



Wortprotokoll der 33. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 27. März 2023, 14:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt Seite 6

a) Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen

BT-Drucksache 20/684

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Auswärtiger Ausschuss
Rechtsausschuss
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Hakan Demir [SPD]
Abg. Detlef Seif [CDU/CSU]
Abg. Julian Pahlke [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Stephan Thomae [FDP]
Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]
Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]



- c) Antrag der Abgeordneten Clara Büniger, Zaklin Nastic, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen

BT-Drucksache 20/681

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Rechtsausschuss

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Hakan Demir [SPD]

Abg. Josef Oster [CDU/CSU]

Abg. Julian Pahlke [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Clara Büniger [DIE LINKE.]

- d) Antrag der Abgeordneten Clara Büniger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern

BT-Drucksache 20/2582

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Hakan Demir [SPD]

Abg. Josef Oster [CDU/CSU]

Abg. Julian Pahlke [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Clara Büniger [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Daniel Thym , Universität Konstanz	20(4)197 A 33
Prof. Dr. Ruud Koopmans , Humboldt-Universität zu Berlin	20(4)197 B 62
Wiebke Judith , PRO ASYL, Frankfurt am Main	20(4)197 C 68
PD Dr. Roman Lehner , Georg-August-Universität Göttingen	20(4)197 D 96
Dr. Zeynep Yanaşmayan , DeZIM Institut, Berlin	20(4)197 E 119
Dr. Raphael Bossong , Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin	20(4)197 F 138
Josephine Liebl , European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Brüssel	20(4)197 G 141
Dr. Felix Braunsdorf , Ärzte ohne Grenzen e. V., Berlin	20(4)197 H 153
Gerald Knaus , European Stability Initiative (ESI), Berlin	20(4)197 I 162



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars Demir, Hakan Hartmann, Sebastian Lindh, Helge Yüksel, Gülistan	
CDU/CSU	Oster, Josef Seif, Detlef	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Emmerich, Marcel Pahlke, Julian	Polat, Filiz
FDP	Jurisch, Dr. Ann-Veruschka Thomae, Stephan	
AfD	Curio, Dr. Gottfried	
DIE LINKE.		Bünger, Clara
Fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 27. März 2023, 14.00 Uhr
„Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“

Dr. Raphael Bossong¹⁾

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

Felix Braunsdorf³⁾

Ärzte ohne Grenzen e. V., Berlin

Beate Gminder²⁾

Task Force Migrationsmanagement
EU Kommission, Brüssel

Wiebke Judith, LL.M.⁴⁾

PRO ASYL, Frankfurt am Main

Gerald Knaus¹⁾

European Stability Initiative (ESI), Berlin

Prof. Dr. Ruud Koopmans⁵⁾

Institut für Sozialwissenschaften
Humboldt-Universität zu Berlin

PD Dr. Roman Lehner²⁾

Institut für Öffentliches Recht
Georg-August-Universität Göttingen

Josephine Liebl³⁾

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Brüssel

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.²⁾

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht
Universität Konstanz

Dr. Zeynep Yanaşmayan¹⁾

Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung, Berlin

¹⁾ Vorschlag SPD

²⁾ Vorschlag CDU/CSU

³⁾ Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

⁴⁾ Vorschlag DIE LINKE.

⁵⁾ Vorschlag FDP



Tagesordnungspunkt

a) Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

b) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen

BT-Drucksache 20/684

c) Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Zaklin Nastic, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen

BT-Drucksache 20/681

d) Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökyak Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern

BT-Drucksache 20/2582

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie herzlich und eröffne hiermit die heutige öffentliche Anhörung unseres Ausschusses für Inneres und Heimat zum Thema des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Ich möchte, möglicherweise nicht für alle Mitglieder des Ausschusses, aber vielleicht für die weite Mehrheit, ein Zitat von Kardinal Reinhard Marx an den Anfang stellen. Er hat in einer gemeinsamen Predigt mit dem damaligen Ratsvorsitzenden der EKD gesagt: „An unseren europäischen Außengrenzen kommt niemand zu Tode. Jeder, der an die Grenzen kommt, wird menschenwürdig behandelt, jeder Asylsuchende bekommt ein faires Verfahren, niemand wird zurückgeschickt, wo Tod und Verderben drohen und wir tun alles in den

Herkunftsländern der Migranten, dass dort Perspektiven für die Menschen sind.“ Für mich umreißt das die Aufgabenstellung, die vor uns liegt. Ich erhoffe mir von unserer Anhörung heute, dass nicht nur die Probleme bestätigt werden, die wir alle seit mehreren Jahren zur Genüge zur Kenntnis nehmen und dass wir nicht nur in den grundsätzlichen Vorstellungen von Verteilung, Solidarität und Sicherheit verharren, denen wir grundsätzlich zustimmen, die aber in Europa bisher nicht dazu geführt haben, dass man sich zu praktikablen Lösungen hat durchringen können. Um die geht es! Aus meiner festen Überzeugung brauchen wir dafür Innovationen im System und für diese Innovationen brauchen wir Sachverstand, auch außerhalb der Parlamente und heute ist die Gelegenheit, ihn einzubringen. Ich danke deswegen allen, die sich bereiterklärt haben, uns als Sachverständige zur Verfügung zu stehen, auch für die bereits eingegangenen schriftlichen Unterlagen. Und ich begrüße die von den Fraktionen benannten Sachverständigen in der Reihenfolge des Alphabets: Herrn Dr. Bossong, Herrn Braunsdorf, Frau Judith, Herrn Prof. Dr. Kopmans, Frau Liebl, Herrn Prof. Dr. Daniel Thym, Frau Dr. Yanaşmayan. Wir haben für diesen Tag ein hybrides Format gewählt, das weiteren Sachverständigen die Teilnahme ermöglicht. So begrüße ich Frau Gminder und Herrn Dr. Lehner. Herr Knaus wird in Kürze ebenfalls den digitalen Raum betreten, das hat er mir eben noch mitgeteilt. Vielen Dank auch, dass für das zuständige Ministerium bei dieser Anhörung Frau Ministerialdirigentin Dr. Hornung anwesend ist – herzlich willkommen. Zeitversetzt wird unsere Anhörung im Parlamentsfernsehen zu sehen sein, das heißt über Stream. Und es wird auch ein Protokoll der ganzen Sitzung geben. Ich gehe wie üblich davon aus, dass dafür hier im Raum Einverständnis herrscht und sehe keine gegenteiligen Hinweise. Damit kann das Ganze am Ende als Gesamtdrucksache erstellt werden. Ebenso wird wie üblich ein Wortprotokoll erstellt und auch zur Korrektur an die Sachverständigen verteilt. Wir haben uns ein Zeitfenster von zwei Stunden gesetzt. Das ist nicht viel Zeit. Umso mehr kommt es auf das Zeitmanagement an – ich darf die Sachverständigen deshalb auch darauf hinweisen, dass ich bei der Frage der Zeit, die Ihnen jeweils zur Verfügung steht, streng sein muss. Wir



werden jetzt bei der Einleitung bei drei Minuten bleiben, so, wie es Ihnen mitgeteilt worden ist. Sie können die Zeit, auch gern verwenden, um aufeinander einzugehen und nicht nur das vortragen, was wir bereits schriftlich von Ihnen vorliegen haben – das ist in Ihrem Ermessen. Wir haben dann auch eine Verabredung, wie wir mit Fragen und Antworten, auch in zeitlicher Hinsicht, umgehen, die ich im Anschluss an die vorgetragenen Statements dann mitteilen werde. Mit dieser Vorrede können wir, glaube ich, in die Anhörung starten. Ich wünsche uns eine ergiebige Tagung. Danke noch einmal allen, die sich hier aktiv einbringen und gebe Herrn Dr. Bossong als Erstem das Wort.

SV Dr. Raphael Bossong (SWP): Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, wieder hier zu sein. Damals als das Paket vorgestellt worden war, 2020, ging es noch sehr viel um Orientierung in dieser Komplexität. Jetzt geht es um Fokussierung, weil wir ja mutmaßlich dieses Jahr auf der Zielgeraden sein sollen zu einem Abschluss oder einem Teilabschluss des Pakets. In meinen Ausführungen will ich nur kurz auf die Gesamtlage und wenige Empfehlungen oder Richtungen eingehen und nicht auf die Details einzelner Rechtsakte.

Also: Abgesehen von der Erklärung, dass wir seitens der europäischen Institutionen dieses Jahr eine Einigung erwarten, ist natürlich bekanntermaßen zu berücksichtigen, dass nicht mehr, so wie früher, gilt, „nothing is agreed until everything is agreed“, also diese Paketlösung wurde ein Stück aufgelöst. Dann ist also jetzt die Frage entscheidend: Welche kleine Paketlösung, wenn nicht die ganze Paketlösung kann demnächst vereinbart werden? Es kann nicht vorhergesehen werden – das Europäische Parlament erstellt noch einige Positionen zu verschiedenen Rechtsakten, aber so, wie es sich abzeichnet, wird es vermutlich nicht mit der Asylmanagementverordnung und einem Ersatz des Dublin-Systems herauskommen. Man kann natürlich mit solchen Vorhersagen falsch liegen und deshalb ist die entscheidende Frage: Reicht es dann trotzdem und ist es trotzdem sinnvoll, dann eine Reform anzustreben? Entsprechend würde ich hier die Ansicht vertreten: Auch wenn es im Detail sehr komplex ist, dass es sinnvoll sein kann, auch ohne eine

Reform des Dublin-Regimes eine Reform anzustreben und eben aufbauend auf der anzunehmenden Screening-Verordnung, die dann noch genauer ausgestaltet ist und deren Details wichtig sind, zu gucken, welches Paket bekommt man, sodass es im Kern eine bessere Aufsicht an den Grenzen Europas gibt, sodass zumindest eine gewisse Verbesserung im Grundrechtsschutz erreicht wird, die aber natürlich auch den Interessen der Staaten entgegenkommen muss. Meiner Ansicht nach ist es auch legitim, auf eine verbesserte Identifizierung und auch in gewissem Umfang auf eine verbesserte Rückführung hinzuarbeiten, aber natürlich unter der Maßgabe, dass dies die Grundrechte respektiert und auch die Verfahrensrechte. Das ist nicht einfach, trotz alledem ist es in der Abwägung aus meiner Sicht nicht realistisch zu sagen: Wenn das gesamte Paket scheitert, dass dann eine Verbesserung entstehen oder dass eine nur „Teils-Reform“ eine Verschlechterung darstellen würde. Das ist, glaube ich, die entscheidende strategische Frage.

Ergänzend würde ich jetzt noch sagen: Die Frage der Krisen, ich habe das auch in der schriftlichen Ausführung ganz kurz angesprochen, wird natürlich immer wichtiger. Wir hatten die Erfahrung mit der Massenzustrom-Richtlinie. Ich bedaure es, dass die Mitgliedsstaaten nicht bisher Lessons-Learned-Prozesse dazu abhalten konnten – so ist es aber nun einmal. Deshalb würde ich -

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Herr Bossong, Sie kommen bitte zum Ende.

SV Dr. Raphael Bossong (SWP): Ja, ich komme zum Schluss. Deshalb würde ich darauf drängen, dass wir jetzt planen, in der nächsten Legislaturperiode einen neuen Krisenmechanismus zu verabschieden, der darauf aufbaut und die Massenzustrom-Richtlinie ausbaut. Das wird aber, glaube ich, erst ab 2024 der Fall sein. Also bis dahin gilt es zu überbrücken.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Danke schön. Herr Braunsdorf bitte.

SV Felix Braunsdorf (MSF): Vielen Dank auch von meiner Seite, dass ich hier sprechen darf. Die Europäische Union geht momentan eine zynische Wette ein. Die Wette ist die: Mehr Abschottung, mehr



Auslagerung, mehr Abschiebung. Die Auslagerung von Grenzen und ein Ende ziviler Seenotrettung führen dazu, dass weniger Menschen nach Europa kommen. Die EU wird diese Wette allerdings verlieren und noch mehr Leid produzieren, denn Menschen riskieren ihr Leben nicht ohne Grund. Unsere Teams von Ärzte ohne Grenzen sehen bereits heute die Folgen dieser zynischen Wette in ihrer täglichen Arbeit an der EU-Außengrenze und auf dem Mittelmeer. Und sie sind besorgt, dass die derzeit diskutierten GEAS-Reformen die humanitäre Lage verschärfen werden.

Ich gebe Ihnen drei Beispiele: Der Hotspot-Ansatz auf den griechischen Inseln beziehungsweise seine Fortführung in den geschlossenen Zentren mit kontrolliertem Zugang bieten einen Vorgeschmack darauf, welche Probleme mit den Screenings und der Asylverfahrensverordnung europaweit Realität werden könnten. Um nur zwei Punkte zu nennen: Ganz grundsätzlich gilt, dass haftähnliche Bedingungen und Isoliertheit kein gutes Umfeld sind für traumatisierte Menschen, die gerade geflohen sind. Unsere Teams vor Ort sehen außerdem immer wieder, dass in den beschleunigten Grenzverfahren der Schutzbedarf nicht ausreichend geprüft wird. Vulnerable Menschen bekommen zum Teil nicht einmal die Gelegenheit, über ihre Gewalterfahrung zu sprechen. Eine Überlebende von sexueller Gewalt erzählte uns, dass sie kurz nach der Geburt ihres Kindes ihre Anhörung führen musste. Zitat: „Während meiner Anhörung ermöglichte mir die Person von der Asylbehörde nicht, über diese Erfahrung zu sprechen.“ Vor diesem Hintergrund erachten wir die Idee, Vorprüfungen im Grenzverfahren entlang der gesamten EU-Außengrenze einzuführen, für äußerst gefährlich.

Ein weiteres Beispiel: Die Instrumentalisierung von Migration. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Staaten Notlagen an den EU-Außengrenzen missbrauchen, um Rechte von Schutzsuchenden zu beschneiden – wir alle haben noch die Bilder vor Augen von der militärischen Sperrzone an der polnisch-belarussischen Grenze. Und die Gefahr, dass der Ausnahmezustand über europäisches Recht kodifiziert wird, ist weiterhin da. Wir sehen es mit

großer Sorge, dass unter der schwedischen Ratspräsidentschaft der Versuch unternommen wird, Teile der Instrumentalisierungsverordnung in andere Verordnungen zu integrieren.

Drittens: Das Sterben im Mittelmeer. Ich könnte jetzt viel darüber erzählen, was gerade auf dem Mittelmeer passiert, welches zynische Spiel hier gerade gespielt wird, wie Seenotretter*innen kriminalisiert werden, aber ich will mit etwas Positivem enden: Wir begrüßen es ausdrücklich, dass die Außenministerin gerade eine europäische Seenotrettungsmission vorgeschlagen hat. Dieser Ankündigung müssen jetzt allerdings auch Taten folgen! Wir brauchen ein proaktives, staatliches Seenotrettungsprogramm und einen funktionierenden Verteilungsmechanismus. Wir erwarten, dass entsprechend des Koalitionsvertrags die Bundesregierung für menschenrechtskonforme Kompromisse auf europäischer Ebene kämpft.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Braunsdorf -

SV **Felix Braunsdorf** (MSF): Aber nicht um jeden Preis, denn die humanitäre Krise darf nicht weiter verschärft werden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Gminder bitte. (*Die Übertragung von Frau Gminder ist nicht zu hören.*) Gut, dann kommen wir später zu Ihnen zurück und ich gebe das Wort Frau Judith.

SV **Wibke Judith** (PRO ASYL): Auch von meiner Seite aus vielen Dank und guten Tag. Von Pro Asyl aus sehen wir aktuell drei Gefahren für den Flüchtlingsschutz in Europa und auch konkret, dass sich diese durch die Reform des Europäischen Asylsystems nicht verbessern, sondern verschärfen würden. Erstens: Die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an letztlich unsichere, außereuropäische Drittstaaten. Zweitens: Grenzverfahren unter Haftbedingungen an den Außengrenzen. Und Drittens: Die weitergehende Toleranz von brutalen und illegalen Pushbacks an unseren Außengrenzen. In unserer täglichen Arbeit in Deutschland mit unserer Partnerorganisation in Griechenland, aber auch mit Kooperationspartnern in vielen Mitgliedsstaaten



der EU sehen wir schon jetzt die gefährlichen Konsequenzen solcher Pläne. In ihrem Zusammenspiel, also insbesondere Verfahren an den Außengrenzen und nur eine Überprüfung auf sichere Drittstaaten, kann dies das Ende eines tatsächlichen Flüchtlingsschutzes in Europa bedeuten. Ein solcher menschenrechtlicher Rückschritt würde aus unserer Sicht auch die EU als Raum der Freiheit und des Rechts infrage stellen.

Zum ersten Punkt, die Auslagerung an letztlich unsichere osteuropäische Drittstaaten: Schon jetzt sehen unsere Kolleg*innen in Griechenland, was das in der Praxis bedeutet. Flüchtlinge aus Afghanistan oder aus Syrien werden systematisch als „unzulässig“ abgelehnt, weil sie über die Türkei nach Griechenland geflohen sind. Egal, wie für sie die Situation in der Türkei tatsächlich ist und auch egal, welche Fluchtgründe sie haben. Im Rahmen der GEAS-Reform soll dieses Konzept noch einmal massiv verschärft werden und insbesondere sind wir sehr besorgt, was die aktuellen Diskussionen im Rat der EU angeht, wo es darum geht, dass nicht einmal die Genfer Flüchtlingskonvention gelten muss, dass die Person keinerlei Verbindungen zu dem Drittstaat bräuchte und letztlich auch Teilregionen eines Landes als „sicher“ deklariert werden können. Das ist eine Blaupause für den europäischen Rückzug aus dem Flüchtlingsschutz.

Zweitens, Grenzverfahren unter Haftbedingungen an den Außengrenzen: Die Reformvorschläge sehen eine massive Ausweitung von Grenzverfahren vor und wir erleben schon jetzt in unserer Arbeit, wie sich Grenzverfahren auf die Möglichkeiten Schutz zu bekommen negativ auswirken. Denn die Menschen sind in einer Ausnahmesituation, gerade, wenn sie unter haftähnlichen Bedingungen festgehalten werden, was die realistische Erwartung ist, wenn sie als „nicht eingereist“ gelten. Denn schon jetzt sehen wir in den meisten Mitgliedsstaaten, wenn eine Fiktion der Nichteinreise gilt, wird dies letztlich mit Haft oder haftähnlicher Unterbringung umgesetzt. Unter Inhaftierung haben die Menschen mehr Stress, Traumatisierungen verschärfen sich und sie können nicht effektiv ihre Fluchtgründe vorbringen, auch eine unabhängige Beratung ist kaum möglich.

Zum letzten Punkt: Es braucht ein Ende der alltäglichen Pushbacks an der EU-Außengrenze. Das sind massive Menschenrechtsverletzungen und wir sehen aktuell keine ernsthaften politischen Bestrebungen, dies zu ändern. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, dem Elend und den Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen ein Ende zu setzen und wir würden uns wünschen, dass Sie hier auch konkrete Punkte vorbringen, zum Beispiel das Menschenrechts-Monitoring. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Dann versuchen wir es wieder mit Frau Gminder.

SV **Beate Gminder** (EU-Kommission): Ich hoffe, Sie können mich jetzt hören? Wunderbar. Ganz herzlichen Dank, dass ich heute online teilnehmen kann. Der Gesetzesvorschlag zum Asyl- und Migrationspakt ist ja ein sehr umfänglicher und ein sehr großer – mit fast zehn Gesetzesvorhaben, die wir vorgeschlagen haben. Dies haben wir gemacht, um einen Rechtsrahmen zu schaffen, der von allen eingehalten wird und es ist dafür unerlässlich, gemeinsame, nachhaltige und operative Lösungen anzubieten. Dieses Paket liegt auf den Werten und den Grundrechten der EU und damit wird weiter in der Praxis umgesetzt werden, was der EU-Vertrag und alle seine Gesetze und die Grundrechtscharta vorsehen. Mehrere Elemente dieses Paktes wurden in den letzten Jahren schon umgesetzt, andere sind jetzt in der Verhandlung.

Und es sind vier Säulen: Die erste Säule ist die legale Migration. Ganz wichtig für uns, dass auch Drittstaatsangehörige nach Europa kommen, die legal einreisen und die hier qualifiziert einen Job finden. Wir arbeiten an der Fachkräftezuwanderung, an Partnerschaften mit Drittländern und an der Digitalisierung des Visumverfahrens, um das Erteilen von Visa zu beschleunigen. Grundsätzlich sind aber die Bestimmungen der legalen Migration nicht von der EU festgelegt, sondern werden nationalstaatlich geregelt.

Die zweite Säule ist die Stärkung des Grenzschutzes an der Außengrenze und die Gewährleistung des Funktionierens des Schengen-Raumes. Der



erste Bestandteil ist das neue Mandat von Frontex. Zweitens arbeiten wir an neuen IT-Systemen an der Grenze, um besser zu wissen, wer sich in der EU aufhält. Und wir arbeiten an der Screening-Verordnung. Deren Ziel ist es, Personenkontrollen an den Außengrenzen zu verstärken und sowohl Asylbewerber, als auch irreguläre Migranten rasch einem geeigneten Verfahren zuzuführen. Es wird allerdings *immer* ein Verfahren geben. Daneben läuft auch die Gesetzgebung zur besseren Erfassung von Daten in der EURODAC-Verordnung und eine Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes, um die polizeiliche Zusammenarbeit zu stärken.

Dritte Säule ist die Reform des Asyl- und Migrationssystems. Da arbeiten wir vor allem an der Anerkennungsverordnung, um zu verhindern, dass ein „Asyl-Shopping“ in der EU stattfindet, sondern dass die Asylsysteme durch Konvergenz gestärkt werden, an der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen, um zu verhindern, dass Aufnahmebedingungen sich sehr unterscheiden und an der Verordnung im Migration- und Asylmanagement, die das jetzige Dublin-Verfahren neu ordnet. Und zuletzt gibt es danach noch die Asylverfahrensverordnung und die Neufassung der Rückführungsrichtlinien.

Die vierte Säule ist die Zusammenarbeit mit Drittländern. Auch dies ist eine sehr wichtige Säule, um den Schutz für Bedürftige und für Gemeinschaften und Länder zu stärken, auch in Drittstaaten, um institutionelle Kapazitäten in Drittstaaten zu stärken, um die Ursachen irregulärer Migration und Flucht zu bekämpfen und auch um legale Migration zu fördern. Wir arbeiten bei all dem intensiv mit unseren internationalen Partnern zusammen und auch mit dem UNHCR, mit dem wir fast täglich in Kontakt stehen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Frau Gminder. Herrn Knaus kann ich noch nicht sehen, deswegen gebe ich das Wort Herrn Professor Koopmans.

SV **Prof. Dr. Ruud Koopmans** (Humboldt-Universität): Gut. Vielen Dank für die Einladung. Ich erzähle Ihnen nichts Neues, wenn ich Ihnen sage, dass wir in Europa das tödlichste Migrationssystem der

Welt haben. Nach Schätzungen sterben 70 % der Menschen, die während der Migration sterben auf dem Weg nach Europa. Und allein auf dem Mittelmeer waren das seit 2014 deutlich über 20 000. Ich möchte die ehemalige australische Premierministerin Julia Gillert zitieren. Sie hat, 2015 war es, glaube ich, die Regelung der ehemaligen konservativen Regierung bezüglich der Pacific Solution, also die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten, wieder eingeführt und das im Nachhinein wie folgt begründet: „Sie können sich nicht vorstellen, wie es ist als Premierministerin einen Anruf von den Grenzsicherungskräften zu bekommen, dass wieder ein Flüchtlingsboot untergegangen ist.“ Das müsste eigentlich auch der Auftrag für Europa sein. Seerettung wird dieses Problem nicht lösen – anders, als das manchmal behauptet wird, wird es das Problem verstärken, aber lösen wird es das nicht. Die Pushbacks werden es auch nicht lösen, das kann man auch feststellen. Also nur eine Reduzierung der irregulären Migration ist im Stande, dieses Problem zu lösen und das geht wiederum nur, wenn wir das Prinzip durchbrechen, dass jeder, der sich an einer europäischen Außengrenze meldet, Recht hat auf ein Asylverfahren in Europa und damit auch de facto – das zeigt einfach die Erfahrung der letzten Jahrzehnte – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bleiben darf. Das ist, was die Anziehungskraft des Weges nach Europa ausmacht. Es führt deshalb nichts an Abkommen mit Drittstaaten vorbei, Abkommen über die Rücknahme von abgelehnten Asylbewerbern, aber vor allem Abkommen über die Durchführung von Asylverfahren vor Ort. Dabei muss es nicht darum gehen, dass diese Drittstaaten, das möchte ich betonen, dass diese Drittstaaten für ihre eigenen Bürger perfekte Demokratien sein müssen. Diese Drittstaaten müssen garantieren, dass sie die internationalen Konventionen des Flüchtlingsrechtes einhalten – natürlich insbesondere das Gebot des Non-Refoulements einhalten. Das ist, was entscheidend ist.

Dann ist natürlich die Frage: Wie macht man das effektiv? Ich würde zwei Sachen vorschlagen, die in der Vergangenheit nicht probiert wurden. Das Erste ist die Kopplung von der Auslagerung der Asylverfahren mit der ausdrücklichen Entscheidung, dass man die Begrenzung, die man dadurch



erwirkt, nutzt, um großzügige Kontingentaufnahmen zu beschließen, wobei dann nach Schutzbedürftigkeit selektiert wird und nach Aufnahmekapazität dosiert wird. Und zweitens, dass man Migration durch Legalisierung ersetzt – also es geht nicht darum, Migration zu begrenzen, sondern von irregulärer nach regulärer Migration umzusteuern.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Dr. Lehner bitte.

SV **Dr. Roman Lehner** (Georg-August-Universität): Ja, ich bedanke mich ebenfalls sehr herzlich für die Einladung und auch für die Möglichkeit, hier aus der Ferne teilnehmen zu können. Ich möchte in rechtlicher Hinsicht drei kurze Schlaglichter werfen auf rechtliche Problembereiche: Was das Zuständigkeitssystem an sich anbelangt, ändert sich ja bekanntlich nicht viel, was problematisch ist, weil die bestehenden Asymmetrien im System dadurch fortgeschrieben werden.

Dass die Kommission sich scheut, einen umfassenden Verteilungsmechanismus vorzusehen, ist verständlich, nachdem bislang alle Ansätze in diese Richtung gescheitert sind. Insofern scheint mir ein differenzierter Lösungsansatz prinzipiell überzeugend zu sein, wobei ich glaube, dass der vorgeschlagene Solidaritätsmechanismus noch um einiges ausbaufähig ist. Insbesondere scheint es mir nicht besonders überzeugend zu sein, die Rückkehrpatenschaften und die Aufnahme von Schutzsuchenden quantitativ gleich zu gewichten.

Dass sich am Zuständigkeitssystem gar nichts ändert, außer der Ausweitung des Begriffes der Familienangehörigen, erscheint mir problematisch, erscheint mir zudem systemwidrig zu sein mit Blick auf das, was wir im Migrationsrecht, im Familiennachzugsrecht, im Freizügigkeitsrecht, im Daueraufenthaltsrecht bislang kennen. Die Annahme, dass das integrationsfördernd wirken könnte, beruht meines Erachtens eher auf spekulativen Annahmen und es besteht hier die Gefahr, dass ein jedenfalls faktisch nachzugsähnliches Substitut geschaffen wird für Personen, die eigentlich gar nicht nachzugsberechtigt sind und die dann verleitet werden könnten, über das Dublin-Verfahren am

Ende doch noch an den gewünschten Zielort zu kommen.

Große Probleme bestehen bekanntlich derzeit im Überstellungsverfahren. Hier sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, wobei das große Problem des Zuständigkeitsübergangs bei Fristablauf von sechs Monaten nicht angegangen wird. Es wird eine Fristhemmungsregelung angeboten für Fälle der Flüchtigkeit, was zu begrüßen ist, aber der Zuständigkeitsübergang bleibt als Problem bestehen. Man sollte meines Erachtens erwägen, die Nichterfüllung der bereits erteilten Übernahmezusage, die ja im Grunde genommen ein Pflichtverstoß ist, auch entsprechend zu sanktionieren. Hier gibt es vielleicht Anknüpfungspunkte in den vorgeschlagenen Rechtsakten – die Kommission möchte ja offenbar den Informationsaustausch zwischen den Staaten strukturieren und hier könnte man vielleicht auch anknüpfen, um Pflichtverstöße sozusagen festzustellen.

Was das Grenzverfahren als solches anbelangt, hängt meines Erachtens die Grundrechts-/die Menschenrechtskonformität entscheidend von der Ausgestaltung ab. In der Tat ist die Haftfrage die entscheidende Frage, verkürzt gesprochen: Die Transitzone dürfen keine Haftzone sein, Haft darf nur im Einzelfall angeordnet werden, die sekundärrechtlichen Vorgaben hierfür sind ausgesprochen streng, sodass es mir im Moment kaum vorstellbar erscheint, dies rechtskonform hinzubekommen und gleichzeitig zu bewerkstelligen, dass es auch funktioniert.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. So, zwischenzeitlich hat sich Herr Knaus auch zugeschaltet und wenn Sie startklar sind, können Sie als Nächster sprechen.

SV **Gerald Knaus** (ESI): Ja, vielen herzlichen Dank für die Einladung. Ich möchte heute über die irreguläre Migration über den Ärmelkanal sprechen. Paradoxerweise haben im vergangenen Jahr mehr Menschen die Europäische Union mit Hilfe von Schmugglern irregulär verlassen, als aus ganz Afrika nach Spanien gekommen sind. Dieses Versagen der Demokratien auf beiden Seiten des Ärmelkanals, etwas gegen das Schmugglergeschäft zu



unternehmen, zeigt uns, dass wir in die falsche Richtung denken. Im Ärmelkanal versucht Großbritannien, indem es hunderte Millionen Euro an Frankreich überweist, das Land dazu zu bewegen, Menschen mit Hilfe seiner Polizei aufzuhalten. Seit der Einführung der Schengen-Kontrollen im Jahr 2015 ist das jedoch an der Grenze zwischen Frankreich und Spanien nicht gelungen – die Zahl der Asylanträge in Frankreich hat sich verdoppelt. Und auch am Ärmelkanal wird dies nicht funktionieren. Der große Unterschied zwischen politischen Absichten und effektiver Politik im Bereich der irregulären Migration zeigt sich nicht nur am Beispiel Großbritanniens, wo die Zahl der irregulären Migranten über den Ärmelkanal von 200 auf 47.000 gestiegen ist, sondern auch am Beispiel Italiens und Österreichs. Das ist eine Warnung auch für die Diskussion in Deutschland. Kein Land hat in den letzten Jahren so offen darüber diskutiert, dass man Landgrenzen schützen, Grenzkontrollen verstärken und irreguläre Migration bekämpfen muss, wie Österreich unter Sebastian Kurz und seinem Nachfolger Karl Nehammer. Trotz dieser Diskussion hatte im vergangenen Jahr kein Land pro Kopf so viele Asylanträge wie Österreich, abgesehen vom kleinen Zypern. Ebenso hat kein Land im letzten Jahr pro Kopf in Europa so viel Asyl und subsidiären Schutz vergeben wie Österreich. Warum ist das so? Das Schließen der Balkan-Route und die Entschlossenheit, mit Viktor Orbán zusammenzuarbeiten, führten dazu, dass im letzten Jahr mehr Menschen in Österreich Asyl beantragten als im Jahr 2015 vor Beginn dieser Diskussion. Der Hauptgrund dafür ist einfach: Österreich hält sich an rechtsstaatliche Verfahren. Diejenigen, die Österreich erreichen, werden nicht misshandelt oder beraubt, ihnen wird nicht der Arm gebrochen, sie werden nicht ausgezogen und vor allem werden sie nicht nachts gewaltsam über die Grenze nach Ungarn oder Slowenien zurückgetrieben. Das Ergebnis: Jeder, der an dieser Grenze kontrolliert wird, stellt einen Asylantrag und verbleibt in der Europäischen Union. Hier liegt die wahre Trennlinie in der aktuellen Debatte: Zwischen Ländern, die irreguläre Migration reduzieren wollen und sich dabei noch an den Rechtsstaat halten, wie Großbritannien – es gibt keine Pushbacks am Ärmelkanal nach Frankreich – und

Ländern, die den Rechtsstaat aufgegeben haben, wie Griechenland oder Ungarn.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Knaus, bitte kommen Sie zum Ende.

SV **Gerald Knaus** (ESI): Also was man tun müsste – ich habe da ein Handout vorbereitet, ich schicke Ihnen das.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Wir sind bereits gespannt auf die ersten Antworten auf die Fragen, die kommen werden. Vielen Dank. Dann kommt Frau Liebl, bitte.

SV **Josephine Liebl** (ECRE): Vielen Dank für die Einladung. Die größte Schwachstelle für das GEAS ist die mangelnde Umsetzung! Eine Einigung auf die vorgeschlagenen Regelungen wird daran nichts ändern. Deutschland ist ständig von fehlender Einhaltung der GEAS-Standards betroffen. Die mangelnde Umsetzung von Aufnahme-, Asylverfahrens- und Grundrechtsregeln in anderen Ländern erhöht die Verantwortung Deutschlands und verursacht großes Leid für die Menschen, die in Europa Schutz suchen. Es ist deshalb essentiell, dass Deutschland als großer EU-Mitgliedsstaat mit signifikantem Interesse an einem funktionierenden, rechtskonformen und gemeinsamen Asylsystem in Europa die Verhandlungen in diesen entscheidenden Monaten mit Nachdruck beeinflusst. Ein möglicher Kompromiss auf EU-Mitgliedsstaatebene, der das Asylrecht aufweicht, ein extrem komplexes System der Verantwortungsteilung zulasten der Länder an den EU-Außengrenzen einführt und Abweichungen von Asylstandards in einer Reihe von verschiedenen Situationen zulässt, mag im Rat mehrheitsfähig sein und selbst das ist weiterhin fraglich, ist aber aus vielen Gründen nicht erstrebenswert. Solch ein Kompromiss wird nichts am Kern des Problems, der mangelnden Umsetzung der Regeln durch die Mitgliedsstaaten, ändern. Im Gegenteil: Ein komplexes System mit multiplen Ausnahmen wird die Überwachung der Einhaltung der Standards noch erschweren. Einige der Vorschläge, die im Moment diskutiert werden, würden auch zu mehr Gewalt an den Außengrenzen führen, da Anreize geschaffen werden, die Zahl der Menschen, die in Europa ankommt, zu reduzieren.



Ich möchte nun Anmerkungen zu zwei Gesetzesvorhaben machen. Zur Asylverfahrensverordnung: Der Vorschlag stellt eine Verschlechterung der flüchtlingsrechtlichen Standards dar, sowie einen signifikant erhöhten Verwaltungsaufwand für bestimmte Mitgliedsstaaten. Priorität in der jetzigen Phase muss sein, dass es zu keiner Einigung auf verpflichtende Grenzverfahren kommt. Grenzverfahren bedeuten Asylverfahren zweiter Klasse mit reduzierten Standards, zum Beispiel hinsichtlich Rechtsschutz und rechtswidriger Zurückweisung, die in sechsmonatiger De-Facto-Haft an den EU-Außengrenzen durchgeführt werden würden. Sie basieren auf der fehlerhaften Annahme, dass die Mehrheit der in Europa ankommenden Menschen keinen Schutzbedarf hat. Außerdem sollte es keine Einigung zu der verpflichtenden Prüfung der Zulässigkeit eines Antrages hinsichtlich „erster Asylstaat“ oder „sicherer Drittstaat“ geben. Diese Prüfung würde bedeuten, dass eine Vielzahl von Menschen, die aus Ländern wie Syrien fliehen, keine Möglichkeit und keinen Zugang zu einem Asylverfahren mit inhaltlicher Prüfung in Europa hätte.

Zur Asylmanagementverordnung: Der Vorschlag der Kommission greift nicht die fundamentalen Probleme des Dublin-Systems an. In der Praxis bleibt die Standardzuständigkeit für Asylanträge im Ersteinreiseland. Das heißt, dass eine Einigung zu diesem Gesetzesvorschlag nur von Mehrwert ist, wenn er ausgleichende Solidaritätsmechanismen mit einer gesetzlichen Grundlage hinzufügt, wie von der tschechischen Ratspräsidentschaft zum Beispiel vorgeschlagen. Zusätzlich sollten andere Vorschläge, die das Dublin-System noch verschlechtern, zum Beispiel die fast dauerhafte Verantwortung des Ersteinreisestaats, überarbeitet werden. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Herr Professor Thym bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Politik braucht Visionen, wie man es anders machen kann. Man muss nur aufpassen, dass Visionen keine Illusionen bleiben. Seit sieben Jahren wird jetzt über die Reform verhandelt und wenn sie scheitert, dürfte es so schnell keinen neuen Anlauf

geben. Das gilt umso mehr, als Projekte, wie externe Asylverfahren oder sonstige einfache Alternativen und Lösungen, letztlich denselben Problemen begegnen, die wir seit Jahren diskutieren. Sie hantieren mit den gleichen Bausteinen: schnelle Grenzverfahren, sichere Drittstaatsklauseln und eine effektive Rückführung. Visionen, wie man es anders machen kann, müssen letztlich also all die Strukturfragen beantworten, die die EU-Rechtsakte so kompliziert machen. Sie sind keine Alternative zur aktuellen Reform, sondern müssen sich auf diese in all ihren Untiefen einlassen.

Hierzu drei Appetithappen: Erstens ist der einstweilige Rechtsschutz im Grenzverfahren umstritten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verlangt einen automatischen Suspensiveffekt, was konkret bedeutet, dass ein Gericht einstweilig darüber entscheidet, ob die Rückführung stattfinden darf oder nicht. Eben dies will die Kommission umsetzen. Im Parlament gibt – oder gab – es jedoch Widerstand. Dort wollen einige das Hauptsacheverfahren abwarten. Das ist eine super technische Detailfrage, die aber einen riesigen Unterschied macht: In Deutschland dauert der einstweilige Rechtsschutz zwei Monate, das Hauptsacheverfahren dagegen 26 Monate. Grundrechtswidrig sind die meisten Pushbacks, nicht jedoch die Kommissionsvorschläge über Grenzverfahren.

Zweitens bewirkt die faktische Reisefreiheit im Schengen-Raum, dass es immer Sekundärmigration geben wird. Debatten über nur positive Anreize oder vorrangig negative Sanktionen sind daher unergiebig. Die Herausforderung ist so groß, dass man beides kombinieren kann, „Zuckerbrot und Peitsche“, wenn Sie so wollen. Hiernach könnte ich mir persönlich durchaus vorstellen, einen erweiterten Familienbegriff zu akzeptieren, allerdings nur unter der Bedingung, dass im Gegenzug zum Beispiel mehrfache Asylverfahren reduziert werden, also die illegale Weiterwanderung nicht länger dazu führt, dass offiziell Deutschland zuständig wird.

Drittens und letztens äußern einige immer offener, dass der Status Quo besser sei als eine schlechte Reform. Mich überzeugt das nicht. Eine Alternative ist der Status Quo nämlich nur formaljuristisch.



Wenn die Reform scheitert, dürften sich die Erosionserscheinungen verstärken, die wir bereits sehen. Einige Länder halten sich schon jetzt nicht an EU-Recht und kommen damit durch. Das gilt für griechische und polnische Praktiken ebenso wie für Italien, das neuerdings alle Dublin-Rückführungen verweigert. Früher wurden solche Rechtsbrüche versteckt, Mitgliedstaaten haben sie offiziell geleugnet oder hinter fadenscheinigen Ausreden versteckt. Heute bekennen sich die Staaten ganz offen dazu, das europäische Recht nicht mehr einhalten zu wollen. Das ist die Alternative zu einer Reform: eine schleichende Erosion. An die Stelle von Humanität und Ordnung träte Chaos, was nur diejenigen stärkte, die das Asylrecht abschaffen möchten. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und abschließend Frau Dr. Yanaşmayan.

SV **Dr. Zeynep Yanaşmayan** (DeZIM): Ich bedanke mich für die Einladung und möchte mich heute auf drei Punkte konzentrieren. Erstens: Trotz der wiederkehrenden Bekundungen auf europäischer Ebene und durch die Bundesregierung hält die Kriminalisierung der zivilen Seenotrettung an und verhindert lebenswichtige Einsätze. Unsere Forschung zu Seenotrettung im Mittelmeer widerlegt die umstrittene „Pull-Faktor-Hypothese“. Wir sehen keinen kausalen Effekt von der Anzahl der Toten im Mittelmeer auf die Zahl versuchter Überfahrten. Der Forschungsstand verdeutlicht, dass auch die Ausgestaltung der Aufnahmepraktiken in der EU kein Fluchtgrund ist, sondern sich ändernde Bedingungen und Konfliktdynamiken in Herkunfts- und Transitländern.

Zweitens: Externalisierungspolitik, also Praktiken, welche die europäischen Außengrenzen auf Dritt-

staaten verlagern, sollte nicht das zentrale Werkzeug der europäischen Asylpolitik sein. Kooperationen mit Drittstaaten sollten im Einklang mit den internationalen Menschenrechten und der Genfer Flüchtlingskonvention stehen. Unsere Forschung in der Türkei und in Tunesien zeigt, dass dies oft nicht der Fall ist. In der Türkei ist die Lage für nicht-syrische Geflüchtete besonders prekär, weil sie keinen Zugang mehr zu internationalem Schutz

bekommen. Die Situation in Tunesien ist ebenfalls kritisch, Präsident Saied verbreitet öffentlich rassistische Verschwörungstheorien und Menschen schwarzer Hautfarbe fürchten um ihr Leben. Weder die Türkei noch Tunesien können pauschal für alle Gruppen von Geflüchteten als sicherer Drittstaat gelten. Unsere Forschung zeigt auch eine sehr negative Wahrnehmung der EU in diesen Ländern. Insgesamt befindet sich die EU aufgrund ihrer restriktiven Politik und gemischten Menschenrechtsbilanz in einer schlechten Ausgangsposition für Verhandlungen mit Drittstaaten.

