

## Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres und Heimat des Bundestags – öffentliche Anhörung vom 27.03.2023

Dr. Raphael Bossong, Stiftung Wissenschaft und Politik<sup>1</sup>

Die aktuellen Verhandlungen zur Reform des gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) sind von vier übergreifenden Entwicklungen geprägt.

1. Der langfristige Trend in der EU-Migrations- und Asylpolitik zu mehr Grenzschutz- und Rückführungsmaßnahmen setzt sich fort, unterstützt durch neue Koalitionen zwischen süd- und nordosteuropäischen Ländern.<sup>2</sup> Die wieder ansteigenden Zahlen von Schutzsuchenden seit 2021 sowie die Vertreibungen aus der Ukraine haben zu der weit verbreiteten Wahrnehmung geführt, dass weitere Einschränkungen unumgänglich seien. Die Debatte zur Errichtung von neuen Grenzzäunen oder Sanktionen bei der Visavergabe, um Druck auf Herkunftsstaaten auszuüben, stellen die jüngsten Manifestationen dar. Verhandlungen zur GEAS Reform werden kaum noch durch Nachrichten über Todesfälle an europäischen Außengrenzen beeinflusst.<sup>3</sup> Ob demnächst größere Reformen in der EU-Asylpolitik verabschiedet werden, ist dennoch unklar. Strukturelle Interessendivergenzen bestehen nach wie vor zwischen dem Rat der Innenminister und dem Europäischen Parlament sowie zwischen primären Erstantkunftsländern und Zielländern, bzw. zur sog. sekundären Migration.<sup>4</sup> Die faktische Norm zur Einstimmigkeit gilt bis auf Weiteres.
2. Der von der französischen Ratspräsidentschaft 2022 eingebrachte „graduelle Ansatz“ wird jedoch weitgehend akzeptiert. Eine zentrale Auseinandersetzung bis Herbst diesen Jahres besteht darin, welche Elemente auch nach dem „Aufschnüren“ des Pakts für Migration gekoppelt verabschiedet werden sollen. Der Spielraum umfasst sowohl die grundlegenden Vorschläge des Pakts von 2020 (u.a. Screening, Grenzverfahren, Lastenteilung) als auch die in der letzten Legislatur weitgehend ausverhandelten GEAS-Novellierungen ohne die Dublin-Verordnung.<sup>5</sup> Diesbezügliche Verhandlungsergebnisse zwischen Rat und Parlament sind bedingt zu prognostizieren.<sup>6</sup> Die Komplexität der Vorschläge zum Kernproblem der „flexiblen Solidarität“ steigt weiter an, was sich jüngst in der Idee sogenannter „Dublin-Offsets“ im Fall einer unzureichenden Verteilung von Asylsuchenden zeigt.<sup>7</sup> Politische Sensibilitäten sind weiterhin wichtiger als einfache Umsetzbarkeit und Praktikabilität.

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

<sup>2</sup> Siehe beispielsweise zwischen Dänemark, Österreich, Malta, Griechenland, der Slowakei und den baltischen Staaten, [c0b38bc90b8c393fe5869b4bb2b8e9ff.pdf \(euobserver.com\)](https://euobserver.com/c0b38bc90b8c393fe5869b4bb2b8e9ff.pdf)

<sup>3</sup> Der „[EU Action Plan for the Central Mediterranean\\_en.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/euactionplan/action-plan/central-mediterranean)“ den die EU Kommission vergangenen November vorstellte, sollte zwar auch wieder verstärkte Koordination und Anstrengungen zur Seenotrettung und zur freiwilligen Verteilung von Asylsuchenden anstoßen. Vorrangig bekräftigen die EU und die Mitgliedsstaaten allerdings bestehende Ansätze zur Bekämpfung von Menschensmuggel und zum Ausbau der Kooperation mit Drittstaaten hinsichtlich Grenzschutz und Rückführung.

<sup>4</sup> Der jüngste „Fahrplan“ für eine Wiederherstellung und Verbesserung des geltenden Dublin-Systems zeigt auf, dass dieses Spannungsverhältnis anhält, siehe [Joint Statement | Publicatie | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mededelingen/2022/03/24/joint-statement-publicatie-rijksverheid-nl)

<sup>5</sup> Dazwischen fallen größere Neufassungen wie Eurodac und flankierende, wenngleich nicht offiziell mit dem GEAS verbundene Instrumente zur Grenzkontrolle/Schengen. Vergleiche auch graphische Darstellung S.5 [EU Pact on Migration and Asylum \(europa.eu\)](https://europa.eu/euactionplan/action-plan/migration-asylum)

<sup>6</sup> Die Vorschläge, die wohlmöglich in einem finalen Paket zusammenkommen könnten, sind die Screening-Verordnung, die Qualifikationsverordnung, die überarbeitete Aufnahmebedingungen-Richtlinie, die Rückführungsrichtlinie, die Eurodac-Verordnung und der Unionsrahmen für Umsiedlungen sowie die Schengen-Grenzkodex-Reform.

