings verringert die Kommission den Schutzstandard für Kinder, in dem sie nur unbegleitete Minderjährige oder Kinder unter 12 Jahren von Grenzverfahren ausschließt. Dies steht im Widerspruch mit der international anerkannten Definition von „Kind“ als jede Person bis 18 Jahre, enthalten in der UN-Kinderrechtskonvention, die von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde.

In Krisensituationen dürfen die Mitgliedstaaten von wichtigen Garantien abweichen, wodurch mehr Menschen von unzureichenden Asylverfahren betroffen sein werden

Die Sorge über Ungerechtigkeiten bei den Verfahren wird in Situationen noch verstärkt, in denen ein Mitgliedstaat geltend machen kann, dass er der "Ausnahmesituation eines Massenzustroms" oder sogar nur der Gefahr einer solchen Situation gegenübersteht.

In diesem Fall kann der Anwendungsbereich des Grenzverfahrens stark ausgeweitet werden und auf alle Personen angewendet werden, die aus Ländern mit einer durchschnittlichen EU-Schutzquote von bis zu 75% kommen. Sowohl das Asylgrenzverfahren als auch das Rückführungsgrenzverfahren kann um weitere acht Wochen, also auf jeweils fünf Monate, verlängert werden, wodurch sich die Höchstdauer der Haft an der Grenze auf zehn Monate ausweitet. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten die Registrierung von Asylanträgen für vier Wochen aussetzen, diese Ausnahme ist bis zu drei Monaten anwendbar. Wenn wochenlang kein Antrag registriert wird, besteht die Gefahr, dass Menschen inhaftiert

werden, dass gegen das Zurückweisungsverbot verstoßen wird und dass es zu Einschränkungen ihrer Rechte bei der Aufnahme und der Grundversorgung kommt.

Das ermöglicht Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung, Zugang zu Asyl zu gewähren und sicherzustellen, dass die Asylanträge der Menschen effizient und fair bearbeitet werden, abzuweichen und erhöht so das Risiko von rechtswidrigen Zurückweisungen. Bedenkt man die Extremfälle von Mitgliedstaaten, die ohne Absprache und trotz Kritik der Europäischen Kommission eklatant und hartnäckig gegen Verpflichtungen des EU-Rechts verstoßen, so könnte das vorgeschlagene Verfahren, welches eine Genehmigung der Europäischen Kommission vorsieht, als Verbesserung gesehen werden. Allerdings kann dies nicht der Ausgangspunkt für die Bewertung der vorgeschlagenen EU-Gesetzgebung sein. Der Vorschlag eröffnet die Möglichkeit, dass die überwiegende Mehrheit der in Europa ankommenden Menschen einem zweitklassigen Verfahren unterzogen wird, und hat damit weitreichende Konsequenzen.

Screening an der Grenze: Risiken und Chancen

Die Kommission schlägt ein "Screening vor der Einreise" für alle Personen vor, die irregulär an den EU-Grenzen ankommen, auch nach der Ausschiffung nach Seenotrettung. Das Screening-Verfahren umfasst Sicherheitsüberprüfungen und Gesundheits- und Vulnerabilitätschecks sowie die Registrierung biometrischer Daten, führt aber auch zu Entscheidungen, die sich auf den Zugang zu Asyl auswirken, einschließlich der Frage, ob sich das beschleunigte Grenzverfahren, eine Umverteilung oder die Rückführung anschließt. Dieses Verfahren kann bis zu 10 Tage dauern und soll so nah wie möglich an der Grenze durchgeführt werden. Wo Menschen während dieser Zeit untergebracht und wie Aufnahme Standards erfüllt werden, ist nicht klar. Das Screening kann auch auf Menschen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats angewandt werden, was zu einer Zunahme diskriminierender Polizeikontrollen führen könnte. Es stellen sich Fragen bezüglich dem Zugang zu Informationen, den Rechten der Menschen während des Screening-Verfahrens, einschließlich des Zugangs zu einem Anwalt/einer Anwältin und dem Recht, die Entscheidung anzufechten, den Gründen für eine Einreiseverweigerung sowie dem Schutz der Privatsphäre und der erhobenen Daten. Da Mitgliedstaaten sich leicht der Verantwortung für die Feststellung von medizinischen und anderen Vulnerabilitäten entledigen können, ist es fraglich, ob solche Bedürfnisse erkannt werden und ob auf sie angemessen reagiert wird.

Eine willkommene Initiative ist das vorgeschlagene unabhängige Monitoring von Grundrechten an der Grenze. Um sicherzustellen, dass dieser Mechanismus zur Rechenschaftspflicht für Rechtsverletzungen an der Grenze führt – einschließlich der anhaltenden Anwendung von Kollektivausweisungen und Push-backs in vielen Mitgliedstaaten – muss das Monitoring über das Screening-Verfahren hinaus ausgeweitet werden, unabhängig von staatlichen Behörden sein und unabhängige Organisationen wie NGOs einbeziehen.