Um etwas positiver abzuschließen: Der Umgang und die Solidarität mit den Menschen, die vor dem Krieg aus der Ukraine geflohen sind, verdeutlicht die Aufnahmekapazitäten für Geflüchtete, wenn der politische Wille vorhanden ist. Laut unseren repräsentativen Umfragen zeigt die Bevölkerung in Deutschland von Beginn an eine sehr hohe Unterstützungsbereitschaft. Wir können in anderen Studien zeigen, dass auch das Potential von Privatunterbringung in Ergänzung zu staatlichen Unterbringungsformen, dass das eine langfristige Lösung sein kann und zwar über die Unterbringung von Ukrainer*innen hinaus. Es ist wichtig, Teilhabechancen für alle geflüchteten Gruppen zu schaffen. Die Vorstöße der Bundesregierung, die Teilhabe an Integrationskursen von der sogenannten Bleibeperspektive zu entkoppeln sowie ein Chancenaufenthaltsrecht zu etablieren, könnten in diesem Sinne als Vorbild für die europäische Ebene dienen.

Zuletzt möchte ich betonen, dass Deutschland nicht nur ein Einwanderungsland, sondern auch ein Aufnahmeland für Geflüchtete ist. Der Umgang mit Flucht ist eine Daueraufgabe und erfordert langfristige und anpassungsfähige Strukturen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen herzlichen Dank. Das war die erste Runde der Sachverständigen. Vielen Dank für die Beiträge und auch für die Disziplin. So wollen wir jetzt auch weiterverfahren. Erfahrungsgemäß bleibt uns auf jeden Fall die Chance auf zwei Runden durch die Fraktionen. Ich würde dazu jeweils die benannten Berichterstatter*innen aufrufen, sofern nicht andere Meldungen sichtbar sind und ich teile Ihnen



noch einmal mit, wie wir vereinbart haben, innerhalb der Fraktionsrunden zu verfahren: Jede Fragestellende, jeder Fragesteller kann zwei Fragen an einen Sachverständigen richten oder je eine Frage an zwei Sachverständige. Dazu bitte ich auch, die Sachverständigen, die man anspricht, zu benennen. Für diese Fragen haben Sie jeweils zwei Minuten Zeit, also für Ihren Redebeitrag zwei Minuten pro Fraktion. Die Sachverständigen haben dann für jede Antwort zwei Minuten. Falls es ein Durcheinander gibt, kann ich ja noch einmal intervenieren. Wir probieren jetzt einfach, ob das so klappt. Herr Demir ist der Erste.

Abg. **Hakan Demir** (SPD): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Auch vielen Dank an die Sachverständigen, auch für die vielen Papiere, die teilweise auch sehr kurzfristig geschrieben worden sind. Da ist sehr viel Wissen dazugekommen und ich bin dankbar dafür, auch im Namen unserer Fraktion. Wichtiges Thema, das wir jetzt gerade haben und ich möchte zwei Fragen stellen, eine an Herrn Dr. Bossong und eine Frau Dr. Yanaşmayan. Die Frage an Dr. Bossong ist: Wir haben es jetzt mehrmals gehört, wenn diese elf Vorhaben oder diese 500 Seiten, die wir auf europäischer Ebene gerade haben, nicht bis Sommer umgesetzt werden sollten, möchte ich von Ihnen wissen, was das für eine Folge hätte auf das europäische Asylsystem. Das wäre eine Frage an Sie. Und das was wir auch von vielen Sachverständigen gehört haben, Frau Dr. Yanaşmayan, auch von Ihnen, zu den Pull-Faktoren haben Sie schon etwas gesagt, das ist richtig so. Jetzt haben wir die Massenzustrom-Richtlinie gehört und gesagt, dass das ein Beispiel sein kann. Wenn man sich das aber genauer anguckt, sehen wir ja, dass in Deutschland und Polen viele Menschen aus der Ukraine aufgenommen wurden, was sehr gut ist. Dann sehen wir Frankreich und Spanien, die ein bisschen weniger aufgenommen haben, sogar Kanada hat 600 000 Visa ausgestellt, um Menschen aus der Ukraine aufzunehmen, was toll ist. Können Sie uns da einmal sagen, ist es wirklich eine „Blaupause“ oder müsste da noch ein weiterer Punkt in Richtung Verteilungsmechanismus hinein? Das wären die zwei Fragen von mir. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Also die Sachverständigen haben jetzt unmittelbar die Gelegenheit zur Antwort, jeweils zwei Minuten. Herr Bossong.

SV **Dr. Raphael Bossong** (SWP): Ja, vielen Dank. Also die Verhandlungen laufen auch noch bis 2024. Aber ich sage einmal, im Sommer zeichnet sich dann wahrscheinlich ab, ob es was wird oder nicht. Es kommt darauf an, wie groß das Paket sein wird, was geschnürt wird. Ich denke, es wird immer noch eine Teilreform geben. Ich glaube, es ist nicht wahrscheinlich, dass es komplett abgelehnt wird, das hatte ich ja schon ausgeführt. Daraus kommen dann die Folgen der Nichtumsetzung oder Nichtvereinbarung – je nachdem, wie das Paket aussieht. Ganz, ganz allgemein würde ich nur sagen, es wurde auch schon mehrfach hier angesprochen, es ist eindeutig, dass die Einigkeit zu den Themen Rückführungen, Kooperation mit Drittstaaten, mehr Grenzschutz so groß ist, dass auch Einzelstaaten, auch große Staaten wie Deutschland da in der Summe nichts daran ändern werden. Und insofern, das ist jetzt keine Wertung, glaube ich, wenn nichts Substanzielles vereinbart wird, wird dieser Zug einfach weiterfahren. Und das heißt auch, also Herr Professor Thym hat es gesagt, mehr Chaos oder einfach der Status Quo mit offenen Rechtsbrüchen und der Status Quo mit eben hauptsächlich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Rückführung durch Drittstaaten und Abfangen.

Das Letzte, was ich noch anführen würde, das zu vermuten ist: Natürlich haben wir die Massenzustrom-Richtlinie gehabt und wir werden in zwei Jahren allerspätestens uns damit auseinandersetzen müssen, was dann danach kommt und wie man dann damit umgeht. Und es werden in diesen zwei Jahren bestimmt auch noch weitere Krisen passieren – also es wird auch Improvisierungen geben in den Monaten bis Jahren, das ist eindeutig. Ich denke und so werde ich positiv, dass man dann vielleicht einfach notgedrungen an der Massenzustrom-Richtlinie anknüpfen muss. Aber das war sehr freipolitisch, was da vereinbart worden ist. Und ich finde es riskant, sich darauf zu verlassen, auf diesen freien politischen Goodwill. Also wenn da auch nicht nachgelegt werden würde, könnte es



dann genauso einfach eine Ablehnung geben, wie wir es ja schon in den afghanischen Fällen gesehen haben. Also insofern denke ich, es ist dringend notwendig, zumindest eine Teilreform hinzubekommen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Frau Dr. Yanaşmayan.

SV **Dr. Zeynep Yanaşmayan** (DeZIM): Ja, vielen Dank. Ich möchte das mit den Pull- und Push-Faktor-Theorien verbinden. Was wir aus der Wissenschaft wissen ist, dass Geflüchtete oft in den ersten Jahren in den unmittelbaren Nachbarländern bleiben, weil sie dort eine geografische Nähe haben und falls eine Rückkehr möglich sein sollte, es auch persönliche Netzwerke, vielleicht Familienmitglieder gibt, aber auch potentiell viel mehr kulturelle Nähe. Das haben wir auch im Ukraine-Krieg gesehen. Polen hat eine große Zahl an Geflüchteten aufgenommen, das war gut, auch mit der Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie, die den Geflüchteten genau diese freie Wahl ermöglicht hat, weil es ein flexibles Instrument war. Was wir in der Praxis auch sehen, dass es Integration wirklich vereinfacht, weil damit ganz schnell rechtliche Sicherheit gewährleistet wird, bürokratische Hürden bis zu einem gewissen Grad bewältigt werden und ein unmittelbarer Zugang zum Arbeitsmarkt und Sprachkursen geschaffen wird. Dies sind alles Sachen, die strukturelle Integration wirklich vereinfacht haben. Natürlich heißt das nicht, dass wir das jedes Mal machen können und das soll auch generell – nicht unbedingt in diesem Fall, aber generell – begleitet werden von einem Solidaritätsmechanismus, der nicht auf Rückkehr basiert, sondern mit einer verantwortungsvollen Verteilung von Geflüchteten. Und auch die Netzwerke der Geflüchteten sollen natürlich dann auch beachtet werden, weil diese sehr nützlich für die Arbeitsmarkt- und überhaupt die Integration und ein gewisses Wohlfühlgefühl sehr wichtig sind. Daher müssen wir sagen, dass das nie Teil der Debatte ist, sollte es aber sein, weil wir jetzt gesehen haben, wie das anders laufen kann.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Dann kommen wir jetzt zur Fraktion CDU/CSU, Herr Kollege Seif.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sie haben zum Eingang der heutigen öffentlichen Anhörung zu Recht Bezug genommen auf den Schwerpunkt der Humanität in der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Was mir allerdings zu kurz kommt, auch in einigen Redebeiträgen, ist natürlich auch Ordnung und Steuerung. Sie haben es vorhin zutreffend gesagt, wir sind ein Aufnahme-land für Menschen mit einem Schutzanspruch, das ist richtig. Wir müssen aber versuchen, die Kapazitäten auch nur denjenigen zukommen zu lassen. Und wir müssen auch die Aufnahmekapazitäten unserer Städte und Gemeinden europaweit berücksichtigen. Deshalb ist das GEAS wichtig und muss auch optimal sein, was Humanität und Steuerung angeht. Jenseits von dem, was hier heute legislativ auf dem Tisch liegt, wissen wir aber doch alle, dass die Umsetzung ein riesen Problem ist, nämlich die Rechtsanwendung. Das fängt an bei der Erfassung und Registrierung, das geht weiter bei den Aufnahmebedingungen – das haben Einige ja hier auch zutreffend gesagt – und das geht hin bis in die konkrete Ausgestaltung der Asylverfahren. Da ist hier immer nationalstaatliches Interesse erkennbar und es ist kein europäischer Ansatz da. Wir haben sozusagen den kleinsten gemeinsamen Nenner und kein gemeinsames europäisches Asylsystem, das in der Lage wäre, hier auch wirklich funktionsgerecht zu arbeiten. Meine Frage an die Sachverständigen Daniel Thym und Gerald Knaus: Was können wir tun, um diese Egoismen der Nationalstaaten zu überwinden und dass wirklich alle Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union ein Interesse haben, hier an einem gemeinsamen System zu arbeiten und nicht bei jeder Detailfrage danach zu gucken, wo bleibt unser nationalstaatliches Interesse, womit kommen wir am besten weg?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Herr Thym, sind Sie startklar? Bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Den gordischen Knoten durchschlagen – dazu würde ich spontan in drei Schritten antworten. Der erste ist, weil Sie ja die Umsetzung angesprochen haben, dass wir darauf achten müssen, dass die Vereinbarungen in Brüssel in der Praxis auch funktionieren können. Wenn man sich anschaut, was



die Kommission vorgeschlagen hat, dann ist das schon sehr komplex. Der Rat setzt da noch einmal Komplexität drauf, das Parlament wird morgen noch einmal Komplexität draufsatteln und es besteht die Gefahr – ich formuliere jetzt einmal bewusst pointiert –, dass ein legislatives Monster entsteht, was dann kaum noch umsetzbar ist. Der erste Schritt wäre also, dass das, was vereinbart wird, auch eine realistische Chance hat, umgesetzt zu werden.

Das Zweite muss man – und da bin ich jetzt auf der politischen Ebene – versuchen, den latenten Konflikt zwischen den Ersteinreisestaaten und den Zielstaaten zu überwinden. Wir haben derzeit zwei kontrastierende Bilder: Die NGOs verweisen auf überlastete Erstaufnahmestaaten, die Deutschen verweisen – völlig zu Recht – darauf, dass die meisten weiterwandern. Das heißt, Italien ist in der Erstaufnahme überlastet, aber nicht auf Dauer, denn die Leute sind ja nicht auf Dauer da. Und das hat sich in den letzten zwei/drei Jahren hochgeschaukelt zu einem Konflikt, der so weit ging, dass Menschen wie Orban lächelnd am Rande standen und sich freuten, dass sich die Nord- und die Südstaaten miteinander gefetzt haben. Man muss versuchen, hier einen Ausgleich zu finden. Es läuft letztlich darauf hinaus, dass man – wie bei der Reform von Dublin – schaut, Humanität und Ordnung und die Interessen der Länder unter einen Hut zu kriegen. Eine große Gefahr besteht darin, dass jetzt bei der Reform, die in Brüssel ansteht, Dublin mangels Konsens ausgespart wird und dann letztlich das System in seiner Grundstruktur genauso dysfunktional bleibt, wie es aktuell ist. Und das heißt für Deutschland, dass sehr viele früher oder später nach Deutschland wandern.

Ganz schnell mein dritter Punkt: Die Mitgliedstaaten sind sich in einer Sache einig, wobei die Bundesregierung nicht an vorderster Front bei der Einigung dabei ist, was vielleicht auch egal, weil sie keinen Außengrenzstaat vertritt. Es handelt sich um die Kooperation mit Drittländern. Es hier eine Einigkeit. Das wird massiv weitergehen werden, wenn die Reform scheitert.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Knaus bitte. Sie haben ebenfalls zwei Minuten.

SV **Gerald Knaus** (ESI): Um da gleich anzuschließen: Wenn wir irgendeine Chance haben wollen, die Erstankunftsstaaten – und jetzt denke ich einmal an Spanien – zu überzeugen, auf humane Kontrolle zu setzen, dann muss so ein Konzept auch beinhalten, dass weniger Menschen sich in die Boote setzen. Und das bedeutet vollkommen logisch, der einzige Weg, das human zu erreichen, ist die Kooperation mit Drittstaaten. Es gibt keine Alternative! Wir haben das gesehen, die Alternative zur Kooperation mit Drittstaaten in der Ägäis seit März in Gewalt und Pushbacks besteht. Nehmen wir nun Italien und ein konkretes Beispiel: Wenn sich eine Gruppe von Staaten, Deutschland, Frankreich, die Beneluxländer zusammentäten, mit einem Angebot auf Giorgia Meloni zuzugingen und sie sagte, sie kann nichts tun, wenn Boote mit Migranten, Flüchtlingen, Asylsuchenden die Türkei verlassen. Mittlerweile im letzten Jahr 20 000, die ankommen. Sie kann nichts tun, ohne dass wir mit der Türkei sprechen. Das ist die einzige Alternative. Dazu muss man der Türkei ein Angebot machen. Das Angebot kann sein, dass man wieder legale Wege bietet für syrische Flüchtlinge und Arbeitsangebote für Länder, die reguläre Arbeitsmigration wollen. Also ein Paket für die Türkei, was dann auch beinhaltet, dass die Türkei die größeren Schiffe, die es von dort bis Italien schaffen, in ihren Häfen stoppt, dann hätten wir ein gemeinsames Interesse zwischen Italien und einer Gruppe von Staaten im Norden Europas. So müssen wir vorgehen. Das Gleiche bei den Kanarischen Inseln: Was ist ein Angebot für den Senegal oder für Marokko zu kooperieren, die Leute zurückzunehmen, die mit den lebensgefährlichen Fischerbooten zu den Kanarischen Inseln fahren? Und da auf konkreter Ebene ganz konkret diskutieren, wie man hier etwas tun kann – das ist der einzige Weg, hier einen Interessenskontrast zu überwinden.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Herr Kollege Pahlke.



Abg. **Julian Pahlke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Danke an die Sachverständigen für Ihre Zeit, die Sie auch vorher schon in die Gutachten investiert haben. Das wissen wir alle, denke ich, sehr zu schätzen. Drei kleine Anmerkungen vielleicht vorher: Einmal bin ich sehr froh, dass der überwiegende Ton hier den Fokus genau auf die inhaltliche Prüfung eines Asylantrags legt, denn ich glaube, dieser Kern ist sowohl ein europäischer Wert als auch etwas, was uns als Europäische Union mit aller Humanität auszeichnet. Das Zweite: Danke auch an Sie, dass Sie noch einmal klargemacht haben, welche Rolle Pull- und Push-Faktoren nicht spielen, dass das im Grunde ein Konzept aus den 80er Jahren ist, von dem wir uns in unserer Denkweise schon lange hätten verabschieden können. Und das Dritte: Wir können gern über Rechtsanwendung oder Rechtsnichtanwendung sprechen, aber dann müssen wir auch darüber sprechen, was Griechenland eigentlich tut und dass auch da möglicherweise schon lange ein Vertragsverletzungsverfahren hätte durch die Kommission eingeleitet werden müssen. Also auch die Rechtsnichtanwendung müsste, glaube ich, auf den Tisch.

Eine Frage an Frau Liebl hätte ich: Wie soll die Bundesregierung im Rahmen der GEAS-Verhandlungen agieren, welche in den Entwürfen enthaltenen Aspekte sollten Ihrer Meinung nach prioritär oder eben auch neu durch die Bundesregierung gestärkt werden? Und eine Frage an Herrn Braunsdorf von MSF: In Griechenland, Polen und Litauen sind nationale asylverfahrensrechtliche Vorgaben in den letzten Jahren eingeschränkt worden, es gibt dort geschlossene Zentren und Haftlager für Geflüchtete. Ist es Ihrer Einschätzung nach möglich, in solchen Verfahren an der Grenze unter Einhaltung aller asyl- und menschenrechtlichen Standards überhaupt Asylverfahren durchzuführen? Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Liebl bitte.

SV **Josephine Liebl** (ECRE): Ja, vielen Dank für die Frage. Wie wahrscheinlich schon aus der schriftlichen Stellungnahme und meinen Kommentaren ersichtlich ist, sehen wir die meisten Gesetzesvorschläge, die im Pakt beinhaltet sind, sehr kritisch.

Wir gehen nicht davon aus, dass eine Einigung der Reformvorschläge zu einer Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in Europa führen würde. Uns ist natürlich allerdings auch bewusst, dass sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat nach Jahren der Verhandlungen anstrebt, einen Teil einer Einigung zu erzielen. Wir gehen davon aus, dass es wahrscheinlicher ist, dass es zu einer teilweisen Einigung auf gewisse Gesetzesvorschläge kommen wird. Unserer Meinung nach sollte das auf ein paar Prämissen basieren. Die erste ist, dass die negativen Auswirkungen auf das Recht auf Asyl minimiert werden, im Besonderen hinsichtlich des Rechtsschutzes und der aufschiebenden Wirkung des Rechtsschutzes, Zugang zu einer inhaltlichen Prüfung des Asylverfahrens und Schutz vor Zurückweisung an den Außengrenzen. Beim zweiten Punkt geht es um die Funktionsfähigkeit des GEAS, was schon erwähnt wurde: Viele der Vorschläge, die im Moment diskutiert werden, sowohl im Rat als auch im Parlament, unterliegen einer diplomatischen Verhandlungslogik. Das kann man verstehen nach all diesen Jahren der Verhandlung, aber ob diese dann wirklich umsetzbar sind, ist höchst fraglich. Und gerade ein Land wie Deutschland würde extrem darunter leiden, wenn ein gemeinsames Asylsystem verabschiedet würde, das nicht funktionsfähig ist. Drittens: Die Einigung muss auch eine Beendigung der Verhandlungen und der Reformprozesse beinhalten. Das soll heißen, dass Gesetzesvorschläge, die nicht angenommen werden, zurückgezogen werden. Es ist essentiell, dass nach diesen Jahren der Verhandlung die Priorität wieder auf die Einhaltung der Regeln gelegt wird. Das ist relevant nicht nur für die Rechte der asylsuchenden Personen, EU-Recht im Allgemeinen, aber auch das Vertrauen unter den EU-Mitgliedsstaaten. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Braunsdorf bitte.

SV **Felix Braunsdorf** (MSF): Vielen Dank für die Frage, die da war, ob man unter den gegebenen Umständen in Haftzentren auf den griechischen Inseln rechtskonforme Asylverfahren durchführen kann. Ich bin kein Jurist, sondern Vertreter einer medizinischen Nothilfeorganisation, das heißt ich



kann dazu nur sagen: Wir haben in den letzten Jahren so viele Suizidversuche in diesen Lagern feststellen müssen, ich glaube, im letzten Jahr hatten wir eine Zahl von sechs Prozent unter den Insassen, drei Prozent unter den Kindern. Wir hatten Suizidversuche von Sechsjährigen! Mir fehlt die Vorstellungskraft, dass unter diesen Bedingungen Asylverfahren durchgeführt werden können. Und mir fehlt auch die Vorstellungskraft, wie Ordnung – weil dieses Wort hier so viel verwendet wurde –, Ordnung durch die jetzigen Reformen entlang der gesamten EU-Außengrenze geschaffen werden soll, denn wir haben ja auch gehört, dass es ein Bürokratiemonster ist, was dort geschaffen wird. Also wie soll durch dieses Bürokratiemonster menschenwürdige Bedingungen geschaffen werden entlang der Außengrenze, die Menschen nicht krank machen, die psychischen Probleme, die die Menschen schon auf der Flucht hatten, nicht noch weiter verstärken? Wie sollen diese Bedingungen geschaffen werden mit einem Bürokratiemonster? Wie die Probleme auch auf praktische Weise, nämlich dem ganzen Verfahrenswirrwarr, was da entstehen wird, gelöst werden? Mir fehlt da wirklich die Vorstellungskraft, wie das passieren soll. Deswegen ist die einfache Antwort: Nein. Ich kann mir nicht vorstellen, wie das tatsächlich umgesetzt werden kann.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir kommen zur Fraktion der AfD, Dr. Curio.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine beiden Fragen gehen an Professor Dr. Thym, einmal zum Thema Innovationen im System. Und dann zum Funktionieren von Regelungen, Stichwort Italien/Griechenland. Wir haben eingangs gehört: Wir brauchen Innovationen im System. Wir haben dann gehört von Herrn Professor Dr. Koopmans: Es führt faktisch nichts vorbei an der Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten außerhalb der EU. Das dürften wohl solche sein, die die Einhaltung der internationalen Rechtsstandards glaubhaft zusichern können, genannt werden Senegal, Tunesien, Moldau. Müssten dann nicht diese Länder, bei Senegal ist das schon der Fall, Tunesien und Moldau in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen werden?

Und wie würden Sie generell dieses Modell kontrastieren mit dem Verfahren der Vorasylprüfung an den Außengrenzen, wie es in den Flughäfen gemacht wird? Kontrastieren im Sinne eines Vergleiches von Vor- und Nachteilen, rechtlich und pragmatisch. Zum Zweiten, das Funktionieren der Regelungen. Griechenland – da ist jetzt vor der Überstellung immer eine Zusicherung einzuholen, dass der zu überstellende Asylbewerber gemäß EU-Recht behandelt wird, obwohl eigentlich EU-Recht von Mitgliedsstaaten ohnehin zwingend zu befolgen ist. In der Praxis führte das dazu, dass es zu *keiner* Überstellung kam, Griechenland gab die Zusicherung, EU-Recht zu befolgen, in keinem einzigen Fall ab. Bei Italien sind jetzt viele Staaten inklusive Deutschland ja der Auffassung, es habe die Dublin-Verordnung quasi einseitig aufgekündigt, indem es Überstellungen pauschal ablehnt. Frage: Welche rechtlichen Möglichkeiten hätte denn Deutschland, hier zu reagieren? Ist das Dublin-System nicht ein System der Gegenseitigkeit, in dem es doch hier einfach de facto einseitig suspendiert wird? Oder müsste die Kommission als Hüterin der Verträge nicht gegen beide Staaten umgehend Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wie es ja sonst gegenüber Polen und Ungarn geschieht? Regelungen müssen ja auch rechtssicher sein.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Nur zur Sicherheit: Beide Fragen an Herrn Thym?

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Ja.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Curio. Zu den Innovationen im System: Wenn wir über Drittstaatsverfahren reden, müssen wir zwei Elemente unterscheiden. Erstens: Was passiert, wenn die Leute an den Außengrenzen ankommen? Das betrifft den europäischen Teil der Drittstaatsverfahren. Anders als die USA können wir es uns nicht so einfach machen, Asylanträge nicht mehr anzunehmen – wir sind an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden und das heißt, dass jedenfalls ein rudimentäres Asylverfahren in Europa durchgeführt werden muss. Die zweite Frage ist dann, was in den Drittstaaten passiert.



Wenn ich mich ganz kurz auf den ersten Teil konzentriere, geht es genau um diejenigen Punkte, die heute schon angesprochen wurden. Das beginnt mit der Frage: Was ist mit dem Rechtsschutz? Ist der einstweilig oder darf man bleiben bis zur Hauptsacheentscheidung? Ein weiterer Aspekt die Frage, wie sind die „Sicherer-Drittstaat-Klauseln“ ausgestaltet, was Frau Judith angesprochen hatte. All diese Fragen werden zu Recht diskutiert. Deswegen: Eine Umsetzung einer solchen Innovation, selbst wenn man sie wollte, erforderte, dass man im ersten Schritt die europäischen Asylverfahren neu aufstellt. Da sind Vorschläge auf dem Tisch, die einigen gefallen, einigen nicht, aber man muss diese Reformen diskutieren. Das ist der notwendige erste Schritt. Erst dann kann man sich im zweiten Schritt die Frage stellen: Was passiert in den Drittstaaten? Rein theoretisch kann man rechtskonform solche Drittstaatsverfahren durchführen, es ist aber rechtlich, praktisch und politisch mit extrem vielen Schwierigkeiten behaftet. Rechtlich, weil Deutschland und die anderen EU-Länder, anders als Australien oder die Vereinigten Staaten, an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden sind. Praktisch stellen sich eine ganze Reihe von Fragen: Wer betreibt solche Lager? Was für Verfahren gelten dort? Die europäischen Standards oder die niedrigeren internationalen Standards? Was passiert, wenn jemand direkt im Lager einen Asylantrag stellt? Es würde ja in gewisser Weise einfacher werden, einen Asylantrag zu stellen, wenn man gar nicht erst einen Schlepper bezahlen muss, um nach Italien zu kommen, sondern gleich im Lager in Tunesien einen Antrag stellt. Was passiert nach dem Asylverfahren? Würden dann die Personen mit Schutz resettled oder nicht oder zurückgeführt? Politisch hätten wir das Problem, Drittstaaten überzeugen zu müssen.

Nun zum zweiten Aspekt: Die praktischen Folgen der Rechtsbrüche, die es an vielen Stellen im europäischen Asylsystem gibt. Mein Vorgänger, Kay Hailbronner, hat einmal die These vertreten, dass die Nichtbeachtung der Dublin-Verordnung durch andere Länder wie im klassischen Völkerrecht dazu führt, dass auch Deutschland sich nicht mehr daran halten muss. Nach meiner festen Überzeugung ist

dies mit dem europäischen Recht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht vereinbar, weil dieser Reziprozitätsgedanke im Europarecht nicht gilt. Es bleiben damit all die Mechanismen, die Sie selbst angesprochen haben: Die Kommission könnte ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Theoretisch könnte das auch Deutschland tun über Art. 259 AEUV. Nur: Ich kann ich die Kommission offengesagt relativ gut verstehen, dass sie das in der aktuellen Situation nicht macht. Herr Seif hat vorhin angesprochen, wie wichtig es ist, dass man ein gemein-europäisches Interesse in das Zentrum der Verhandlungen stellt. Wenn jetzt die Mitgliedstaaten gegeneinander oder auch die Kommission gegen die Mitgliedstaaten vor Gericht ziehen, dann würde das die Suche nach einem gemein-europäischen Interesse deutlich erschweren und von daher ist es vielleicht eines der Paradoxe, von denen das europäische Asylrecht lebt: Dass wenn es funktionieren soll und auch, wenn es in den Restriktionen, die ja durchaus enthalten sind in einem reformierten System, funktionieren soll, es davon lebt, dass die Mitgliedsstaaten bereit sind, das Recht umzusetzen, weil die Kommission und der Gerichtshof allein offensichtlich nicht in der Lage sind, den Ländern, die sich in größerem Umfang nicht ans Recht halten, aufzuhalten. Das heißt, ein gewisses Element der Freiwilligkeit bei der Rechtsbefolgung gehört dazu. Das wird man nicht allein mit judikativen oder rechtlichen Mitteln lösen können, sondern dafür muss man ein Vertrauen aufbauen, so wie Herr Seif das vorhin gesagt hat.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Dann kommen wir zur FDP, Herr Kollege Thomae.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine Damen und Herren, dass Sie uns heute Nachmittag Rede und Antwort stehen. Ich habe eine Frage an Herrn Professor Koopmans und eine Frage an Herrn Professor Thym. Meine Frage an Herrn Koopmans ist folgende: Ihre Grundannahme ist, wenn ich es richtig verstehe, dass Sie sagen, die allermeisten von denen, die es nach Europa schaffen, die können hier bleiben und zwar egal, ob sie jetzt die Kriterien für



Asyl oder Flüchtlingseigenschaft nach der GFK erfüllen oder nicht. Und wer es nicht nach Europa schafft, weil er vielleicht nicht von zuhause wekommt oder unterwegs in der Wüste oder auf dem Meer stirbt, dem hilft unser ganzes Asylrecht nichts und auch die Genfer Konvention nicht, weil er eben nicht hierher kommt. Und deswegen kommen Sie zu dem Punkt, wir müssen Kontingente einführen, damit die Menschen, die wirklich in Not sind und die Gewalt erleiden, auf sicherem Weg hierher kommen können, ohne durch die Wüste und übers Meer zu müssen. Aber trotzdem bleibt ja noch das individuelle Asylrecht, ein Kernbestand unseres Verfassungsrechts und des europäischen und des internationalen Rechts. Und deswegen meine Frage an Sie: Bringt die Kontingentlösung überhaupt etwas für die Begrenzung irregulärer Migration? Funktioniert das System trotzdem, dass man sagt: Gut, es kommen eben nicht mehr so viele oder keine mehr durch die Wüste oder übers Meer und riskieren dort ihr Leben, Freiheit und Gesundheit, wenn wir solche Kontingente einführen? Das ist meine Frage an Sie: Funktioniert das System trotzdem?

Meine Frage an Herrn Professor Thym ist: In Ihrer Stellungnahme führen Sie aus, dass Frontex und auch die EUAA (European Union Agency for Asylum) keine eigenen Zuständigkeiten haben und keine eigenen Verfahren betreiben können, dass also die Kommission eine supranationale Lösung nicht verfolgt. Und das wäre meine Frage an Sie: Was schwebt Ihnen da vor? Welche Verfahren, vor allem nach welcher Rechtsordnung, sollten denn Frontex und EUAA betreiben? Nach der Rechtsordnung des Ersteintrittslandes, nach der europäischen Rechtsordnung? Wie funktioniert das eigentlich, was für Verfahren sind das und welche Zuständigkeiten würden Sie Frontex und EUAA zuweisen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Mit der Beantwortung der Fragen beginnt bitte Herr Professor Koopmans.

SV **Prof. Dr. Ruud Koopmans** (Humboldt-Universität): Ja, vielen Dank für die Frage. Sie haben gefragt, was eine Kontingentlösung für die Reduzierung der irregulären Migration bedeuten könnte. Darauf

kann meine Antwort kurz sein: Migration soziologisch gesehen – gar nichts! Weil die Schaffung von neuen regulären Wegen der Migration im Allgemeinen nicht zu einer Reduzierung der irregulären Migration führen, sondern eher das Gegenteil bewirkt wird. Das eiserne Gesetz der Migration ist das der Kettenmigration: Je mehr Menschen aus einer bestimmten Region schon irgendwo sind, desto mehr werden auch kommen. Das heißt, das bewirkt da erst einmal nichts bei Migration im soziologischen Sinne, aber es kann etwas Großes bewirken im politischen Sinne: Die Debatte um Asyl- und Flüchtlingsrecht lebt von gegenseitigen Blockaden von verschiedenen politischen Lagern. Und die könnten zu einer Einigung kommen, wenn wir das vereinbaren, was wir schaffen können und was ich vorschlage, eine Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten – kann man jetzt vieles im Detail diskutieren, habe ich teilweise mit Herrn Thym schon gemacht. Aber wenn man das schafft, wenn die Absprache ist, dass man alles, was man einspart, wenn es gelingt, die irreguläre Migration zurückzudrängen, wenn man vereinbart, dass man dafür dann Kontingente schafft, dann kann man auch die Ziele derjenigen, die eher mehr Fluchtmigration wollen, die Schutzbedürftigen mehr helfen wollen, bedienen. Man sollte bedenken, dass das Ziel des Asylrechts eigentlich ist, so vielen Schutzbedürftigen wie möglich zu helfen, wie wir mit unseren Kapazitäten können und diese Kapazitäten sind nicht unbegrenzt. Wenn wir es schaffen würden, Menschen über Kontingente aufzunehmen und das sind dann alles nur Schutzbedürftige, in den gleichen Zahlen wie jetzt und dabei die irreguläre Migration zu reduzieren, dann hätten wir mehr Humanität geleistet, als wir es jetzt tun.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Professor Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Herr Thomae. Im allgemeinen Diskurs gibt es heutzutage häufig ein Narrativ, nicht in Ihrer Frage, aber im allgemeinen Diskurs: angesichts all der Vollzugsdefizite und Dysfunktionalitäten wäre es doch eine schöne Lösung, wir lassen es die Europäer selbst machen, dann haben wir das Problem gelöst. Ich glaube, das ist viel zu einfach, weil



sich genau die Fragen stellen, die Sie mir in Ihrer Frage präsentiert haben. In dieser war analytisch die Antwort schon enthalten. Selbst, wenn Frontex und die Asylagentur EUAA künftig Teile der Verfahren übernehmen oder auch eine Entscheidung treffen, dann stellt sich genau die Frage, die Sie gestellt haben: Ist es dann eine europäische Entscheidung oder handelt Frontex im Namen eines Mitgliedsstaats? Es gibt *eine* Konstellation, für die in der aktuellen Frontex-Verordnung bereits so etwas vorgesehen ist: Frontex kann im Auftrag eines Landes für dieses Land Rückführungsentscheidungen in bestimmten Konstellationen erlassen oder eine Nichtzulassung zum Staatsgebiet erklären. Das besagt Artikel 14 Grenzkodex-Verordnung – für die Spezialisten. Das ist dann ein Handeln anstelle des Staates, in Stellvertretung, juristisch gesprochen, und das heißt, dass Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten gewährleistet sein muss. Das ist, wie ich in Brüssel immer mal wieder gehört habe, sogar die Hauptsorge seitens der Europäischen Kommission. Nicht so sehr, dass man Frontex oder der Asylagentur Befugnisse gibt –, sondern wie man dann anschließend den Rechtsschutz organisiert. Man hat die Sorge, wenn der Rechtsschutz in Luxemburg stattfinden müsste, was bereits logistisch keinen Sinn macht, dass dann das ganze System kollabierte. Von daher sind Agenturen keine Zaubерlösungen, mit denen man Knoten durchschlägt, sondern nur ein Beitrag. Ich fand es immer spannend, dass die Kommission, anders als die alte Bundesregierung in ihren Vorhaben oder Vorschlägen 2018/2019, den Gedanken an eine wirklich eigenständige Rolle der Agentur nicht aufgegriffen hat und meine Vermutung ist nach wie vor, Frau Gminder, verzeihen Sie mir, dass die Kommission immer noch die Möglichkeit haben möchte im Zweifelsfall zu sagen, der Fehler liege bei den Mitgliedstaaten und sie müsse politisch keine Eigenverantwortung übernehmen. Ich glaube nämlich nicht, dass die Kommission das notwendigerweise sehr viel besser hinbekäme. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. So, die erste Runde schließt die Kollegin Bünge für die Fraktion DIE LINKE. ab.

Abg. **Clara Bünge** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Und ich freue mich, dass die Sachverständigenanhörung heute stattfindet, für die wir uns ja auch sehr lange eingesetzt haben und über den sehr weitgehenden, fachlichen und guten Input. Meine zwei Fragen würde ich an Frau Judith richten. Zum einen zur Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Drittstaaten und einmal in Bezug auf das geplante Grenzverfahren. Frau Judith, danke für drei sehr klaren Kernprobleme, auf die Sie verweisen und ich möchte noch einmal auf das zurückkommen, was ja auch im politischen Raum in der letzten Zeit besonders von rechter Seite gefordert wird, aber auch unter anderem Herrn Koopmans mit seinen Vorschlägen zu einer Aufkündigung des internationalen Flüchtlingsschutzes beziehungsweise einer sogenannten australischen Lösung vorgetragen hat. Ein Zugang zum Asylverfahren soll demnach ja nicht mehr individuell gegeben sein, sondern nur noch im Rahmen von Kontingenten, so wie es auch der Kollege von der FDP angesprochen hat. Für mich klingt das ein bisschen so, als wären das nur noch Objekte, gar nicht mehr individuelle Personen, um die es geht. Und eine Frage an Sie wäre: Wie bewerten Sie das rechtlich? Und wie soll das in der Praxis umgesetzt werden? Und was wären die tatsächlichen Folgen davon? Und inwieweit würde eine ausgeweitete, sichere Drittstaatenregelung in eine ähnliche Richtung gehen?

Und meine zweite Frage, zum Grenzverfahren: Können Sie noch einmal näher auf das geplante Grenzverfahren eingehen? Wie ist eine faire Asylprüfung, Sie haben es ja vorgetragen, unter faktischer Haft, wie es ja auch auf den griechischen Inseln praktiziert wird, überhaupt möglich? Und wie kann das Kindeswohl überhaupt berücksichtigt werden und wie sieht es da insbesondere bei vulnerablen Personen aus? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Judith, Sie haben vier Minuten.

SV **Wiebke Judith** (PRO ASYL): Ja, vielen Dank. Ich würde gern, um den Einstieg zu machen und ich glaube, das ist auch wirklich wichtig, auch ein bisschen auf einen Aspekt eingehen, der gerade bei Herrn Thomae in der Frage aufkam, nämlich: Wer



kommt eigentlich nach Europa? Und wenn wir uns die Zahlen angucken, dann kommen sehr viele Menschen nach Europa, die einen Schutzbedarf haben und die hier als Flüchtlinge oder anderweitig als schutzberechtigt anerkannt werden. In Europa haben wir ungefähr eine Schutzquote von 50 %. Da zählen aber auch Länder hinein wie Griechenland, die eben reihenweise Syrer oder Afghanen als „unzulässig“ ablehnen. Wenn wir nach Deutschland gucken, dann hatten wir letztes Jahr eine Rekord-Schutzquote von 70 % inhaltlicher Entscheidungen. Und wenn wir jetzt darüber reden, dass Asylverfahren ausgelagert werden sollen, dann reden wir also davon, dass genau diesen Menschen ein solcher Schutz verwehrt werden soll. Ich möchte noch einmal betonen, was eigentlich Herr Thym auch schon gesagt hat: Der Grundsatz bleibt, wir brauchen eine Prüfung, bevor ein Mensch abgeschoben wird. Ansonsten würde die EU sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention zurückziehen und letztlich auch von der Europäischen Menschenrechtskonvention verabschieden – so, wie es ja gerade in Großbritannien diskutiert wird. Also auch, wenn da vielleicht gerade keine Pushbacks stattfinden, dann sind doch die Diskussionen, die im UK geführt werden, wirklich extrem problematisch und der UNHCR hat sich da ja auch zum Beispiel entsprechend positioniert. Also erst einmal ist der Standpunkt: Es muss eine Prüfung in Europa stattfinden! Das heißt, entsprechend würden eben auch die Grenzverhandlungsdiskussionen et cetera und deren Ausgestaltung weiter von Relevanz bleiben. Die eine Frage ist eben: Was müssen sichere Drittstaaten erfüllen? Aktuell ist eigentlich unserer Meinung nach eben schon vorgesehen, dass die Menschen einen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention bekommen müssten, dass sie zum Bei-

spiel vor willkürlichen Abschiebungen in ihre Herkunftsländer geschützt sind. Aber auch da haben wir jetzt eben schon in der Praxis gesehen, wie in Griechenland bezüglich der Türkei, dass diese Kriterien eben nicht eingehalten werden, weil die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention nur mit einem sogenannten geografischen Vorbehalt anerkannt hat. Da ist eben dann schon ein bisschen die Vermutung, dass, wenn jetzt vorgeschlagen wird, dass die Genfer Flüchtlingskonvention eben keine

Voraussetzung mehr sein soll, dass eben solche Deals wie mit der Türkei, da gibt es ja an sich eine Kooperation auf dem Papier, befeuert werden sollen. Wenn vorgeschlagen wird, dass es gar keine Verbindungen mehr geben muss, also nicht nur den Transit, was ja allein schon wirklich wenig ist, um von jemandem zu verlangen, in diesem Land für immer zu leben, dann eröffnet das wirklich Tür und Tor dafür, dass auch Europa sich überlegen kann, mit Ruanda oder anderen afrikanischen Ländern solche Deals zu machen. Und da muss man sich ja auch immer wieder fragen: Haben diese Länder überhaupt ein Interesse daran? Geht es hier nicht eigentlich immer nur um die europäischen Interessen, die gepusht werden? Und auf welche Partnerschaften lässt sich die EU letztlich ein? Denn da ist ja auch die Türkei, denke ich, ein wirklich sehr prägnantes Beispiel, in dem die EU sich letztlich selbst in eine Abhängigkeit begeben hat, die auch durchaus von dem Land ausgenutzt wird.

Und um hier den Schwenk zu machen: Es ist entscheidend, wie die Qualität an den Außengrenzen ist. Insgesamt reden wir von bis zu sechs Monaten, also fünf bis zehn Tagen Screening, 12 Wochen Grenzverfahren, wobei das ja auch in der Krise auf bis zu fünf Monate ausgeweitet werden könnte, und noch ein anschließendes Rückführungsgrenzverfahren. Es wurde schon ausgeführt: Menschen sind in diesen Grenzsituationen in einer Extremsituation, sie sind psychisch extrem belastet und es ist anzunehmen, dass sie unter Haftbedingungen leiden würden und schon jetzt wird zum Beispiel in den Beschlüssen des Rates zur Asylverfahrensverordnung vorgesehen, dass auch der Zugang von NGOs stark begrenzt werden könnte. Das ist auch wieder etwas, was unsere Kollegen, die Anwälte in Griechenland, schon jetzt erleben: Entweder sie selbst oder die Dolmetscher werden nicht in die Camps gelassen – und so kann keine effektive Rechtsberatung stattfinden. Ich denke, grundsätzlich muss man sich auch noch einmal fragen bei der Reform: Das Recht, was jetzt zu Zeiten, wo potentiell keine Mehrheiten für menschenrechtskonforme Politik gefunden werden, geschaffen wird, wird aber auf Jahre bestehen bleiben. Also das kann auch von anderen Regierungen genutzt werden, die eine entsprechende Politik fahren wollen, wenn es



zum Beispiel um die Auslagerung von Flüchtlings-schutz geht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. So, das war die erste Runde und wir haben Zeit für eine zweite Runde. Gleiche Spielregeln? Ich sehe keine weiteren Hinweise. Dann können wir in die zweite Runde eintreten und die SPD teilt die Redezeit zwischen Herrn Demir und Herrn Lindh.