<sup>7</sup> Die besonders umstrittenen Rückführungspatenschaften aus dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag für die Asylmanagementverordnung sind hingegen mittlerweile gestrichen.

3. Inhaltlich ist Krisenfähigkeit neben der allgemeinen Lastenteilung von immer größerer Bedeutung. Die Erfahrung mit der Massenzustrom-Richtlinie für ukrainische Schutzsuchende ist grundsätzlich positiv,<sup>8</sup> kann aber in der Lesart der meisten Mitgliedsstaaten nicht als allgemeine Blaupause für die weitere Asylpolitik dienen. Alternativ zu gesonderten Rechtsrahmen („Force majeure“ und die sog. Instrumentalisierung) steht eine Ausweitung von Krisenregelungen im gesamten GEAS im Raum, insbesondere in der aktuell kursierenden Version der Asylmanagement-Verordnung.<sup>9</sup> Derweil betont die Europäische Kommission, dass das operative Krisenmanagement pragmatisch weiterentwickelt werden kann<sup>10</sup>, einschließlich Frontex und der EU Asylagentur. Das Versprechen einer strukturellen „europäischen Lösung“ ist insgesamt weniger präsent als in der Vergangenheit. Vielmehr muss die Resilienz des Schengen-Raums laufend unter Beweis gestellt werden, über den Umgang mit ukrainischen Geflüchteten hinaus. Die Türkei kann spätestens seit dem letzten schweren Erdbeben und aufgrund diverser innenpolitischer Faktoren nicht mehr als verlässliches Aufnahmeland gelten. Die humanitäre Lage syrischer und afghanischer Vertriebener ist so prekär wie je. Tunesien erlebt eine schwere innenpolitische Krise. Weitere regionale Folgewirkungen des russischen Angriffskriegs bleiben denkbar.
4. Trotz allem hat sich der Kontext der europapolitischen Debatte nachhaltig verschoben. Migration und Asyl werden nicht mehr wie im Jahr 2016 als existenzielle Fragen gesehen.<sup>11</sup> Auch wenn der Europäische Rat wie zuletzt Anfang Februar die Thematik der irregulären Zuwanderung aufgreift, führt das absehbar nicht zu wirklich bedeutenden Veränderungen. Mindestens bis Ende der Legislaturperiode bleibt die Pfadabhängigkeit in der europäischen Migrations- und Asylpolitik hoch. Weitere Handlungsspielräume werden vorrangig auf nationaler und mini-lateraler Ebene ausgelotet werden, je nach Präferenz in restriktive oder liberalisierende Richtung. Für Deutschland gilt dies vorrangig für die legale Zuwanderung und Integrationspolitik. Anhaltende nationale Varianz ist ebenso für den Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine zu erwarten, deren zeitweiser Schutzstatus in spätestens zwei Jahren ausläuft.

## Empfehlungen

- Es gilt so schnell wie möglich zu klären, ob auch ohne eine weitreichende Reform der Dublin-Verordnung und einer neuen Asylverfahrensverordnung (Grenzverfahren) ein sinnvolles Reformpaket geschnürt werden kann. Absehbar ist, dass der Kern der Problematik zur Solidarität und der flächendeckenden Einhaltung europäischer Regelungen (Sekundärmigration wie Grundrecht auf Asyl) in dieser Verhandlungsrunde nicht überzeugend aufgelöst wird. Dennoch können relative Verbesserungen bei der Registrierung von Asylsuchenden, der Rückführung irregulärer Zuwanderer und der Einhaltung grundrechtlicher Standards an EU-Außengrenzen angestrebt werden.

---

<sup>8</sup> Allerdings bleibt die „Selbst-Verteilung“ ukrainischer Geflüchteter über die Schengen-Zone sehr ungleich.

<sup>9</sup> Eine Quelle kann hier leider nicht angegeben werden, da derzeit keine öffentliche Version zur Verfügung steht. Es scheint aber im Rat der Ansatz verfolgt zu werden, im Fall einer Krise nicht nur verschiedene Stufen der Verteilung und Solidarität zu aktivieren, sondern auch Einschränkungen in Asylverfahren zuzulassen. Diese grundsätzliche Logik ist nachvollziehbar, jedoch nicht notwendigerweise als Bestandteil der allgemeinen Asyl-Managementverordnung.