Die Schwerpunktsetzung auf Rückkehr und Abschiebung dominieren den Vorschlag

Das vorrangige Ziel des Paktes ist klar: Eine Erhöhung der Zahl der Menschen, die aus Europa zurückgeführt oder abgeschoben werden. Die Schaffung eines Postens für Rückführungs Koordination innerhalb der Kommission und eines Postens als stellvertretende*r Exekutivdirektor*in von FRONTEX für Rückführungen, ohne die Einführung einer entsprechenden Position für Schutzstandards oder Umverteilung verdeutlichen diesen Punkt. Die Rückkehr ist ein anerkannter Teil der Migrationspolitik und die Unterstützung einer Rückkehr in Würde, bei der die freiwillige Rückkehr, der Zugang zu Rückkehrberatung und die Unterstützung bei der Wiedereingliederung im Vordergrund stehen, ist wichtig.

Investitionen in die Rückkehr sind jedoch nicht die Antwort auf die systematische Nichteinhaltung von Asylstandards in den EU-Mitgliedstaaten.

Nichts Neues bei außenpolitischen Maßnahmen: Unrealistische Vorschläge, die die Menschenrechte zu untergraben drohen

Der Widerspruch zwischen dem rhetorischen Bekenntnis zu internationalen Partnerschaften, von denen beide Seiten profitieren, und dem Festhalten daran, dass der Fokus von EU-Beziehungen mit Drittstaaten Migration sein muss, bleibt bestehen. Die Versuche, die Verantwortung für Asyl auszulagern und Entwicklungshilfe, Visaregelungen und andere Instrumente zu missbrauchen, um Drittländer zur Zusammenarbeit bei Migrationskontrolle und Rückübernahmeabkommen zu drängen, werden weiter gehen. Dies birgt nicht nur die Gefahr, dem Bekenntnis der EU zu Entwicklungsprinzipien zu widersprechen, sondern auch das internationale Ansehen der EU zu untergraben, indem Misstrauen und Feindseligkeit von und zwischen Drittstaaten erzeugt werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass informelle Abkommen und Sicherheitskooperationen zur Migrationskontrolle mit Ländern wie Libyen oder der Türkei Menschenrechtsverletzungen ermöglichen, repressive Regierungen bestärken und zu größerer Instabilität führen.

Fehlende Ambitionen bei sicheren und legalen Wegen nach Europa

Es wurde die Gelegenheit verpasst zu signalisieren, dass die EU auf internationaler Ebene und im Sinne einer Partnerschaft mit den Ländern, die die Mehrzahl von Flüchtlingen aufnehmen, bereit ist, an einer Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz mitzuwirken. Statt ein ehrgeiziges Ziel für die Neuansiedlung (Resettlement) von Flüchtlingen vorzuschlagen, hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten lediglich aufgefordert, mehr zu tun – und hat die Zusagen der Mitgliedstaaten für das Jahr 2020 in ein Zweijahresprogramm umgewandelt, was zu einem verlorenen Jahr für Resettlement in die EU führt.

Die Anerkennung der Notwendigkeit, mehr Arbeitsmigration über alle Qualifikationsniveaus hinweg zu ermöglichen, ist zu begrüßen, aber die Bedeutung der Arbeitsmigration für die europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften spiegelt sich nicht in den damit verbundenen Ressourcen, Vorschlägen und Maßnahmen wider.

Die Unterstützung von Seenotrettung und solidarischen Maßnahmen muss verstärkt werden

Es muss immer noch eine Antwort auf die humanitäre Tragödie im Mittelmeer gefunden werden, einschließlich durch z.B. von der EU finanzierte und geleitete Seenotrettungsaktionen. Zwar sind Seenotrettung und die Ausschiffung in allen einschlägigen Reformvorschlägen enthalten, womit immerhin anerkannt wird, dass es eine anhaltende humanitäre Krise gibt. Anstatt aber darauf einzugehen, wie die Mitgliedstaaten durch ihr Verhalten und Verordnungen die Rettung auf See behindern und stattdessen die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen zu ermöglichen, schlägt die Europäische Kommission vor, die Sicherheitsstandards auf Schiffen und die Kommunikation mit zivilen Akteuren zu überwachen. Es scheint auch verlangt zu werden, dass zivile Akteure nicht nur Gesetze, sondern auch politische Leitlinien und Praktiken im Hinblick auf das „Migrationsmanagement“ befolgen sollen, was möglicherweise nicht in Einklang mit der Verpflichtung zur Seenotrettung gebracht werden kann.