Abg. **Hakan Demir** (SPD): Vielen Dank. Eine Frage habe ich an Frau Gminder von der Europäischen Kommission. Wir haben uns in Athen kennengelernt. Weil wir hier jetzt auch etwas zur Problematik der Sekundärmigration gehört haben – kleine Einordnung: Die Menschen, die in Griechenland eine Anerkennung bekommen als Geflüchtete, bekommen nahezu keine Leistungen, keine sozialen Leistungen und ich gehe davon aus, dass wahrscheinlich alle Menschen auch hier in diesem Raum vor diesem Hintergrund wahrscheinlich auch weiterziehen würden, das vielleicht zur Einordnung. Ich würde Frau Gminder fragen, was Sie als Vertreterin der EU-Kommission tut, welchen Einfluss hat sie gerade auf Griechenland, damit dort auch soziale Leistungen bezahlt werden können? Und dann würde ich an Herrn Lindh abgeben.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank. Meine Frage richtet sich an Herrn Knaus. Die Arbeitshypothese meinerseits ist, dass gerade das von Ihnen vertretene Konzept von Migrationsabkommen, Reduktion irregulärer Migration und legaler Migration von einigen absichtlich oder unabsichtlich nicht verstanden wird. Und zwar in Bezug auf die Annahme, dass ad hoc massive Abschiebungen der Königsweg wären, in Bezug auf eine fehlende Unterscheidung zwischen der auf der Vergangenheit beruhenden Jetzt-Situation und perspektivischer Entwicklung, also Differenzierung zwischen Jetzt und Zukunft und drittens auch unter komplexen Vorstellungen von Migrationsabkommen. Deshalb wäre meine schlichte Bitte und Frage: Können Sie da notwendige Aufklärungsarbeit leisten?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So, vielen Dank. Frau Gminder bitte, nach Brüssel.

SV **Beate Gminder** (EU-Kommission): Ja, ganz herzlichen Dank für die Frage, Herr Demir. Wir haben uns in der Tat in Athen getroffen und ich möchte noch einmal auch auf all Ihre Beiträgen vorher sagen: Eine Sache ist sicher, es ist sehr wichtig, dass jeder, der nach Europa kommt, unter unseren Vorschlägen weiter ein Anrecht hat auf eine individuelle Asylprüfung. Die wird nach wie vor vom Nationalstaat gemacht, aber mit großer Unterstützung der EU-Agenturen. Wir haben ein Screening-Verfahren vorgeschlagen, weil nicht jeder, der an der Grenze ankommt, auch Asyl verlangt und beansprucht und es nicht immer Anträge darauf gibt. Und wir haben ein Grenzverfahren vorgeschlagen für diejenigen, die eine Schutzquote unter 20 % haben, die würden darunter fallen und da gäbe es Ausnahmen für alle Vulnerablen und auch für Familien und natürlich für unbegleitete Kinder. Es ist also ein sehr begrenztes Verfahren, aber es ist gerichtet auf die, die nicht unbedingt an der Grenze nach Asyl fragen, weil es uns ganz wichtig ist, dass das Asylrecht erhalten bleibt.

Auf die Frage nach Griechenland: Es ist einige Male schon erwähnt worden, die Kommission hat auch Mitarbeiter in Athen und auf den Inseln. Die neuen Camps auf den griechischen Inseln sind keine Haftanstalten. Sie haben dort eine Haftanstalt, die daran grenzt, die wird nur auf Kos betrieben. Dort ist eine Abschiebehaftanstalt. Die übrigen Camps sind offene Camps, wo man rein- und rausgehen kann, wo auch NGOs tätig sind und auch unsere Asylagentur, die EUAA.

Was das Sozialangebot für die anerkannten Schutzbedürftigen angeht, ist das in der Tat in Griechenland ein Problem. Nach der Qualifikationsrichtlinie der EU müssen anerkannte Asylbewerber gleichbe-

handelt werden wie Einheimische. Allerdings gibt es nach unserer Meinung Diskriminierung in Griechenland, weil Einheimische längere Aufenthaltszeiträume in Griechenland haben, was natürlich zugereiste Drittstaatenangehörige nicht haben. Und deswegen haben wir dort ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das ist erst jüngst passiert und wir warten jetzt auf die Antwort Griechenlands und werden das dann auch mit Nachdruck weiterverfolgen.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wir wechseln zu Herrn Knaus.

SV **Gerald Knaus** (ESI): Ja, vielen Dank. Vielleicht erkläre ich, wie ein Migrationsabkommen aussehen könnte gleich anhand dessen, was ich hier in London gerade mit Politikern bespreche: Wir haben zwei sichere Staaten, Frankreich und Großbritannien. Beide haben die Flüchtlingskonvention unterzeichnet. Frankreich ist eines der Länder der Welt, das die meisten positiven Asylentscheidungen trifft. Trotzdem gibt es die irreguläre Migration, wo Schmuggler 2 000, 3 000, 4 000 Euro von Personen nehmen und diese auf Plastikbooten losschicken. Eine Einigung, die erfolgreich wäre und die eine Überführung nach Ruanda überflüssig machen würde, wäre, dass Frankreich oder eine Gruppe von Staaten, denn es muss schnell gehen, ansonsten wird die Zahl weiter steigen, Großbritannien anbietet, ab einem Stichtag jeden zurückzunehmen. Dann muss Großbritannien im Rahmen seines Gesetzes und seiner Regeln entscheiden, welche Prüfungen, Zulässigkeitsprüfungen, notwendig sind, aber dass Frankreich sicher ist, werden englische Gerichte nicht infrage stellen. Wenn das ab einem Stichtag funktioniert und wenn die Rückführungen nach Frankreich schnell erfolgen würden, dann würde Frankreich entlastet sein, müsste nicht hunderte Polizisten mehr an die Grenze schicken, was sowieso nicht funktioniert und die Zahl der Menschen, die den Ärmelkanal überqueren, würde fallen. Warum sollte Frankreich oder Deutschland zusammen mit Frankreich so etwas anbieten? Wenn man im Gegenzug vom Vereinigten Königreich erfragt, dass dieses pro Jahr 40 000 in Frankreich, in Deutschland, in der EU lebende Flüchtlinge, die den Wunsch haben, nach Großbritannien zu gehen oder Asylantragsteller, die eine Verbindung zu Großbritannien haben, aufnimmt. Also legale Wege anbieten, Rückführung ab einem Stichtag, um das Schmugglermodell zu zerstören. Und dort, wo es sichere Staaten gibt, kann man solche Lösungen finden, die nicht gegen die Flüchtlingskonvention oder Menschenrechte verstoßen. Und die Schwierigkeit besteht darin, dass wir dazu natürlich sichere Staaten brauchen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, vielen Dank. Herr Seif bitte wieder, für die Union.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Beate Gminder und zwar haben Sie in Ihrer schriftlichen Vorbereitung ausgeführt: „Gemeinsames Europäisches Asylsystem, gestützt auf vier Säulen.“ Unter Säule zwei beschreiben Sie die verschiedenen Datensysteme und Registrierung; dazu gehören das Schengener Informationssystem, das Einreise-/Ausreisensystem, das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem. Sie beschreiben die Interoperabilität, wie wichtig die ist. Und natürlich auch EURODAC, also die Erfassung von Asylbewerbern. Wenn Sie einmal kurz beschreiben, wie ist der Verfahrensstand? Und vor allem wie setzt die Europäische Union diese Dinge in der Zukunft durch, wenn sie feststellt, dass Mitgliedsstaaten sich nicht daran halten? Denn es handelt sich um ein erhebliches Sicherheitsrisiko, wenn Personen, die in die Europäische Union kommen, nicht erfasst werden. Vierte Säule: Wir haben, glaube ich, alle gesagt und sind der Meinung, die Zusammenarbeit mit Drittländern ist sehr wichtig, die Unterstützung der Partnerländer, auch im Bereich Grenzmanagement und vor allen Dingen auch gegen die Schleusung von Migranten, aber auch die Bekämpfung der Fluchtursachen, Rückübernahmeabkommen und natürlich auch, und Herr Lindh grinst, Migrationskooperationen, die sind total wichtig für ein funktionierendes System, dass wir auch dieses Nichtfunktionieren in der Zukunft aufbrechen. Aber es ist natürlich nicht nur ein Anteil der EU, der geleistet werden muss, sondern auch der Mitgliedsstaaten. Wie stellen Sie sicher, dass Kapazitäten und Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten genutzt werden, um hier gemeinsam mit der EU möglichst schnell die Migrationsabkommen auf- und auszubauen? Denn es dürfen keine Parallelstrukturen entstehen. Es wäre gut, wenn wir hier unsere Kräfte bündeln. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Gminder, Sie haben vier Minuten.

SV **Beate Gminder** (EU-Kommission): Danke für die Fragen. In der Tat ist es für uns sehr wichtig, dass die Grenz-IT-Systeme miteinander verknüpft



sind und wir arbeiten auch sehr intensiv daran. Die Idee ist, und das ist auch bereits alles verabschiedet, dass sie ab November in Kraft treten und dass dann vor allem jeder, der mit einem Visum ein- und ausreist, registriert wird, sodass wir ganz genau wissen, wer sich in der Europäischen Union befindet. Das ist ein ganz wichtiges Ziel.

Die EUROWAC-Verordnung befindet sich im Verhandlungsprozess, ist im Moment im letzten Gespräch, im sogenannten Trilog zwischen dem Rat und dem Parlament und dort wird die konkrete, wichtige Neuerung sein, dass nicht nur Anträge registriert werden, sondern dass Personen registriert werden, sodass wir dann daraufhin wissen, welche Menschen genau in der EU Asyl beantragt haben oder irregulär eingereist sind und damit eine klare und bessere Datenlage haben. Dies durchzusetzen, ist eine sehr wichtige Aufgabe, an der wir auch jetzt schon arbeiten. Eine Möglichkeit sind die Schengen-Überwachungsmissionen, die die Kommission zusammen mit den Mitgliedsstaaten regelmäßig umsetzt. Eine andere Möglichkeit sind natürlich die schon erwähnten Vertragsverletzungsverfahren, aber es gibt auch immer mehr Grenzen dieses Vertragsverletzungsverfahrens: Wir haben mit Ungarn schon verschiedene Verfahren bis zum Gerichtshof geführt und Ungarn hat trotzdem immer noch kein Asylrecht eingeführt und wir befinden uns jetzt in der Beantragung von Strafzahlungen.

Wenn es um die Zusammenarbeit mit Drittstaaten geht, sind wir natürlich der Meinung, je mehr wir zusammenarbeiten als „Team Europa“, desto effizienter und effektiver sind wir. Und ich kann ein ganz konkretes Beispiel nehmen: Wir haben den „Visa-Hebel“ bei Gambia benutzt und alle zusammen im Rat beschlossen, dass bei Gambia Visa-Erleichterungen nicht mehr so umgesetzt werden, wie ursprünglich beschlossen. Daraufhin hat Gambia angefangen, wieder Rückführungen aufzunehmen und zu gestatten. Wir denken, dass wir das *alle gemeinsam zusammen* in Rückführabkommen, die zum Teil mit der EU bestehen, zum Teil mit ein/zwei anderen Mitgliedsstaaten bestehen, weiter intensiv betreiben sollten, um nicht nur Partnerschaft mit einer Rückführungsperspektive, sondern auch

Partnerschaft mit der Perspektive auf legale Migration zu schaffen. Weil wir haben als Europa auch ein ganz großes Interesse, legale Migration zu ermöglichen und sind darauf angewiesen, dass Arbeitskräfte zu uns kommen und hier auch integriert werden. Und da von Anfang an eine gemeinsame Kooperation mit einem Drittstaat aufzubauen, ist für uns ein entscheidendes Ziel. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Pahlke bitte für die Grünen.

Abg. **Julian Pahlke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Vielleicht einmal vorweg: Ich finde es etwas seltsam, die Kommission als Sachverständige zu hören. Denn wenn wir die Kommission nach ihrer Meinung fragen, dann laden wir die Kommission ein. Und in einer Sachverständigenrunde laden wir eigentlich externe Experten ein, die hier nicht ihre eigenen Gesetzesentwürfe kommentieren – das ist eine Konstellation, die mir zugegebenermaßen etwas neu und befremdlich erscheint.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Das Benennungsrecht bleibt uns überlassen!

Abg. **Julian Pahlke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Die erste Frage, die ich hätte, wäre an Frau Josefine Liebl: Wir haben in der Vergangenheit oft, auch schon zu Seehofer-Zeiten über Verteilung und Solidaritätsmechanismen in der EU gesprochen. Glauben Sie, der Ansatz der flexiblen Solidarität, so wie er jetzt aktuell im Rat beraten wird, ist dazu in der Lage, genau diesen Bedarf nach Solidarität und Lastenteilung innerhalb der EU gerecht zu werden – insbesondere, wenn Sie die Prozesse jetzt gerade um den sogenannten Solidaritätsmechanismus, den VSM (Voluntary Solidarity Mechanism), betrachten?

Und dann die zweite Frage, an Herrn Braunsdorf von Ärzte ohne Grenzen: Sie arbeiten in den Staaten, mit denen auch Abkommen bestehen, sind dort vor Ort aktiv. Was ist Ihr Fazit aus der Arbeit dort? Was sind Ihre Learnings? Was erleben Ihre Teams praktisch dort jeden Tag?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Liebl.



SV Josephine Liebl (ECRE): Ja, vielen Dank für die Frage. Zur Diskussion zum Solidaritätsmechanismus und vielleicht auch anschließend zu meiner letzten Antwort zu den Empfehlungen für die Bundesregierung und diesen Mini-Deals: Unserer Meinung nach und dadurch, dass der Vorschlag zur Reform von Dublin nicht wirklich die Verantwortung des Ersteinreiselandes verändert, ist die zweitbeste Möglichkeit ein Solidaritätsmechanismus. Ich glaube, das ist auch etwas, was wir unter der französischen Ratspräsidentschaft gesehen haben in diesem schrittweisen Ansatz, das ist etwas, was im Rat mehrheitsfähig ist, in Kombination mit einer Verstärkung der Verantwortung von Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen, wie zum Beispiel durch das Screening-Verfahren oder EURODAC. Was für uns dabei sehr wichtig ist, ist, dass es einen funktionierenden, permanenten Solidaritätsmechanismus gibt und das Screening zusätzlich einen unabhängigen, rechtstaatlichen Monitoring Mechanismus beinhaltet. Flexibilität ist im Moment ein wenig das Passwort in der Verhandlung. Das kann man auch wiederum verstehen in der Verhandlungslogik, aber es ist natürlich so, dass Flexibilität auch immer wenig Vorhersehbarkeit im System bedeutet. Das heißt, dass wir es wahrscheinlich oder eventuell nicht schaffen werden, aus diesen ständigen politischen Verhandlungen herauszukommen. Und da besteht unserer Meinung nach eine sehr, sehr große Gefahr. Vielen Dank.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Und Herr Braunsdorf bitte.

SV Felix Braunsdorf (MSF): Vielen Dank für die Frage. Zu Griechenland habe ich ja schon einiges ausgeführt. Und es verwundert mich immer noch, dass diese Deal-Politik weitergeführt werden soll, auch mit anderen Ländern, wo wir doch gesehen haben, dass der EU-Türkei-Deal in seiner Umsetzung gescheitert ist und die Auswirkungen auf den griechischen Inseln bis heute zu sehen sind. Was andere Kooperationen angeht, kann ich das Beispiel Libyen bringen. MSF ist eine der Organisationen, die noch vor Ort sein können, unter sehr schwierigen Umständen. Wir beobachten, dass Menschen, die von der sogenannten libyschen Küstenwache zurückgeführt werden, in Folterknäste

kommen – und das ist alles bekannt, wir haben das alles schon tausendmal gehört! Sie werden dort zu Tode geprügelt, sie verhungern da, sie werden gefoltert und das alles unter sehenden Augen der Europäischen Union und unter deren Mithilfe. Denn über Instrumente, die die Europäische Union hat, werden Akteure in Libyen weiter ausgebildet, ausgerüstet und von daher trägt die EU da auch eine Mitschuld! Und weil auch immer wieder von den sogenannten Schmugglern gesprochen wird: Wir, die Europäische Union, unterstützen diese Schmuggler, denn die Schmuggler sind zum Teil die libysche Küstenwache. Sie sind verbunden mit diesen kriminellen Netzwerken und wenn wir von Aufrüstung der libyschen Küstenwache sprechen, dann können wir auch davon sprechen, dass wir diese Schmuggler ausrüsten, indem sie illegale Rückführungen nach Libyen durchführen. Also das ist die Situation in den griechischen Lagern. Und auch jeder weitere Deal, der dazu führt, dass die Rückführungen weitergeführt werden, führt zu diesem Leid und Elend in diesen Folterknästen. Und das können wir als Ärzte ohne Grenzen nur beobachten vor Ort und darüber berichten, aber wir hoffen auch, dass das irgendeinen Effekt hat auf die Programmierung von Instrumenten auf europäischer Ebene. Vielen Dank.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Vielen Dank. Und zur AfD-Fraktion, Dr. Curio.

Abg. Dr. Gottfried Curio (AfD): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine weiteren beiden Fragen gehen an Prof. Dr. Koopmans. Vielleicht können Sie auch gegebenenfalls die Kommentierung von Prof. Thym mit einbeziehen. Es geht da vor allem um das in Ihrer Stellungnahme verbundene Vorhaben einer Verlagerung von Asylverfahren in Länder außerhalb der EU mit dem Gedanken, das könne zu einer substanziellen Reduzierung der illegalen Migration führen. Und dann dem weiteren Gedanken, *nur* das könne zu einer – gegeben die bisherigen Trägheitsmomente und das Scheitern bisheriger GEAS-Novellenversuche – *nur* das könne zu solch einer substanziellen Reduzierung führen. Was ist da das entscheidende Argument, vielleicht können Sie das noch einmal darlegen? Geht es darum, dass es Australien etwa durch solch



eine Politik geschafft hat, das Sterben auf den Seewegen nach Australien vollständig zu beenden, sozusagen der effektive Erfolg gibt Recht, die positive humanitäre Folge? Oder ist es mehr die Tatsache, dass der Schutzanspruch nicht dasselbe ist, wie der Anspruch auf ein Wunschzielland? Also was würden Sie da nach vorn stellen in der Motivation, dem Hintergrund dieses Weges? Und ähnliche Frage auch wieder: Würden Sie nicht auch sagen, da das ja impliziert, dass die entsprechenden Länder – Senegal, Tunesien, Moldau, Albanien, sichere Herkunftsstaaten ihrerseits sein müssten, doch das ja dann ein erster Schritt wäre, das zum Beispiel mit Tunesien umzusetzen.

Und die zweite Frage, spiegelbildlich jetzt zu der Frage an Prof. Dr. Thym: Wenn Sie das jetzt kontrastieren mit dem anderen Modell, das Verfahren Vor-Asylprüfung an den Außengrenzen, wo würden Sie die Vor- und Nachteile zwischen diesen beiden Systemen sehen in rechtlicher wie in pragmatischer Hinsicht? Was kann das eine System vielleicht besser als das andere? Vielen Dank.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Herr Prof. Koopmans, Sie haben ja gleich vier Minuten Zeit. Einfach, weil wir ja Klarheit hier im Raum brauchen: Also ich verstehe Sie so, dass Sie für die Abschaffung des individuellen Rechts auf Asyl eintreten, zugunsten von freiwilligen Kontingenten, die dann im Belieben der Nationalstaaten liegen.

SV Prof. Dr. Ruud Koopmans (Humboldt-Universität): Vielleicht kann ich damit anfangen, dieses Missverständnis aufzuklären. Weil es geht nicht darum, das individuelle Asylrecht abzuschaffen – es geht nur darum, das Recht von Individuen auf ein Asylverfahren in Europa einzuschränken. Und das ist nicht das Gleiche. Das ist auch der Fall in dem, was Herr Knaus jetzt vorschlägt in Bezug auf Großbritannien und Frankreich, da geht es ja auch nicht um eine Einschränkung des individuellen Asylrechts, da geht es nur darum, dass Frankreich diese Asylverfahren durchführen muss und dass damit den Menschen der Anreiz weggenommen wird dafür, sich in ein Boot zu setzen und den Ärmelkanal zu überqueren. Im Gegenzug dazu, auch im Vorschlag von Herrn Knaus, gibt es dann tatsächlich so etwas wie eine Kontingentlösung, nach der dann

andere europäische Staaten, Frankreich voran, versprechen, dass sie Kontingente von Flüchtlinge aus Frankreich oder anderen EU-Staaten aufnehmen. Das ist eigentlich genau das gleiche Prinzip, nur kann man dieses Prinzip natürlich auch auf andere Länder als nur Frankreich und Großbritannien anwenden. Voraussetzung ist natürlich tatsächlich, dass diese Drittstaaten das internationale Flüchtlingsrecht respektieren und wie Herr Thym angemerkt hat, dass jetzt vielleicht die Anforderungen im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention etwas höher als im Fall von Australien liegen sollten, aber auch diese Anforderungen sind dann eine Frage von Verhandlungen mit Drittstaaten, damit sichergestellt und auch natürlich regelmäßig überprüft wird, dass diese Standards eingehalten werden.

Und Sie haben gefragt, Herr Curio, worauf die Erwartung beruht, dass das tatsächlich zu einer substanziellen Reduzierung der irregulären Migration führen wird. Ja, zu allererst natürlich die australische Erfahrung, die gezeigt hat, dass das tatsächlich funktioniert. Und sogar gibt es diese australische Erfahrung zweimal, sie wurde ja Anfang der 2000er eingeführt von einer konservativen Regierung und war innerhalb sehr kurzer Zeit hundertprozentig effektiv in der Reduzierung der Todeszahlen auf den Meeren um Australien herum. Das wurde dann abgeschafft von der Australian Labor Party, da gingen die Todeszahlen wieder in die Höhe, bis dann, ich habe das Zitat gebracht von der Premierministerin der Labor-Regierung, die dann entschied, doch zurückzukehren zu der Politik der konservativen Vorgängerregierung – und wieder gingen die Todeszahlen herunter auf absolut Null! Also empirisch wirkt es. Das ist ganz unabhängig von normativen Fragen. Dann theoretisch gesehen, also migrationstheoretisch: Was ist der Anreiz, warum setzen sich Menschen in ein Boot über den Ärmelkanal oder über das Mittelmeer? Das ist in den meisten Fällen nicht, weil sie direkt von Krieg oder politischer Verfolgung bedroht werden, an dem Punkt, wo sie sich in das Boot setzen. Die syrischen Flüchtlinge waren nicht in der Türkei verfolgt, sie waren nicht in der Türkei einem Bürgerkrieg ausgesetzt, also war es etwas anderes, was sie dazu bewogen hat, nach Europa zu kommen. Und das ist die Tatsache,



dass es in Europa einfach bessere Lebensumstände für die Flüchtlinge als in der Türkei gibt; und auch bessere Umstände in Deutschland als in Griechenland, das wurde schon angemerkt. Also natürlich, da hat Herr Demir völlig Recht, aus der Sicht der Flüchtlinge ist es völlig verständlich, dass diese Menschen diese Entscheidung treffen, aber wenn man tatsächlich etwas unternehmen will, um das Massensterben im Mittelmeer und letztlich jetzt auch auf dem Ärmelkanal zu beenden, dann muss man etwas machen, um den Anreiz dafür wegzunehmen. Und das kann und soll man tun im Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsrecht, das heißt nicht den individuellen Anspruch auf ein Asylverfahren abzuschaffen. Aber es gibt im internationalen Flüchtlingsrecht keinen Anspruch auf ein Asylverfahren ausgerechnet in Europa und schon gar nicht ausgerechnet in Deutschland. Also es ist machbar im Rahmen des internationalen Flüchtlingsrechts.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Kollege Thomae von der FDP.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank. Auch ich hätte noch eine Frage zum Themenkomplex Screening/Vorprüfung, was ja auch ein Teil des europäischen Gesetzes ist, an Frau Gminder und an Herrn Prof. Koopmans. Der Teil, der Frau Gminder wahrscheinlich betrifft, ist die Frage, wiederum ähnlich wie die Frage, die ich vorhin Herrn Thym stellte: Nach welcher Rechtsordnung / welchem Rechtsregime soll dieses Screening, diese Vorprüfung vonstattengehen? Nach der Rechtsordnung des Ersteintrittslandes oder einer übergeordneten, supranationalen Rechtsordnung? Was ist, wenn diese Vorprüfung negativ ausfällt? Gibt es dann da ein Rechtsmittel dagegen? Oder tritt man da in die Rückführung ein? Da muss es ja auch die Möglichkeit geben, gegen das Screening-Ergebnis vorzugehen. Und dann ist die Frage: Was ist genau der Gewinn des Ganzen? Das wäre der Teil, der an Frau Gminder gerichtet ist.

Und der Teil, der eher an Herrn Koopmans gerichtet ist: Sehen Sie die Möglichkeit einer Vorprüfung, eines solchen Screenings ebenfalls als Möglichkeit an, um die Zahl der Menschen, die keine Bleibeperspektive haben, zu reduzieren?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Dann nach Brüssel bitte, Frau Gminder.

SV **Beate Gminder** (EU-Kommission): Ja, also auch im Screening-Verfahren wird es eine Möglichkeit geben, dagegen vorzugehen. Im Screening-Verfahren werden Sie ja nur zugeteilt in ein anderes Verfahren, sprich: Sie kommen in das geregelte Asylverfahren oder in das Grenzschutzverfahren oder, falls Sie keinen Antrag auf Asyl stellen und Sie irregulär eingereist sind, kommen Sie in das Rückführungsverfahren. In all diesen drei Verfahren sind die üblichen Rechtsmittel dann auch vorgesehen. Und natürlich kann es sein, dass jemand, der im Grenzverfahren ist, dann auch in das geregelte Verfahren kommt. Also, das Screening-Verfahren ist wirklich nur eine Möglichkeit, an der Grenze sozusagen eine ganz kurzfristige, auf fünf Tage begrenzte Entscheidung zu treffen, im welchen Verfahren der oder die Ankommende weiter behandelt wird.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Prof. Koopmans bitte.

SV **Prof. Dr. Ruud Koopmans** (Humboldt-Universität): Ja, vielen Dank, Herr Thomae. Natürlich sollte Teil eines solchen Vorschlages auch sein, dass es eine Vorgabe gibt – die muss es ja auch geben, aus einigen offensichtlichen Gründen: Erstens müsste geprüft werden, ob jemand, der sich an, ich sage einmal der türkisch-bulgarischen Grenze meldet, ob diese Person nicht aus der Türkei stammt. Weil dann wäre natürlich die Bedingung, dass wir davon ausgehen können, dass diese Person nicht in der Türkei verfolgt oder von Krieg bedroht wird, nicht gegeben, wenn es um einen türkischen Dissidenten gehen würde, hat dieser natürlich ein Recht auf ein Asylverfahren in der Europäischen Union, weil wir sind da das Direktaufnahmeland, sozusagen. Das wäre das Erste.

Das Zweite, was geprüft werden muss – ist übrigens auch vorgesehen in den dänischen und britischen Plänen bezüglich Ruanda – ich bin übrigens kein Befürworter von Ruanda, aber nichtsdestotrotz: In beiden Regelungen ist vorgesehen, dass Menschen, die selbst aus Ruanda stammen, nicht



nach Ruanda geschickt werden. Auch das muss natürlich geprüft werden. Dann kann man andere Kriterien mit hinzunehmen, die Menschen sehr wohl Zugang zum europäischen Asylverfahren geben, zum Beispiel, wenn Menschen direkte Familienmitglieder in der EU haben, oder wenn sie einer medizinischen Behandlung bedürfen, die nur in Europa gewährleistet ist – übrigens zwei Ausnahmen, die auch in dem dänischen Gesetzesvorhaben sind.

Und man kann es auch umgekehrt machen, man kann ja auch sagen: Okay, wir behalten das Recht auf ein individuelles Asylverfahren in Europa „mit Ausnahme von ...“. Das wäre dann eine Negativliste von Gruppen, auf die dann diese Verlagerung an Drittstaaten angewendet wird. Und die erste Gruppe, die dafür in Betracht kommt, sind Menschen, die keine Identitätsdokumente vorweisen können, und das auch nach einer bestimmten Frist nicht. Das ist auch die Gruppe, die die meisten Probleme bei der Integration und im Sicherheitsbereich verursacht. Also man kann da ganze Listen von positiven und negativen Merkmalen anwenden, die für eine solche Vorprüfung angewendet werden könnten. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Frau Büniger.

Abg. **Clara Büniger** (DIE LINKE.): Ja, vielen Dank. Vielen Dank auch an die vielen Sachverständigen, die jetzt eigentlich das bestätigt haben, was mir im Vorhinein schon klar war. Denn der Vorschlag der Kommission ist ein schwerer Rückschritt für den Flüchtlingsschutz in der EU. Statt Verbesserungen zu überdenken, wie zum Beispiel das Ersteinreise-Prinzip, bastelt man an einer weiteren Entrechtung von Asylsuchenden nach einer Blaupause der griechischen Hotspots wie Moria. Denn eine Umsetzung des EU-Pakets würde im Wesentlichen bedeuten, dass Lager wie Moria als Regel etabliert werden, um das einmal ganz einfach darzustellen. Die Bundesregierung darf meiner Meinung nach, wenn sie sich als Fortschrittskoalition sieht und einen Paradigmenwechsel in der Asylpolitik ernsthaft möchte, diesen Vorschlägen nicht zustimmen. Ganz heruntergebrochen geht es hier ganz klar um eine Entrechtung innerhalb der EU und wir sehen

das in Staaten wie Ungarn: Die Kommission ist hier einfach vielen Vorschlägen der Visegrád-Staaten gefolgt und das bedeutet einen Abbau von Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit. Und deshalb möchte ich jetzt Frau Judith fragen: Sie haben in Ihrer Stellungnahme ja eindrucksvoll auf die systematischen Menschenrechtsverletzungen und Pushbacks an der Außengrenze hingewiesen. Umso wichtiger wäre ein effektives und unabhängiges Menschenrechts-Monitoring an den Grenzen. Können Sie dazu vielleicht noch einmal etwas sagen? Und es klang jetzt so von Frau Gminder, als wenn Minderjährige vom Grenzverfahren ausgenommen wären. Also der Artikel 41 im Vorschlag der Kommission, der mir vorliegt, der sieht vor, dass auch minderjährige Kinder inhaftiert werden. Deshalb wäre meine Frage an Frau Judith, ob sie auch noch einmal etwas zum Kindeswohl sagen kann. Und letzten Endes noch, wenn man das Massensterben tatsächlich beenden möchte auf dem Mittelmeer, beziehungsweise die Entrechtung an der Außengrenze, das, was jetzt auch von Herrn Koopmans bestätigt wurde, dass er sich für eine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes einsetzt, wäre meine Frage an Sie: Wozu darf man auf keinen Fall zustimmen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): So Frau Judith, Sie können das jetzt zu zwei Fragen bündeln und haben das letzte Wort.

SV **Wibke Judith** (PRO ASYL): Ja, vielen Dank. Vielleicht ganz kurz zum Einstieg würde ich nur kurz noch den Kommentar machen, dass es auch in Papua-Neuguinea und Nauru zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen an den Flüchtlingen gekommen ist und Papua-Neuguinea die Zusammenarbeit mit Australien aufgekündigt hat. Also das zeigt wieder die Abhängigkeit von dann eben solchen Drittstaaten und wir haben ja auch gegebenenfalls eine leicht andere Grenzsituation, als Australien sie hat.

Ich war tatsächlich auch etwas überrascht, dass Frau Gminder gerade gesagt hat, dass Kinder und Vulnerable vom Grenzverfahren ausgeschlossen sind. Also so lese ich die Vorschläge der Kommission explizit nicht, die nämlich vorsehen, dass Kinder über 12 Jahren mit ihren Familien durchaus ins Grenzverfahren kommen können, was auch eine



Abweichung und Ignoranz eigentlich der Kinderrechtskonvention ist, die ja klar Kinder als Person unter 18 Jahren oder minderjährig definiert. Es ist auch aus unserer Sicht klar, dass die Umstände im Grenzverfahren überhaupt nicht für Kinder geeignet sind, dass dort Vulnerabilitäten gar nicht erkannt werden, sich die Menschen damit auch gar nicht dagegen wehren können, einem Grenzverfahren zugeteilt zu werden und auch dafür im Übrigen nichts vorgesehen ist in den Vorschlägen, wie die Menschen, wenn sie erheblich traumatisiert sind, wenn sie gefoltert werden, eigentlich andere Bedingungen im Verfahren bräuchten, wie sie das den Behörden klarmachen könnten, insbesondere wenn unabhängige Unterstützung kaum möglich ist unter den Bedingungen. Gerade, wenn der Fall Instrumentalisierung vorliegen würde, könnten die Mitgliedsstaaten auch alle Asylverfahren in die Grenzverfahren nehmen, also auch alle Kinder, alle Vulnerablen.

Ich denke, es ist eigentlich auch in dieser Runde inhaltlich klar oder allen klar, dass die Pushbacks wirklich massive Menschenrechtsverletzungen sind, die aufhören müssen, aber auch da sind die Vorschläge, die aktuell diskutiert werden, viel zu kurz aus unserer Sicht. Also im Screening wird ja ein Monitoring von der Kommission schon vorgeschlagen. Das wird im Rat bislang in den Diskussionen noch einmal abgeschwächt. Im Parlament könnte morgen ein etwas stärkeres Screening vorgeschlagen werden, was auch alle Grenzschutzmaßnahmen umfasst. Das ist natürlich ein bisschen besser, aber aus unserer Sicht wäre das wirklich ein guter Weg, um zu versuchen, gegen diese Pushbacks vorzugehen, also ein starkes, unabhängiges Menschenrechts-Monitoring. Im vergangenen Jahr hat Pro Asyl eine Machbarkeitsstudie mitfinanziert, übrigens auch von Fraktionen aus dem Europäischen Parlament mitfinanziert, die eben gerade aufzeigt, wie das gehen könnte: Also zum Beispiel auf bestehende Einrichtungen, wie Menschenrechtsinstitute und Antifolterstellen zurückgreifen, dass die ein Konsortium bilden und dass es quasi eine Art solidarischen Menschenrechtsschutz an den Außengrenzen gibt, ähnlich wie bei Frontex der Grenzschutz gestaltet wird und damit Grenzschutz endlich auch mit Rechtsschutz gekoppelt wird.

Wichtig sind hierfür umfassende Untersuchungsbeugnisse, ein Zugangsrecht ohne vorherige Anmeldung und natürlich auch ausreichende finanzielle Kapazitäten. Das wäre auch gut, wenn das einmal in eine Pilotphase gebracht werden könnte. Und wir denken durchaus, dass auch Deutschland hier vorangehen könnte, um auch gegenüber anderen Mitgliedsstaaten zu signalisieren: Wir machen hier was, wir schauen auch bei uns hin, um dann auch gegenüber anderen Mitgliedsstaaten zeigen zu können: So kann es gehen.

Ich hatte am Anfang gesagt, wir sehen vor allen Dingen drei große Punkte als Gefahr für den Flüchtlingsschutz und das sind natürlich auch die Punkte, in denen wir uns erhoffen, dass die Bundesregierung klare menschenrechtliche rote Linien ziehen wird: Das sind eben die Verschärfung von sicheren Drittstaaten, beziehungsweise der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag gesagt: Asylanträge sollen inhaltlich geprüft werden in der EU – daran sollte sie sich unserer Meinung nach halten. Das Gleiche gilt bezüglich der Fiktion der Nichteinreise, die eben aus unserer Sicht in der Praxis mit Inhaftierung umgesetzt werden wird. Auch, wenn man das Leid an den Außengrenzen beenden will, ist das eine wichtige Maßnahme, sich dagegen zu stellen. Um eben auch die verpflichtenden Grenzverfahren dagegen zu stärken, wäre aus unserer Sicht wichtig: Rechtsschutz, die Situation vulnerabler Menschen, sich auch für ein solidarisches Aufnahmesystem einsetzen. Wir haben gehört, wir sehen bei der Ukraine ist es möglich. Also auch diese positiven Impulse mitnehmen. Und eben wirksame Maßnahmen gegen Pushbacks. Danke schön.

StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD): Ja, vielen Dank. Mit Blick auf die Uhr ist jetzt noch Zeit für einen kleinen Nachklapp. Ich habe dazu eine Wortmeldung von Herrn Oster.

Abg. Josef Oster (CDU/CSU): Ja, Herr Vorsitzender, verehrte Kolleginnen und Kollegen, bevor wir zum Schluss kommen, möchte ich eine Bemerkung hier nicht unkommentiert stehenlassen: Der Kollege Pahlke von den Grünen hat unsere Sachverständigenbenennungen eben in einer Art und Weise kriti-



siert, die mich doch zu einem Kommentar herausfordert und die mich noch einmal darauf hinweisen lässt, Herr Pahlke: Das ist hier eine Sachverständigenanhörung und keine Anhörung von Nichtregierungsorganisationen, was Ihnen möglicherweise am liebsten wäre. Es geht um Sachverstand und pauschal in Zweifel zu ziehen, dass ein Vertreter oder eine Vertreterin der Europäischen Kommission keine Sachverständige sein kann, ist ja geradezu aberwitzig! Die Europäische Kommission hat große Teile dessen, was wir hier diskutiert haben, umzusetzen und hat zum Glück ein großes Expertenwissen im Bereich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, also von daher muss ich das in aller Entschiedenheit zurückweisen und will das mit dem Hinweis verbinden: Eine Sachverständigenanhörung dient dazu, sich auch gegenteilige Meinungen anhören zu müssen – auch darum geht es hier, Herr Pahlke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Das war jetzt eine Antwort, sonst kommen wir da einen Dauerdiallog. Ich sehe sonst keine weiteren Wortmeldungen. Dann können wir die Anhörung schließen.

Abg. **Julian Pahlke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Aber er hat mich direkt angesprochen.

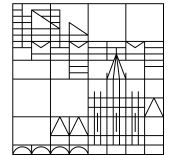
StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, aber es war ja auch eine Reaktion. Insofern glaube ich, können wir das jetzt dabei stehenlassen. Es ist natürlich das Recht der Fraktionen, unbenommen von allen hier im Raum Sachverständige zu benennen. Aber genauso kann die Auswahl der Sachverständigen auch von anderen Fraktionen kritisiert werden. Das hat jetzt beides stattgefunden und ich glaube, das können wir jetzt so auch stehenlassen.

Ich möchte am Ende der Sitzung in Erinnerung rufen, dass sich unser Land nach dem Zweiten Weltkrieg entschieden hat, in seiner Verfassung das Recht auf politisches Asyl aufzunehmen. Nicht aus Gründen der Humanität und nicht aus Gründen eines schlechten Gewissens, sondern aus der Erfahrung, dass es eigene Staatsbürger waren, die an den Grenzen, die am Wohl und Wehe von Beamtinnen und Beamten gescheitert sind und nicht mehr herauskamen und dadurch ihr Leben verloren haben.

Und es mag auch eine kleine Differenzierung sein, dass selbst ein ehemaliger Bundeskanzler, Willy Brandt, natürlich unter falscher Identität und mit gefälschten Papieren das Land verlassen hat, weil er anders das Land gar nicht mehr hätte verlassen können. Deswegen bin ich froh, dass diese Anhörung ergeben hat, dass keine*r der Sachverständigen das individuelle Recht auf Asyl infrage gestellt hat und ich wünsche vor diesem Hintergrund allen, die jetzt praktisch mit dieser Vielfalt an Informationen und Einschätzungen im konkreten Alltag arbeiten müssen, namentlich Frau Dr. Hornung und Frau Gminder in Brüssel, ein „gutes Händchen“, dass sie nach vorn bewegen können, was sicherlich jetzt nicht optimal zu lösen ist, aber schlechter wäre, wenn es einfach nur in der Blockade verhängen würde. In diesem Sinne wünschen wir Ihnen viel Erfolg auch bei den weiteren Beratungen. Ich schließe die Sitzung und wünsche Ihnen eine gute Woche. Vielen Dank.

Ende der Sitzung: 15:56

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB
Stellvertretender Vorsitzender



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt - Standort Konstanz
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78467 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 27. März 2023 über

Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems;

Antrag der Fraktion DIE LINKE: Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen, [BT-Drs. 20/681](#) vom 15. Februar 2022;

Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen, [BT-Drs. 20/684](#) vom 15. Februar 2022;

Antrag der Fraktion DIE LINKE: Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern, [BT-Drs. 20/2582](#) vom 5. Juli 2022.

Ich bedanke mich für die Einladung zu einem spannenden und überaus relevanten Thema. Meine schriftliche Stellungnahme umfasst zwei Teile: erstens eine Übersicht nebst inhaltlicher Anmerkungen zum Verhandlungsstand und der aktuellen Debatte; zweitens eine kommentierende Aufbereitung der zentralen Aspekte der Vorschläge mit einem Fokus auf diejenigen Themen, die für die deutsche Diskussion wichtig sind. Angesichts der kurzfristigen Einladung ist der zweite Teil eine nur punktuell angepasste Fassung einer Stellungnahme, die ich vor zweieinhalb Jahren über dasselbe Thema einreichte.¹

¹ Siehe *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur europäischen Flüchtlingspolitik, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)615 C](#) v. 26.10.2020.