<sup>10</sup> In diesem Kontext ist regelmäßig von „Blue Print“, bzw. Blaupausen die Rede

<sup>11</sup> Vorrangig sind u.a. die geostrategische Lage, militärische Sicherheit und der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der wirtschaftlichen (inkl. Inflation) wie ökologischen Grundlagen der EU. Dies schlägt sich auch im Schnitt der öffentlichen Meinung in Europa nieder, vgl. [Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023 - Februar 2023](#) - - [Eurobarometer survey \(europa.eu\)](#).

- Der „graduelle Ansatz“ könnte stärker im Sinne einer realistischen Umsetzung gedeutet werden. Unzweifelhaft bestehen große Probleme bei der Aufsicht und Durchsetzung des bereits geltenden GEAS. Eine Aufgabe der gesamten aktuellen Reformagenda und Rückbesinnung auf das bestehende Dublin-System hilft jedoch nicht weiter. Eine „kleine Paketlösung“ um die Screening-Verordnung und flankierende, bereits weitgehend vereinbarte Maßnahmen zur Identitätsklärung, technisch verstärkten Grenzkontrollen sowie zur Rückführung könnte wieder etwas mehr Glaubwürdigkeit schaffen. Zu einem solchen Paket sollte jedoch auch gehören, die grundrechtliche Aufsicht zu stärken sowie verlässliche und schnelle Hilfe für alle Seenotrettungsfälle einzufordern. Wenn staatliche Stellen dies nicht hinreichend leisten, gilt es den Beitrag privater Akteure zu schützen. Ausgebaute legale Zugangswege und signifikant mehr Arbeitsmigration (bzw. Migrationspartnerschaften) sowie anhaltende Akzeptanz für eine gewisse sekundäre Migration könnten die politischen Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten im erträglichen Rahmen halten.
- Der ursprüngliche Ansatz des Pakts von Herbst 2020, die Massenzustrom-Richtlinie zu ersetzen, ist überholt und kann angesichts der bereits sehr dichten Agenda dieses Jahr voraussichtlich nicht mehr angepasst werden. Zeitnah bzw. ab Mitte 2024 sollte jedoch ein neuer verbindlicher Krisenrahmen in Angriff genommen werden, der auf den neueren Erfahrungen mit der Massenzustrom-Richtlinie aufbaut. Zeitlich und inhaltlich klar definierte Einschränkungen von Asylverfahren sind vertretbar, wenn im Gegenzug die Einhaltung von Grundrechten in Krisenlagen tatsächlich gestärkt werden kann. Die Vervielfältigung von Ausnahmestimmungen im regulären GEAS ist nicht wünschenswert - insbesondere mit Blick auf die sog. Instrumentalisierung, die vielmehr flexible politische Antworten auf zwischenstaatlicher Ebene erfordert. Mitgliedsstaaten sollten keineswegs unverhältnismäßige nationale Notstandsregelungen in Grenzregionen anwenden und verfestigen.
- Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Migrationssteuerung und zur Versorgung von Schutzsuchenden ist unerlässlich. Bekanntermaßen bedarf es eines verbesserten Interessenausgleichs zwischen legaler Zuwanderung<sup>12</sup> einerseits, und der Rücknahme von irregulären Zuwanderern, andererseits. Neue Migrationspartnerschaften geben Anlass zur Hoffnung, dass in drei bis fünf Jahren schrittweise signifikante Fortschritte erzielt werden können. Ein klarer Wendepunkt (Stichtag) ist weniger wahrscheinlich oder realistisch. Erwartungshaltungen müssen sowohl in zeitlicher wie inhaltlicher Sicht immer wieder kritisch überprüft werden. Konzepte zur vollständigen Auslagerung von Asylverfahren oder nahezu vollständiger Rückführung zu Abschreckungszwecken sind, wie in den vergangenen Jahren, zum Scheitern verurteilt.<sup>13</sup> Gegenüber jedem Nachbarschaftsstaat sollte vielmehr ein (zeitweiser) Rückzug aus der Kooperation machbar sein, um einer Erpressbarkeit durch verstärkte irreguläre Migration entgegenzuwirken.

---

<sup>12</sup> sowie damit verbundenen Formen der Entwicklung, Ausbildung, zirkulärer Migration, Investitionen, Rücküberweisungen, etc.

<sup>13</sup> Die Gründe hierfür sind politischer, organisatorischer, geographischer wie migrationssoziologischer Natur. Das vielbemühte Beispiel Australien eignet sich keineswegs für eine Übertragung auf Europa. Unter Umständen kann mit Blick auf die USA indirekt abgeleitet werden, wie eine restriktivere Asyl-Politik unter Bedingungen umfassender wirtschaftlicher Verflechtung und direkter Grenzen mit Nachbarschaftsstaaten ausgestaltet werden könnte. Die dortigen Dysfunktionalitäten und Krisen sind jedoch kaum weniger dramatisch als in der EU.