Die Herausgabe von Leitlinien zur Verhinderung der Kriminalisierung humanitärer Maßnahmen ist zwar zu begrüßen, beschränkt sich jedoch auf gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen mit spezifischem Fokus auf die Seenotrettung. Dies birgt das Risiko, dass humanitäre Aktivitäten wie die Bereitstellung von Essen, Unterkunft oder Beratung, die an

Land oder von Organisationen, die nicht im Rahmen eines Mandats handeln, durchgeführt werden und ebenfalls von Kriminalisierung und Einschränkungen betroffen sind, nicht umfasst werden.

Vielversprechende Entwicklungen beim Thema Integration

Die vorgeschlagenen Änderungen, die es Flüchtlingen ermöglichen würden, nach drei Jahren eine Daueraufenthaltserlaubnis zu erlangen und die das Recht auf Freizügigkeit und Arbeit in anderen Mitgliedstaaten stärken würden, sind positiv. Darüber hinaus wird die Überarbeitung des Aktionsplans für Inklusion und Integration und die Einrichtung einer Expert*innengruppe begrüßt, die die Meinungen von Migrant*innen sammeln soll, um die EU-Politik zu beraten.

Wie es weiter geht

Die Vorstellung der Kommissionsvorschläge ist der Auftakt zu weiteren voraussichtlich langen und konfliktreichen Verhandlungen über die europäischen Asyl- und Migrationsregelungen. Während dieser Verhandlungen ist daran zu erinnern, dass bezüglich Asyl ein EU-Rechtsrahmen besteht und dass die Mitgliedstaaten innerhalb des vorhandenen Völkerrechts und des EU-Rechts Verpflichtungen haben.

Dies erfordert ein sofortiges Handeln der politischen Entscheidungsträger*innen der EU, einschließlich der Mitgliedstaaten, um:

- bestehende Standards im Hinblick auf die Aufnahme und Asylverfahren umzusetzen, Verstöße zu untersuchen und notwendige Disziplinarmaßnahmen einzuleiten;
- Leben auf See zu retten, Such- und Seenotrettungskapazitäten sicherzustellen, eine zeitnahe Ausschiffung und rasche Umverteilung zu ermöglichen;
- weiterhin nach Ad-hoc-Solidaritätsvereinbarungen zu suchen, um den Druck auf Mitgliedstaaten an der EU-Außengrenze zu verringern und um Mitgliedstaaten darin zu unterstützen, der Umverteilung von Schutzsuchenden zuzustimmen.

Für die anstehenden Verhandlungen über den Pakt empfehlen wir, dass die an der Gesetzgebung beteiligten Akteure:

- die obligatorische Anwendung von Asyl- oder Rückführungsgrenzverfahren ablehnen: Es handelt sich um Verfahren unterhalb bestehender Standards, die die Garantien für Antragsteller*innen verringern und zu mehr Haft führen. Sie werden den derzeitigen Mangel an Solidarität beim Thema Asyl in Europa verschärfen, indem sie den Mitgliedstaaten an der Außengrenze mehr Verantwortung übertragen. Die Erfahrung mit den Hotspots und vergleichbaren Initiativen zeigt, dass zusätzliche Zuordnungssysteme oder Variationen von Asylverfahren erheblichen Verwaltungsaufwand und –kosten verursachen können und zu Ineffizienz führen;
- auf das Ende von migrationsbezogener Inhaftierung hinarbeiten, migrationsbezogene Inhaftierung von Kindern im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention verbieten und ausreichende Ressourcen für eine geeignete Unterbringung von Kindern und Familien als Alternativen zur Haft zu Verfügung stellen;
- die Reformvorschläge mit einem Fokus auf die Aufrechterhaltung und den Ausbau der Asyl- und Menschenrechtsstandards in Europa – und nicht auf die Rückkehr – neu justieren;
- auf Vorschläge hinarbeiten, die die Art und Weise, wie in Europa die Verantwortung für asylsuchende Menschen organisiert wird, u.a. hinsichtlich des Ersteinreisepinzips, grundlegend reformieren, um einen sinnvollen und vorhersehbaren Solidaritätsmechanismus einzuführen;