Weitere Einzelheiten zu den vielschichtigen Reformvorhaben finden sich in einer Open Access-Publikation „Reforming the Common European Asylum System“, an der führende Wissenschaftler/innen aus ganz Europa mitwirkten.² In Kürze erscheint außerdem bei Oxford University Press eine 600-seitige Gesamtdarstellung aus der Feder des Autors über EUROPEAN MIGRATION LAW, die eine konzise Gesamtschau der zentralen Themen vom Grenzschutz über Asyl, Rückkehr und Integration bis hin zur Wirtschaftsmigration und der internationalen Zusammenarbeit mit rechtlichen Details verbindet und sich insofern als Einführungsbuch ebenso eignet wie als Nachschlagewerk für Expert/innen.³

I. Aktuelle Entwicklungen	3
1. Verhandlungsstand.....	3
2. Deutsche Illusion: Verteilungsquoten	7
3. Sekundärmigration & Fallstricke der Statistik	8
II. Bedeutsame Komponenten der Vorschläge	9
1. Screening als erster Verfahrensschritt	9
a. Begrenzter Neuigkeitswert	9
b. Rechtsschutz und Lebensunterhaltssicherung.....	10
c. Größere Rolle für die EU-Agenturen?	10
2. Faire und schnelle Grenzverfahren	12
a. Respekt für rechtsstaatliche Standards	12
b. Diskrepanz zwischen Gesetzesrecht und Rechtspraxis	13
c. Haftregeln: keine „geschlossenen Zentren“	15
d. Einstweiliger Rechtsschutz.....	16
3. Verhinderung der Sekundärmigration.....	18
a. Push- und Pull-Faktoren der Sekundärmigration.....	18
b. Folgen für die Reformdiskussion	20
c. „Zuckerbrot“: Berücksichtigung persönlicher Verbindungen	20
d. Schnellere Überstellungsverfahren	21
e. „Peitsche“: Sanktionen bei einer Rechtsverletzung	23
4. Erweiterter Familienbegriff.....	23
5. Staus Quo Reloaded: Zulässigkeit zweiter Asylverfahren.....	24
a. Beibehaltung des Zuständigkeitsübergangs.....	25
b. „Free Choice“ als Alternative?	26
6. Begrenzter Sozialleistungsausschluss	27
a. Umsetzungsmöglichkeiten in Deutschland	28
b. Fehlende Harmonisierung sonstiger Wanderungsanreize	29

² Siehe Daniel Thym und Odysseus Academic Network (Hrsg.), Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum (Nomos, 2022).

³ Siehe Daniel Thym, European Migration Law (Oxford University Press, 2023).

I. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

1. Verhandlungsstand

Die Reformdiskussion umfasst – je nach Zählart – bis zu elf Gesetzgebungsakte, die bisher als „Paketlösung“ behandelt und daher auch dann nicht isoliert angenommen werden, wenn die Verhandlungen für einen Rechtsakt abgeschlossen sind. Einzelne Vorschläge stammen von 2016; andere ergänzte die Kommission anlässlich der Präsentation des „Pakts“ im September 2020 (in einigen Fällen müssen die ursprünglichen Vorschläge sowie die Änderungsvorschläge gemeinsam gelesen werden). Der Umfang inhaltlicher Modifikationen variiert themenabhängig und auch der politische Dissens ist unterschiedlich ausgeprägt.

Derzeit bildet sich ein Druck, die Verhandlungen vor den Europawahlen im Mai 2024 abzuschließen.⁴ Angesichts der Eigenheiten des Brüsseler Betriebs würde es danach bis zu zwei Jahre dauern, bis ernsthaft neue Ergebnisse produziert werden könnten. Soweit eine Reform bis zu den Europawahlen scheiterte, würde eine Einigung also immer unwahrscheinlicher. Anfang 2024 wird sich zeigen, ob die Institutionen die Paketlösung aufschnüren, falls für einzelne Rechtsakte (insb. Dublin-Nachfolge, Asylverfahren, Instrumentalisierung) keine Verständigung möglich sein sollte. Meine Prognose wäre, dass dies passieren wird, um Handlungsbereitschaft zu signalisieren und einige sinnvolle und weniger kontroverse Reformen umzusetzen. Die zentralen Probleme blieben damit freilich ungelöst.

Einige – unter anderem aus NGO-Kreisen – plädieren immer proaktiver dafür, dass keine Reform besser sei als eine schlechte Form. Im politischen Betrieb bekennt sich hierzu bisher kaum jemand. Es könnte jedoch eine unerklärte Verhandlungsstrategie sein, eine Einigung durch überhöhte Forderungen scheitern zu lassen. Es wäre dies meines Erachtens ein schwerer Fehler, der die Glaubwürdigkeit der europäischen Asylpolitik unterminimierte und damit eine Negativspirale in Gang setzen könnte. Schon heute halten sich einige Mitgliedstaaten nicht an das europäische Recht, ohne dass in der Praxis viel passiert (Gerichtsverfahren gibt es entweder nicht oder sie dauern sehr lange). Vor allem jedoch bewirkte eine interne Blockade, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Organe dasjenige forcieren, was vor allem NGOs am heftigsten kritisieren: die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bis hin zur libyschen Küstenwache. Schon heute entwickelt sich diese Facette des „Neuen Pakts“ aus dem September 2020 überaus dynamisch. Die deutsche Bundesregierung sollte daher beherzt und engagiert für eine gute Reform kämpfen. Ein „German vote“ in Form einer Enthaltung stärkte im Zweifel nur die radikalen Kräfte. Eine Annahme von umstrittenen Rechtsakten im Wege der qualifizierten Mehrheit dürfte bei einer deutschen Enthaltung illusorisch sein.⁵

⁴ Siehe die Roadmap von Rat und Parlament gemäß [EP-Pressemitteilung](#) v. 7.9.2022.

⁵ Eine qualifizierte Mehrheit fordert die *positive* Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten, die zugleich mind. 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren, sodass eine Enthaltung bei Mehrheitsentscheidungen – anderes als bei einstimmigem Beschlüssen – faktisch wie eine Ablehnung wirkt.

Im Einzelnen geht es um folgende Rechtsakte:

Asylverfahrensverordnung

Vorschlag: [COM\(2016\) 467](#) i.V.m. [COM\(2020\) 611](#) (ein informell konsolidierter Text beider Vorschläge findet sich in Rats-[Dok 13884/21](#) v. 17.11.2021). *Stand der Dinge:* Der Rat kommt auf einer technischen Ebene voran, hinsichtlich der Verbindlichkeit und des Umfangs des Grenzverfahrens besteht jedoch Dissens. Ein neuer, komplexer Vorschlag ist eine Berechnung anhand von Aufnahmekapazitäten (Rats-[Dok. 7166/23](#) v. 10.3.2023). Das Parlament will seine Verhandlungsposition am 28.3.2023 festlegen.

Streitpunkte: obligatorische Verbindung von Asyl- und Rückkehrentscheidung; Umfang und Verbindlichkeit des Grenzverfahrens; Rückkehr-Grenzverfahren; Absenkung der Standards für sichere Herkunfts- und Drittstaaten auf die menschenrechtlichen Mindestanforderungen (Abkehr vom „gold plating“); Einzelheiten des Rechtsschutzes (sehr wichtig für die praktische Funktionsfähigkeit insb. von Grenzverfahren); Nichteinreisefiktion.

Erfolgswahrscheinlichkeit: Parlament und Rat haben teilweise entgegengesetzte Vorstellungen; vor allem jedoch dürfte eine Ausweitung der Grenzverfahren im Rat politisch gekoppelt sein an eine Reform der Dublin-Verordnung. Soweit ein großer Deal scheitert, könnten einzelne Reformschritte im Sinn einer Mini-Lösung realisiert werden.

Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Dublin-Nachfolge)

Vorschlag: [COM\(2020\) 610](#). *Stand der Dinge:* Der Rat diskutiert auf einer technischen Ebene über viele Fragen, nähert sich aber auch nicht ansatzweise einer Verständigung über die zentralen Streitpunkte (letzte Vorschläge u.a. Rats-[Dok. 15030/1/21 REV 1](#) v. 12.1.2022; und Rats-[Dok. 5465/23](#) v. 11.1.2023). Das Parlament will seine Verhandlungsposition am 28.3.2023 festlegen; sie wird weniger „revolutionär“ ausfallen als der fundamentale Neuan-satz, den das Parlament beim Vorgängervorschlag vorgelegt hatte.

Streitpunkte: eigentlich alles... Insbesondere Zuständigkeitsumfang der Ersteinreisestaaten; Behandlung von Personen, die auf hoher See aufgegriffen werden; Familienbegriff; Zuständigkeitsübergang bei Sekundärmigration; Umfang des Rechtsschutzes gegen eine Überstellungsentscheidung; Art und Verbindlichkeit von Solidaritätsmaßnahmen (Umverteilung, Rückkehrpartnerschaften, kompensatorische Zahlungen).

Erfolgswahrscheinlichkeit: nicht sehr hoch, jedenfalls für eine umfassende Reform, die im ersten Schritt voraussetzte, dass der Rat sich intern einigte. Allenfalls könnte eine abgespeckte Änderung den Status quo modifiziert fortschreiben. Ähnlich war dies im Jahr 2013, als die dysfunktionale Dublin II-Verordnung durch die heutige Dublin III-Verordnung ersetzt wurde, deren Grundstruktur den Status quo ante im Wesentlichen fortführte.

Verordnung über Krisensituationen und höhere Gewalt

Vorschlag: [COM\(2020\) 613](#) v. 23.9.2020. *Stand der Dinge:* Der Rat kommt meines Wissens nicht voran; das Parlament will seine Verhandlungsposition am 28.3.2023 festlegen.

Streitpunkte: Definition von Krise bzw. höherer Gewalt; verkürzte bzw. verlängerte Fristen im Asylverfahren (z.B. für das Grenzverfahren), um den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität zu geben; Suspension von Dublin-Rückführungen, wie sie Italien derzeit de facto – und illegal – bereits praktiziert. Einigkeit dürfte nur darin bestehen, dass – anders als ursprünglich vorgesehen –, die Massenzustromsrichtlinie nicht abgeschafft wird.

Erfolgswahrscheinlichkeit: eher gering.

Screening-Verordnung

Vorschlag: [COM\(2020\) 612](#) v. 23.9.2020. *Stand der Dinge:* Der Rat verständigte sich im vergangenen Jahr auf eine Leitlinie (Rats-[Dok. 9726/22](#) v. 15.6.2022). Das Parlament will seine Verhandlungsposition Ende April 2023 festlegen.

Streitpunkte: Nichteinreisefiktion/Haft; isolierter Rechtsschutz gegen Verfahrensschritte (vergrößert Komplexität); Umfang und Modi des Monitoring; Nichteinreisefiktion.

Erfolgswahrscheinlichkeit: hoch, soweit die Paketlösung aufgelöst wird – allerdings sind die Änderungen weniger weitreichend als häufig suggeriert (siehe unten).

Qualifikationsverordnung

Vorschlag: [COM\(2016\) 466](#) v. 13.7.2016.

Inhalt: kleinere Anpassungen.

Erfolgswahrscheinlichkeit: politische Einigung im Dezember 2022.

Aufnahmerichtlinie

Vorschlag: [COM\(2016\) 465](#) v. 13.7.2016.

Inhalt: kleinere Anpassungen diesseits wirklich einheitlicher Vorgaben für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerber/innen (siehe unten).

Erfolgswahrscheinlichkeit: politische Einigung im Dezember 2022.

Eurodac-Verordnung

Vorschlag: [COM\(2016\) 272](#) v. 4.5.2016 i.V.m. [COM\(2020\) 614](#) v 23.9.2020. *Stand der Dinge:* Der Trilog startete im Dezember 2022 oder steht kurz bevor.

Zentrale Inhalte: Ausbau der Datenbank für alle Aspekte von Asyl und Rückkehr (nicht nur Durchführung der Dublin-Verordnung); u.a. Zählung von Personen anstelle von Anträgen und damit eine bessere Vergleichbarkeit innerhalb Europas (siehe unten).

Erfolgswahrscheinlichkeit: hoch.

Resettlement-Rahmenverordnung

Vorschlag: [COM\(2016\) 468](#) v. 13.7.2016.

Zentrale Inhalte: verbindliche Vorgaben für die Auswahl von Resettlement-Ländern sowie das Verfahren, wobei die EU glücklicherweise auf extensive Vorgaben verzichtet; auch eine Resettlementpflicht beinhaltet die Verordnung nicht.

Erfolgswahrscheinlichkeit: politische Einigung im Dezember 2022 (oder in Kürze).

Rückführungsrichtlinie

Vorschlag: [COM\(2018\) 634](#) v. 12.9.2018. *Stand der Dinge:* Der Rat ist sich einig (Rats-[Dok. 9620/19](#) v. 23.5.2019), das Parlaments bisher nicht (was eine Verhandlungstaktik sein könnte, wenn die Berichtstersterin den Status quo als vorzugswürdig erachtet).

Streitpunkte: einheitliche Vorgaben für die Fluchtgefahr als zentralen Haftgrund; punktuelle Verschärfungen bei Haft und Rechtsschutz; Rückkehr-Grenzverfahren.

Erfolgswahrscheinlichkeit: unklar.

Nicht formal zum Asylpaket und der damit einhergehenden Paketlösung gehören zwei Vorschläge, die mittelbar jedoch mit diesem zusammenhängen.

Schengener Grenzkodex

Vorschlag: [COM\(2021\) 891](#) v. 14.12.2021. *Stand der Dinge:* Der Rat verständigte sich intern auf eine Verhandlungsleitlinie (Rats-[Dok. 14796/1/22](#) v. 21.11.2022). Eine Position des Parlaments soll im April 2023 gefunden werden.

Streitpunkte: Zurückweisung von illegal einreisenden Personen an den Binnengrenzen im Rahmen von gemeinsamen Grenzpatrouillen (Art. 23a), wobei der Kommissionsvorschlag erstaunlicherweise dazu schweigt, wie sich diese Option zum Asylrecht und der damit einhergehenden Einreiseberechtigung verhält⁶; Rechtsfolgen einer Instrumentalisierung durch Drittstaaten im Einreisekontext (jenseits Asyl, hierzu sogleich); längere Fristen für Binnengrenzkontrollen; graduelle Ausweitung der Schleierfahndung.

Erfolgswahrscheinlichkeit: mittel bis hoch, jdfis. soweit in den interinstitutionellen Verhandlungen einzelne Aspekte im Zweifel weggelassen werden.

Instrumentalisierungsverordnung

Vorschlag: [COM\(2021\) 890](#) v. 14.12.2021. *Stand der Dinge:* Die tschechische Ratspräsidentschaft scheiterte im Dezember 2022 mit dem Versuch, eine einheitliche Leitlinie festzulegen. Im Parlament gibt es heftigen Widerstand gegen den Vorschlag.

Streitpunkte: verlängerte Fristen und abgesenkte Aufnahmestandards für Asylbewerber/innen bei einer Instrumentalisierung durch Drittstaaten wie Belarus – nicht jedoch eine Aussetzung

⁶ Hierzu *Daniel Thym*, Interview: Zurückschicken von unerlaubt Eingereisten soll künftig erlaubt sein, [Die Welt am 4. Januar 2022, S. 4](#).

des Asylantragsrechts. Ein früherer, temporärer Vorschlag zu Gunsten von Litauen und Polen scheiterte, weil diese weitergehende Ausnahmen gefordert hatten.

Erfolgswahrscheinlichkeit: gering.

2. Deutsche Illusion: Verteilungsquoten

Im deutschen Diskurs hält sich hartnäckig die Vorstellung, dass alle Probleme gelöst seien, wenn einige „renitente“ Staaten wie Ungarn und Polen endlich einer quotenbasierten Verteilung von Asylbewerber/innen zustimmen. Dies übersieht dreierlei. *Erstens* betrafen selbst die weitgehenden Umsiedlungsbeschlüsse von 2015 nur Personen mit einer hohen Schutzwahrscheinlichkeit. Insbesondere im zentralen und westlichen Mittelmeer kommen jedoch viele Menschen ohne Schutzbedarf an, sodass eine Umverteilung hier wenig brächte (Italien forciert deshalb die Umverteilung aller aus Seenot Geretteten, was – wenn man sich hierauf einlässt – auch Menschen mit sehr geringer Erfolgswahrscheinlichkeit ganz legal nach Deutschland einreisen lässt). Eine quotenbasierte Umverteilung ist also nur ein Teil der Lösung, der insb. eine wirksame Rückkehrpolitik nicht erübrigt.

Zweitens hat sich der Wind in vielen Hauptstädten und auch in Brüssel gedreht. Menschen, die die Migration „ordnen und steuern“ wollen (wie es die alte Bundeskanzlerin gerne formulierte und es auch der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung sinngemäß formuliert), gelten dort inzwischen als großzügig. Offen wird vielerorts artikuliert, dass die irreguläre Migration „gestoppt“ werden soll, exemplarisch durch Asylverfahren in Drittstaaten oder eine Kooperation mit außereuropäischen Nachbarn. Hierbei handelt es sich naturgemäß um keine festen „Lager“, wohl jedoch um eine Neuausrichtung der Asylpolitik unter anderem durch die schwarz-grüne Regierung in Österreich sowie nordeuropäische Sozialdemokraten. Rechtspopulisten sind deutlich strenger und erschweren durch ihre Extrempositionen eine Einigung. Restriktiv sind inzwischen jedoch auch andere.

Drittens ignoriert die Forderung nach einer quotenbasierten Verteilung, dass diese – wie unten näher ausgeführt wird – als „technokratische Übersteuerung“ (*technocratic overreach*)⁷ praktisch schwerfällig ist. So wird die Sekundärmigration durch eine Umverteilung nicht automatisch reduziert oder verhindert. Warum sollten Menschen „freiwillig“ in Litauen, Spanien oder Bulgarien bleiben, wenn sie auch aktuell früher oder später illegal nach Deutschland oder in die Niederlande weiterwandern. Eine Umverteilung erübrigt also nicht Debatten über Restriktionen wie ein Verbot mehrfacher Asylanträge (siehe unten).

All dies heißt nicht, dass eine Umverteilung eine generell schlechte Idee sei. Sie kann ein sinnvoller Beitrag sein, um als ein Element von vielen ein reformiertes Dublin-System zu entwickeln. Das gilt umso mehr, wenn man hierbei die Zuteilungskriterien so konzipiert, dass der

⁷ So der ehem. Redenschreiber von Ratspräsident van Rompuy van *Luuk Middelaar*, *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage* (Agenda, 2019), S. 100.

Anreiz für eine Sekundärmigration gering ist (siehe unten). Allein die Vorstellung eines Zaubermittels kennt nur noch der deutsche Diskurs. Das zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen mit dem „Malta-Mechanismus“, den Innenminister Seehofer im Jahr 2019 mit angestoßen hatte, um mittels einer vertrauensbildenden Maßnahme eine Verständigung über eine Dublin-Reform vorzubereiten.⁸ Der Mechanismus führte schon vor der Pandemie zu wenig Überstellungen und wurde daher stillschweigend beerdigt. Insoweit überraschte es durchaus, als die aktuelle Bundesregierung diesen Seehofer-Plan im Koalitionsvertrag reaktivierte,⁹ sodann jedoch dieselben Erfahrungen machte. Es fehlt derzeit – nicht nur in Ungarn – schlicht die Bereitschaft, eine großflächige Umverteilung zu akzeptieren.

3. Sekundärmigration & Fallstricke der Statistik

Nicht nur in den Medien wird regelmäßig auf die Eurostat-Asylantragstatistik verwiesen. Dies ist angesichts fehlender anderweitiger Daten verständlich, zeichnet jedoch ein falsches bzw. unvollständiges Bild von den tatsächlichen „Belastungen“ einzelner Mitgliedstaaten. Abgebildet sind in der Statistik nur Asylanträge, nicht jedoch die Zahl der tatsächlich aufhältigen Personen. Diese können jedoch (deutlich) niedriger liegen, ganz einfach weil viele Menschen mehr oder weniger schnell illegal in andere Mitgliedstaaten weiterreisen. Hinzu kommt, dass – zuletzt offenbar vermehrt – einzelne Außengrenzstaaten, wie Bulgarien, neu ankommende Asylbewerber/innen nicht systematisch registrieren (in diesem Fall sind die Zahlen für dieses Land zu gering). Diese statistischen Defizite erschweren nicht nur den Vergleich, sondern sind auch politisch heikel, wenn etwa die EU-Kommission auf die hohe Gesamtzahl von Asylanträgen in Europa verweist, obwohl einzelne Personen hierbei mehrfach gezählt werden, wenn jemand z.B. in Italien, Österreich und Deutschland registriert wird.

Eine Annäherung, nicht jedoch eine zuverlässige Aussage, an das reale Wanderungsgeschehen sowie die Anzahl der aufhältigen Personen bieten Statistiken über spätere Verfahrensschritte wie z.B. die Anzahl der Asylentscheidungen. Auch diese müssen kein abschließendes Bild zeichnen (wenn formale Entscheidungen wegen einer impliziten Antragsrücknahme infolge Weiterreise umfasst sind), bieten aber dennoch ein Indiz darüber, wie viele Personen sich zumindest bis zum Abschluss des Asylverfahrens in einem Land aufhielten. Es weist vieles darauf hin, dass die Bundesrepublik hiernach noch deutlich stärker „belastet“ ist als es der einfache Vergleich der Asylantragstatistik vermuten lässt. Ein genaueres Bild würde erst die Verständigung auf eine Eurodac-Reform bringen, wenn hiernach Personen und nicht Anträge gezählt werden. Hierdurch würden wir auch besser erfahren, wie viele Personen in Deutschland nur eine Zwischenstation einlegen.

⁸ Näher *Eleonora Frasca* und *Francesco Luigi Gatta*, The Malta Declaration on search & rescue, disembarkation and relocation: Much Ado about Nothing?, [EU Immigration and Asylum Law and Policy of 3.3.2020](#).

⁹ Siehe auch *Daniel Thym*, „Neuanfang“ im „modernen Einwanderungsland“? Acht migrationspolitische Highlights im Koalitionsvertrag, [Verfassungsblog am 1. Dezember 2021](#).

II. BEDEUTSAME KOMPONENTEN DER VORSCHLÄGE

Wie eingangs darlegt sind die nachführenden Ausführungen eine nur punktuell angepasste Fassung einer Stellungnahme zu demselben Thema. Diese findet sich unter Daniel Thym, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zur europäischen Flüchtlingspolitik, [Ausschuss-Drs. 19\(4\)615 C](#) v. 26.10.2020.

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.¹⁰ Auf den ersten Blick hat sich diese Idee durchgesetzt: Ein wichtiges Element der Kommissionsvorschläge ist es, „erstmal“¹¹ ein Screening vor der Einreise vorzusehen, das noch dazu in einer eigenständigen „Screening-Verordnung“ niedergelegt werden soll.¹² 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 einführen.

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“ (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.

¹⁰ Siehe Food for Thought, Outline for reorienting the Common European Asylum System, [13.11.2019](#).

¹¹ So die Kommission, Ein Neuanfang in der Migrationspolitik, [Pressemitteilung IP/20/1706](#) v. 23.9.2020.

¹² 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.

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.¹³ 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.¹⁴

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.“¹⁵ 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.¹⁶ Bei näherer Betrachtung gilt dies freilich nur für die Registrierungsregeln, nicht jedoch das Asylgesuch, das nach dem europäischen Asylverfahrensrecht der Registrierung konzeptuell vorgelagert ist.¹⁷ Da jedoch Asylbewerberleistungen ab Antragstellung zu gewährleisten sind,¹⁸ muss **schon während des Screenings ein angemessener Lebensstandard gemäß der Aufnahme-Richtlinie 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.

c. 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 EU-Asylagentur zu übertragen**, die zwischenzeitlich eingerichtet wurde

¹³ Vgl. § 44a VwGO.

¹⁴ Siehe EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, [EU:C:2011:524](#), Rn. 40-44, 54, 57 ff. hinsichtlich der Entscheidung, ein Asyleilverfahren durchzuführen, die gemeinsam mit der Endentscheidung überprüft werden kann.

¹⁵ So Art. 17 Abs. 2 der aktuellen Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Vgl. EuGH, *Cimade & GISTI*, C-179/11, [EU:C:2012:594](#), Rn. 36-50.

und das frühere EU-Asylbüro ablöste. In der Praxis wäre dies allerdings nur nach einem längeren Übergangszeitraum bzw. für bestimmte Fälle möglich, 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.¹⁹ Gleiches gilt für die Asylagentur, die gleichfalls nur dafür zuständig ist, die Mitgliedstaaten zu unterstützen.²⁰ Die Idee einer supranationalen Verantwortung greift die Kommission also nicht auf, was auch daran liegen dürfte, dass die EU sodann die politische Verantwortung dafür trüge, wenn die Standards schlecht sind oder sich sonstige Defizite zeigen. Die Kommission könnte dann den „schwarzen Peter“ nicht mehr den nationalen Verwaltungspraktiken zuschieben, die die EU nur begrenzt kontrolliert.

Mit den EU-Verträgen könnte eine 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.²¹ 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**.²² 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.²³

¹⁹ 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](#).

²⁰ Vgl. Art. 17 EUAA-Verordnung (EU) 2021/2303.

²¹ Instruktiv *Roman Lehner*, Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde, in: ders./Friederike Wapler (Hrsg.): Die herausgeforderte Rechtsordnung (BWV, 2018), S. 183 (190 ff.).

²² Siehe Daniel Thym, in: Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hrsg.): BeckOK AuslR, Edition 26 ([C.H. Beck, 2020](#)), Art. 77 AEUV, Rn. 18, 37; und *Lehner* (Fn. 21), S. 202 ff.

²³ 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).

2. Faire und schnelle Grenzverfahren

Für die praktische Funktionsweise eines Asylsystems ist entscheidend, dass möglichst schnell *und* zuverlässig über die Schutzbedürftigkeit entschieden wird. Dies kann durch Asylverfahren an den Außengrenzen realisiert werden. Der **Koalitionsvertrag der Großen Koalition** hatte explizit unterstützt „eine gemeinsame Durchführung von Asylverfahren überwiegend an den Außengrenzen sowie gemeinsame Rückführungen von dort. Dabei werden europäische Menschenrechtsstandards eingehalten.“²⁴ Dagegen schweigt der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition zu den regulativen Details der Kommissionsvorschläge zum Asylrecht, obwohl diese zum Verhandlungszeitpunkt bereits bekannt waren; stattdessen wird in allgemeinen Worten davon gesprochen, das „Leid an den Außengrenzen“ beenden zu wollen und für eine faire Verteilung und gegen Sekundärmigration einzutreten.²⁵ Eine Positionierung gegenüber den EU-Rechtsakten wurde dadurch in die Zukunft verlagert. Mir ist nicht bekannt, ob es zwischenzeitlich eine abgestimmte Verhandlungsposition gibt.

Die Kommission jedenfalls setzt eindeutig auf Grenzverfahren, die auf die bestehende Gesetzgebung und die – vielfach defizitäre – Praxis der sogenannten „Hotspots“ aufbauen, zugleich jedoch deutlich darüber hinausgehen. Die Grenzverfahren stehen im Zentrum der **Kritik vor allem durch Nichtregierungsorganisationen**, die davor warnen, dass der Zugang zum Asylrecht unterminiert würde und eine massenhafte Inhaftierung drohte. Auf Ebene des Gesetzesrechts rechtfertigen die Vorschläge dieses Fazit nicht.

a. Respekt für rechtsstaatliche Standards

Schon bisher kennt die Asylverfahrensrichtlinie ein Grenzverfahren,²⁶ das in Deutschland ganz konkret etwa an internationalen Flughäfen durchgeführt wird.²⁷ Auch andere Mitgliedstaaten haben ebenfalls Grenzverfahren mit unterschiedlichen Regeln.²⁸ An sich sind Grenzverfahren ganz **normale Asylverfahren mit strengeren Regeln und kürzeren Fristen**. So wird für die künftigen Grenzverfahren weiterhin eine Einzelfallprüfung obligatorisch sein,²⁹ die auch künftig einem gerichtlichen Rechtsschutz unterliegt, der eine „umfassende Ex nunc-Prüfung vorsieht, die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt.“³⁰ Der Rechtsweg wird auf eine Instanz beschränkt, was der EuGH jedoch anerkennt.³¹ Rechtsbeistand und sonstige Hilfe kann es nach allgemeinen Regeln auch kostenlos geben,³² die man

²⁴ 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.

²⁵ Siehe SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, [Koalitionsvertrag 2021-2025](#) vom 24.11.2021, S. 112 f.

²⁶ Siehe Art. 43 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

²⁷ Siehe § 18a AsylG.

²⁸ Im Überblick siehe EASO, Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries, [2020](#).

²⁹ So Art. 11-13 des ursprünglichen und in diesem Punkt unveränderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 17).

³⁰ Art. 53 Abs. 3 des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung (Fn. 16); eigene Übersetzung in Anlehnung an Art. 46 Abs. 3 der RL 2013/32/EU.

³¹ So ausdrücklich EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, [EU:C:2011:524](#), Rn. 69.

³² Siehe Art. 14-17 des ursprünglichen Vorschlags (Rn. 17) sowie Art. 47 UAbs. 3 GRCh; siehe auch EuGH, *Boudjlida*, C-249/13, [EU:C:2014:2431](#), Rn. 64 f.

– so dies politisch gewünscht sein sollte – weiter ausbauen könnte, etwa durch eine immer kostenlose und unabhängige Rechts- bzw. Verfahrensberatung, mit der insbesondere die Niederlande und die Schweiz im Kontext beschleunigter Asylverfahren gute Erfahrungen gemacht haben.³³ 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 BVerfG³⁴ ebenso akzeptiert wie vom EGMR³⁵ und dem EuGH, der jedoch zugleich die zu strenge ungarische Praxis als rechtswidrig brandmarkte.³⁶

b. 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,³⁷ 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 eine erste Frage, inwiefern das **mitgliedstaatliche Verhalten an den Außengrenzen kontrolliert** wird – vor allem dann, wenn die EU-Agenturen beteiligt sind. Für die Grenzschutzagentur Frontex besteht bereits ein internes Monitoring,³⁸ das ganz ähnlich derzeit auch für die Asylagentur aufgebaut wird.³⁹ Eine hiervon zu trennende Frage ist ein Monitoring für nationales Handeln, wenn die EU-Agenturen nicht beteiligt sind. Vorgesehen ist dies in den Kommissionsvorschlägen nur für die Screening-Verordnung, nicht jedoch für das anschließende Asylverfahren, dessen Ergebnis jedoch vollumfänglich gerichtlich kontrolliert wird, die von den allermeisten angerufen werden.

³³ Näher *Dietrich Thränhardt*, Schnelligkeit und Qualität – Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland, Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung 2016.

³⁴ Siehe BVerfGE 94, 166 (198 ff.) – [Flughafenverfahren](#).

³⁵ 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.

³⁶ Siehe EuGH, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU & C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#).

³⁷ 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.

³⁸ Zur Praxis und verbleibenden Defiziten siehe *Thomas Groß*, Defizite des Grundrechtsschutzes bei FRONTEX-Einsätzen, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2020, 51-58.

³⁹ Art. 49-51 EUAA-Verordnung (EU) 2021/2303.

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**,⁴⁰ wobei die Frist in Krisenzeiten auf 20 Wochen ausgeweitet werden kann.⁴¹ Hinzu kommt derselbe Zeitraum für die Rückführung, die die Kommission ebenfalls dem Grenzverfahren zuordnet, so der Asylantrag abgelehnt wird.⁴² 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.⁴³ Die Frist zur freiwilligen Ausreise soll maximal 15 Tage betragen und damit auch kürzer ausfallen können.⁴⁴

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 bis 2019 nur bei einer kleinen Minderheit der Antragsteller realisiert wurde und seither von der Türkei hinsichtlich der Rücknahme überhaupt nicht mehr beachtet wird.⁴⁵ 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 der Kapazitätsausbau bei Frontex und der Asylagentur administrativ und finanziell schnell vollzogen werden wird, nachdem die gesetzlichen Befugnisse 2019 und 2021 bereits ausgeweitet wurden.

Für den Fall, dass das Grenzverfahren nicht binnen der vorgegebenen Frist beendet werden kann, muss – ebenso wie bisher – ein reguläres Asylverfahren angewandt werden.⁴⁶ 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**

⁴⁰ Siehe Art. 41 Abs. 11 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16).

⁴¹ 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.

⁴² Vgl. Art. 41a Abs. 2 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16).

⁴³ Siehe Art. 35a, 53 f. des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16).

⁴⁴ Siehe Art. 41a Abs. 4 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16).

⁴⁵ Näher die Mitteilung der Kommission, Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, [COM\(2019\) 481](#) v. 16.10.2019, S. 7.

⁴⁶ Siehe Art. 41 Abs. 11 UAbs. 1 S. 3 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16).

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. Eine Bewertung der Kommissionsvorschläge ist nicht ganz einfach, weil diese – ähnlich wie das geltende Recht⁴⁷ – durchaus widersprüchliche Angaben enthalten, wie sich das Grenzverfahren zur Bewegungsfreiheit verhält. So bekräftigt die Kommission, dass **Screening und Grenzverfahren keine förmliche Einreiseerlaubnis beinhalten**.⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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.⁵¹ Diese Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung entspricht dem EuGH-Urteil zu den ungarischen Transitzone,⁵² das sich auf die aktuell geltende Aufnahme richtlinie 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.⁵³ Diesen Schritt geht die Kommission jedoch nicht. Eine Haft muss weiterhin im Einzelfall von den Behörden angeordnet und kann gerichtlich überprüft werden,⁵⁴ was naturgemäß administrative Ressourcen verbraucht und damit die Grenzverfahren verlängern dürfte. Alles weitere wird von

⁴⁷ Näher Daniel Thym, Gutachterliche Stellungnahme zur Reform des Europäischen Asylsystems für das deutsche Bundesministerium des Innern, [Januar 2017](#), S. 42-46.

⁴⁸ Siehe Art. 41 Abs. 6 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16); und Art. 4 des Vorschlags für eine Screening-Verordnung (Fn. 12).

⁴⁹ 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).

⁵⁰ So insb. Art. 41 Abs. 9 Buchst. d, Art. 41a Abs. 5 f. des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16), 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.

⁵¹ So schon bisher Art. 8 Abs. 2, Abs. 3 Buchst. c, Abs. 4 der Aufnahme richtlinie 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.

⁵² So ausdrücklich EuGH (Fn. 36), Rn. 238 f., 257-259.

⁵³ Hierzu näher Thym (47), S. 42-46.

⁵⁴ Art. 8 ff. des nicht geänderten Vorschlags für eine Aufnahme richtlinie (Fn. 51).

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.⁵⁵

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.⁵⁶ Vielmehr ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls anhand verschiedener Kriterien zu prüfen, wann die Beschränkung in eine Entziehung umschlägt.⁵⁷ Eine „Haft“, die nach der Aufnahme richtlinie 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.⁵⁸

d. Einstweiliger Rechtsschutz

In der aktuellen Diskussion wird häufig darauf hingewiesen, dass eine Klage gegen einen ablehnenden Asylbescheid jdfls. dann immer mit einem automatischen Suspensiveffekt einhergehen muss, wenn dieser mit einer Rückkehrentscheidungen kombiniert wird (so wie dies die Verfahrensverordnung vorgeben will). Die stimmt insofern nach der ständigen EGMR-Judikatur mit ihrer Forderung nach einem **„automatischen Suspensiveffekt“ (*automatic suspensive effect*)** immer dann, wenn im Einzelfall eine „tatsächliche Gefahr“ (*real risk*) besteht, dass Art. 3 EMRK verletzt werden könnte. Selbst wenn man dies bei einer Asyl-Rückkehr-Entscheidung immer annehmen würde (was nicht zwingend ist), sollten speziell deutsche Juristen den sprachlichen Verweis des EGMR auf einen „automatischen Suspensiveffekt“ nicht mit einer aufschiebenden Wirkung nach deutschem Verwaltungsprozessrecht gleichsetzen, weil der EGMR klargestellt hat, dass **ein nationales Gericht eine Aussetzung anordnen**

⁵⁵ Siehe Art. 41a Abs. 5, 7 des geänderten Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 16).

⁵⁶ Siehe EuGH (Fn. 36), Rn. 211-249; and EGMR, *Ilias & Ahmed* (Fn. 35), Rn. 204-248.

⁵⁷ Diese umfassen im Einklang mit der erwähnten Judikatur den Faktor Zeit ebenso wie andere Elemente wie die mögliche Ausreise in Drittstaaten, die Unterbringungsstandards, etc.

⁵⁸ So der Europäische Rat, Schlussfolgerungen, [EUCO 9/18](#) v. 28.6.2018, Nr. 5.

können muss⁵⁹ (das entspricht in Deutschland einer einstweiligen Anordnung oder der Wiederherstellung einer aufschiebenden Wirkung⁶⁰).

Dieser Ansicht des EGMR hat sich der EuGH angeschlossen und damit klargestellt, dass das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 GRCh keine weitergehenden Anforderungen stellt. Ausdrücklich bestätigte der EuGH, dass keine automatische aufschiebende Wirkung gefordert sei, soweit die Voraussetzungen der EGMR-Rechtsprechung nicht vorliegen; es besteht **kein generelles Bleiberecht während des Gerichtsverfahrens aufgrund von Art. 47 GRCh**.⁶¹ Hiernach könnte der EU-Gesetzgeber das Modell, das die Verfahrens-Richtlinie aktuell für erste Asylstaaten normiert, auf alle anderen Situationen eines anderweitigen Schutzes übertragen: Ein Gericht muss eine Überstellung in dritte Länder im einstweiligen Rechtsschutz stoppen können. Wenn UNHCR oder NGOs weitergehende Forderungen erheben, sind gehen diese über die Grundrechte hinaus.⁶²

Nicht anderes folgt auch aus dem *Gnandi*-Urteil. Dieses betraf eine andere Frage, ob nämlich nach geltendem Recht, das geändert werden kann, bereits eine Asyl- mit einer Rückkehrentscheidungen verbunden werden kann (der EuGH bejahte dies). Die ergänzende, nicht tragende Aussage, wonach die Staaten bei einem drohenden Refoulement-Verstoß (und nur dann) „einen Rechtsbehelf mit kraft Gesetzes aufschiebender Wirkung gegen den Vollzug der Maßnahme“ bereitstellen müssen, ändert daran nichts.⁶³ Erstens zitiert der EuGH die früheren Urteile, die die Übereinstimmung mit der EMRK betont hatten, und deutet auch ansonsten in keinsten Weise an, dass das Unionsrecht strengere Standards etablierte als das Völkerrecht. Zweitens verweisen die englische und französische Sprachfassung (die Arbeitssprache des Gerichtshofs) auf eine „automatic suspension“ bzw. einen „recours suspensif“ und sind damit sprachlich näher am EGMR als das Deutsche, der, wie dargelegt, eine gerichtliche Interventionsmöglichkeit fordert. Drittens bestätigt der Kontext des EuGH-Zitats, dass der Gerichtshof dasselbe will; dieser Kontext betrifft das geltende Sekundärrecht, das bereits in einigen Kons-

⁵⁹ Ausdrücklich EGMR, Urteil vom 5. Februar 2002, [Nr. 51564/99](#), *Čonka gegen Belgien*, Rn. 79: „may prevent the execution of measures“; bekräftigt etwa in EGMR, Urteil vom 23. Februar 2012, [Nr. 27765/09](#), *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien*, Rn.198; hinzu kommt, dass den Vertragsstaaten ein Spielraum zusteht; näher Thym, Menschenrechtliche Feinjustierung des Dublin-Systems zur Asylzuständigkeitsabgrenzung, Zeitschrift für Ausländerrecht 2011, 368 (374-376).

⁶⁰ Ein Beispiel ist § 34a Abs. 1 AsylG.

⁶¹ Instruktiv EuGH, *Abdida*, C-562/13, [EU:C:2014:2453](#), Rn. 44-53; und EuGH, *Tall*, C-239/14, [EU:C:2015:824](#), Rn. 56-58.

⁶² Vgl. die frühere Forderung hinsichtlich sicherer Drittstaaten von UNHCR, Summary of Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, [March 2005](#), S. 3; oder ECRE, Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation, November 2016, Rn. 67-69; kraft Flüchtlingsvölkerrechts gilt kein höherer Standard, was angesichts der geringen Dichte der globalen Mindeststandards (Abschnitt II.7) nicht überrascht; vgl. ExCom [Conclusion No. 30 \(XXXIV\)](#): The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum (1983), Nr. 3(iii).

⁶³ EuGH, *Gnandi*, C-181/16, [EU:C:2018:465](#), Rn. 54.

tellationen eine gerichtliche Intervention ermöglicht, anstelle auf automatischen Suspensiv-effekt im Sinne des deutschen Verwaltungsprozessrechts zu setzen. Dem Gnandi-Urteil sind keinerlei Hinweise zu entnehmen, dass dies grundrechtswidrig sei.

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 vergangenen Jahren wurden in der Bundesrepublik beinahe 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).

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.⁶⁴ 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.⁶⁵ Zahlreiche Push- und Pull-Faktoren überlagern sich, deren

⁶⁴ 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](#).

⁶⁵ 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.

relatives Gewicht immer von den Umständen des Einzelfalls abhängen wird. Erschwert wird eine Gesamtbetrachtung durch den vergleichsweise geringen Wissensgrad der meisten Asyl-antragstellenden, den die ethnographische Forschung wiederholt betonte. Ganz konkret folgt hieraus, dass öffentlichkeitswirksame Symbole und migrantische Erzählungen die Wanderungsentscheidungen beeinflussen können.⁶⁶

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**.⁶⁷ Wanderungsentscheidungen werden 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.⁶⁸ Dies gilt neben der physischen Sicherheit, die zum Glück alle Mitgliedsstaaten grundsätzlich bereitstellen, vor allem für die **wirtschaftliche Perspektive**, etwa durch eine erfolgreiche Jobsuche, sowie die **Lebensbedingungen** vor Ort.⁶⁹ Darüber hinaus sind **ethnische und familiäre Netzwerke** auch in der Asylmigration ein zentraler Faktor, warum eine Person sich für ein bestimmtes Zielland entscheidet.⁷⁰

Auch die **Asylverfahrensdauer kann Entscheidungen beeinflussen**,⁷¹ nicht zuletzt mit Blick auf die Beachtung einer eventuellen Ausreisepflicht nach einer Sekundärmigration. Je länger ein Verfahren dauert, desto mehr persönliche Kontakte werden geknüpft.⁷² 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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. 65), S. 140-149.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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](#).

⁷⁰ 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. 65), S. 110-112.

⁷¹ Siehe *Simone Bertoli/Herbert Brücker/Jesús Fernández-Huertas Moragac*, *The European Crisis and Migration to Germany*, *Regional Science and Urban Economics* 60 (2016), 61-72.

⁷² Ethnografisch *Antje Ellermann*, *States against Migrants. Deportation in Germany and the US* ([CUP, 2009](#)).

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 2015,⁷³ 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 letztendlich 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.⁷⁴

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, 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.

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**

⁷³ Zur Praxis die Mitteilung der Kommission, Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationssagenda, [COM\(2018\) 250](#) v. 14.3.2018, S. 17 f.

⁷⁴ 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.

„müssen“ (*shall*), wenn sie entscheiden, welche Personen übernommen werden.⁷⁵ 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.“⁷⁶

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.⁷⁷ 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 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 zwei Monate.⁷⁸ Solch lange Verfahren sind ein Problem für sich, zumal in der Praxis nach weiteren sechs Monaten häufig Deutschland doch ein reguläres Asylverfahren durchführen muss.⁷⁹ **Infolge langwieriger Dublin-Verfahren von mehreren**

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Zum Vorrang spezieller Regelungen Art. 57 Abs. 3 UAbs. 3 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Zum Zuständigkeitsübergang nachfolgend Abschnitt II.5.

Monaten geht wertvolle Zeit verloren, die die Wahrscheinlichkeit reduziert, 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**.⁸⁰ 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.⁸¹ Dies ist strenger als der Vorschlag von 2016,⁸² kehrte letztlich jedoch zum Status quo ante der Dublin II-Verordnung von 2003 zurück, die einen einstweiligen Rechtsschutz mit Suspensiveffekt nur unter restriktiven Bedingungen erlaubt hatte.⁸³ 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.⁸⁴ Wenn letzterer sich ändert, werden die Richter dies grundsätzlich akzeptieren,⁸⁵ wie zuvor im Fall der Dublin II-Verordnung.⁸⁶ Art. 13 EMRK verlangt kein anderes Ergebnis, weil die Norm nur für diejenigen gilt, die eine anderweitige Grundrechtsverletzung geltend machen können,⁸⁷ was die Kommission durch die verbleibenden Klageoptionen im Hinblick auf Art. 4 und 8 GRCh berücksichtigt.⁸⁸ 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.⁸⁹

Eingeschränkt werden die schnellen Überstellungsverfahren durch eine neuartige **Suspensionierung aller Rücküberstellungen durch Staaten, die sich in einer „Force majeure“-Situation befinden**.⁹⁰ Was in der Gesetzgebung als Ausnahme gedacht ist, könnte sich in der

⁸⁰ Art. 31 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁸¹ Art. 33 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 1 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁸² Art. 28 Abs. 4 f. des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), [COM\(2016\) 270](#) v. 4.5.2016.

⁸³ Vgl. Art. 19 Abs. 2 S. 4 der Dublin-II-VO (EG) Nr. 343/2003.

⁸⁴ Siehe insb. EuGH, *Ghezelbash*, C-63/15, [EU:C:2016:409](#), Rn. 34-51.

⁸⁵ 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).

⁸⁶ Siehe insb. EuGH, *Abdullahi*, C-394/12, [EU:C:2013:813](#), Rn. 47-62.

⁸⁷ Stellvertretend EGMR, *Urt. v. 21.1.2011* [GK], [Nr. 30696/09](#), *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Rn. 288.

⁸⁸ Siehe wiederum Art. 33 UAbs. 2 Buchst. a, b der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁸⁹ 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; soweit das nicht der Fall ist, wäre der Ausschluss des Rechtsschutzes als Eingriff nach Art. 52 Abs. 1 GRCh zu rechtfertigen.

⁹⁰ Siehe Art. 8 Abs. 3 des Vorschlags für eine Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 41).

politischen Praxis verselbstständigen. So wird der Begriff der „Force majeure“ im Verordnungsvorschlag in den unverbindlichen Erwägungsgründen nur allgemein definiert.⁹¹ Außerdem können die Mitgliedstaaten die Ausnahmeklausel einseitig aktivieren, ohne dass ein Genehmigungsvorbehalt der Kommission oder des Rates vorgesehen wäre.⁹² 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.⁹³

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.⁹⁴ Ergänzend soll verspätetes Vorbringen eine materielle Präklusionswirkung entfalten.⁹⁵ Für sich genommen zahnlos ist hingegen die formale Verpflichtung, nicht weiterzuwandern und Überstellungsentscheidungen zu beachten.⁹⁶ Diese Pflichten dürften Asylantragstellende kaum von der Rechtsmissachtung abhalten, sind jedoch ein **politisches Symbol, wenn die Sekundärmigration offiziell für illegal erklärt wird**.⁹⁷ 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.⁹⁸ Konkret heißt dies, dass eine **syrische Familie von Griechenland ganz legal nach Deutschland reisen dürfte, wenn dort**

⁹¹ Erwägungsgrund 7 des Vorschlags für eine Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 41): „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.“

⁹² Vgl. Art. 8 Abs. 3 der Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 41).

⁹³ Art. 8 Abs. 3 S. 3 der Krisen- und Force majeure-Verordnung (Fn. 41) verlängert insofern die reguläre 6-Monats-Frist für ein Zuständigkeitsübergang (hierzu Abschnitt II.5.a.).

⁹⁴ Art. 40 Abs. 1 Buchst. g des insoweit unveränderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung (Fn. 16) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁹⁵ Siehe Art. 10 Abs. 2 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁹⁶ So Art. 9 Abs. 4 Buchst. a, Abs. 5 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Art. 16-18 i.V.m. Art. 2 Buchst. g der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

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 entschieden wurde. Auf die Erfolgsaussicht kommt es nicht an. Erst wenn das BAMF einen Antrag ablehnt, müsste Deutschland die Familienmitglieder nicht mehr übernehmen.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

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,¹⁰¹ was von Mitgliedstaaten jedoch abgelehnt wurde.¹⁰² Dagegen dürften die erweiterten Zuständigkeitsregeln aufgrund früherer Aufenthalte sowie eines Studiums weniger kontrovers sein.¹⁰³

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**¹⁰⁴ **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,¹⁰⁵ was in der deutschen Praxis heute nur noch eine geringe Rolle spielt, weil

⁹⁹ Art. 17 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75) greift dann nicht mehr; dies gilt auch im Fall der Klage gegen eine Ablehnung.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 41 Abs. 7 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

¹⁰¹ Siehe Art. 2 Buchst. g des Vorschlags für eine Dublin IV-Verordnung (Fn. 82).

¹⁰² 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.

¹⁰³ Siehe Art. 19 Abs. 4, Art. 20 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

¹⁰⁴ 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. 75).

¹⁰⁵ Vgl. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 3 der Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

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 einfache Asylanträge zulassen wollte und auch die Mitgliedstaaten im Rat sich auf eine mehrjährige stabile Zuständigkeit eingestellt hatten.¹⁰⁶

a. Beibehaltung des Zuständigkeitsübergangs

Dementgegen möchte es die Kommission im Wesentlichen mit dem Status quo fortsetzen, dass die Zuständigkeit übergeht, wenn die Überstellung binnen sechs Monaten scheitert.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ Dies möchte die Kommission ändern. Die Zuständigkeitsregeln sollen künftig auch für international Schutzberechtigte sowie Personen, die umgesiedelt worden waren, gelten.¹¹⁰ Nach einer erstmaligen Anerkennung gibt es keine zweite materielle Prüfung mehr¹¹¹ – und auch einen Zuständigkeitsübergang soll es nicht geben.¹¹² Für Deutschland wäre dies relevant, weil es in den letzten Jahren im beträchtlichen Umfang eine Sekundärmigration anerkannter Flüchtlinge gab, insb. aus Griechenland.

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

¹⁰⁶ Siehe Art. 9a des Verhandlungsstands für eine Dublin IV-Verordnung (Fn. 102); der vom EP-Plenum angenommene Bericht des LIBE-Ausschusses (Fn. 76) wollte den Zuständigkeitsübergang nicht erneut einführen.

¹⁰⁷ So Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 35 Abs. 1 f. der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Siehe EuGH, *Hamed & Omar*, C-540/17 & C-541/17, [EU:C:2019:964](#).

¹¹⁰ Art. 26 Abs. 1 Buchst. c, d der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

¹¹¹ Art. 36 Abs. 2 des beibehaltenen Vorschlags für eine Verfahrensverordnung (Fn. 17).

¹¹² Art. 27 Abs. 1 UAbs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

anderes würde allerdings für einen Afghanen gelten, der illegal aus Griechenland weiterreist, während das griechische Asylverfahren noch läuft – und auch Nigerianerinnen mit einem italienischen „humanitären Status“, der ungefähr den deutschen Abschiebungshindernissen entspricht, würden weiterhin ein zweites Asylverfahren in Deutschland erhalten, wenn die Überstellung scheitert.¹¹³ 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.

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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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.¹¹⁶

b. „Free Choice“ als Alternative?

In der politischen Diskussion wird gelegentlich die Auffassung geäußert, man solle die Zuständigkeitsregeln so ändern, dass Flüchtlingen sich das Aufnahmeland frei auswählen. Man darf diese Forderung nach der freien Wahl des Zielstaats nicht mit der Berücksichtigung von „hinreichenden Verbindungen“ verwechseln, die nach dem Kommissionsvorschlag künftig mitentscheiden sollen, welche Personen bei einer solidarischen Verteilung in welchen Mitgliedstaat gelangen (hierzu Abschnitt II.3.c.). Politisch dürfte ein „Free Choice“ keine Chance haben. Allerdings sollte diese Grundsatzkritik 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

¹¹³ Art. 27 Abs. 1 UAbs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75) erfasst nur international Schutzberechtigte.

¹¹⁴ Siehe den Ausschlussgrund nach Art. 8 Abs. 2 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

¹¹⁵ Vgl. EuGH, *Slowakei & Ungarn/Rat*, C-643/15 & C-647/15, [EU:C:2017:631](#), Rn. 340-343.

¹¹⁶ 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.

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.¹¹⁷ Berechnet würde dieser Zeitraum in Deutschland ab der Asylantragstellung,¹¹⁸ während einige andere Mitgliedstaaten nur die Hälfte dieses Zeitraums anrechnen.¹¹⁹ 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.¹²⁰ Darüber hinaus könnten die Zielstaaten weitere Einschränkungen für die Sekundärmigration einführen und etwa eine Vorrangprüfung oder Integrationskriterien vorsehen.¹²¹

Unabhängig hiervon gibt es **bereits heute eine konditional bedingte Freizügigkeit** von international Schutzberechtigten und teilweise sogar von Asylsuchenden. Diese werden freilich auf der nationalen Ebene realisiert. So gelten die deutschen Vorschriften über die Erwerbsmigration in der Fassung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie der derzeit geplanten Weiterentwicklung auch für Drittstaatsangehörige, die sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat aushalten. Eine Einschränkung für Menschen, die dort Asyl beantragten oder als Flüchtlinge anerkannt sind, ist nicht vorgesehen. Wenn diese Möglichkeiten nicht genutzt werden, liegt dies auch daran, dass die **meisten Asylsuchenden die Voraussetzungen für eine Erwerbsmigration nicht erfüllen**, weil sie kein Deutsch sprechen, keine adäquate Ausbildung haben oder keinen Job finden.

6. Begrenzter Sozialleistungsausschluss

Die wichtigste Sanktion sind Sozialleistungskürzungen, die nach dem zwischenzeitlichen Verhandlungsstand bei einer jeden illegalen Sekundärmigration erfolgen sollten.¹²² 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,¹²³ 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

¹¹⁷ Art. 71 der vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Fn. 75).

¹¹⁸ Siehe § 9b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/109/EG.

¹²¹ Zu diesen Optionen siehe Art. 14-17 der Richtlinie 2003/109/EG.

¹²² Siehe Art. 17a des fortgeltenden Vorschlags für eine Aufnahme richtlinie (Fn. 51).

¹²³ 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. 17) 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.

einmal unterzubringen und gemäß dem AsylbLG zu versorgen wäre, bis der Dublin-Überstellungsbescheid vorliegt, was künftig schneller gehen soll (siehe Abschnitt II.3.d.), aber gleichwohl einige Wochen beanspruchen kann (noch länger bei Rechtsschutz, der künftig für Dublin-Überstellungen eingeschränkt werden soll). Zum anderen spricht die Systematik des 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 zwischenzeitlichen Verhandlungsstand allgemein formuliert, dass ein „Mindestlebensstandard in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen“ gewährleistet werden muss,¹²⁴ wobei erschwerend hinzu kommt, dass die Kürzung eventuell im Einzelfall angeordnet und begründet werden muss und nicht etwa automatisch eintritt.¹²⁵ **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, 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 beeinträchtigt oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzt, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre.“¹²⁶

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.¹²⁷ Hier wird seit dem sogenannten Asylpaket I sowie den Reformen des „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ nur der sog.

¹²⁴ 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. 75): „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.“

¹²⁵ Unklar ist das Verhältnis des vermeintlich automatischen Ausschlusses nach Art. 17a und der notwendigen Einzelfallentscheidung nach Art. 19 des Verhandlungsstandes (Fn. 124).

¹²⁶ EuGH, *Jawo* (Fn. 108), 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.

¹²⁷ Vgl. § 1a Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

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 %**.¹²⁸ Dies ist mehr als Asylbewerber in einigen anderen Mitgliedstaaten ohne Leistungskürzung erhalten, zumal die kostenlose medizinische Notversorgung hinzukommt. Würde dies auf Dublin-Fälle erstreckt, begründete das deutsche Sozialsystem innerhalb der EU weiterhin einen (begrenzten) Faktor unter mehreren, warum Dublin-Rückführungen so häufig schweitern.

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.¹²⁹ Die Kommission möchte die Begriffsdefinitionen nur etwas klarer fassen, wenn auch „Toilettenartikel“ dazu gehören sollen,¹³⁰ wobei ergänzend die Asylagentur unverbindliche Leitlinien entwickeln soll.

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.¹³¹ 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.

¹²⁸ Zur Berechnung im Kontext des Asylpakets I bereits *Daniel Thym*, Schnellere und strengere Asylverfahren, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, 1625 \(1629 f.\)](#).

¹²⁹ Siehe Art. 16 Abs. 2, 6 des weiterhin aktuellen Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 51); sinngemäß bisher Art. 17 Abs. 2, 5 der Richtlinie 2013/33/EU.

¹³⁰ Siehe die nur leicht konkretisierte Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 7 des weiterhin aktuellen Vorschlags für eine Aufnahmerichtlinie (Fn. 51); etwas mehr Klarheit verlangt der Beratungsstand im Rat (Fn. 124).

¹³¹ Hierzu ausführlicher *Daniel Thym*, Rücküberstellung von anerkannten Schutzberechtigten innerhalb der EU, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, 609-614](#).

Wie das europäische Asylregime reformiert werden kann

Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 27.3.2023

Ruud Koopmans

Forschungsdirektor am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Professor für Soziologie und Migrationsforschung, Humboldt Universität zu Berlin

Die europäische Flüchtlingspolitik ist bankrott. Sie zwingt Menschen, die Schutz suchen, ihr Leben zu riskieren. Seit 2014 starben alleine im Mittelmeer über 25.000 Menschen beim Versuch, Europa zu erreichen. Damit ist die Asylummigration nach Europa das bei Weitem tödlichste Migrationssystem der Welt: von allen migrationsbedingten Todesfällen, die es weltweit seit 2014 gab, entfielen fast 70 Prozent auf die Seemigration über das Mittelmeer und zu den Kanarischen Inseln sowie auf die Zufahrtsrouten durch die Sahara. Die, die es letztendlich nach Europa schaffen, sind oft nicht diejenigen, die unsere Hilfe am meisten brauchen. Europaweit endet fast die Hälfte aller Asylgesuche in eine Ablehnung. Angesichts der hohen Risiken und Kosten bleiben viele ärmere Menschen, Frauen, Kinder, Alte und Kranke, zurück, während junge, gesunde Männer aus, relativ gesehen, besser situierten Familien die besten Chancen haben, ein Ticket in der Lotterie, die „europäisches Asylrecht“ heißt, zu ergattern.

Obwohl schon seit Jahrzehnten versucht wird, das Asylregime zu reformieren, hat sich an den grundlegenden Problemen bisher nicht viel geändert. Eine Wiederholung von Zügen wie die bereits mehrmals gescheiterte „faire Umverteilung“ von Flüchtlingen in der EU, eine verbesserte Sicherung der Außengrenzen, oder Reformen und konsequente Implementation des Dublin-Systems werden uns nicht weiterbringen. Sie ändern nämlich nichts an den grundlegenden Problemen des europäischen Asylsystems. Diese bestehen einerseits darin, dass jeder, der sich an einer europäischen See- oder Landgrenze meldet, das Recht hat in Europa einen Asylantrag zu stellen und es auch nach einer Ablehnung nahezu unmöglich ist, Menschen in Transit- oder Herkunftsstaaten zurückzuführen. Andererseits hilft Europa niemanden – abgesehen von einer sehr geringen Zahl von über Umsiedlungsverfahren (resettlement) Aufgenommenen – der es nicht an eine europäische Außengrenze schafft. Frauen, Kinder, Alte, Kranke, und Menschen, die sich die hohen Zahlungen an die

Menschenschmuggler nicht leisten können, bleiben so auf der Strecke, wie auch Flüchtlinge aus Ländern, aus denen keinen begehbaren Weg nach Europa führt, wie etwa dem Jemen.

Wie könnte eine Lösung für diese beiden Grundproblem aussehen? Das Grundprinzip wäre die Ersetzung von irregulärer Fluchtmigration durch reguläre Migration. Statt Menschen zu zwingen, den gefährlichen und für viele unbegehbaren Weg nach Europa zu gehen, sollte Europa Flüchtlinge direkt aus den Krisen- und Verfolgungsländern sowie aus Erstaufnahmeländern aufnehmen. Dafür könnte ein jährliches Kontingent für humanitäre Zuwanderung festgesetzt werden. Damit der politische Kompromiss, der für eine Reform notwendig ist, zustande kommt, ist es von zentraler Bedeutung, dass die festzusetzenden Kontingente einen Umfang haben, der deutlich macht, dass das Ziel einer neuen Flüchtlingspolitik nicht die Reduzierung der Flüchtlingsaufnahme insgesamt ist. Vielmehr soll die Steuerung weg von irregulären hin zu regulären Migrationswegen eine mindestens ebenso hohe Aufnahme von tatsächlich Schutzbedürftigen wie in der Vergangenheit ermöglichen. Nimmt man die durchschnittliche Zahl der seit 2013 in der EU und in Deutschland anerkannten Asylbewerber zuzüglich der bescheidenen Kontingentaufnahmen während dieses Zeitraums als Richtschnur, würde sich eine jährliche Zahl von 325.000 aufzunehmenden Personen für die EU als Ganze oder 160.000 für Deutschland ergeben.

Für einen politischen Kompromiss ist es sodann genauso notwendig, dass diese großzügigen humanitären Aufnahmen nicht zu anderen Formen der Flüchtlingszuwanderung hinzukommen, sondern diese möglichst weitgehend ersetzen. Sonst hätte man keines der Probleme des alten Systems gelöst, sondern sie nur dadurch verschärft, dass jährlich 325.000 bzw. 160.000 zusätzliche Menschen integriert werden müssten. Deshalb empfiehlt es sich, alle anderen Formen der Flüchtlingszuwanderung, die verbleiben, auf die festzusetzende Quote anzurechnen. Ohne eine wirkungsvolle Einschränkung der irregulären Asylummigration kann man sich alle Gedanken über großzügige Aufnahmekontingente und humanitäre Visa sparen. Ohne eine solche Einschränkung wird man auch die anderen Ziele einer Reform der Asylpolitik nicht erreichen: das Beenden des Sterbens an den Außengrenzen und die Lösung der Integrations- und Sicherheitsprobleme, die vor allem von chancenlosen und nicht schutzbedürftigen Asylbewerbern verursacht werden.

Ein erstes Mittel, das in diese Richtung führen kann, sind mehr und wirkungsvollere Rücknahmeabkommen mit Herkunftsländern von Asylbewerbern, insbesondere solchen mit geringen Anerkennungsquoten wie die westafrikanischen Länder. Oft diskutierte Druckmittel wie Kürzungen der Entwicklungshilfe haben den Nachteil, dass sie nicht die unkooperative Regierungen, sondern die gewöhnliche Bevölkerung treffen. Außerdem sind viele dieser

Länder in einem hohen Maße von den Geldsendungen der Migranten in Europa abhängig. Das gilt für die Regierungen wie für viele Familien in diesen Ländern, die aus dem Grund beide überhaupt kein Interesse daran haben, die Migration nach Europa zu reduzieren. Deshalb sollte man die Verpflichtung zur Wiederaufnahme von abgelehnten Asylbewerbern und anderen illegalen Migranten mit der Eröffnung von legalen Kontingenten für Wirtschaftsmigration verbinden, wie es die deutsche Bundesregierung momentan mit Gambia versucht zu verhandeln. Bei der Feststellung, wie hoch solche Kontingente für Arbeitsmarktmigration sein sollten, kann man sich wiederum an der Vergangenheit orientieren. Das Ziel dabei sollte auch in diesem Fall nicht sein, die Migration zu reduzieren, sondern von irregulärer zu regulärer Migration umzusteuern. Wie die humanitären Kontingente sollten die Wirtschaftsmigrationsquoten gewissermaßen selbstregulierend gestaltet werden: Je besser die Rückführung von irregulären Migranten funktioniert, desto mehr können die Quoten ausgeschöpft werden; hakt es bei dem einen oder dem anderen, hat die andere Seite ein Mittel in der Hand, um gegenzusteuern.

Da unter dem herrschenden Asylregime sogar von den Asylbewerbern aus Ländern ohne Krieg und weit verbreitete Verfolgung nur ein kleiner Teil tatsächlich als ausreisepflichtig gilt und abgeschoben werden könnte, werden Rücknahmeabkommen allein die irreguläre Asylumigration aber niemals substanziell zurückdrängen können. Nur die Verlagerung von Asylverfahren nach Ländern außerhalb der EU kann zu einer substanziellen Reduzierung der irregulären Migration führen. Australien hat es durch eine solche Politik geschafft, das Sterben auf den Seewegen nach Australien vollständig zu beenden, gehört aber zugleich zu den Ländern, die weltweit die meisten Flüchtlingen über humanitäre Kontingenten und Visen aufnehmen. Das Ziel müsste sein, potentiellen irregulären Einwandern nach Europa klarzumachen, dass sie Schutz nach internationalem Recht erhalten können, wenn sie die Voraussetzungen dafür erfüllen, aber eben nicht in den ersehnten Zielländern Nordwesteuropas, sondern in einem Drittstaat. Nirgends im internationalen Flüchtlingsrecht ist festgelegt, dass Asylbewerber das Recht haben, sich auszusuchen, in welchen Land sie Schutz erhalten wollen. Entscheidend ist, ob ein Drittstaat ein faires Asylverfahren garantiert und das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) in Verfolgerstaaten respektiert. Nur mit einer Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten können die Aufnahmekapazitäten frei gemacht werden, mit denen dann eine großzügige Aufnahme von Schutzbedürftigen über humanitäre Programme möglich wird. Selbstverständlich müssen die infrage kommenden Drittstaaten die Einhaltung der internationalen Rechtsstandards glaubhaft zusichern können. Darüber kann man im Falle von

Großbritannien und Dänemark, die eine solche Auslagerung von Asylverfahren in Zusammenarbeit mit dem zentralafrikanischen Rwanda durchführen wollen, berechnete Zweifel haben. Es gibt aber andere Kandidaten, die in Frage kämen, wie Albanien, Moldau, Tunesien oder Senegal. Die Vorstellung, dass wirksamer Schutz nur in der EU möglich sei und alles andere den Flüchtlingen nicht zumutbar wäre, ist angesichts der Realität der heutigen europäischen Asylpraxis völlig unangebracht.

Auf welche Kategorien von Asylbewerbern man die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten anwendet, ist eine Frage, die man im Detail klären müsste. Drei Kategorien von Asylbewerbern scheinen dafür auf jeden Fall in Betracht zu kommen. Die erste besteht aus Menschen, die aus einem Erstaufnahmeland eingereist sind, in dem es für ihre Herkunftsgruppe bereits humanitäre Aufnahmekontingente gibt, zum Beispiel Syrer, die über die Türkei einreisen. Wenn die EU oder einzelne Mitgliedstaaten humanitäre Kontingente in größerem Umfang für syrische Flüchtlinge, die sich in der Türkei aufhalten, festgesetzt hätten, sollten sich die syrischen Flüchtlinge, die nicht zum Zuge kommen oder nicht auf einen Platz warten möchten, nicht trotzdem auf dem Weg nach Europa machen und dort Asyl beanspruchen. Sie sollten zwar den Schutz des internationalen Asylrechts in Anspruch nehmen können, aber eben nicht in der EU, sondern in einem Drittstaat. Die zweite Gruppe von Asylbewerbern, die infrage kommt, sind Menschen aus Ländern mit einer geringen Anerkennungsquote, zum Beispiel aus Westafrika. Auch für diese wird der Anreiz, sich auf dem Weg nach Europa zu begeben, drastisch abnehmen, wenn die Wahl nicht etwa die zwischen Deutschland und Nigeria sondern zwischen Tunesien und Nigeria wäre. Die dritte Gruppe sind diejenigen, die ohne Identitätsdokumente nach Europa einreisen. Gerade hier konzentrieren sich Sicherheitsprobleme und Kriminalität; gerade Menschen aus dieser Gruppe lassen sich nach einer Ablehnung des Asylantrags und selbst nach schweren Straftaten nur schwer abschieben. Auch sie werden es sich zwei Mal überlegen, bevor sie sich auf dem Weg nach Europa machen, wenn sie wissen, dass die Reise nicht in Stockholm oder Berlin, sondern in Tirana oder Chisinau enden wird.

Bleibt noch die wichtige Frage, warum Drittstaaten an einer Auslagerung von Asylverfahren interessiert sein sollten. Beispiele dafür gibt es allerdings schon: Australien hat entsprechende Absprachen mit Papua-Neuguinea und Nauru getroffen, und am Unwillen Ruandas werden die britischen und dänischen Pläne nicht scheitern. In allen drei Fällen betrifft es arme Länder, die mit rein finanzieller Kompensation überredet werden konnten. Eine finanzielle Komponente sollten solche Kooperationsvereinbarungen natürlich auf jeden Fall haben. Asylverfahren und die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern kosten

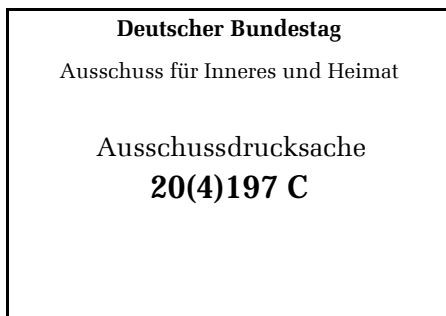
Geld, das die EU nun einspart. Eine rein finanzielle Beziehung wäre allerdings Ausdruck eines Machtgefälles: Ein reiches Land bezahlt ein ärmeres dafür, dass es eine Aufgabe erledigt, die man selbst vermeiden möchte. Eine viel ausgeglichene und für beide Seiten ertragreichere Lösung wäre auch hier der Formel, irreguläre durch reguläre Migration zu ersetzen. Zusätzlich zu finanzieller und logistischer Unterstützung (etwa bei der Schulung der für die Asylverfahren zuständigen Beamten und Richter) kann man den betreffenden Drittstaaten Kontingente für Arbeitsmigration in Aussicht stellen. Für Länder wie Moldau, Tunesien oder Senegal wäre das sicherlich eine attraktive Perspektive. Falls der Drittstaat die sonstigen Bedingungen dafür erfüllt, kann zudem auch das visumfreie Reisen für seine Staatsangehörigen in die EU ein wirksamer Anreiz sein.

Wenn die Vereinbarung einmal implementiert wäre und sich die Erwartungen potenzieller irregulärer Migranten an die neue Situation angepasst hätten, würde sich schon bald herausstellen, dass sich die Lasten für die Drittstaaten in sehr engen Grenzen halten. Nach der Einführung der „Pacific Solution“ durch Australien 2001 füllten sich die Asylager in Papua-Neuguinea und Nauru zwar anfänglich, aber schon nach wenigen Jahren waren sie fast leer. Neuzugänge gibt es schon seit längerer Zeit nicht mehr. Es ist also keineswegs damit zu rechnen, dass eine Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten bedeuten würde, dass nun diese Länder Hunderttausende Asylgesuche prüfen und entsprechend viele Asylbewerber integrieren müssten. Vielmehr bewirkt die Auslagerung von Asylverfahren genau das, was sie bezweckt: eine Reduzierung der irregulären Migration, sowohl für die EU als auch für den beteiligten Drittstaat. Solange man die freiwerdenden Kapazitäten für humanitäre Kontingente und Visa sowie für legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration einsetzt, ist dieses Verfahren moralisch nicht fragwürdig. Im Gegenteil: Eine solche Politik würde es uns erlauben, mehr Menschen zu helfen und gezielter diejenigen zu unterstützen, die es am meisten brauchen – und das, ohne dass Menschen ihr Leben riskieren müssen. Zugleich entspräche dieses Verfahren viel besser den Interessen von Herkunftsländern, Erstaufnahmeländern sowie der EU-Länder, als es die herrschende Flüchtlingspolitik tut.

Kompromisse in einem Politikfeld wie der Flüchtlingspolitik sind immer in Gefahr, durch die Interessenpolitik der involvierten Parteien unterlaufen zu werden. Deshalb sind die eingebauten Korrekturmechanismen von entscheidender Bedeutung für die Nachhaltigkeit der vorgeschlagenen Lösung. Für progressive Kräfte sind großzügige humanitäre Kontingente und die Einführung humanitärer Visa ein wichtiges und attraktives Ziel. Zugleich könnten sie in die Versuchung kommen, der Reduzierung der irregulären Migration Steine in den Weg zu legen. Wenn die vereinbarte Lösung aber beinhaltet, dass jede Ausweitung der irregulären

Migration die verfügbaren Kontingente für reguläre humanitäre Migration schmälert, wird das Kalkül der Progressiven anders aussehen. Umgekehrt ist die Eindämmung der irregulären Migration ein wichtiges Ziel der Konservativen. Sie müssten aber akzeptieren, dass sich dieses Ziel nur in Kombination mit der Eröffnung von legalen Wegen der humanitären und der Arbeitsmigration realisieren lässt und dass das konsensfähige Gesamtziel nicht weniger Migration, sondern eine legale, gesteuerte und anders zusammengesetzte Migration lautet. Wenn an die Stelle irregulärer Migration eine legale Einwanderung träte, könnte dies nicht zuletzt dazu beitragen Abmachungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Erstaufnahmeländer und Herkunftsstaaten andererseits zu stabilisieren. Was die eine Seite möchte – legale Migrationskanäle – gibt es nur unter der Bedingung, dass das, was die andere Seite vermeiden möchte – irreguläre Migration, – reduziert wird; und umgekehrt.

Bei der moralischen und rechtlichen Bewertung dieser Vorschläge sollte man die realistischen und existierenden Alternativen immer mitbedenken. Die Alternative ist nicht eine Flüchtlingspolitik, bei der auf magische Weise allen Schutzbedürftigen geholfen werden kann, alle Wanderungswilligen ihre Wünsche erfüllen können, niemand mehr stirbt, alle einen Arbeitsplatz und eine Wohnung finden, der Wohlfahrtsstaat erhalten bleibt und Terroristen und Kriminelle aus lauter Dankbarkeit zu Engeln werden. Die reale Alternative ist die, die wir haben, und die gibt kein schönes Bild ab: Tausende Tote im Mittelmeer und in der Sahara; illegale Pushbacks und Erpressung durch Autokraten an den Außengrenzen, eine hohe Kriminalitätsbelastung durch junge Männer mit geringen Anerkennungschancen, hohe Kosten und eine bestenfalls schleppende Integration in den Arbeitsmarkt, ein vergiftetes und polarisiertes politisches Klima sowie, last but not least: viele Schutzbedürftige, denen wir helfen könnten, wenn wir mit der Bewältigung der vielen negativen Begleiterscheinungen der heutigen Flüchtlingspolitik nicht so beschäftigt wären.



PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODE33DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main/Berlin, 23.03.2023

**STELLUNGNAHME ZUR ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG DES INNENAUSSCHUSSES DES
DEUTSCHEN BUNDESTAGES**

ZUR REFORM DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS

sowie zu den Anträgen

Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Žaklin Nastić, Nicole Gohlke u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen“, Drucksache 20/681

Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern“, Drucksache 20/2582

Antrag der Fraktion der CDU/CSU, „Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen“, Drucksache 20/684

Wiebke Judith, rechtspolitische Sprecherin von PRO ASYL

Inhalt

1.	Einleitung und Kurzüberblick.....	3
2.	Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an Drittstaaten	5
2.1.	Gefährliche Ausweitung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“	5
2.2.	Auswirkung des EU-Türkei-Deals: Tausende schutzlos in Griechenland.....	7
3.	Faire Asylverfahren statt Grenzverfahren unter Haftbedingungen	9
3.1.	Fiktion der Nicht-Einreise: Keine Einreise während Screening, Asylgrenzverfahren und Abschiebungsgrenzverfahren.....	11
3.2.	Screening: Befragung durch den Grenzschutz	15
3.3.	Starke Ausweitung von Asylgrenzverfahren	17
4.	Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen beenden	19
4.1.	Vorschlag zur Instrumentalisierungsverordnung verschärft Situation an den Grenzen	21
4.2.	Gegenvorschlag: Unabhängiges und solidarisches Menschenrechtsmonitoring an den Grenzen	22
4.3.	Brutaler Alltag an den europäischen Außengrenzen	24
5.	Solidarisches Aufnahmesystem notwendig.....	27

1. Einleitung und Kurzüberblick

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

Artikel 2 Satz 1 des Vertrags über die Europäische Union

Wenn man an die Außengrenzen der Europäischen Union schaut – von der polnischen Grenze zu Belarus über die bulgarische oder griechische Grenze zur Türkei bis hin zum Mittelmeer – dann wird deutlich, dass die „Wertegemeinschaft“ der EU aktuell kaum weiter von ihren Kernwerten wie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten entfernt sein könnte. Die EU als ein Raum der Freiheit und des Rechts steht sowohl intern als auch extern stark unter Druck. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie müssen entsprechend innerhalb der EU verteidigt werden. Der Zugang zum Recht auf Asyl ist ein Lackmustest dafür, in welche Richtung die EU als Wertegemeinschaft sich bewegt: hin zu einer Stärkung oder hin zu einer Schwächung von Menschenrechten?

Ziel einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems müsste es sein, für Rechtsstaatlichkeit und die Achtung von Menschenwürde und Menschenrechten von schutzsuchenden Menschen sowohl an den Außengrenzen als auch in den Mitgliedstaaten zu sorgen. Dabei wären hierfür bereits die Achtung des geltenden Rechts und dessen Überwachung u.a. durch Vertragsverletzungsverfahren ausreichend. PRO ASYL kämpft seit vielen Jahren mit Projektpartnern in verschiedenen Mitgliedstaaten für die Einhaltung von EU-Recht und Menschenrechten.

Die aktuell diskutierten Vorschläge der Kommission zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) von 2016 und 2020 (dem New Pact on Migration and Asylum¹) würden aus Sicht von PRO ASYL den Zugang zu Asyl in Europa dagegen gefährden und die Situation von schutzsuchenden Menschen weiter verschlechtern. Gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen hat PRO ASYL dies mehrfach kritisiert und andere Vorschläge präsentiert.² Folgende Schwerpunkte werden in dieser Stellungnahme ausgeführt³:

Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an Drittstaaten

Die größte Gefahr für den Flüchtlingsschutz in Europa sieht PRO ASYL in den aktuellen Vorschlägen für eine ausgeweitete Anwendung des Konzepts von „sicheren Drittstaaten“, bei gleichzeitiger massiver Absenkung der für die Anwendung erforderlichen Standards (z.B. kein Bezug zu dem Drittstaat und kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention). Ohne Prüfung der Fluchtgründe

¹ Europäische Kommission, Ein Neuanfang in der Migrationspolitik: Aufbau von Vertrauen und Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen Verantwortung und Solidarität, Pressemitteilung vom 23.09.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/40tb0Zj>.

² Siehe z.B. Diakonie Deutschland, France Terre d'Asile, PRO ASYL u.w., Berliner Aktionsplan für eine neue europäische Asylpolitik, November 2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FKELga>; PRO ASYL, Der Paritätische Gesamtverband, Amnesty International, Deutscher Caritasverband e.V., u.w., Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!, 12.03.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Z3vO8I>; PRO ASYL, AWO Bundesverband, Brot für die Welt, Ärzte ohne Grenzen u.w., Das Recht an den EU-Außengrenzen einhalten, nicht verbiegen. Nein zur Instrumentalisierungsverordnung, 06.12.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LIXNaI>.

³ Für ausführliche Besprechungen des New Pact on Migration and Asylum siehe Wiebke Judith, Der „New Pact on Migration and Asylum“, Übersicht zur geplanten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Asylmagazin 1-2/2021, S. 7-15 sowie die Kommentierungen von ECRE, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FLHoP4>.

kommt es dann – wie heute schon in Griechenland – zur Ablehnung des Asylantrags als unzulässig. Die Umsetzung hätte zur Folge, dass die EU sich systematisch aus dem Flüchtlingsschutz zurückziehen würde. Und dass, obwohl global gesehen die meisten Flüchtlinge in den Nachbarländern ihrer Herkunftsstaaten und häufig in armen oder strukturschwachen Ländern aufgenommen werden.

Faire Asylverfahren statt Grenzverfahren unter Haftbedingungen

Asylverfahren sind entscheidend für die Frage, ob eine verfolgte Person Schutz bekommt. Entsprechend hoch müssen die Standards sein, um faire Verfahren zu verwirklichen. Mit der GEAS-Reform könnten aber Grenzverfahren in vielen Mitgliedstaaten zum neuen Standardverfahren werden. Abgeschottet von der Außenwelt würden die Schutzsuchenden offiziell als „nicht-ingereist“ in Zentren an den Grenzen oder im Inland ein Asylverfahren durchlaufen, in dem als erstes geprüft wird, ob sie in einen angeblich „sicheren Drittstaat“ abgeschoben werden können. Die sogenannte Fiktion der Nicht-Einreise führt absehbar zu haftähnlichen Zuständen. Notwendige unabhängige rechtliche und humanitäre Hilfe ist so in der Praxis nicht möglich. Die Bundesregierung sollte entsprechende Verschärfungen ablehnen und für faire und sorgfältige Asylverfahren eintreten.

Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen beenden

Die zahlreichen brutalen und menschenrechtswidrigen Pushbacks an den europäischen Außengrenzen sind gut dokumentiert. Trotzdem gibt es bislang keine ernsthaften politischen Bestrebungen in der EU, an den Außengrenzen wieder zur Achtung von Recht zu kommen. Vorschläge wie die Instrumentalisierungsverordnung würden den Menschenrechtsverletzungen stattdessen weiter Vorschub leisten. Die Bundesregierung sollte sich stattdessen für einen unabhängigen und solidarischen Monitoringmechanismus einsetzen, der unangekündigte Kontrollen durchführen kann und ein eigenes Pilotprojekt hierfür starten. Konkrete Vorschläge liefert eine von PRO ASYL mitfinanzierte Machbarkeitsstudie von 2022.

Solidarisches Aufnahmesystem notwendig

Das bisherige Dublin-System ist gescheitert – darin sind sich fast alle Beobachter*innen einig. Trotzdem wird im Rahmen der GEAS-Reform an zentralen Punkten, wie dem Prinzip der Ersteinreise, festgehalten. Die Vorschläge für einen Solidaritätsmechanismus sind nicht geeignet, um Entlastung für die Außengrenzstaaten zu garantieren. Dass eine andere Flüchtlingspolitik, die gefahrenfreie Fluchtwege, schnellen Schutz und die Selbstbestimmung der fliehenden Menschen in den Mittelpunkt stellt, in der EU möglich ist, zeigt dagegen die Aufnahme der ukrainischen Kriegsflüchtlinge seit dem russischen Angriffskrieg vom 24. Februar 2022. Ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Aufnahme der Ukrainer*innen ist, dass sie ihre Netzwerke nutzen können, zu Freund*innen und Verwandten ziehen dürfen. Anderen Schutzsuchenden wird dies verweigert.

Der aktuelle hohe politische Druck, dass es auf EU-Ebene eine Einigung über die Flucht- und Migrationspolitik geben muss, birgt die Gefahr zu Kompromissen zu führen, in denen Menschenrechte kaum Beachtung finden. Das dann geschaffene Recht wird aber auf Jahre bestehen bleiben und als Verordnungen direkte Anwendung finden – auch in Deutschland wird sich das Asylrecht damit stark ändern. Entsprechend wichtig ist es, dass die Bundesregierung starke menschenrechtliche Positionen bei den Verhandlungen um die GEAS-Reform vertritt.

PRO ASYL bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme bei der Sachverständigenanhörung.

2. Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes an Drittstaaten

In der aktuellen Debatte werden immer wieder Konzepte der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes aufgewärmt. Dabei nimmt die EU als wohl reichste Staatengemeinschaft der Welt schon jetzt nur einen Bruchteil der weltweiten Flüchtlinge auf. Von den über 100 Millionen Flüchtlingen leben circa drei Viertel in armen oder einkommensschwachen Aufnahmeländern – und das oft schon seit vielen Jahren. Im Jahr 2021 lebten laut UNHCR weltweit 72 Prozent der Flüchtlinge in Nachbarländern ihres Herkunftsstaates.⁴ Das Narrativ in der EU, alle schutzsuchenden Menschen würden nach Europa kommen, ist bewusste Panikmache und Sinnbild für eine europäische Nabelschau.