- die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten verringern, von der Verantwortung für die Registrierung von Asylanträgen und ihrer Bearbeitung abzuweichen, um zu vermeiden, dass Anreize für die Anwendung des Krisenmodus geschaffen und Asylstandards reduziert werden;
- die Garantien während des Screeningverfahrens erhöhen, um die Bereitstellung von Informationen zu gewährleisten, Zugang zu Anwält*innen zu garantieren, gesundheitliche Bedürfnisse und Vulnerabilitäten zu erkennen und rasch zu begegnen sowie Bedenken hinsichtlich der Registrierung und der Weitergabe biometrischer Daten auszuräumen;
- sicherstellen, dass der Monitoring-Mechanismus für Grundrechte an den Grenzen weit gefasst ist, so dass alle Grundrechtsverletzungen an der Grenze abgedeckt werden, dass er unabhängig von staatlichen Behörden ist, dass er gut ausgestattet ist und zur Rechenschaftspflicht beiträgt;
- der Versuchung widerstehen, Entwicklungshilfe, Handel, Investitionen, Visaregeln, Sicherheitskooperationen und andere Maßnahmen und Fördermittel einzusetzen, um Drittländer zur Zusammenarbeit zu den eng definierten Zielen der EU-Migrationskontrolle zu drängen;
- die langfristigen Auswirkungen der ausgelagerten EU-Migrationspolitik auf die Bereiche Friedenssicherung, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte evaluieren und sicherstellen, dass externe Migrationspolitik nicht zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt und konfliktensensibel ist;
- sichere und legale Zugangswege nach Europa erheblich ausbauen, indem bereits bestehende Resettlement-Zusagen schnell umgesetzt werden, neue ambitionierte Ziele für das Resettlement gesetzt werden und die Möglichkeiten der legalen Einreise für Schutzbedürftige sowie für die legale Migration zum Arbeiten und Studieren in Europa ausgeweitet werden;
- die Ausnahmen von humanitären Aktivitäten und anderen unabhängigen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten von Kriminalisierung ausweiten und sonstige Behinderungen von zivilen Akteuren, die lebensrettende und andere humanitäre Unterstützung zu Land und zur See bieten, abschaffen;
- eine von der EU finanzierte und geleitete Such- und Rettungsoperation im Mittelmeer einrichten;
- auf den vielversprechenden Vorschlägen hinsichtlich der Inklusion durch den Zugang zu Daueraufenthalt und damit verbundenen Rechten aufbauen sowie den kommenden Aktionsplan zur Integration Drittstaatsangehöriger auf EU-, nationaler und lokaler Ebene umsetzen.

Unterzeichnet durch (Stand vom 22.10.2020):

AASIA

ActionAid Denmark

ActionAid Hellas

ActionAid International

ActionAid Italy

aditus foundation

Afghan Association in Sweden

Alianza por la Solidaridad-ActionAid Spain

Amnesty International

ASGI

Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), Poland

AsyLex

Asylrättscentrum/ Swedish Refugee Law Center
 AWO Bundesverband
 Belgrade Centre for Human Rights
 Bhutan Watch
 Bulgarian Helsinki Committee
 Caritas Cyprus
 Caritas Europa
 Centre for Peace Studies Zagreb
 COMPASS for Refugee Youth
 Conselho Português para os Refugiados – CPR (Portuguese Refugee Council)
 Cyprus Refugee Council
 Danish Refugee Council (DRC)
 Der Paritätische Gesamtverband
 Deutscher Caritasverband
 Diakonie Austria
 Diakonie Deutschland
 Dignity
 Dutch Council for Refugees
 ECRE
 Estonian Refugee Council
 Europe Must Act
 European Evangelical Alliance
 FARR, the Swedish Network of Refugee Support Groups
 Finnish Refugee Advice Centre
 FOCSIV, Italian Federation Christian organisations international volunteering service
 Forum réfugiés-COSI
 Foundation Our Choice, Poland
 Fundacja Polskie Forum Migracyjne/ Polish Migration Forum Foundation
 Greek Council for Refugees
 Group 484
 Help Refugees/ Choose Love
 Helsinki Foundation for Human Rights
 HIAS Greece
 Homo Faber Association
 Hrvatski pravni centar/Croatian Law Centre
 Human Rights Watch
 Hungarian Helsinki Committee
 ICMC Europe
 International Centre for Eritrean Refugees and Asylum Seekers -ICERAS
 International Rescue Committee (IRC)
 INTERSOS
 Irish Refugee Council
 Issues Without Borders
 Italian Council for Refugees/Consiglio Italiano per i Rifugiati-onlus
 JRS Europe
 Legal – Informational Centre for NGOs – PIC, Slovenia
 Lesvos Solidarity
 Mosaico azioni per i rifugiati
 Network for Children's Rights (Greece)
 NOMADA Association for Multicultural Society Integration
 Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS)
 Norwegian Refugee Council (NRC)

PRO ASYL
Quaker Council for European Affairs
Refugee Party
Refugee Rights Europe (RRE)
Refugees International
Saferworld
SB Overseas
SCI Hellas
Solidarity Now
SOS Children's Villages International
SPEAK
Swiss Refugee Council
Symbiosis-School of Political Studies in Greece
The International Rehabilitation Council for Torture Victims
The Swedish Syrian Association
United Against Inhumanity (UAI)
Vluchtelingenwerk Vlaanderen
vzw NANSEN asbl
World Refugee & Migration Council

Hinweis: Dieses Dokument stellt eine deutsche Fassung des [englischen Originals](#) vom 06.10.2020 dar und ist ein Projekt von *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*.