Viele der öffentlichen Überlegungen sind kaum praktikabel, schon weil sich keine Kooperationsländer finden, die der EU die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz abnehmen wollen. **Projekte wie der EU-Türkei Deal haben in der Praxis nie so funktioniert wie ursprünglich gedacht und führen zu massiven Menschenrechtsverletzungen** (siehe hierzu weiter unten). Der Vorstoß von zum Beispiel England, Asylverfahren nach Ruanda auszulagern, ist nicht nur eine schockierende Abkehr von der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, er scheitert bislang auch in der Umsetzung an Gerichten, die den Plänen vorerst Einhalt gebieten.⁵

2.1. Gefährliche Ausweitung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“

Die standardmäßige Anwendung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“ im Rahmen von Zulässigkeitsverfahren, die in den Vorschlägen der Kommission zur Asylverfahrensverordnung vorgesehen sind, könnte im schlimmsten Fall das **Ende für den Flüchtlingsschutz in Europa** bedeuten. Diese Befürchtungen werden durch aktuelle Diskussionen verstärkt. Denn diese sehen eine starke Absenkung der Kriterien für die Anwendung von „sicheren Drittstaaten“ vor. In Zulässigkeitsverfahren wird nicht geprüft, welche Fluchtgründe vorliegen, sondern ob ein außereuropäischer Drittstaat für die fliehende Person „sicher“ ist. Wird dies festgestellt, so wird der Antrag als „unzulässig“ abgelehnt, Schutz in der EU verweigert und die Person abgeschoben.

In der Genfer Flüchtlingskonvention gibt es das Konzept von „sicheren Drittstaaten“ oder vergleichbaren Ansätzen nicht. Zwar gibt es in ihr kein explizites Recht auf freie Wahl des Schutzlandes. Genauso wenig gibt es in ihr aber eine Verpflichtung für Flüchtlinge, im ersten möglichen Staat Asyl zu suchen.

Aktuell sieht Art. 38 der EU-Asylverfahrensrichtlinie vor, dass EU-Mitgliedstaaten Asylanträge als unzulässig ablehnen können, wenn sie sich in einem individuellen Verfahren davon überzeugt haben, dass die Person in dem Drittstaat unter anderem

- keiner Gefährdung von Leib und Leben aufgrund von Rassismus, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischer Überzeugung ausgesetzt ist;
- nicht Gefahr läuft, einer illegalen Zurückweisung zum Opfer zu fallen;

⁴ UNHCR, Global Trends, forced displacement in 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Z95IRB>.

⁵ EGMR, The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylum-seeker's imminent removal from the UK to Rwanda, Presseerklärung vom 14.06.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K04Udw>; Jennifer Rankin, Experts cast doubt on Braverman's hopes of ECHR rule change on Rwanda, The Guardian vom 20.03.2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/3yZUWT5>.

- die Möglichkeit hat, einen Asylantrag zu stellen und als Flüchtling gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt zu werden.

Außerdem muss es bislang eine Verbindung zwischen der in der EU asylsuchenden Person und dem außereuropäischen Mitgliedstaat geben, aufgrund derer es „vernünftig“ erscheint, dass die Person sich in diesen Staat begibt (Art. 38 Abs. 2 lit. a EU-Asylverfahrensrichtlinie).

Doch **mit der GEAS-Reform werden massive Verschärfungen des Konzepts vorgesehen, die die Anwendung noch gefährlicher machen.** So soll es nicht mehr notwendig sein, dass eine schutzsuchende Person Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention bekommen kann, sondern es reicht, wenn sie „effektiven Schutz“ bekommt. Dies sei schon der Fall, wenn die Person sich auf dem Territorium des Drittstaats aufhalten darf, einen „adäquaten Lebensstandard im Verhältnis zu der generellen Aufnahmesituation im Land“ haben kann, Zugang zu medizinischer Notfallversorgung und Zugang zu Grundschulbildung hat (vgl. Art. 43a des im Rat diskutierten Entwurfs der Asylverfahrensverordnung).⁶ Es soll sowohl territoriale als auch „personelle“ Ausnahmen von der Einstufung als „sicherer Drittstaat“ geben können (vgl. Art. 45 Abs. 1a des im Rat diskutierten Entwurfs der Asylverfahrensverordnung). Das heißt, dass der Drittstaat selbst dann als „sicher“ eingestuft wird, wenn es in einem Landesteil oder für bestimmte Personengruppen Gefahr von Verfolgung oder anderen Menschenrechtsverletzungen gibt. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag von 2016 (mit dem New Pact on Migration and Asylum von 2020 wurden hier keine Ergänzungen gemacht) vorgesehen, dass es zu einer verpflichtenden Anwendung des Konzeptes kommt und dass allein die Durchreise durch einen Drittstaat ausreicht, um eine schutzbedürftige Person in diesen zurückzuschicken (Art. 45 Abs. 1 und Abs. 3 lit. a. Vorschlag Asylverfahrensverordnung 2016).⁷

Neue Überlegungen im Rat gehen aber noch weiter: So müsste gar keine Verbindung mehr zwischen der in Europa asylsuchenden Person und dem außereuropäischen Drittstaat bestehen, in den sie abgeschoben werden soll. Die Kriterien für den Schutz in dem sicheren Drittstaat seien als „erfüllt“ zu sehen, wenn zwischen der EU und dem Drittstaat eine entsprechende Vereinbarung zur Erfüllung besteht. Zudem könnte eine Art Beweislastumkehr vorgesehen werden, wonach die asylsuchende Person beweisen müsste, dass der Drittstaat für sie nicht sicher ist. Dies widerspricht aber der völkerrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sicher zu stellen, dass sie das Non-Refoulement-Prinzip einhalten, also eine Person keinen schweren Menschenrechtsverletzungen aussetzen.⁸

Wenn die Kriterien für einen „sicheren Drittstaat“ gesenkt werden, erhöht sich massiv die Gefahr von völkerrechtswidrigen Abschiebungen von Flüchtlingen in Länder, in denen sie schutzlos und von Kettenabschiebungen ins Herkunftsland bedroht sind. Absehbar würden sich auch andere Länder an der EU ein Beispiel nehmen und Schutzsuchende abweisen. Selbst wenn in der Praxis auch zukünftig funktionierende Kooperationen mit Drittstaaten nicht besonders wahrscheinlich sind, so haben sie

⁶ Ratsfassung zum Vorschlag einer Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: <https://bit.ly/3JzWfgl>.

⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, 13.07.2016, COM(2016) 467 final.

⁸ Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nejcy9>, S. 31 f.

dennoch gravierende Konsequenzen für die Antragsteller*innen – wie schon jetzt in Griechenland zu sehen ist.

2.2. Auswirkung des EU-Türkei-Deals: Tausende schutzlos in Griechenland

Griechenland kann schon lange als das Labor der europäischen Flüchtlingspolitik bezeichnet werden. Seit vielen Jahren ist PRO ASYL in Griechenland aktiv, insbesondere mit der Partnerorganisation Refugee Support Aegean. Seit 2016 und der Unterzeichnung des EU-Türkei-Deals wird in Griechenland erprobt, was eine konsequente Anwendung des Konzepts der „sicheren Drittstaaten“ heißt – mit fatalen Folgen für die Betroffenen.

Punkt 1 der Erklärung vom 18. März 2016 heißt:

*„Alle neuen irregulären Migranten, die ab dem 20. März 2016 von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen, werden in die Türkei rückgeführt. Hierbei wird das EU-Recht und das Völkerrecht uneingeschränkt gewahrt, so dass jegliche Art von Kollektivausweisung ausgeschlossen ist. Alle Migranten werden nach den einschlägigen internationalen Standards und in Bezug auf den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung geschützt. Es handelt sich hierbei um eine vorübergehende und außerordentliche Maßnahme, die zur Beendigung des menschlichen Leids und zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Migranten, die auf den griechischen Inseln ankommen, werden ordnungsgemäß registriert, und alle Asylanträge werden von den griechischen Behörden gemäß der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis bearbeitet, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Migranten, die kein Asyl beantragen oder **deren Antrag gemäß der genannten Richtlinie als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, werden in die Türkei rückgeführt**[...]“* (Herv. der Red.)⁹

Die Türkei ist kein „sicherer Drittstaat“

Mit dem Deal wurde die tatsächliche Lage für schutzbedürftige Menschen weitgehend ignoriert. Die Türkei ist das Hauptaufnahmeland weltweit, 2021 waren es 3,8 Millionen Flüchtlinge – deshalb ist auch menschenrechtskonforme finanzielle Unterstützung für die Aufnahme von Flüchtlingen sinnvoll. Doch die rechtliche Lage für die Geflüchteten und auch die Lebensbedingungen entsprechen bei weitem nicht den Standards für einen „sicheren Drittstaat“. Ihr rechtlicher Status ist entweder prekär oder sie haben gar keinen, wenn sie sich nicht registrieren lassen konnten und deshalb illegalisiert im Land sind. Vor Abschiebungen sind viele nicht geschützt und häufig leben sie am Rande der Gesellschaft.¹⁰

Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde von der Türkei nur mit „**geographischem Vorbehalt**“ unterzeichnet, das heißt nur Flüchtlinge aus Europa können sich auf sie berufen. Nicht-europäischen Flüchtlingen sicherte die Türkei auf dem Papier Schutz vor Abschiebungen zu, doch nicht einmal

⁹ Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, Presseerklärung vom 18.03.2016, abrufbar unter: <https://bit.ly/2LPkcp5>.

¹⁰ Siehe z.B. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur unionsrechtlichen Zulässigkeit des Plans der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, die Türkei als „sicherer Drittstaat“ zu behandeln, i.A. von PRO ASYL, 14.03.2016, abrufbar unter: <https://bit.ly/3JCdSfM>, Stiftung PRO ASYL, The Situation of Afghan Refugees in Turkey, März 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3lrgy84>.

dieser Minimalanforderung wird sie gerecht. Syrische Flüchtlinge können aufgrund der eingeschränkten Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention nur „temporären Schutz“ erhalten: ein Gruppenstatus, der jederzeit durch eine politische Entscheidung des Präsidialamtes beendet werden kann. Neben Syrien kommen die meisten Flüchtlinge in der Türkei aus Afghanistan, dem Irak und dem Iran. Sie können sogenannten „internationalen Schutz“ beantragen. In einem individuellen Verfahren wird geprüft, ob sie einen „bedingten Schutzstatus“ oder „subsidiären Schutz“ erhalten. Auch wenn die Begriffe europäischen ähneln, sind sie weit von einem sicheren Status entfernt.¹¹

Dies zeigt sich insbesondere an den **türkischen Abschiebungen und Pushbacks**. Berichte von Menschenrechtsorganisationen in den letzten Jahren zeigen durchgängig, dass die Türkei kontinuierlich gegen das völkerrechtliche Non-Refoulement-Gebot verstößt. Die Praxis der erzwungenen „freiwilligen“ Ausreise von Syrer*innen und Abschiebungen in das Bürgerkriegsland sind breit dokumentiert (zum Beispiel von Human Rights Watch 2019, Amnesty International 2019, Human Rights Watch 2022).¹² Nach Afghanistan schiebt die Türkei besonders massiv ab, selbst nach der Machtübernahme der Taliban. Im Jahr 2022 wurden laut der zuständigen türkischen Behörden über 61.000 Menschen nach Afghanistan abgeschoben und dies wohl in Kooperation mit den Taliban.¹³

Tausende Unzulässigkeitsablehnungen in Griechenland

Zwischen 2016 und 2020 wurden knappe 6.000 Anträge syrischer Antragsteller*innen mit der Begründung abgewiesen, dass die Türkei ein „sicherer Drittstaat“ sei. Die Anwält*innen von PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean übernahmen vor Ort Mandate. Die Entscheidungen sahen ihrer Erfahrung nach meist gleich aus: Die griechische Asylbehörde nutze Satzbausteine, eine Auseinandersetzung mit der individuellen Situation der antragsstellenden Person im Falle einer Rückführung in die Türkei fand faktisch nicht statt. Zusätzlich führte sie alte Quellen und Garantien an, die längst nicht mehr der Realität in der Türkei entsprachen.¹⁴ Während der schleppenden Verfahren wurden Flüchtlinge in Hotspots untergebracht, die schnell zu Orten der Verwahrlosung wurden. Das abgebrannte Lager Moria auf der Insel Lesbos ist das Symbolbild dieser gescheiterten Politik.

Im Sommer 2021 ging die griechische Regierung einen Schritt weiter: Per Ministerialentscheidung wurde die **Türkei pauschal für alle schutzsuchenden Menschen aus Afghanistan, Syrien, Somalia, Pakistan und Bangladesch für sicher erklärt**.¹⁵ Und zwar nicht nur für neuankommende Asylsuchende, sondern auch rückwirkend für alle Menschen aus diesen Herkunftsländern, die in Griechenland – auch jenseits der Ägäis-Inseln – einen Asylantrag gestellt haben. Seitdem bleibt dem Großteil der Schutzsuchenden in Griechenland der Zugang zum Asylverfahren verwehrt. Asylanträge

¹¹ AIDA Country Report: Türkiye, 2021 Update, abrufbar unter: <https://bit.ly/42vERIR>.

¹² Human Rights Watch, Turkey: Syrians Being Deported to Danger, 24.10.2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Jv3Xs8>; Amnesty International, Sent to a war zone: Turkey's illegal deportations of Syrian refugees, 25.10.2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nbAT1t>; Human Rights Watch, Turkey: Hundreds of Refugees Deported to Syria. EU Should Recognize Turkey is Unsafe for Asylum Seekers, 24.10.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/40qkAwb>.

¹³ Christian Jakob, Valeria Hänsel, Die Mauern werden höher, taz vom 27.02.2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/3yXbHOP>; Human Rights Watch, „No One Asked Me Why I Left Afghanistan“. Pushbacks and Deportations of Afghans from Turkey, 18.11.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Z8dETI>.

¹⁴ Refugee Support Aegean, Stiftung PRO ASYL, EU-Turkey deal: 5 Years of Shame. Rule of law capture by a Statement, März 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K1N8qz>.

¹⁵ Griechische Ministerialentscheidung abrufbar unter: <https://bit.ly/3lugCE3>.

von Staatsangehörigen aus diesen fünf Ländern werden systematisch als unzulässig abgelehnt. Alleine 2022 entschied die griechische Asylbehörde in 4.144 Fällen, dass die schutzsuchende Person in die Türkei zurück müsse.¹⁶

Akut ist die Androhung der Abschiebung in die Türkei dabei nicht: Während rechtswidrige Pushbacks zum Alltag in der Ägäis-Region gehören, haben schon seit drei Jahren keine offiziellen Abschiebungen mehr aus Griechenland stattgefunden, weil die Türkei seit 2020 keine abgelehnten Asylsuchenden aus Griechenland mehr zurücknimmt. Wenn eine Abschiebung in den vermeintlich „sicheren Drittstaat“ nicht möglich ist, verpflichtet nach Art. 39 Abs. 6 der EU-Asylverfahrensrichtlinie die Mitgliedstaaten, Zugang zum Asylverfahren zu gewähren und eine inhaltliche Prüfung im Hinblick auf die Fluchtgründe durchzuführen. Dennoch hält Griechenland weiterhin daran fest, die Asylanträge von Menschen aus den genannten fünf Ländern als „unzulässig“ abzulehnen. Für die Abgelehnten hat dies gravierende Folgen: Sie erhalten nicht den Schutz, der ihnen zusteht, stattdessen droht ihnen ein Leben auf dem Abstellgleis. Viele Betroffene kommen für einige Zeit in Abschiebehäft und müssen danach in Lagern oder auf der Straße leben. Sie erhalten keine finanzielle und soziale Unterstützung.

Ob Einstufung der Türkei als „sicher“ rechtmäßig ist, obwohl diese seit 2020 keine Abschiebungen akzeptiert, hat im Februar 2023 das höchste griechische Gericht den Gerichtshof der Europäischen Union gefragt. Die Vorlagefrage ist ein Meilenstein in der Auseinandersetzung um das sichere Drittstaatskonzept und erfolgt in einem Verfahren, das von der PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean und dem Griechischen Flüchtlingsrat betrieben wird.¹⁷

3. Faire Asylverfahren statt Grenzverfahren unter Haftbedingungen

Im Asylverfahren wird über die Zukunft von Menschen entschieden: Bekommen sie Schutz oder nicht? Für manche Menschen ist es eine Entscheidung über Leben und Tod. Wird ihre Verfolgungsgefahr von den Behörden nicht erkannt, dann droht die Abschiebung in das Land in dem die Gefahr droht. Entsprechend entscheidend ist die Qualität dieser Verfahren.

Wie PRO ASYL aus der Praxis u.a. durch die Arbeit der Partnerorganisation Refugee Support Aegean in Griechenland und eigener Erkenntnisse in Deutschland erfährt: **Asylverfahren an den Grenzen sind mit verschiedenen systemischen Mängeln behaftet.** Auch die EU-Grundrechteagentur hält fest: *„The processing of asylum claims in facilities at borders, particularly when these facilities are in relatively remote locations, although per se not unlawful, brings along built-in deficiencies“.*¹⁸ Oft sind es Schnellverfahren und es werden Schutzsuchende den Verfahren zugeteilt, denen unterstellt wird, dass sie keinen Schutz brauchen – womit schon eine Vorverurteilung einhergehen kann. Wie Statistiken zeigen, sind Anerkennungsquoten in Grenz- und Schnellverfahren geringer als in regulären

¹⁶ Zahlen der griechischen Migrationsbehörde abrufbar unter: <https://bit.ly/40bCUJG>.

¹⁷ Refugee Support Aegean, Greek Council of State: Preliminary questions regarding Turkey as a safe third country, Presseerklärung vom 06.02.2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LKQyPA>.

¹⁸ EU Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, Februar 2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FFVMZ9>, S. 7.

Asylverfahren¹⁹ – ein klares Warnsignal bezüglich deren Qualität. PRO ASYL lehnt Grenzverfahren deswegen grundsätzlich ab.

Hinzu kommt, dass die Betroffenen meist kurz nach der Flucht angehört werden und sie sich zu dem Zeitpunkt noch in einem physischen und psychischen Ausnahmezustand befinden.²⁰ Um sich in dieser Extremsituation zu orientieren, ist unabhängige Beratung und Unterstützung essentiell. Doch gerade dies ist einem Schnellverfahren unter Haftbedingungen oder an entlegenen Orten nur schwer oder gar nicht möglich. Besorgniserregend ist, dass laut der teilweisen Ausrichtung des Rats zum Vorschlag zur Asylverfahrensverordnung, die im Dezember 2022 beschlossen wurde, **Zugangsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen** zu Menschen an den Außengrenzen, in Transitzonen oder Grenzübergängen **nach Belieben der Mitgliedstaaten eingeschränkt werden könnten**.²¹ Schon jetzt wird in EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland die Arbeit von NGOs stark erschwert. So müssen sich in Griechenland seit 2020 NGOs, die im Migrationsbereich arbeiten, in einem aufwendigen Verfahren registrieren, was auch von UN und Europarat kritisiert wird. Rechtsanwält*innen sind hiervon eigentlich ausgenommen. Nach der Erfahrung von PRO ASYL Partnerorganisation Refugee Support Aegean wird dies aber nicht stets respektiert und auch Anwält*innen wird der Zutritt zu Lagern zum Teil versagt.²² Oder, wie erst kürzlich passiert, wird zwar den Anwält*innen der Zugang erlaubt, aber nicht dem Dolmetscher – womit eine effektive Rechtsberatung verhindert wird.

In den letzten Jahren wurde massiv auf einen „Grenzansatz“ in der europäischen Flüchtlingspolitik gesetzt, etwa mit den „Hot Spots“ in Griechenland und Italien. Dieser Ansatz hat zu viel Leid, unmenschlicher Unterbringung und schlechten Asylverfahren geführt.²³ Trotzdem will die Kommission diesen Ansatz fortführen.

Denn die Vorschläge der Kommission sehen eine **massive Verschärfung der Verfahren an den Grenzen** vor, indem ein neues Screening geschaffen wird sowie Asylgrenzverfahren verpflichtend stattfinden sollen und diese von aktuell maximal vier auf zwölf Wochen verdreifacht werden. In Mitgliedstaaten wie Italien oder Griechenland würden solche Grenzverfahren absehbar die neuen Standardverfahren werden. Außerdem soll ein neues Abschiebungsgrenzverfahren von bis zu zwölf Wochen eingeführt werden. Durchläuft eine Person alle diese Schritte, würde sie bis zu sechs Monate an den Außengrenzen festgehalten werden, nur weil sie einen Asylantrag gestellt hat. Die geplante Fiktion der Nicht-Einreise führt nach Ansicht von PRO ASYL absehbar zu Inhaftierungen oder haftähnlicher Unterbringung während der Grenzverfahren. PRO ASYL unterstützt deswegen die

¹⁹ So hat EASO in einem internen Bericht festgestellt, dass 2018 die Anerkennungsquoten in diesen Sonderverfahren mit 11-12% deutlich unter den Anerkennungsquoten in einem regulären Asylverfahren lagen (34%). EASO, Policies and practices regarding border procedures among EU+ countries, 2019, S. 3, abrufbar unter: <https://bit.ly/38erKbK>. Im deutschen Flughafenverfahren sieht man deutlich, dass Asylsuchende im Flughafenverfahren um ein vielfaches häufiger als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden als dies im nationalen Verfahren beim gleichen Herkunftsland der Fall wäre. Vgl. PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum“ – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K029ZC>, S. 9.

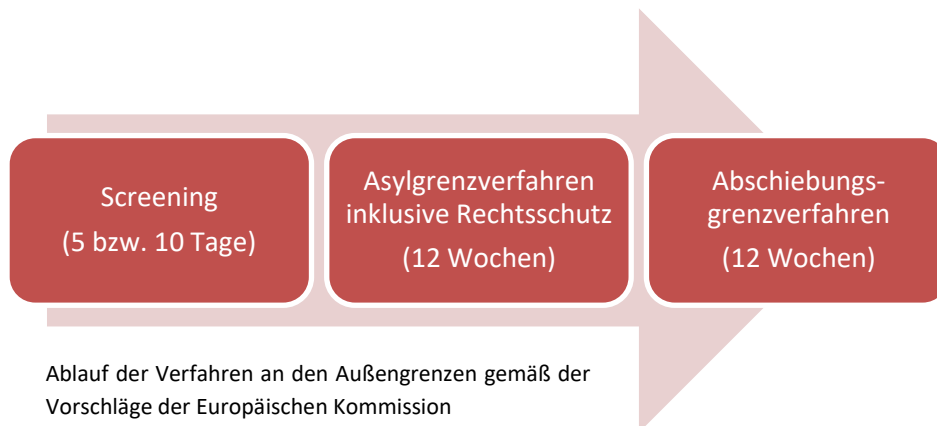
²⁰ Siehe hierzu den Bericht der ehemaligen Asylverfahrensberaterin Roxana Kolb am Frankfurter Flughafen in der Studie von PRO ASYL, ebenda, S. 15 ff.

²¹ Vgl. Art. 30 Abs. 2 und 3 der Ratsfassung zum Vorschlag einer Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: <https://bit.ly/3JzWfgl>.

²² Siehe hierzu auch Joint Civil Society Submission to the European Commission on the 2023 Rule of Law Report, Januar 2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/42Jjq00>, Rn. 28 f., Rn. 69 ff.

²³ Vgl. EU Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, Februar 2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FFVMZ9>.

Forderung des Antrags der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681), dass der Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, sich auf EU-Ebene gegen Schnellverfahren und Inhaftierungen an den Außengrenzen einzusetzen.



3.1. Fiktion der Nicht-Einreise: Keine Einreise während Screening, Asylgrenzverfahren und Abschiebungsgrenzverfahren

Laut den Vorschlägen der Kommission sollen Asylsuchende während des Screenings, des Asylgrenzverfahrens und des Abschiebungsgrenzverfahrens – also für insgesamt bis zu sechs Monate – als „nicht eingereist“ gelten.²⁴ Diese Fiktion der Nicht-Einreise wird aus Sicht von PRO ASYL dazu führen, dass die betroffenen Menschen zum Beispiel die Unterbringungszentren nicht oder nur sehr eingeschränkt verlassen dürfen und es zu **de facto Inhaftierungen** kommt. Die Fiktion der Nicht-Einreise, die u.a. Sekundärbewegung verhindern soll,²⁵ ist als klarer Auftrag an die Außengrenzstaaten zu verstehen, die Asylsuchenden festzusetzen. Nicht nur ist das als Eingriff in das Recht auf Freiheit extrem problematisch, es hätte auch negative Auswirkungen auf die Asylverfahren, da so nicht selbstständig unabhängige rechtliche oder andere Unterstützung aufgesucht werden kann. Hinzu kommt, dass sich Inhaftierungen oder freiheitsbeschränkende Maßnahmen stark auf die psychische Gesundheit auswirken und gerade bei geflüchteten Menschen Traumatisierungen verstärken können.²⁶

Die rechtliche Debatte: Kommt es zu Inhaftierungen oder nicht?

Auch wenn die Menschen im Screening und in den Grenzverfahren als „nicht-ingereist“ gelten, so muss zunächst festgestellt werden, dass sie trotzdem unter EU-Recht fallen und die Mitgliedstaaten

²⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Screening-VO, Art. 41 Abs. 6 und Art. 41a Abs. 1 Asylverfahrensverordnung, COM(2020) 611 final.

²⁵ Vgl. Erwägungsgrund 8 des Kommissionsvorschlags für eine Screening-Verordnung.

²⁶ Siehe hierzu den Bericht der ehemaligen Asylverfahrensberaterin Roxana Kolb am Frankfurter Flughafen in der Studie von PRO ASYL, ebenda, S. 15 ff.; hierzu gibt es auch wissenschaftliche Untersuchungen, siehe nur M. von Werthern, K. Robjant, Z. Chui, R. Schon, L. Ottisova, C. Mason & C. Katona, The impact of immigration detention on mental health: a systematic review, BMC Psychiatry, 06.12.2018, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LNYvni>.

ihnen gegenüber zum Beispiel an die Menschenrechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention gebunden sind.²⁷

Weder in den Vorschlägen für eine Screening-Verordnung noch für eine Asylverfahrensverordnung werden explizite Vorgaben gemacht, wie die Fiktion der Nicht-Einreise umgesetzt werden soll. Dies wird den Mitgliedstaaten überlassen: „Die Mitgliedstaaten sollten nach Maßgabe des nationalen Rechts Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen während des Screenings in das Hoheitsgebiet gelangen.“ (Erwägungsgrund 12 der Screening-Verordnung)

Um diesen Handlungsauftrag in die Tat umzusetzen, bietet schon jetzt Artikel 8 Abs. 3 lit. e der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) die Möglichkeit, Asylsuchende in Haft zu nehmen „um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden“. In den Vorschlägen für eine Aufnahmerichtlinie von 2016 wird dies auf das Asylgrenzverfahren übertragen.²⁸ Das **EU-Recht stellt also den notwendigen Haftgrund** dafür bereit, dass alle Personen, die der Fiktion der Nicht-Einreise unterliegen, inhaftiert werden.²⁹

Damit knüpft das EU-Recht nicht mehr an ein individuelles Verfahren an, sondern an einen Verfahrensschritt für den die Person nichts kann. **Vierorts könnte dies angesichts der Ausweitung der Grenzverfahren zudem dazu führen, dass praktisch alle Asylsuchenden inhaftiert werden.** Das unterläuft das Verbot der Kriminalisierung der Einreise von Flüchtlingen (Artikel 31. Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention)³⁰ und verstößt laut dem UN-Menschenrechtsausschuss gegen das Recht auf Freiheit (Art. 9 des UN-Zivilpakts).³¹

Besonders brisant ist, dass auch Kinder von entsprechenden Inhaftierungen während der Grenzverfahren betroffen wären. Die Kinderrechtskonvention (KRK) verbietet die Inhaftierung von Kindern, laut Art. 1 KRK alle Personen unter 18 Jahren, zum Zweck der Migrationskontrolle.³² Folglich

²⁷ Inga Matthes, Wiebke Judith, Johanna du Maire, Kein Vor und kein Zurück. Die praktische Auswirkung einer Fiktion der Nicht-Einreise an den EU-Außengrenzen, Verfassungsblog, 11.12.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ndoRon>.

²⁸ Vgl. Art. 8 Abs. 3 lit. d des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, 13.07.2016, COM(2016) 465 final.

²⁹ Wenn eine Person bereits im Asylgrenzverfahren inhaftiert wurde, dann kann sie während des Rückföhrungsgrenzverfahrens ebenso inhaftiert bleiben, um die Einreise zu verhindern und um die Rückföhrung vorzubereiten oder um diese durchzuföhren. Sonst müssen die Haftgründe der EU-Rückföhrungsrichtlinie vorliegen (vgl. Art. 41a Abs. 5 und 6 Vorschlag für eine AsylverfahrensVO).

³⁰ Dies kritisierte UNHCR bereits bei der Reform der Aufnahmerichtlinie 2013. Siehe UNHCR, UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), abrufbar unter: <https://bit.ly/3LJijY>, S. 18.

³¹ Der UN-Menschenrechtsausschuss kontrolliert die Umsetzung des UN-Zivilpakts. In seinen Entscheidungen hat er festgestellt, dass Migrant*innen nicht allein aufgrund von „illegaler Einreise“ inhaftiert werden dürfen, sondern individuelle Faktoren wie Fluchtgefahr hinzukommen müssen. Siehe Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nejcy9>, S. 48.

³² So der zuständige UN-Kinderrechtsausschuss im Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16.11.2017, Rn. 5 ff.

sollten alle Kinder – auch Kinder über zwölf Jahren mit ihren Familien – vom Grenzverfahren aufgenommen werden.

Ein praktisches Problem ist, dass Maßnahmen von den Mitgliedstaaten in der Praxis nicht als Haft gesehen und nicht entsprechend angeordnet werden, obwohl die Schwelle von freiheitsbeschränkender zu freiheitsentziehender Maßnahme überschritten ist. Damit wird zum Beispiel auch eine gerichtliche Anordnung der Haft – und damit der Haftprüfung – umgangen. Für die rechtlich durchaus komplizierte Frage ob es sich um eine freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahme handelt, sind die individuelle Situation der Betroffenen, die Dauer und die tatsächliche Ausgestaltung zum Beispiel der Unterbringung wichtig.³³ Aber auch freiheitsbeschränkende Maßnahmen, wie zum Beispiel Meldeauflagen oder geographische Restriktionen, sind Einschränkungen des Rechts auf Bewegungsfreiheit (Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK) bzw. auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 7 EU-GRC) und müssen entsprechend per Gesetz vorgesehen, notwendig und verhältnismäßig sein.³⁴ Hierfür muss auch beachtet werden, dass Asylsuchende sich während des Asylverfahrens rechtmäßig in der EU aufhalten. Die Verletzung von zum Beispiel Meldepflichten kann dann im Übrigen als weiterer Haftgrund dienen.³⁵

Der Blick in die Praxis: Grenzverfahren ohne Haft?

Es wäre fatal, eine Reform des GEAS wie am Reißbrett zu diskutieren und hierbei die bisherige Praxis nicht in den Blick zu nehmen, gibt sie doch wertvolle Einblicke, wie die Mitgliedstaaten die aktuellen Regelungen anwenden.

Dass generell eine hohe Gefahr von Haft besteht, wenn Personen in Grenzverfahren sind, wird in der Studie des EU-Unterstützungsbüros für Asyl (heute EU-Asylagentur) zu Grenzverfahren deutlich. Dort steht: *„Since they [applicants in a border procedure] are not allowed to enter the territory, in practice they are likely to be placed in detention pursuant to the recast Asylum Reception Conditions Directive, Article 8(3c).“*³⁶

Laut einer Studie des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE für das Europäische Parlament wurde in den untersuchten Ländern **während des Grenzverfahrens stets Haft angewendet**. Während Frankreich, Portugal und Spanien offiziell Haft anordnen, sind in Deutschland und Griechenland die betroffenen Menschen in de facto Haft. Sie können ihren Unterbringungsort (im deutschen Flughafenverfahren z.B. den Transitbereich am Flughafen) nicht frei verlassen, außer wenn sie wieder das Land verlassen würden – was aus Sicht von ECRE als Haft zu bewerten ist. In Italien wird die

³³ Wie der EGMR in ständiger Rechtsprechung festhält, unterscheiden sich Freiheitsentziehung und Freiheitseinschränkung letztlich nur in ihrem Ausmaß und ihrer Intensität, nicht aber ihrem Wesen oder Inhalt. Siehe hierzu auch Inga Matthes, Wiebke Judith, Johanna du Maire, Kein Vor und kein Zurück. Die praktische Auswirkung einer Fiktion der Nicht-Einreise an den EU-Außengrenzen, Verfassungsblog, 11.12.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ndoRon>.

³⁴ Vgl. Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights challenges to European Migration Policy (REMAP), 1st Edition, Oktober 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nejcy9>, S. 51 ff.

³⁵ Im Vorschlag von 2016 für Art. 8 Abs. 3 lit. c Aufnahmeleitlinie wird hierfür ein neuer Haftgrund eingeführt, vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, 13.07.2016, COM(2016) 465 final.

³⁶ EASO, Border Procedure for Asylum Applications in EU+ Countries, 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/42rjJD>, S. 11.

Inhaftierung für Asylsuchende in Hotspots zum Zweck der Identifizierung erlaubt, wodurch auch Asylsuchende im Grenzverfahren betroffen sein können.³⁷

In **Griechenland** werden Asylsuchende auf dem Festland und auf der Insel Kos systematisch inhaftiert. Obwohl sie registriert wurden und einen Asylantrag gestellt haben, ist es seit 2016 gängige Praxis, dass die Polizei eine Abschiebungs- und Haftanordnung gegen schutzsuchende Personen erlässt.³⁸ Im Jahr 2022 wurden z.B. 30.631 entsprechende Haftentscheidungen von der griechischen Polizei getroffen.³⁹ So müssen viele Asylsuchende ihre Asylverfahren in Abschiebungshaftanstalten durchlaufen, deren Unterbringungsstandards problematisch sind. Diese Praxis verstößt eindeutig gegen europäisches Recht. Auf Kos werden unbegleitete Minderjährige im „Closed Control Access Center“ in einer von Stacheldraht umgebenen „Safe Zone“ festgehalten, die sie nicht verlassen dürfen. Was angeblich ihrem Schutz dienen soll, isoliert die Kinder und Jugendlichen und verletzt ihre Rechte. Eine Prüfung des Einzelfalls erfolgt nicht, die Haft erfolgt automatisch.⁴⁰

Auch unabhängig von Grenzverfahren ist Haft für Asylsuchende mittlerweile häufig in der EU. So werden laut Anwält*innen in **Polen** Asylsuchende systematisch inhaftiert. Bis zum August 2021 gab es sechs Haftzentren in Polen, mit Beginn der Flucht über Belarus nach Polen wurden diese auf neun erhöht mit Platz für 2.308 Personen (Stand Ende 2021). Im Jahr 2021 wurden laut dem AIDA Bericht 4.052 Personen in diesen Zentren inhaftiert, darunter 567 Kinder.⁴¹ Im Haftzentrum Wędrzyn müssen sich bis zu 24 Schutzsuchende einen Raum teilen und kommen laut der stellvertretenden Kommissarin für Menschenrechte in Polen damit auf nur je zwei Quadratmeter.⁴² In Polen ist das seit August 2021 in „Krisenfällen“ gesetzeskonform, widerspricht aber EU-Standards und international festgelegten Mindeststandards.⁴³

Schon jetzt prüfen Mitgliedstaaten laut einer Rechtsstudie für das Europäische Parlament nicht, ob weniger einschneidende Maßnahmen als Haft zur Verfügung stehen – obwohl eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung sowohl nach EU-Recht als auch nach internationalem Menschenrecht notwendig ist, um Haft als schweren Eingriff in das Recht auf Freiheit zu rechtfertigen.⁴⁴

³⁷ ECRE, The implementation of Article 43 of Directive 2013/32/EU in practice. Comparative analysis, in: European Parliament, European Implementation Assessment, November 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/40pqzBb>, Part 3, S. 203 ff.

³⁸ Refugee Support Aegean, Stiftung PRO ASYL, Persisting systematic detention of asylum seekers in Greece, Juni 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Tz9Auh>.

³⁹ Zahlen stammen aus einer kleinen Anfrage im griechischen Parlament, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ngQSvn>.

⁴⁰ Equal Rights beyond Borders, terre des hommes, Inhaftierung statt Schutz, Unbegleitete Minderjährige werden ihrer Freiheit und Kindheit beraubt, Februar 2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TzBSVq>.

⁴¹ AIDA Country Report: Poland, 2021 Update, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ndaTmz>, S. 88 ff.

⁴² Nikolaj Nielsen, Children and torture-victims in Polish detention, MEPs told, euobserver vom 08.02.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K3KsZy>.

⁴³ Für Strafgefangene sieht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Verstoß gegen das Verbot von Folter und unmenschliche und erniedrigende Behandlung, wenn eine Mindestgröße von drei Quadratmetern pro Person unterschritten wird. vgl. EGMR, Urteil vom 14. Februar 2017 - 14249/07, Lazar/Rumänien, Rn. 36; EGMR, Urteil der Großen Kammer vom 20. Oktober 2016 - 7334/13, Muršić/Kroatien, Rn. 110, 136.

⁴⁴ Galina Cornelisse, Marcelle Reneman, Border Procedures in the Member States. Legal Assessment, in: European Parliament, Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment, November 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/40pqzBb>, Part 2, S. 89.

Erleichtert die Fiktion der Nicht-Einreise Abschiebungen?

Im Kontext von Flughafenverfahren ist die Rückführung von nicht-eingereisten Personen leichter als bei Personen, die nach Einreise im Inlandsverfahren abgelehnt wurden. Denn laut dem Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt sind Fluggesellschaften zum Rücktransport von Personen, denen die Einreise verweigert wurde, in das Abflugland verpflichtet. Auch wenn es in der Praxis trotzdem nicht immer so einfach verläuft und sich die Rückbeförderung durch die Fluggesellschaft wegen Unklarheiten oder Abspracheproblemen häufig verzögert und sogar Monate dauern kann, so gibt es diesen „Vorteil“ für die Behörden an anderen Außengrenzen nicht. Denn wenn die Personen an Land- oder Seegrenzen selbstständig oder mit Schmugglern einreisen, gibt es auch kein Transportunternehmen, das zur Rücknahme verpflichtet werden kann. Auch ist ein Transitland erst einmal nicht verpflichtet, eine Person aus einem Drittstaat aufzunehmen. Damit stellt sich umso mehr die Frage nach der Sinnhaftigkeit der pauschalen Einführung einer Fiktion der Nicht-Einreise in allen Grenzverfahren. Die letztlich zu erwartende primäre Auswirkung dieser Fiktion wird das Festhalten der Menschen sein und keine Erleichterung bei Abschiebungen.⁴⁵

PRO ASYL rät dringend davon ab, im Rahmen der GEAS-Reform eine verpflichtende Anwendung der Fiktion der Nicht-Einreise vorzusehen.

3.2. Screening: Befragung durch den Grenzschutz

Nach den Vorschlägen der Kommission sollen alle Personen, die nicht die Einreisebedingungen erfüllen, an allen Außengrenzen (Land-, See- und Luftgrenzen sowie nach Seenotrettung) zunächst ein Screening durchlaufen, geregelt im Vorschlag für eine Screening-Verordnung (Art. 3 Screening-VO).⁴⁶ Auch im Inland soll ein Screening erfolgen, wenn zuvor keins an einer Außengrenze stattgefunden hat (Art. 5 Screening-VO). Dieses Screening wird absehbar von den Grenzschutzbehörden durchgeführt⁴⁷ und soll innerhalb von fünf Tagen abgeschlossen sein. Bei einer „[...] unverhältnismäßig hohe[n] Zahl von Drittstaatsangehörigen [...]“ soll das Screening auf bis zu zehn Tage verlängert werden können (Art. 6 Abs. 3 Screening-VO).

Im Screening sollen die betroffenen Personen identifiziert und ihre biometrischen Daten erfasst werden. Zudem soll eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden und es soll eine erste Untersuchung des Gesundheitszustands sowie eine erste Prüfung möglicher Vulnerabilitäten durchgeführt werden (Art. 6 Abs. 6 Screening-VO). Es muss aber nur „gegebenenfalls“ geprüft werden, ob die Person z.B. gefoltert wurde und besondere Versorgung braucht (Art. 9 Abs. 2 Screening-VO). **Die Ausgestaltung des Screenings ist gänzlich ungeeignet, um nicht direkt erkennbare Behinderungen oder Erkrankungen zu erkennen.** Insbesondere Traumatisierungen können durch nicht entsprechend geschultes Personal und unter Zeitdruck nicht festgestellt

⁴⁵ Vgl. die Ausführungen in PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum“ – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K029ZC>.

⁴⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen, 23.09.2020, COM(2020) 612 final.

⁴⁷ In dem Entwurf der Kommission wird es den Mitgliedstaaten überlassen festzulegen, welche Behörde das Screening durchführt (Art. 6 Abs. 7 Screening-VO). Da das Screening aktuell aber generell dem Grenzschutz zugeordnet wird, ist von einer Durchführung durch Grenzschutzbehörden auszugehen.

werden.⁴⁸ Auch bezüglich einer Altersfeststellung gibt es erhebliche Bedenken, dass diese nicht in dem Kontext eines Screenings angemessen durchgeführt werden kann und so das Kindeswohl nicht gewahrt wird – insbesondere wenn gleichzeitig für die Asylgrenzverfahren eine neue willkürliche Altersgrenze von 12 Jahren eingeführt wird.⁴⁹

Gleichzeitig sollen Informationen über die „Gründe für die unerlaubte Ankunft“ und den Reiseweg gesammelt werden, die in einem Auswertungsformular festgehalten werden sollen, das dann mit einer Einschätzung an die Asylbehörden weitergeleitet werden soll, ob die Voraussetzungen für ein Grenzverfahren erfüllt sind (Art. 13, Art. 14 Abs. 2 Screening-VO). Die Reisewegbefragung kann so auch Vorlage für eine Ablehnung des Antrags als unzulässig sein, wenn die Person durch einen angeblich „sicheren Drittstaat“ gereist ist (Art. 13 lit. d) Screening-VO).

Eine vergleichbare Einbindung von zwei unterschiedlichen Behörden mit grundverschiedenem Auftrag (Grenzschutz vs. Asyl) ist im Rahmen des deutschen Flughafenverfahrens bekannt und sorgt dort für erhebliche Probleme. Wie Rechtsanwältin Dr. Annabelle Voßberg in der PRO ASYL-Studie „Abgelehnt im Niemandsland“ zum Flughafenverfahren und dem New Pact on Migration and Asylum in einem Praxisbericht deutlich macht, werden den Schutzsuchenden im Rahmen der Asylanhörungs häufig vermeintliche Widersprüche zu den Aussagen gegenüber der Bundespolizei vorgehalten, die die Betroffenen zuerst befragen. Aus Angst oder Unkenntnis trauen sich aber viele nicht, Grenzschutzbeamten ihre Fluchtgründe zu erzählen. Dies wird ihnen dann zum Nachteil ausgelegt und ihre Fluchtgründe werden als unglaubwürdig eingestuft.⁵⁰

Das Screening legt letztlich den Grundstein dafür, wer dem anschließenden Asylgrenzverfahren zugeteilt wird und kann auch erhebliche negative Auswirkungen auf das Asylverfahren haben. Hierfür ist es problematisch, dass es kein Verfahren gibt, wie im Screening erhobene Informationen gegebenenfalls später korrigiert werden können. Gleichzeitig kann die notwendige Identifizierung von besonderen Schutzbedürftigkeiten im Rahmen des Screenings absehbar nicht erfolgen. Die Gefahr besteht, dass sie aber auch später nicht erfolgt, da sie ja Teil des Screenings sein soll.

PRO ASYL kritisiert, dass die Bundesregierung im Juni 2022 der Verhandlungsposition des Rats zur Screening-Verordnung zugestimmt hat.⁵¹ In der Verhandlungsposition sind sowohl die Fiktion der Nicht-Einreise als auch die weiteren problematischen Bestimmungen enthalten.

⁴⁸ Zu den Schwierigkeiten der Identifizierung von Vulnerabilitäten siehe beispielsweise BAfF, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeiten am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen, 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2Jf7bFi>.

⁴⁹ Pauline Endres de Oliveira, Daniel Weber, Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU, im Auftrag von Deutsches Kindeshilfswerk, Deutsches Komitee für UNICEF, Paritätischer Gesamtverband und weitere, März 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LLtY9s>, S. 12.

⁵⁰ Das Flughafenverfahren (§18a Asylgesetz) ist das deutsche Grenzverfahren, das 1993 eingeführt wurde. Zunächst erfolgt eine Befragung durch die Bundespolizei, im Anschluss muss das BAMF nach der Anhörung entscheiden, ob sie den Antrag innerhalb von zwei Tagen als „offensichtlich unbegründet“ ablehnen kann. Insgesamt dauert das Verfahren inklusive Rechtsschutz maximal 19 Tage. Während des Flughafenverfahrens gelten die Personen als „nicht eingereist“ und sind im Transitbereich des Flughafens untergebracht. PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum“ – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K029ZC>, S. 19 ff.

⁵¹ Rat der EU, Asyl und Migration: Rat billigt Verhandlungsmandate für Eurodac-Verordnung und Screening-Verordnung und 21 Staaten nehmen Solidaritätserklärung an, Pressemitteilung vom 22.06.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K0vFyr>.

3.3. Starke Ausweitung von Asylgrenzverfahren

Bislang sind Grenzverfahren in der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) geregelt. Die Mitgliedstaaten haben entsprechend einen Spielraum bei der Umsetzung und können entscheiden, ob sie überhaupt ein Grenzverfahren im nationalen Recht einführen. Die Kommission schlägt jetzt aber eine Asylverfahrensverordnung vor, womit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung kein Spielraum mehr bleiben würde. Auch das deutsche Flughafenverfahren in seiner bisherigen Form würde damit Geschichte werden und müsste entsprechend einer neuen Verordnung gefasst werden.

Die Vorschläge der Kommission würden zu einer **massiven Ausweitung von Grenzverfahren** führen: Die Dauer von Grenzverfahren würde sich auf drei Monate verdreifachen, Asylsuchende aus manchen Herkunftsstaaten würden per se unter das Grenzverfahren fallen und während der gesamten Zeit würde stets die Fiktion der Nicht-Einreise gelten. In den Vorschlägen für die Krisen-Verordnung und für die Instrumentalisierungsverordnung sind zusätzliche Verschärfungen enthalten, aufgrund derer noch mehr bzw. alle Asylsuchende unter die Grenzverfahren fallen würden, die zudem länger dauern könnten.

PRO ASYL ist angesichts der Pläne extrem besorgt, dass Grenzverfahren vielerorts zum Standard werden und eine Vielzahl an Schutzsuchender so abgeschirmt von der Außenwelt entweder als „unzulässig“ abgelehnt werden, weil sie durch einen angeblich „sicheren Drittstaat“ geflohen sind, oder ihre Fluchtgründe nur in einem Schnellverfahren geprüft werden. Auch der **Rechtsschutz** gegen im Grenzverfahren getroffene Entscheidung wäre stark eingeschränkt und laut der Vorschläge der Kommission auf eine Instanz beschränkt und ohne automatisch aufschiebende Wirkung. Selbst Kinder sind nicht grundsätzlich von dem Asylgrenzverfahren ausgenommen, obwohl die Umstände der Wahrung des Kindeswohls nicht gerecht werden können.

Übersicht über die geplanten Regelungen im Vergleich zum aktuell geltenden Recht

	Aktuelle Asylverfahrensrichtlinie (Art. 43)	Vorschlag der Kommission für eine Asylverfahrensverordnung (Art. 41)	Vorschlag der Kommission für eine Krisen-Verordnung (Art. 4)	Vorschlag der Kommission für eine Instrumentalisierungsverordnung (Art. 2)
	Optionale Anwendung von Grenzverfahren	Verpflichtende Anwendung von Grenzverfahren	Weiterhin verpflichtend, optionale Ausweitung	Weiterhin verpflichtend, optionale Ausweitung
Wo?	An der Grenze oder in der Transitzone	„an der Außengrenze oder in den Transitzonen oder in deren Nähe“ Wenn Kapazitäten nicht ausreichen können vorübergehend anderswo im Inland		Grenzen und Transitzonen
Prüfung von...	Zulässigkeit und/oder Begründetheit	Unzulässigkeit, Begründetheit im beschleunigten Prüfverfahren		Zulässigkeit und Begründetheit
Dauer	4 Wochen	12 Wochen (inkl. Rechtsschutz)	Bis zu 20 Wochen	16 Wochen (oder 20 Wochen nach Ratsvorschlag)

Wer?	Wird vom Mitgliedstaat entschieden	Verpflichtend bei: <ul style="list-style-type: none"> • Täuschung über Identität durch falsche Angaben • Gefahr für nationale Sicherheit • Herkunftsländer mit Schutzquote von 20% Ausweitung auf Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ oder „sicheren Drittstaaten“ möglich ⁵²	Mitgliedstaaten können ausweiten auf Herkunftsländer mit Schutzquote von 75% oder weniger sowie allen in Art. 40 Abs. 1 genannten Fällen	Alle registrierten Anträge
Ausnahmen	Wird vom Mitgliedstaat entschieden	Unbegleitete Minderjährige und Minderjährige unter 12 Jahren mit Familie (außer bei Gefahr für öffentliche Sicherheit) Abbruch des Verfahrens u.a. bei medizinischen Gründen oder wenn bestimmte Verfahrensbedürfnisse nicht erfüllt werden können		Keine (Anträge von Minderjährigen sollen nur „vorrangig“ geprüft werden)
Nicht-Einreise	Möglich, aber nicht verpflichtend	Verpflichtend	Verpflichtend	Verpflichtend
Rechtsschutz	Wird vom Mitgliedstaat entschieden	Reduziert auf 1 Instanz + keine automatisch aufschiebende Wirkung (Art. 53 Abs. 9, Art. 54 Abs. 3 lit. a, 4).		

Das **Anknüpfen an Schutzquoten** zur Bestimmung, wer in ein Asylgrenzverfahren kommt, ist aus Sicht von PRO ASYL höchst fragwürdig, umso mehr als dass es sich um die europaweiten Schutzquoten der Asylbehörden handelt. Damit werden **gerichtliche Korrekturen falscher Entscheidungen ausgeklammert**. Dabei machen diese einen erheblichen Unterschied. Für das Jahr 2021 wären zum Beispiel nach erstinstanzlicher Entscheidung laut Eurostat Pakistan (14%), Nigeria (18%), Bangladesch (8%) und Senegal (14%) unter der 20%-Quote. Allerdings haben Schutzsuchende aus den Ländern durchaus Erfolg vor Gericht: Pakistanische Asylsuchende in 22% der Klagen, Nigerianische Asylsuchende in 28%, Asylsuchende aus Bangladesch in 27% und Asylsuchende aus dem Senegal sogar in 40%.⁵³ Das zeigt wie problembehaftet das Abstellen auf Entscheidungsquoten der Asylbehörden ist. Langfristig könnte eine solche Regelung auch zur selbsterfüllenden Prophezeiung werden: Menschen aus Ländern mit vermeintlich schlechten Anerkennungschancen

⁵² Dies wird explizit im vorgeschlagenen Erwägungsgrund 40b zur Asylverfahrensverordnung genannt.

⁵³ Die Zahlen von Eurostat können hier abgerufen werden: <https://bit.ly/40o4oeQ>.

werden in das Grenzverfahren geschickt, in denen statistisch gesehen weniger Schutz erteilt wird als in regulären Verfahren.⁵⁴ So sinkt die Schutzquote für die Länder weiter.

Der Kommissionsvorschlag sieht den **Abbruch des Grenzverfahrens** vor, wenn besondere Bedarfe nicht erfüllt werden können oder wenn es **medizinische Gründen** für die Nichtanwendung des Verfahrens gibt (Art. 41 Abs. 9 lit. b und c Vorschlag Asylverfahrensverordnung 2020). In den Verhandlungen im Rat wurde letzteres bereits auf „compelling medical reasons“ verschärft.⁵⁵ Es muss aber auch bezweifelt werden, dass entsprechende Bedarfe von staatlichen Stellen zuverlässig festgestellt werden – insbesondere wenn an einem Ort viele Schutzsuchende ihre Grenzverfahren durchlaufen. Da in der partiellen Ausrichtung des Rats zu der Asylverfahrensverordnung auch der Zugang von Nichtregierungsorganisationen zu Asylsuchenden im Grenzverfahren eingeschränkt werden kann,⁵⁶ gibt es gegebenenfalls auch keine unabhängige Beratung für die Menschen, um die Behörden auf notwendige Unterstützung hinzuweisen. Abschließend fehlt es an einer eindeutigen Möglichkeit, wie die Menschen im Zweifelsfall gegen eine falsche Zuteilung zum Grenzverfahren oder auf „Entlassung“ aus dem Grenzverfahren und auf Einreise klagen können.

4. Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen beenden

(1) Kollektivausweisungen sind nicht zulässig.

(2) Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

Artikel 19 der EU-Grundrechtecharta

Eine für den Flüchtlingsschutz **zentrale völkerrechtliche Regelung** ist das sogenannte Non-Refoulement-Gebot. Es besagt, dass niemand abgeschoben werden darf ohne dass geprüft wurde, ob bei Rückführung Verfolgung oder andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen. Dies ergibt sich aus Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention sowie aus dem internationalen Verbot von Folter (z.B. Art. 3 der UN-Anti-Folterkonvention und Art. 3 EMRK). Umgangssprachlich werden diese illegalen Zurückweisungen, die in der Praxis oft mit brutaler Gewalt und weiteren Menschenrechtsverletzungen wie Folter, unmenschlicher Behandlung oder willkürlichen Inhaftierungen einhergehen, Pushbacks genannt.

Pushbacks sind kein neues Phänomen an europäischen Außengrenzen. Schon vor zehn Jahren dokumentierte PRO ASYL Fälle an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen die zeigten, dass

⁵⁴ Vgl. EASO, Policies and practices regarding border procedures among EU+ countries, 2019, S. 3, abrufbar unter: <https://bit.ly/38erKbK>; PRO ASYL, Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenverfahren zum „New Pact on Migration and Asylum“ – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Juni 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K029ZC>, S. 9.

⁵⁵ Vgl. Rat der EU, Geänderter Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FHtrkX>.

⁵⁶ Vgl. Art. 30, Rat der EU, Geänderter Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung, 17.11.2021, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FHtrkX>.

die völkerrechtswidrigen Zurückweisungen systematisch stattfanden.⁵⁷ Doch mittlerweile sind sie **brutaler Alltag an den meisten Außengrenzen** geworden. Durch die Berichterstattung von Journalist*innen und Berichten von NGOs und Aktivist*innen sowie den Zeugenaussagen Betroffener sind die Praktiken öffentlich bekannt und hinlänglich dokumentiert. Trotzdem gibt es keine starke politische Initiative, diese Menschenrechtsverletzungen zu beenden. Die Europäische Kommission nimmt ihre Rolle als Hüterin der Verträge bezüglich der Außengrenzen nicht wahr. Im Gegenteil, sie scheint das Vorgehen der Mitgliedstaaten – etwa den massiven Einsatz von Tränengas und Schusswaffen an der griechisch-türkischen Grenze im März 2020⁵⁸ sowie die Pushbacks und willkürlichen Inhaftierungen in Polen, Lettland und Litauen seit dem Beginn der „Belarus-Route“ ab dem Sommer 2021⁵⁹ – zu unterstützen bzw. zumindest zu akzeptieren. Auch die Vorschläge für einen Sonderratsbeschluss für Polen, Litauen und Lettland im Dezember 2021⁶⁰ sowie der Vorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung sind entsprechend zu verstehen. Anstatt Pushbacks zu verhindern, würden sie diesen sogar Vorschub leisten.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag festgehalten: *„Wir wollen die illegalen Zurückweisungen und das Leid an den Außengrenzen beenden.“*⁶¹ Bislang sind keine praktischen Bemühungen der Bundesregierung ersichtlich, dieses Versprechen in die Tat umzusetzen. Dabei gibt es konkrete Vorschläge, wie dem täglichen Rechtsbruch etwas entgegen gesetzt werden könnte: Mit einem unabhängigen und solidarischen **Menschenrechtsmonitoring** an den Grenzen. Hier sollte Deutschland vorangehen und ein **eigenes Pilotprojekt** entwickeln. Auch sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass sie nicht über Kooperation und finanzielle oder technische Unterstützung für den Grenzschutz von Mitgliedstaaten, an deren Grenzen Pushbacks dokumentiert werden, indirekt die illegale Praxis unterstützt. Zuzustimmen ist auch dem Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/2582), demzufolge der deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, sich innerhalb der EU und bilateral dafür einzusetzen, dass die illegalen Zurückweisungen sofort zu beenden sind.

⁵⁷ PRO ASYL, Stiftung PRO ASYL, pushed back. Systematische Menschenrechtsverletzungen an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen, August 2014, abrufbar unter: <https://bit.ly/3JlbNig>.

⁵⁸ Ende Februar 2020 erklärte die Türkei ihre Grenze zu Griechenland für „geöffnet“, wonach Tausende Schutzsuchende sich an die griechische Grenze begaben. Griechische Sicherheitskräfte setzten mehrfach Blendgranaten und Tränengas ein, um Menschen zurückzudrängen. Zudem kündigte Griechenland an, einen Monat lang keine neuen Asylanträge anzunehmen und sofortige Rückführungen durchzuführen. EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen dankte bei einem Besuch in Griechenland dem Land dafür, in diesen Zeiten das "europäische Schild" zu sein. Vgl. EU-Spitze dankt Griechenland: „Europäischer Schild“, Süddeutsche Zeitung, 03.03.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TDMqTy>, PRO ASYL, Die griechisch-türkische Grenze darf nicht zur menschenrechtsfreien Zone werden!, News vom 04.03.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K588g9>. Durch die zeitweise Aussetzung des Asylrechts wurden knapp 2000 Geflüchtete rechtlos gestellt und zum Teil unter unmenschlichen Bedingungen inhaftiert, wie im Haftlager Malakasa. Im April 2020 wurde bekannt gegeben, dass die im März eingereisten Schutzsuchenden doch einen Asylantrag stellen dürfen. Vgl. PRO ASYL, Kriegsschiff voller Flüchtlinge: Von Lesbos nach Malakasa – und jetzt nach Straßburg!, News vom 02.04.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3lsEk3k>.

⁵⁹ Kommissionspräsidentin von der Leyen sprach u.a. Litauen, Polen und Lettland die Solidarität der EU aus. Zwar sprach sie auch grundsätzlich davon, dass Grundrechte einzuhalten sein, ohne jedoch konkrete Schritte in diese Richtung anzukündigen. Europäische Kommission, Von der Leyen on Belarus: The EU has the will, the unity and the resolve to face this crisis, 23.11.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LMGJ3F>.

⁶⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen, 01.12.2021, COM(2021) 752 final, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TDV30g>; PRO ASYL, »Sonder-Asylrecht« für osteuropäische Grenzstaaten, News vom 02.12.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3JCCogN>.

⁶¹ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LLGjKH>.

4.1. Vorschlag zur Instrumentalisierungsverordnung verschärft Situation an den Grenzen

Im Dezember 2021 hat die Europäische Kommission die GEAS-Reform mit dem Vorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung um einen besonders problematischen Vorschlag erweitert.⁶² Knapp gesagt soll im Falle einer „Instrumentalisierung von Migration“ durch Drittstaaten ein Sonderasylrecht greifen. Der Vorschlag für eine solche Instrumentalisierungsverordnung richtet sich dabei nicht gegen diese Drittstaaten, sondern zielt einzig und allein darauf, die Rechte von schutzsuchenden Menschen zu beschneiden. Im Dezember 2022 scheiterte die tschechische Ratspräsidentschaft damit, im Rat ein Verhandlungsmandat zu dem Vorschlag zu beschließen. Im Vorfeld hatten sich 35 zivilgesellschaftliche Organisationen mit dem Appell an die Bundesregierung gewendet, der Instrumentalisierungsverordnung nicht zuzustimmen. Gemeinsam formulierten sie:

„Die Instrumentalisierungsverordnung droht, an den Außengrenzen den schon bestehenden Ausnahmezustand rechtlich zu zementieren. Das können und wollen wir nicht hinnehmen. Europäisches Recht muss wieder angewendet werden – die vorgelegte Verordnung verbiegt aber das Recht und gibt so denen, die es derzeit an den Außengrenzen brechen, recht.“⁶³

Konkret wird befürchtet, dass die Instrumentalisierungsverordnung **Pushbacks Vorschub leisten** würde, weil sie es erlaubt, dass Asylsuchende bis zu vier Wochen nicht registriert werden würden (Art. 2 Abs. 1 lit. 1 Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung). Was harmlos klingen mag bedeutet in der Praxis, dass die Menschen letztlich keine Möglichkeit haben zu beweisen, dass sie bereits einen Asylantrag gestellt haben – und so noch weniger vor Pushbacks geschützt sind. Zudem sollen laut Vorschlägen für eine Reform des Schengener Grenzkodex, für die der Rat bereits eine Verhandlungsposition beschlossen hat, im Falle einer Instrumentalisierung „Grenzüberwachungsmaßnahmen“ intensiviert werden, um „irreguläre Grenzübertritte“ zu verhindern (Art. 13 Abs. 5 des Vorschlags für einen geänderten Schengener Grenzkodex⁶⁴). Fliehende Menschen haben in den meisten Fällen keine realistischen Chancen, legal in die EU einzureisen. Hierzu passt, dass die Anzahl der Grenzübergänge, an denen ein Asylantrag gestellt werden könnte, bei „Instrumentalisierung“ reduziert werden könnte (Art. 5 Abs. 4 des Vorschlags für einen geänderten Schengener Grenzkodex). Entsprechend zielen solche Maßnahmen auch auf fliehende Menschen und umfassen in der Praxis häufig Pushbacks unter dem Deckmantel, dass so „irreguläre Einreisen“ verhindert werden (wenn z.B. die griechische Küstenwache Flüchtlingsboote Richtung Türkei abdrängt).

Die Vorschläge könnten auch die **prekäre Situation an den Außengrenzen verschärfen**. So soll den Mitgliedstaaten laut Kommissionsvorschlag erlaubt werden, die Asylgrenzverfahren auf alle asylsuchenden Menschen auszuweiten, die in dem Zeitraum registriert werden – also auch auf Traumatisierte, Menschen mit Behinderungen, Familien und allein fliehende Kinder. Wie bereits analysiert wurde, ist davon auszugehen, dass die auch dort geltende Fiktion der Nicht-Einreise zu Haft oder haftähnlicher Unterbringung führen würde. Die Auswirkungen hiervon wären umso

⁶² Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, 14.12.2021, COM(2021) 890 final, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ZVZ6r7>.

⁶³ PRO ASYL, Amnesty International, Diakonie Deutschland und weitere, Das Recht an den EU-Außengrenzen einhalten, nicht verbiegen. Nein zur Instrumentalisierungsverordnung, 06.12.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3IsNYmF>.

⁶⁴ In folgender Fassung: Rat der EU, Vorschlag für eine Reform des Schengener Grenzkodex, Kompromissvorschlag der Präsidentschaft, 05.05.2022, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LQcSHL>.

schärfer, als dass die Dauer der Grenzverfahren laut Kommissionsvorschlag auf 16 Wochen hochgesetzt werden können (Art. 2 Abs. 1 lit. c Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung). Im Rat wurden sogar 20 Wochen, also fünf Monate, für die Dauer des Grenzverfahrens vorgeschlagen.⁶⁵ In dieser Zeit sollen Unterbringungs- und Aufnahmestandards unter das erträgliche Minimum gesenkt werden (Art. 3 Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung). Notwendige unabhängige rechtliche Beratung oder ärztliche und psychologische Unterstützung werden absehbar nicht möglich sein.

Die Definition, wann eine Instrumentalisierung vorliegt, ist zudem sehr vage und wurde im Rat bereits mit der Einigung über die Reform des Schengener Grenzkodex beschlossen: Auf Antrag des vermeintlich von einer Instrumentalisierung betroffenen Mitgliedstaats soll nach Empfehlung der Kommission der Rat mit Mehrheitsbeschluss über die Anwendung der Verordnung entscheiden (Art. 7 Kommissionsvorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung).

Es ist aktuell offen, wie es mit den Vorschlägen zur Instrumentalisierungsverordnung weitergeht. Sie könnten „wiederbelebt“ werden, indem sie in andere Vorschläge der GEAS-Reform – etwa der Krisen-Verordnung – aufgenommen werden. Dadurch werden sie aber nicht weniger problematisch. PRO ASYL bekräftigt die Forderung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses vom Dezember 2022, dass die Bundesregierung – und auch der Bundestag – sich gegen entsprechende Pläne stellen sollten.

4.2. Gegenvorschlag: Unabhängiges und solidarisches Menschenrechtsmonitoring an den Grenzen

Über illegale Pushbacks und andere rechtswidrige Praktiken berichten bislang vor allem Journalist*innen und NGOs, es existiert bislang keine effektive und kontinuierliche menschenrechtliche Überwachung des Grenzschutzes. Die Fundamental Rights Officers, die es seit 2011 bei Frontex gibt, erfüllen als interner Kontrollmechanismus nicht die höchstgerichtlichen Vorgaben für einen unabhängigen Überwachungsmechanismus und sind dem Wachstum von Frontex im Umfang und Mandat nicht gewachsen.⁶⁶ Im Rahmen des New Pact on Migration and Asylum hat die Kommission lediglich in Artikel 7 der Screening-Verordnung einen Monitoringmechanismus vorgeschlagen,⁶⁷ der aber schon allein aufgrund der Begrenztheit auf das Screening nicht ausreichend ist, um wirksam Pushbacks zu verhindern oder aufzuklären. Denn zu diesen kann es insbesondere schon vor einem Screening, aber auch im Anschluss, kommen. Im Rat wurde – auch mit Zustimmung

⁶⁵ Vgl. Rat der EU, Vorschlag für eine Instrumentalisierungsverordnung, Kompromissvorschlag der Präsidentschaft, 04.11.2022, veröffentlicht von statewatch, abrufbar unter: <https://bit.ly/3JLOK6u>.

⁶⁶ Elspeth Guild, What Monitoring for Fundamental Rights at EU Borders?: Frontex and Rule of Law, Verfassungsblog, 07.09.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FGqEsp>.

⁶⁷ Zweck des Überwachungsmechanismus soll laut dem Vorschlag sein: „Um die Einhaltung des EU-Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der Charta der Grundrechte, während des Screenings sicherzustellen, sollte jeder Mitgliedstaat einen Überwachungsmechanismus einrichten und angemessene Garantien für dessen Unabhängigkeit schaffen. Der Überwachungsmechanismus sollte insbesondere die Achtung der Grundrechte im Zusammenhang mit dem Screening sowie die Einhaltung der geltenden nationalen Vorschriften in Bezug auf eine Inhaftnahme und die Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gemäß Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2016/399 umfassen.“ Erwägungsgrund 23 des Vorschlags für eine Screening-Verordnung. Die EU Grundrechteagentur wurde von der Kommission damit beauftragt, eine General Guidance für Mitgliedstaaten für ein entsprechendes Monitoring aufzustellen. FRA, Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders, 14.10.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/40kRa2o>.

der deutschen Bundesregierung – als Verhandlungsposition sogar nur ein weitgehend entkernter Überwachungsmechanismus beschlossen.⁶⁸

Ein solches menschenrechtliches Monitoring wäre aber ein wichtiger erster Schritt, um den scheinbar rechtsfreien Räumen an den Außengrenzen und der Straflosigkeit für schwere Gewalttaten und Menschenrechtsverletzungen etwas entgegen zu setzen. Um in dieser entscheidenden Frage voran zu kommen, hat die Stiftung PRO ASYL gemeinsam mit dem Europarat sowie den Fraktionen der Grünen, Linken und Sozialdemokraten im Europaparlament eine Studie finanziert, die der Frage nachgeht, inwiefern der **Grenzschutz durch einen Rechtsschutzmechanismus ergänzt** werden kann. Konkret geht es darum, unabhängige Menschenrechtsbeobachter*innen zu entsenden, die Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen detailliert dokumentieren, was die Grundlage für nachfolgende strafrechtliche Ermittlungen sein kann.⁶⁹

Die Machtbarkeitsstudie schlägt konkret vor, ein **Konsortium aus bereits bestehenden Institutionen in den Mitgliedstaaten** – etwa Ombudsmänner und -frauen, nationale Stellen gegen Folter sowie Menschenrechtskommissionen – zu bilden, das eine wirksame Überwachung der Grund- und Menschenrechte an den Grenzen bietet.

Hierfür ist es notwendig, die Beobachter*innen eines künftigen Konsortiums mit einem **umfassenden Mandat** auszustatten, das nicht nur alle Orte und Situationen, sondern auch alle Akteure, nationale oder internationale, öffentliche oder private, umfasst.⁷⁰ Alle Akteure des Grenzschutzes müssten zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Konsortium und seinen Beobachter*innen verpflichtet sein. Die unabhängigen Stellen müssen über **Ermittlungsbefugnisse** verfügen. Dies umfasst den ungehinderten Zugang zu allen Orten, angekündigt oder unangekündigt.

Damit sich unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen an einem künftigen Konsortium beteiligen können, müssten die Kosten für ihre Beiträge von der EU übernommen werden. Langfristig könnte das Geld für die solidarische europäische Menschenrechtsüberwachung aus dem stetig ansteigenden Frontex-Budget stammen.

Um einen entsprechenden Monitoringmechanismus Wirklichkeit werden zu lassen, wäre eine **Pilotphase** wichtig. Hier könnte Deutschland mit gutem Beispiel voran gehen und ein entsprechendes Monitoringprojekt an den Außengrenzen (den Flughäfen) sowie den Binnengrenzen für zwei Jahre starten und finanzieren.

⁶⁸ Vgl. Artikel 7 im Entwurfstext der französischen Ratspräsidentschaft vom 15. Juni 2022, veröffentlicht von Statewatch: <https://bit.ly/40pzPoW>. Das Verhandlungsmandat wurde am 22. Juni 2022 beschlossen, Rat der EU, Asyl und Migration: Rat billigt Verhandlungsmandate für Eurodac-Verordnung und Screening-Verordnung und 21 Staaten nehmen Solidaritätserklärung an, Presserklärung vom 22. Juni 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/403KLsN>.

⁶⁹ Markus Jaeger, Apostolis Fotiadis, Elspeth Guild, Lora Vidović, Feasibility Study on the setting up of a robust and independent human rights monitoring mechanism at the external borders of the European Union; Stiftung PRO ASYL, The Greens/EFA in the European Parliament, The Left in the European Parliament, DIE LINKE im Europaparlament, Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, Council of Europe (Hrgs), 04.05.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/40jDzsc>.

⁷⁰ Siehe hierzu auch European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI's Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum, 10.03.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3z0zn4N>.

4.3. Brutaler Alltag an den europäischen Außengrenzen

Angeichts des dramatischen Ausmaßes von Pushbacks, Misshandlungen und willkürlichen Inhaftierungen schutzsuchender Menschen an Europas Außengrenzen, ist es nicht möglich, hier einen vollständigen Überblick zu geben. Alleine das Border Violence Monitoring Network hat in den vergangenen sechs Jahren 25.000 Pushbacks dokumentiert, ein Großteil davon auf der Balkanroute und an den kroatischen EU-Außengrenzen – und das ist nur die Spitze des Eisbergs.⁷¹ Beispielhaft wird im Folgenden kurz die Situation in Griechenland und Kroatien dargestellt.

Pushbacks in Griechenland

In Griechenland sind Pushbacks inzwischen an der Tagesordnung und bilden das Fundament des griechischen Grenzschutzes. Das belegen erneut ein erst kürzlich veröffentlichter Zwischenbericht der griechischen Nationalen Menschenrechtskommission⁷² und die beispiellose Anzahl von Interventionen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bei den griechischen Behörden im Jahr 2022.

Und das seit Jahren: Bereits 2007 hatte PRO ASYL den ersten Bericht über völkerrechtswidrige und gewaltsame Zurückführungen in der Ägäis veröffentlicht,⁷³ 2013 folgte eine ausführliche Dokumentation von Amnesty International über Pushbacks an den griechisch-türkischen See- und Landgrenzen.⁷⁴ Obwohl dagegen unter anderem von PRO ASYL immer wieder vor griechischen und europäischen Gerichten geklagt wird, gehen Pushbacks, schwere Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Willkür gegenüber Schutzsuchenden an den Grenzen weiter.

Das gilt für das Evros-Gebiet an der griechisch-türkischen Landgrenze ebenso wie für die Seegrenze in der Ägäis, zudem rüstet Griechenland mit Schallkanonen und Stahlmauern auf. Es gibt unzählige Berichte von Menschen, die nach ihrer Ankunft auf dem Festland oder den Inseln, offenbar von der griechischen Küstenwache, zurückgetrieben, auf das Meer geschleppt oder auf sogenannten Rettungsinseln ausgesetzt wurden.⁷⁵ Im Februar 2022 schockierten Berichte, wonach Flüchtlinge von der Küstenwache ohne Rettungswesten zurück ins Meer geworfen und dort zum Sterben zurückgelassen wurden.⁷⁶ Immer wieder wurde auch über Verwicklungen der EU-Grenzagentur Frontex in illegale Pushbacks berichtet, Ende April 2022 trat schließlich Frontex-Chef Fabrice Leggeri zurück.⁷⁷

Da Pushbacks meist im Verborgenen ablaufen, gibt es kaum Zahlen dazu. Die griechische Regierung selbst sprach im Januar 2023 von 256.060 „Verhinderungen“ im Jahr 2022 allein an der Landgrenze –

⁷¹ Border Violence Monitoring Network, Black Book of Pushbacks, Expanded & Updated Edition, Dezember 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3z3EvVO>.

⁷² Refugee Support Aegean, Presentation of the Recording Mechanism of Incidents of Informal Forced Returns and its first Interim Report, 25.01.2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/42yQY1u>.

⁷³ PRO ASYL und griechische Vereinigung der Rechtsanwälte, The truth may be bitter, but it must be told, 2007, abrufbar unter: <https://bit.ly/3KONRYL>.

⁷⁴ Amnesty International, Frontier Europe. Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey, 09.06.2013, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TCcmim>.

⁷⁵ Siehe Übersicht von watch the med Alarmphone, abrufbar unter: <https://bit.ly/3IFNXvF>; PRO ASYL, Erneutes Verbrechen der griechischen Küstenwache?, Pressemitteilung vom 20.03.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ZdeOgr>.

⁷⁶ Lighthouse reports, Aegean Pushbacks Lead to Drowning, 17.02.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/42Ahqrn>.

⁷⁷ Giorgos Christides, Steffen Lüdke, Frontex in illegale Pushbacks von Hunderten Flüchtlingen involviert, Spiegel vom 27.04.22, abrufbar unter: <https://bit.ly/3z1xjd6>.

also ohne die Pushbacks in der Ägäis.⁷⁸ Zur Situation in der Ägäis dokumentierte Forensic Architecture für die zwei Jahre zwischen Februar 2020 und Februar 2022 allein 1.018 sogenannte drift-backs, betroffen davon waren 27.464 Menschen.⁷⁹

Die griechische Polizei schreckt auch nicht davor zurück, Flüchtlinge als Handlanger bei illegalen Pushbacks zu missbrauchen. Im Juni 2022 berichtete ein europaweites Recherchenetzwerk zum Beispiel darüber, dass Flüchtlinge gezwungen wurden, Frauen, Männer und Kinder in Schlauchboote zu pferchen und sie illegal über den griechisch-türkischen Grenzfluss Evros in die Türkei zurückzubringen.⁸⁰

Auch auf kranke Schutzsuchende nehmen griechische Sicherheitsbehörden in ihrer Brutalität keine Rücksicht. Im November 2022 berichteten Medien über Akram Abdulkadir, der auf der Flucht von der Türkei nach Griechenland schwer erkrankte und schließlich elend starb - in einem Minibus, mit dem er für einen Pushback zum Grenzfluss Evros gefahren wurde. Sein Bruder Hassan überlebte Flucht und Pushback und berichtete, dass griechische Sicherheitskräfte seinem Bruder nicht halfen, sondern ihn stattdessen wie alle anderen einsperrten und misshandelten – trotz der flehentlichen Bitten seines Bruders.⁸¹

Pushbacks in Kroatien

Seit 2018 versuchen Schutzsuchende vermehrt über Bosnien-Herzegowina nach Kroatien einzureisen. Allein an dieser Grenze hat der vor Ort arbeitende Danish Refugee Council (DRC) zwischen Juni 2019 und September 2021 über 30.000 Pushbacks gezählt.⁸² Im Jahr 2022 wurden 3.461 Pushbacks vom DRC von Kroatien nach Bosnien registriert.⁸³

Die Pushbacks gehen oft mit **brutaler Gewaltanwendung und Erniedrigungen** einher. Die Schutzsuchenden werden ihres letzten Hab und Guts beraubt, sie werden gezwungen, ihre Kleidung und Schuhe trotz Kälte und Nässe auszuziehen. Polizeieinheiten verprügeln die Betroffenen, immer wieder gibt es Berichte von sexualisierter Gewalt.⁸⁴ Der UN-Sonderberichterstatter für Folter, Nils Melzer, kommentierte Pushback-Berichte aus Kroatien im Jahr 2020 wie folgt: *„Dieses Vorgehen scheint speziell darauf ausgerichtet zu sein, Migranten der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung auszusetzen, die nach dem Völkerrecht verboten*

⁷⁸ Presserklärung der griechischen Regierung vom 03.01.23, abrufbar unter: <https://bit.ly/3lCz7Gi>.

⁷⁹ Forensic Architecture, Drift-backs in the Aegean Sea, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LMlcrP>.

⁸⁰ Philipp Grüll, Fabian Mader, „Sie haben mich zum Sklaven gemacht“, tagesschau vom 28.06.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3z3MMsU>.

⁸¹ Pitt von Bebenburg, Albtraum eines Flüchtenden: Tod an der EU-Außengrenze, Frankfurter Rundschau vom 23.11.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3lCsTpW>; PRO ASYL, „Ich rief verzweifelt nach Hilfe. Doch die Antwort waren weitere Schläge“, News vom 13.01.2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FMoDuC>.

⁸² ECRE, Balkan Route: Tens of Thousands Pushed Back from Croatia, Evidence of Pushbacks and Border Violence in Romania Presented to UN Rights Body, „Stonewalling“ of Asylum Seekers in Serbia Airport, 22.10.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Z2kjhW>.

⁸³ DRC, Border Monitoring Factsheet, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Jw8tH0>.

⁸⁴ Siehe bspw. Lorenzo Tondo, Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail, The Guardian, 21.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3yUHvUw>. Siehe auch Lighthouse Reports, Unmasking Europe's Shadow Armies, 06.10.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3Z0H59L>. Dies umfasst Filmaufnahmen, in denen maskierte Einsatzkräfte zu sehen sind, wie sie Schutzsuchende brutal schlagen und nach Bosnien zurücktreiben.

ist.⁸⁵ Im Bericht „Systematic Human Rights Violations at Croatian Borders“ vom Centre for Peace Studies und der Stiftung PRO ASYL vom Dezember 2022 wird deutlich, dass Pushbacks seit einigen Jahren das Fundament des kroatischen Grenzschutzes bilden.⁸⁶

Selbst Kinder werden Opfer von brutalen Pushback-Aktionen der kroatischen Grenzbeamten. Am 18. November 2021 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Kroatien im „Madina-Fall“ erstmals wegen eines illegalen Pushbacks.⁸⁷ Im November 2017 war die **sechsjährige Madina Hussiny** mitsamt ihrer Familie aus Serbien kommend von der kroatischen Polizei aufgegriffen worden. Die Polizei ignorierte das Asylgesuch und befahl der Familie, den Zuggleisen zu folgen und zurück nach Serbien zu gehen. In der Dunkelheit wurde Madina von einem Zug erfasst und starb. Der EGMR stellte deshalb zusätzlich eine Verletzung des Rechts auf Leben durch Kroatien fest. Auch stellte der Gerichtshof fest, dass keine wirksamen Untersuchungen in dem Fall eingeleitet wurden. An dem Aufklärungswillen der kroatischen Behörden muss weiterhin stark gezweifelt werden. PRO ASYL unterstützt seit Jahren mehrere Betroffene von Pushbacks und Polizeigewalt in Kroatien in ihren Verfahren. Bisher blieben die zuständigen Gerichte und Staatsanwälte untätig.

Mit 6,8 Millionen Euro unterstützt die EU-Kommission den kroatischen Grenzschutz seit Dezember 2018.⁸⁸ Zwar hat die EU-Kommission 300.000 Euro für einen Menschenrechtsbeobachtungsmechanismus vorgesehen, doch erst im August 2021, also drei Jahre nach Zusicherung der Finanzierung, hat die kroatische Regierung einen solchen Mechanismus eingeführt. Dessen Durchschlagskraft wird jedoch stark angezweifelt. Nach Veröffentlichung des ersten Jahresberichts am 1. Juli 2022 hat das Centre for Peace Studies dessen strukturelle Unzulänglichkeiten herausgearbeitet: Der Mechanismus ist ineffektiv, da darin keine unangekündigten Kontrollmissionen an die „grüne Grenze“ vorgesehen sind, wo Pushbacks in der Regel durchgeführt werden.⁸⁹ Anfang November 2022 veröffentlichte die kroatische Regierung die Vereinbarung für einen neuen Beobachtungsmechanismus. Nun sollen auch unangekündigte Kontrollmissionen an die „grüne Grenze“ möglich sein. Angesichts der bisherigen Geschichte des sogenannten unabhängigen Beobachtungsmechanismus in Kroatien gibt es große Zweifel, ob dieser neue Mechanismus in der Praxis durchsetzungsfähig sein wird.

Im Januar 2020 übergab der damalige Bundesinnenminister Horst Seehofer seinem kroatischen Amtskollegen Wärmebildkameras im Wert von 350.000 Euro, im Dezember 2020 erhielt der kroatische Grenzschutz Fahrzeuge im Wert von 835.000 Euro.⁹⁰

Trotz der zahlreichen dokumentierten Menschenrechtsverletzungen an Kroatiens Grenzen stimmten die EU-Innenminister*innen, darunter auch Bundesinnenministerin Nancy Faeser, am 8. Dezember

⁸⁵ UN Special Rapporteurs, Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned, 19.06.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/42xLnZi>.

⁸⁶ Centre for Peace Studies, Stiftung PRO ASYL, Systematic Human Rights Violations at Croatia Borders, 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3FlmZu8>.

⁸⁷ EGMR, M.H. und andere gegen Kroatien, Aktenzeichen 15670/18 und 43115/18, Urteil vom 18.11.2021.

⁸⁸ Europäische Kommission, Migration und Grenzen: Kommission genehmigt 305 Mio. EUR für unter Druck stehende Mitgliedstaaten, Pressemitteilung vom 20.12.2018, abrufbar unter: <https://bit.ly/40slqHL>.

⁸⁹ Center for Peace Studies, The Annual Report of the (Independent) Monitoring Mechanism, as per the instructions of the Ministry of the Interior, 04.07.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LAQxO8>.

⁹⁰ BMI, Deutschland unterstützt Kroatien beim Grenzschutz, Pressemitteilung vom 23.01.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3niohWe>; Croatiaweek, Germany donates vehicles for Croatian border police worth €835.000, News vom 11.12.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/40cntRI>.

2022 für die vollständige Aufnahme Kroatiens in den Schengen-Raum.⁹¹ Laut der grassroot Organisation No Name Kitchen haben seit dem Schengen-Beitritt die Pushbacks wieder zugenommen und sind wieder zunehmend brutal.⁹²

5. Solidarisches Aufnahmesystem notwendig

Ein Hauptkritikpunkt der Zivilgesellschaft am europäischen Asylsystem ist schon lange das sogenannte Dublin-System.⁹³ Mit der Dublin-III-Verordnung wird festgelegt, in welchem Mitgliedstaat Asylsuchende ihr Asylverfahren durchlaufen müssen. Asylsuchende müssen ihren Antrag direkt nach Einreise stellen. Und da es kaum legale Einreisemöglichkeiten und Visa für Fliehende gibt, müssen sie dies meist in einem Mitgliedstaat an einer EU-Außengrenze wie Griechenland oder Italien tun, den sie zum Beispiel per Boot erreichen können. Dies führt strukturell dazu, dass – bei strenger Anwendung der Kriterien – primär die Länder mit Außengrenzen für Asylverfahren zuständig sind. Doch in diesen sind die Aufnahmebedingungen oft so schlecht, dass es – in vielen Fällen gerichtlich bestätigt – menschenrechtlich nicht zulässig ist, Asylsuchende oder auch schon anerkannte Flüchtlinge in sie zurück zu bringen.⁹⁴ Das ist auch Resultat eines seit vielen Jahren bestehenden „race to the bottom“, in dem Mitgliedstaaten ihre Aufnahmebedingungen nicht verbessern – aufgrund von Überlastung, aber man kann vermuten, auch um nicht für mehr Asylverfahren zuständig zu werden. Wenn nur wenige Mitgliedstaaten formal für Asylverfahren zuständig sind und es keine Solidarität unter den Mitgliedstaaten gibt, dann erhöht dies auch den Anreiz für Mitgliedstaaten mit Außengrenzen, Ankünfte von Asylsuchenden zu verhindern – auch mit illegalen Pushbacks.

Rein praktisch funktioniert das Dublin-System nicht und ist geradezu ein „Bürokratiemonster“. In 69.000 Asylverfahren, also fast einem Drittel aller Fälle (32%), wurde 2022 in Deutschland ein Dublinverfahren eingeleitet, weil Deutschland einen anderen europäischen Staat als zuständig erachtete. In die zuständigen Staaten überstellt wurden rund 4.200 Menschen, was einer Quote von 6% in Bezug auf die eingeleiteten Dublinverfahren entspricht. Auf der anderen Seite gibt es auch Dublin-Überstellungen aus den europäischen Staaten an Deutschland, weil das BAMF für deren Asylanträge zuständig ist: 3.700 Menschen waren davon betroffen⁹⁵. Im Ergebnis hat Deutschland also im vergangenen Jahr durch Dublin noch nicht einmal 500 Asylanträge weniger zu prüfen gehabt. Dafür 69.000 monatelang, inklusive Gerichtsverfahren teils jahrelang, dauernde Verfahren zu führen, die das BAMF, die Gerichte, aber vor allem auch die betroffenen Schutzsuchenden sehr stark

⁹¹ Rat der EU, Schengen-Raum: Rat beschließt Aufhebung der Kontrollen an den Grenzen zu Kroatien, Pressemitteilung vom 08.12.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3lyfDCM>.

⁹² Vgl. Statement von No Name Kitchen auf Facebook vom 31.01.2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/3yVx7Mr>.

⁹³ Siehe z.B. AWO, Diakonie Deutschland, Deutscher Anwaltverein, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Paritätischer Gesamtverband, PRO ASYL, Neue Richtervereinigung, Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, 2013, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TCSWK4>.

⁹⁴ Siehe z.B. Stiftung PRO ASYL, Refugee Support Aegean, Zur aktuellen Situation von international Schutzberechtigten in Griechenland, April 2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/40dDuqk>; Schweizerische Flüchtlingshilfe, Griechenland als sicherer Drittstaat, Juristische Analyse – Update 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nDrAy4>; Schweizerische Flüchtlingshilfe, borderline europe, Aufnahmebedingungen in Italien, 10.06.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TFwwrD>; PRO ASYL, Dublin-Abschiebungen nach Polen müssen gestoppt werden, News vom 28.07.2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/42yDPW2>.

⁹⁵ BAMF, Aktuelle Zahlen, Dezember 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nhU3CK>.

belasten, ist die **nicht nur ineffizient, es verzögert auch den Zugang zu Schutz und verursacht Leid bei den Betroffenen.**

Dass es auch anders geht, zeigt die Aufnahme der ukrainischen Flüchtlinge seit dem Angriffskrieg Russlands. Im Erwägungsgrund 16 des Ratsbeschlusses zur erstmaligen Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz steht:

„Darüber hinaus haben ukrainische Staatsangehörige als von der Visumpflicht befreite Reisende das Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, nachdem ihnen die Einreise in deren Gebiet für einen Zeitraum von 90 Tagen gestattet wurde. Auf dieser Grundlage können sie den Mitgliedstaat wählen, in dem sie die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte in Anspruch nehmen wollen, und ihrer Familie und ihren Freunden in den derzeit in der Union bestehenden beachtlichen Diaspora-Netzwerken nachziehen. Dies wird in der Praxis eine ausgewogene Verteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern und so den Druck auf die nationalen Aufnahmesysteme verringern.“⁹⁶

Zum ersten Mal wurde auf europäischer Ebene also ein Modell eingeführt, bei dem die **fliehenden Personen ihren Schutzort selbst wählen** (und im Übrigen auch wechseln) können. Damit wird es den Ukrainer*innen ermöglicht, bestehende Netzwerke zu nutzen. Dass sie dies entsprechend nutzen zeigt sich in einer repräsentativen Studie in Deutschland, in der 60% der befragten Personen angaben, Deutschland aufgrund von Familienangehörigen, Freund*innen oder Bekannten als Zielland gewählt zu haben.⁹⁷ Das erleichtert erheblich das Ankommen und die Integration. Auch andere Geflüchtete haben zum Beispiel in Deutschland Familie oder Netzwerke. Wenn sie jedoch versuchen, dies zu nutzen und weiter nach Deutschland ziehen, unterliegen sie der Dublin-Verordnung und es wird versucht, sie in den Mitgliedstaat der ersten Einreise rückzuführen.

Auch **im Rahmen der GEAS-Reform ist kein ausreichender Politikwechsel** zu erkennen. In den Vorschlägen der Kommission für eine Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement wird mit wenigen Ausnahmen an den Zuständigkeitsregeln der Dublin-Verordnung festgehalten, insbesondere an dem Prinzip der Ersteinreise. Dies soll mit einem Solidaritätsmechanismus gekoppelt werden, dessen Ausgestaltung aber einmal mehr höchst umstritten ist. Inwieweit es überhaupt zu fester Solidarität im Sinne von Umverteilung von Asylsuchenden kommen würde, ist angesichts der diversen Meinungen im Rat höchst fraglich – und noch stärker bei der Frage, wie die berechtigten Interessen der Betroffenen in den Blick genommen werden würden.⁹⁸

PRO ASYL fordert von Bundesregierung und Bundestag, sich für ein Aufnahmesystem einzusetzen, dass für eine faire Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten sorgt und dabei die Interessen der Betroffenen angemessen berücksichtigt. Dies entspricht auch dem Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681) laut dem die Bundesregierung eine solidarische Verteilungsregel anstreben soll.

⁹⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, abrufbar unter: <https://bit.ly/3z1pkMZ>

⁹⁷ IAB, BiB, BAMF, SOEP, Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland. Flucht, Ankunft und Leben, Dezember 2022, abrufbar unter: <https://bit.ly/3TSQbER>, S. 4.

⁹⁸ Für einen Überblick über die Kommissionsvorschläge zur Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement siehe PRO ASYL, Der „New Pact“: Neue Grenzverfahren, mehr Haft, keine Lösung alter Probleme, 28.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/42AOCyZ>.

Privatdozent Dr. Roman Lehner

Georg-August-Universität Göttingen
Juristische Fakultät
Institut für Öffentliches Recht

Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)197 D

Göttingen, 23.03.2023

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 27. März 2023

zum Thema

„Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“

sowie zu den Anträgen

- der Fraktion der CDU/CSU

Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen

[BT-Drucksache 20/684](#)

- der Abgeordneten Clara Bünger, Zaklin Nastic, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch- belarussischen Grenze verteidigen

[BT-Drucksache 20/681](#)

- der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern

[BT-Drucksache 20/2582](#)

I. Kurze Einführung

Eine **Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)** erscheint einerseits notwendig und überfällig, andererseits handelt es sich um ein **besonders kompliziertes Reformvorhaben**. Das liegt zum einen an der ganz enormen Komplexität des europäischen Asylrechts. Das vorliegende Migrations- und Asylpaket aus dem Jahr 2020 besteht aus einem sehr ansehnlichen textlichen Konvolut aus Gesetzgebungsvorschlägen, einschließlich Anhängen und Arbeitspapieren, Empfehlungen,¹ einer Leitlinie² und einer Mitteilung³. Das Vorschlagspaket aus dem Jahr 2020 ist bereits das zweite seiner Art, im Jahr 2016 hat die Kommission ein erstes Paket vorgelegt. Die meisten der Vorschläge aus dem Jahr 2016 sind für das zweite Paket aufrechterhalten worden,⁴ in einigen Fällen wurden die ursprünglichen Vorschläge abgeändert, so etwa im Fall des Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung,⁵ welcher Änderungen erfahren hat, die im Zusammenhang mit dem neuen Vorschlag für eine Screeningverordnung⁶ stehen.⁷ Den ursprünglichen Vorschlag für eine „Dublin-IV-Verordnung“⁸ hat die Kommission ganz aufgegeben und vollständig durch einen Entwurf für eine

¹ Betreffend die Erstellung von Vorsorge- und Krisenplänen, Neuansiedlungsmaßnahmen sowie zur Zusammenarbeit bei Such- und Rettungsaktionen auf See; vgl. ABl. 2020 L 317/13, 23 und 26.

² Diese bezieht sich auf den strafrechtlichen Umgang im Zusammenhang mit privater Seenotrettung, vgl. ABl. 2020 C 323, 1.

³ Kommissionsmitteilung über ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final.

⁴ 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 final; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final.

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, COM(2020) 612 final.

⁷ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2020) 611 final. *Ebenfalls relevant:* Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) XXX/XXX [Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement] und der Verordnung (EU) XXX/XXX [Neuansiedlungsverordnung], für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818, COM(2020) 614 final.

⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), COM(2016) 270 final.

Asyl- und Migrationsmanagementverordnung⁹ ersetzt, welche aber in vielen Punkten das alte Zuständigkeitsrecht fortschreibt und nur punktuelle Änderungen hierzu enthält, das Zuständigkeits-system aber insgesamt in einen umfassenderen Politikansatz im Bereich Asyl und Migration einzu-betten sucht. Aus dem 2016-Paket wurde allerdings der – zwischenzeitlich abgeänderte¹⁰ – Vor-schlag¹¹ zum Erlass einer Verordnung realisiert, mit welcher das alte Asylunterstützungsbüro (EASO) zu einer europäischen Asylagentur (EUAA) umgewandelt und durch Zuweisung neuer Kompetenzen nicht unerheblich aufgewertet wurde.¹² Ganz neu hinzugekommen sind ferner Vorschläge zum Um-gang mit Krisensituationen¹³ bzw. mit der gezielten Instrumentalisierung von Schutzsuchenden durch Drittstaaten¹⁴. Der Umstand, dass all diese Gesetzgebungsvorschlägen bis heute der Umset-zung harren, zeigt, dass es sich um ein **politisch hochumstrittenes Reformvorhaben** handelt. Die beständige und oftmals sehr kleinteilige Abänderung ursprünglicher Gesetzgebungsvorschläge durch die Kommission zeigt, dass die politischen Streitpunkte sich mitunter auf **technische Detail-fragen** beziehen, die nicht immer leicht nachzuvollziehen sind.

Die vorliegende Stellungnahme stellt einen bewertenden und analytischen Überblick über das Re-formvorhaben in rechtlicher Hinsicht dar. Sie beruht in Teilen auf einer kürzeren Analyse aus dem Jahr 2022,¹⁵ geht aber in den Einzelheiten über diese deutlich hinaus. Angesichts der thematischen Komplexität und der Kurzfristigkeit der Einladung zu dieser Anhörung können hier nur die **zentralen Reformbereiche** überblicksartig entfaltet werden, wobei zu einzelnen Gesichtspunkten auch recht-liche **Gestaltungsoptionen** aufgezeigt werden sollen. Zunächst soll der Blick auf die Regelungen ge-lenkt werden, welche das Zuständigkeitssystem an sich (also das „Dublin“-Recht) betreffen, hierbei geht es auch um die mögliche Einführung von Solidaritätsmechanismen bzw. allgemein um Vertei-

⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610 final.

¹⁰ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2018) 633 final.

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final.

¹² Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. L 468/1.

¹³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM(2020) 613 final.

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, COM(2021) 890 final.

¹⁵ Lehner, in: ZG 2022, S. 191-199.

lungsfragen, einschließlich des Problems der Sekundärmigration (II.). Im Anschluss sollen die Vorschlagselemente, welche die Straffung und Effektivierung des Überstellungsverfahrens betreffen, eingeordnet werden (III.). Insofern liegt der Schwerpunkt der Analyse bis dahin insgesamt auf dem „Dublin“-Komplex. In einem letzten Punkt wird auf die Vorschläge zur Einführung eines Screening- und Grenzverfahrens eingegangen (IV.).

II. Beibehaltung und Ausbau des bestehenden Zuständigkeitssystems

1. Zuständigkeitssystem und Solidaritätsmechanismus

Die Reformvorschläge der Kommission zum GEAS sehen **keine substanziellen Veränderungen des etablierten Zuständigkeitssystems** vor mit Ausnahme der, in ihren Auswirkungen nicht zu unterschätzenden, Ausweitungen im Bereich der familienbezogenen Zuständigkeitstatbestände (dazu unten II.2). Das Festhalten an dem hergebrachten und nicht unbedingt in einem positiven Sinne ‚bewährten‘ System erscheint nicht unproblematisch, werden doch die über den dominierenden Zuständigkeitstatbestand des Art. 13 Dublin-III-VO (Zuständigkeit des Ersteinreisestaats bei illegalem Grenzübertritt) bewirkten Asymmetrien¹⁶ in den Aufnahmelasten perpetuiert und, bei Zunahme der Zugangszahlen insgesamt, möglicherweise sogar noch verstärkt. Die fortwährende Dominanz des Art. 13 Dublin-III-VO (nunmehr: Art. 21 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.), der insbesondere neben den bedeutungsmäßig eher zu vernachlässigenden Tatbeständen, welche sich auf die legale Einreise beziehen (Zuständigkeit des Visum- bzw. Aufenthaltstitelausstellerstaats, des Asylantragsstaats bei Visumfreiheit), in der Praxis die allermeisten Fälle erfasst bzw. erfassen sollte, zeigt sich allerdings nicht in erster Linie darin, dass die Außengrenzstaaten stets die höchsten Asylantragszahlen zu verzeichnen hätten.

Die Schieflage, die heute Art. 13 Dublin-III-VO und künftig Art. 21 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. im Gesamtsystem und unter Konterkarierung der Solidaritätsmaßgaben aus Art. 80 AEUV bewirkt, liegt auch in der – im Regelfall rechtswidrigen – **Gewährung der Weiterreise von Schutzsuchenden** durch die Ersteinreisestaaten v.a. in Richtung Deutschlands. Dass der Solidaritäts-

¹⁶ Vgl. hierzu instruktiv von *Spee/Khakzad/Idler*, in: ZAR 2020, 351 (354) m.w.N.

grundsatz nun in Art. 5 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. zusätzlich eine positivrechtliche Normierung auf Sekundärrechtsebene erhalten soll, erscheint demgegenüber eher eine kosmetische Maßnahme zu sein. Insofern liegt es nahe, das Festhalten der Kommission an dem tradierten Zuständigkeitstableau vor dem Hintergrund der **strukturell-flächendeckende Vollzugsdefizite**¹⁷ zu kritisieren.

Auf der anderen Seite ist zu gewärtigen, dass die Kommission seit 2015 bereits zwei Vorschläge¹⁸ zur Schaffung eines verpflichtenden Verteilungsmechanismus mangels politischer Realisationsmöglichkeiten zurückgezogen hat. Auch die Bereitschaft einzelner Mitgliedstaaten, selbst bei verhältnismäßig überschaubaren Aufnahmequoten, unionale Zuweisungsentscheidungen, wie seinerzeit beim Notfallumsiedlungsbeschluss von 2015,¹⁹ nicht zu befolgen bzw. zu beklagen,²⁰ deutet an, mit welchen praktischen Umsetzungsschwierigkeiten ein umfassender verbindlicher Umverteilungsmechanismus sich wahrscheinlich konfrontiert sehen müsste.²¹ Hinzu treten die **praktischen und auch rechtlichen Schwierigkeiten**, die bei Etablierung eines Verteilungssystems von Schutzsuchenden zu erwarten wären, denn ein solches System bedeutete de facto nichts anderes als eine massive Ausweitung des, aus verschiedenen Gründen selbst vielfach dysfunktionalen, Überstellungsverfahrens auf nahezu alle Schutzsuchenden. Da auch hier in jedem Überstellungseinzelfall wenigstens solcher Rechtsschutz, der sich auf die grund- und menschenrechtsbezogenen Aspekte der Aufnahmebedingungen im Zielstaat bzw. mit Blick auf familiäre Bindungen bezieht, gewährt werden müsste (dazu unten III.2.), wäre ein umfassendes Umverteilungsprogramm von vornherein mit einem hohen Risiko mangelhafter oder schleppender Umsetzung behaftet.

¹⁷ Vgl. hierzu bereits *Lehner*, in: *Lehner/Wapler* (Hrsg.), *Die herausgeforderte Rechtsordnung: Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik*, 2017, S. 183 (185 ff.).

¹⁸ Zum umfassenden Reformvorschlag aus dem Jahr 2016 siehe o. Fußn. 8. Daneben hat die Kommission bereits 2015 einen Entwurf zur Ergänzung der Dublin-III-VO in Hinblick auf die Einführung sog. Umsiedlungsmechanismus vorgelegt: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, COM(2015) 450 final.

¹⁹ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248/80.

²⁰ Vgl. *EuGH*, Rs. C-643/15 und C-647/15, *Slowakische Republik und Ungarn ./. Rat der Europäischen Union*.

²¹ Kritisch auch aus diesem Gesichtspunkt heraus *Häberle*, in: *EuR* 2022, 755 (757 f.).

Bei Avisierung eines, im Einzelfall wie auch immer gearteten, Verteilungsmechanismus müssten überdies wirksame, **flankierende Instrumente zur Reduzierung nicht erwünschter Sekundärmigration** eingeführt werden, um zu verhindern, dass infolge einer massenhaften Verteilung auf verschiedene Mitgliedstaaten, welche vielfach nicht den ‚Wunschstaaten‘ der Schutzsuchenden entsprechen werden, am Ende noch mehr Sekundärmigration produziert wird, als dies bereits heute zu beobachten ist. Insofern sind die Anreizinstrumente, welche die Kommission in negativer wie positiver Hinsicht zur Verhinderung von Sekundärmigration vorgeschlagen hat (dazu noch unter diesem Punkt), ausdrücklich zu begrüßen. In jedem Fall aber sind umfassende Umverteilungskonzeptionen mit zahlreichen rechtlichen, rechtspolitischen und praktischen Problemen behaftet, die einen **differenzierten Lösungsansatz** vorzugswürdig erscheinen lassen.

Vor diesem Hintergrund erscheint der **Kommissionsansatz**, verpflichtende Zuweisungen von „Solidaritätsbeiträgen“, bei Vorliegen spezifischer Belastungslagen (Migrationsdruck, Belastung von Küstenstaaten im Zusammenhang mit Such- und Rettungseinsätzen) und Scheitern einer freiwilligen Verteilung der zur besonderen Lastenverteilung erforderlichen Beiträge, einerseits per Durchführungsrechtsakt **verbindlich anordnen** zu können (Art. 53 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.) und andererseits eine **Vielzahl von verschiedenen Solidaritätsbeitragsarten** (Art. 45 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.) in den Blick zu nehmen, durchaus klug. Zu beachten ist, dass die Aufnahme von (v.a.) Schutzsuchenden nur als eine Beitragsart vorgesehen ist, daneben auch die Möglichkeit bestehen soll, die Verantwortung für die Rückführung nicht schutzberechtigter Personen zu übernehmen. Anstelle dieser *qualifizierten*, auf die Verantwortung für konkrete Personen bezogenen Beiträge sollen daneben auch *einfache* Beiträge zum Kapazitätsaufbau (Finanzbeiträge, Verwaltungshilfe) geleistet werden können.²²

Insofern besteht tatsächlich das Risiko, dass einzelne Mitgliedstaaten auf der Ebene der politischen Solidaritätsaushandlung (im Rahmen sog. Solidaritätsforen)²³ versucht sein könnten, sich von der Aufnahme Schutzsuchender quasi ‚freizukaufen‘. Allerdings kann die **Kommission** eben mit einem Durchführungsrechtsakt dann **verbindlich Beiträge zuweisen**, wenn die freiwillig zugesagten Beiträge insgesamt nicht ausreichen, um die festgestellten übermäßigen Belastungslagen in einzelnen Mitgliedstaaten auszugleichen. Die **zugesagten Beiträge** der anderen Mitgliedstaaten können hier

²² Siehe bereits *Lehner*, in: ZG 2022, S. 191 (195).

²³ Art. 46 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.

von der Kommission nach einem vorgesehenen Schlüssel (Art. 54 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.) **erhöht** und ggfs., höchstens bis zur Hälfte, **in qualifizierte Beiträge umgewandelt** werden. Hierbei muss dem betreffenden Staat allerdings immer die Wahl bleiben, in dem je festgelegten Umfang entweder Schutzsuchende aufzunehmen oder Rückkehrpatenschaften zu übernehmen.²⁴ Kein Staat könnte nach Wortlaut und Systematik des Art. 53 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. also im Ergebnis zur Aufnahme schutzsuchender Personen verpflichtet werden, sich vielmehr immer auf die Übernahme von Rückkehrpatenschaften zurückziehen.²⁵

Allerdings ist das **Instrument der Rückkehrpatenschaft** in den Auswirkungen auf den Patenstaat nicht zu unterschätzen und dies, obwohl der Rückführungspate (zunächst) in dem Staat, in dem er seinen Asylantrag gestellt hat, verbleiben soll (vgl. Art. 55 Abs. 1 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.). Wenn jedoch die Rückführung nicht binnen acht Monaten gelingt, was angesichts der Vollzugswirklichkeit im Rückführungsrecht kein besonders großzügig bemessener Zeitraum ist, muss die betreffende Person durch den Patenstaat aufgenommen werden (Art. 55 Abs. 2 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.). Fortan muss der Rückführungspate die Rückführung von seinem eigenen Territorium aus betreiben, das Risiko des Verbleibs des Paten geht hiermit auf den Patenstaat über.²⁶ Insofern ist es nur ein wenig überspitzt, aber in der Sache durchaus treffend, hier von einem „versteckten Umsiedlungskonzept“²⁷ zu sprechen. Gleichzeitig ist offenkundig, dass der gesamte Solidaritätsmechanismus am Ende ins Leere läuft, wenn nicht ausreichend Mitgliedstaaten bereit sind, neben Rückkehrpatenschaften auch in ausreichendem Umfang die Aufnahme von Schutzsu-

²⁴ Siehe bereits *Lehner*, in: ZG 2022, S. 191 (195).

²⁵ Siehe bereits *Lehner*, in: ZG 2022, S. 191 (194). Für diese Interpretation spricht der Wortlaut des Art. 53 Abs. 2 UAbs. 4 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E., wonach „die im Durchführungsrechtsakt festgelegten Beiträge so angepasst [werden], dass die Mitgliedstaaten, die solche Maßnahmen angeben, 50 % ihres nach dem in Artikel 54 vorgesehenen Verteilungsschlüssel berechneten Anteils durch Maßnahmen gemäß Artikel 51 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer ii decken müssen.“ Mit den „im Durchführungsrechtsakt festgelegten Beiträge[n]“ sind nach UAbs. 3 die von dem jeweiligen Mitgliedstaat „vorgeschlagenen Maßnahmen unter Anpassung ihres Umfangs“ gemeint. Da Art. 51 Abs. 3 lit. b) ii. wiederum Rückkehrpatenschaften und Übersiedlungszusagen umfasst, ist davon auszugehen, dass der Mitgliedstaat am Ende zwischen diesen beiden Solidaritätsarten immer die Wahl haben muss. Schlägt er von vornherein nur Rückkehrpatenschaften vor, so können also nur diese per Durchführungsrechtsakt quantitativ erhöht werden. Folgerichtig können nach UAbs. 2 und 3 vom Mitgliedstaat vorgeschlagene einfache Solidaritätsbeiträge (z.B. Finanzhilfen), sofern sie nicht für angemessen befunden wurden, dann gem. UAbs. 3 ebenfalls nur in „Maßnahmen gemäß Artikel 51 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer ii“ umgewandelt werden, was impliziert, dass am Ende der betreffende Mitgliedstaat noch ein Vorschlagsrecht bzgl. der Art der qualifizierten Maßnahme haben muss. So im Ergebnis auch *Maiani*, EU Immigration and Asylum Law Blog of 20 October 2020 (<https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>), der insofern treffend von ‚halb-verpflichtender‘ („half-compulsory“) Solidarität spricht.

²⁶ Siehe bereits *Lehner*, in: ZG 2022, S. 191 (195).

²⁷ *Lührs*, NVwZ 2021, 1329 (1334).

chenden anzubieten. Die fehlende Bereitschaft hierzu kann auf Grundlage des Kommissionsvorschlags auch nicht durch Erlass eines Durchführungrechtsakts überwunden werden, was die solidarische Leistungsfähigkeit des gesamten vorgeschlagenen Mechanismus erheblich vermindert. Um hier den Anreiz zur Aufnahme zu erhöhen, könnte man erwägen, die **qualifizierten Solidaritätsbeiträge in ihrer Wertigkeit zu gewichten**, etwa die **Aufnahme von Schutzsuchenden** gegenüber der **Übernahme von Rückkehrpatenschaften** im Verhältnis von **2:1** zu gewichten.

Zu überlegen wäre ferner, bei Rückkehrpatenschaften **direkt die Übernahme der rückzuführenden Person auf das Territorium des Patenstaates** oder zumindest eine **sehr viel kürzere Frist** für die Rückführungsdurchführung vom Territorium des ursprünglichen Asylantragsstaats vorzusehen. Durch eine entsprechende Änderung von Art. 55 Abs. 1 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. könnte das Instrument der Rückkehrpatenschaft dem der Übernahme von Schutzsuchenden in der Sache tendenziell angenähert werden (freilich mit dem Unterschied, dass es sich in dem einen Fall um Personen handelt, bei denen – ggfs. schon nach einer Vorprüfung (dazu unter IV.) – die fehlende Schutzbedürftigkeit festgestellt wurde und in dem anderen um solche, bei denen das Asylverfahren noch durchzuführen ist). Dies käme der übergeordneten Verteilungsidee insgesamt entgegen. Um gleichzeitig die Idee des integrierten Grenzverfahrens (dazu ebenfalls unter IV.) nicht zu konterkarieren, sollte allerdings bzgl. der Übernahme von Rückzuführenden zwischen solchen Personen, deren Rückführbarkeit nach Vorprüfung und gerade ohne Einreisegestattung verbindlich festgestellt wurde und solchen, die bereits für ein reguläres Asylverfahren eingereist sind, unterschieden werden. Solange die Nichteinreise eines Schutzsuchenden fingiert wird (also max. zwölf Wochen),²⁸ kommt keine Überführung auf das Territorium eines Patenstaats in Betracht, hier ist die direkte Rückführung aus dem Außengrenzbereich natürlich vorrangiges Ziel. Mit Ablauf dieses Zeitraums, in welchem eine Einreise nach dem vorliegenden Kommissionsvorschlag ohnehin gewährt werden muss, wäre hingegen eine auch physische Übernahme der rückführbaren Person durch den Patenstaat zu empfehlen. Für Personen, die bereits das reguläre Asylverfahren mit Einreise hinter sich haben, wäre stets eine Direktübernahme des Patenstaats zu erwägen. Im erstgenannten Fall könnte

²⁸ Art. 41 Abs. 6, 11 AsylverfahrensVO-E. (in der 2020 geänderten Fassung). Kritisch zu diesem Punkt Häberle, in: EuR 2022, 755 (759 f., 767 f.).

v.a. die EU-Grenzschutzbehörde (vgl. Art. 52 GrenzschutzVO²⁹) eine aktive Rolle bei der konkreten Zuordnung der betreffenden Personen an potenzielle Patenstaaten spielen.

Wollte man hingegen bereits die **Schutzsuchenden**, denen nach erfolgreicher Vorprüfung die Einreise in die EU zum Zweck der Durchführung des Asylverfahrens zu gestatten ist, entsprechend verteilen, was auf Grundlage des aktuellen Kommissionsvorschlags nach dem oben Gesagten selbst bei Vorliegen eines Durchführungsrechtsakts die freiwillige Zusage aufnahmebereiter Mitgliedstaaten voraussetzte, wäre eine **aktive Rolle der EU-Asylagentur (EUAA)** sinnvoll. Zwar bestehen bzgl. der flächendeckenden Übertragung von Einzelfallentscheidungsbefugnissen auf eine EU-Behörde mit Blick auf Art. 291 Abs. 1 AEUV prinzipiell starke rechtliche Einwände,³⁰ indes erscheint angesichts der allgemeinen Zentralisierungsfreundlichkeit des EuGH das Risiko eines feststellbaren Primärrechtsverstoßes bei alledem überschaubar. Zu empfehlen wäre ein Wiederaufgreifen der 2018 vorgeschlagenen Regelung für ein sog. verstärktes Unterstützungsverfahren, bei welchem die EUAA wesentliche Verfahrensschritte „in der administrativen Phase“ (Art. 16a Abs. 1 lit. a) AsylagenturVO-E. 2018) übernehmen und insbesondere auch einen (formal nicht bindenden) Entscheidungsvorschlag an die Mitgliedstaatsbehörden unterbreiten sollte, welchem diese praktisch aber häufig folgen dürften,³¹ wie die Erfahrung im Zusammenhang mit den weitreichenden administrativen Unterstützungsleistungen im Rahmen des „hot-spot“-Konzepts³² schon gezeigt hat. Die **Integration eines verstärkten Unterstützungsverfahrens in das Screening-Verfahren** (also die eigentliche Vorprüfung) **bzw. das anschließende Asylgrenzverfahren** (in welchem die förmliche Asyablehnung erfolgt) im Zusammenspiel mit den o.g. verpflichtenden **Solidaritätsbeitragsfestlegungen** durch die Kommission könnte der Idee eines unionalisierten Verteilungssystems durchaus nahekommen.

Bzgl. des in Art. 54 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. vorgeschlagenen **Berechnungsschlüssels** für die Verteilung von Solidaritätsbeiträgen ist allerdings zu bemängeln, dass nur Einwohnerzahl und Wirtschaftsleistung (jeweils hälftig) herangezogen werden sollen, die **bereits erfolgte Aufnahme von Schutzsuchenden** (auch auf freiwilliger Grundlage) aber gar keine Berücksichtigung findet. Und

²⁹ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABl. L295/1.

³⁰ Hierzu näher *Lehner*, in: *Lehner/Wapler* (Hrsg.), *Die herausgeforderte Rechtsordnung: Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik*, 2017, S. 183 (190 ff.).

³¹ Siehe bereits *Lehner*, in: *ZG* 2022, S. 191 (199).

³² Hierzu instruktiv *Tsourd*, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/>.

auch, wenn es sich um unterschiedliche Schutzregime handelt, ist nicht nachvollziehbar, dass die Gewährung vorübergehenden Schutzes auf Grundlage der im letzten Jahr erstmalig aktivierten³³ sog. MassenzustromRL³⁴, also die Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge, gar keine Berücksichtigung finden soll. Der letztgenannte Gesichtspunkt könnte in politischen Verhandlungen insbesondere auch ein ‚Angebot‘ an jene ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten sein, die überproportional viele ukrainische Kriegsflüchtlinge aufgenommen haben und verbindlichen Verteilungsvorgaben gleich welcher Art seit jeher ablehnend gegenüberstehen.

Insgesamt sollte eine Reform des Zuständigkeitssystems, auch unter dem Gesichtspunkt einer fairen Lastenverteilung, das **Problem der Sekundärmigration** umfassend angehen. Hier setzt die Kommission auf die Setzung positiver wie negativer Anreize und schlägt vor, als Basis hierfür eine allgemeine Pflicht der Schutzsuchenden zum Aufenthalt im Asylantragstaat (während des Zuständigkeitsfeststellungsverfahrens) bzw. in dem für zuständig befundenen Asylstaat (v.a. nach Überstellung) zu normieren (Art. 9 Abs. 4 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.) und ein innerunionales Freizügigkeitsrecht für anerkannte Schutzberechtigte explizit auszuschließen (Art. 29 AnerkennungsVO-E.). Der Verstoß gegen Art. 9 Abs. 4 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. soll, als **Negativanreiz**, durch den Entzug bestimmter Teilhabe- und Leistungsrechte sanktioniert werden, d.h. bei Nichtaufenthalt im zuständigen Staat soll gem. Art. 10 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. i.V.m. Art. 17a AufnahmeRL-E. nur noch die absolute Basissicherung zugestanden werden. Das schließt einerseits materielle Leistungen i.S.d. Art. 16 und 17 AufnahmeRL-E. aus, andererseits hebt Art. 17a Abs. 2 AufnahmeRL-E. hervor, dass die Mitgliedstaaten einen menschenwürdigen Lebensstandard für die Antragsteller garantieren. Auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze für das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, wie sie etwa mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen,³⁵ ergibt sich aus dem Vorgenannten kein Widerspruch. Denn dem Recht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Lebensstandards steht es nicht entgegen, wenn in dem Mitgliedstaat, in welchem

³³ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. L 71/1.

³⁴ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212/12.

³⁵ Grundlegend BVerfGE 125, 175 ff.; zuletzt zu den Sanktionen im SGB II vgl. E 152, 68 ff.

ein Schutzsuchender nicht zum Aufenthalt während des Asylverfahrens berechtigt ist, nur das physische Minimum, einschließlich medizinischer Versorgung (vgl. Art. 18 AufnahmeRL-E.), gewährt wird, weitergehende Gewährleistungselemente aber nur in dem zuständigen Mitgliedstaat bereitgehalten werden, sofern die Pflicht besteht, sich auch in diesem aufzuhalten. Insofern lässt sich Art. 17a Abs. 2 AufnahmeRL-E. als kollektives Gewährleistungsversprechen auffassen, welches keine umfassende und jederzeitige Mindestsicherung durch den aktuellen Aufenthaltsstaat garantiert. Es ist allerdings zu bedenken, dass bei zu großen Divergenzen in den Leistungsniveaus die Akzeptanz einer solchen Regelung problematisch sein kann.³⁶

Auch die Sekundärmigration von anerkannten Schutzberechtigten ist Gegenstand der Reformpläne. Art. 29 AnerkennungsVO-E. schreibt nicht nur explizit vor, dass ein innerunionales Freizügigkeitsrecht für Schutzberechtigte nicht besteht, sondern sieht auch vor, dass bei unerlaubter Weiterreise in einen anderen Mitgliedstaat ein Überstellungsverfahren zur Wiederaufnahme durch den zuständigen Asylstaat eingeleitet werden kann. Umgekehrt soll pflichtkonformes Aufenthaltsverhalten prämiert werden. Art. 71 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. sieht, als **Positivanreiz**, eine Ergänzung von Art. 4 Abs. 1 der DaueraufenthaltsRL vor. Fortan sollen anerkannte Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigte bereits nach drei Jahren Anspruch auf ein Daueraufenthaltsrecht, also auf Freizügigkeit innerhalb der EU haben. Die allgemeine Regelfrist nach Art. 4 Abs. 1 DaueraufenthaltsRL beträgt fünf Jahre. Gem. Art. 44 Abs. 1 AnerkennungsVO-E. soll zudem jener Art. 4 DaueraufenthaltsRL um einen Absatz 3a ergänzt werden, wonach bei Aufgreifen einer schutzberechtigten Person in einem anderen Staat als jenem, in dem ein Aufenthaltsrecht besteht, „der davor liegende Zeitraum des rechtmäßigen Aufenthalts nicht in die Berechnung des Zeitraums gemäß Absatz 1 ein[fließt]“. Vorgesehen ist also ein „Zurücksetzen der Voraufenthaltsfrist auf Null“³⁷, wodurch der Positivanreiz in Form des Versprechens auf ein beschleunigtes Daueraufenthaltsrecht durch einen recht scharfen Negativanreiz flankiert wird. Insgesamt schöpfen die Gesetzgebungsvorschläge das rechtliche Potenzial zur Abwehr von Sekundärmigration weitgehend aus.

³⁶ Auf diesen Gesichtspunkt verweisen *von Spee/Khakzad/Idler*, in: ZAR 2020, 351 (355).

³⁷ *Lehner*, in: ZG 2022, S. 191 (196).

2. Ausbau der familienbezogenen Zuständigkeiten

Der Ausbau der familienbezogenen Zuständigkeiten erfolgt über eine signifikante **Erweiterung des Begriffs des Familienangehörigen**, welcher – abweichend vom Begriff des Familienangehörigen in anderen Gebieten des europäischen Migrations- oder Freizügigkeitsrechts³⁸ – nun auch Geschwister volljähriger Antragsteller umfassen soll (Art. 2 lit. g) v. Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.). Daneben sollen auch Familiengründungen, die außerhalb der Heimatstaaten erfolgt sind, ausreichen (vgl. Art. 2 lit. g) Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.). Während der letztgenannte Gesichtspunkt in seinen Auswirkungen überschaubar bleiben dürfte und auch aus grund- und menschenrechtlichen Gründen einiges dafürspricht, trotz unlegbarer Missbrauchsrisiken, familiäre Nähebeziehungen, die erst im Kontext von Fluchtbewegungen entstanden sind, gleichzustellen, bedeutet die erstgenannte Ausweitung einen tiefgreifenden Paradigmenwechsel. Während geschwisterliche Bindungen Minderjähriger, jedenfalls über den Umweg der Berücksichtigung der jeweiligen Kindes-Elternbeziehungen,³⁹ auch im Familiennachzugsrecht relevant sind und hier dem **Erhalt der Kernfamilie** dienen, greift Art. 2 lit. g) v. Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. hierüber gleich heraus.

Für diese Erweiterung des Familienbegriffs im Dublin-Zuständigkeitsrecht streiten keine überzeugenden Gründe, insbesondere scheint das Argument der Integrationsförderung im Vergleich zu den nachteiligen Folgen, welche für einzelne Mitgliedstaaten zu erwarten sind, eher gering zu wiegen,

³⁸ Vgl. Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (FreizügigkeitsRL), ABl. L 158/77; Art. 4 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (FamilienzusammenführungsRL), ABl. L 251/12. Auf die letztgenannte RL und den in ihr enthaltenen Begriff des Familienangehörigen nimmt ferner Art. 2 lit. e) der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (DaueraufenthaltsRL), ABl. L 16/44, Bezug.

³⁹ So wird im deutschen Recht das Recht minderjähriger Kinder auf Nachzug zu einem ebenfalls minderjährigen Geschwisterkind, das bereits ein Aufenthaltsrecht hat und insoweit als sog. Stammberechtigter fungiert, zusammen mit dem Nachzugsrecht der Eltern über das Kindesnachzugsrecht (§ 32 AufenthG) wie folgt konstruiert: Da die Eltern ein Nachzugsrecht zu ihrem minderjährigen Kind in Deutschland haben und das andere Geschwisterkind ein Recht auf Nachzug zu den nachgezogenen Eltern direkt erwerben würde, genügt es für die Gewährung des – als solches nicht eigenständig normierten – Geschwisternachzugs, dass der Nachzugsantrag des Geschwisterkindes zusammen mit dem der Eltern gestellt wird. Bei der Bescheidung des erstgenannten Antrags wird dann angenommen, dass das Aufenthaltsrecht der Eltern, von welchem sich ja erst das Nachzugsrecht des Geschwisterkindes ableitet, für eine „juristische Sekunde“ bestanden hat. Siehe hierzu näher *Lehner*, in: Richter/Krappmann/Wapler (Hrsg.), *Kinderrechte – Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts*, 2020, Kap. 11, S. 345 (355 f.); vgl. auch *Hailbronner*, in: ders., *Ausländerrecht*, 127. EL 2023, § 32 AufenthG, Rn. 14.

es dürfte auch migrationssoziologisch nur schwach abgesichert sein. Die letztlich rein spekulative Annahme, das Vorhandensein z.B. des Bruders eines Antragstellers, welcher mit seiner eigenen Kernfamilie Schutz in der EU sucht, würde die Integration dieser Familie besonders fördern, wiegt die Nachteile, die für die Mitgliedstaaten entstehen, welche bereits überproportional viele Schutzberechtigte aufgenommen haben und über einen erweiterten Familienbegriff noch weiter überproportional belastet würden, keineswegs auf. Das Ausgreifen über die Kernfamilie erscheint allein im Kontext unbegleiteter minderjähriger Schutzsuchender gerechtfertigt (vgl. v.a. Art. 15 Abs. 3 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.; Art. 8 Abs. 3 Dublin-III-VO), im Übrigen handelt es sich bei der vorgeschlagenen Begriffsbestimmung in Art. 2 lit. g) v. Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. um einen **Systembruch in Hinblick auf die bestehenden migrations- und freizügigkeitsrechtlichen Wertungen** des unionalen Gesetzgebers. Da dieser Wertungswiderspruch auch geeignet erscheint, die bestehenden Asymmetrien im Zuständigkeitsystem zu vertiefen, erweist sich die Erweiterung des Familienbegriffs an dieser Stelle als äußerst kritikwürdig.

Es besteht insgesamt die Gefahr, dass über das Zuständigkeitsrecht **ein faktisch nachzugsähnliches Substitut** geschaffen wird **für Personen, die an sich nicht nachzugsberechtigt sind**. Dass es sich bei den zuständigkeitsrechtlichen Familienzusammenführungsregelungen um keine Nachzugsregelungen im eigentlichen Sinne handelt und für den endgültigen Verbleib hier, anders als im Familiennachzugsrecht, grundsätzlich⁴⁰ die Schutzberechtigung des ‚nachziehenden‘ Familienangehörigen voraussetzen wäre, ändert nichts daran, dass auf einer faktischen Ebene volljährige Drittstaatsangehörige, die zu einem in einem Mitgliedstaat schutzberechtigten Geschwisterteil nachziehen wollen und dies nachzugsrechtlich nicht können, verleitet werden könnten, sich in die Hände von Schleusern zu begeben, um über das Dublin-Verfahren doch noch an den gewünschten Zielort zu gelangen.

Erwägenswert wäre, in dieser Hinsicht eine **Anrechnung auf spätere Solidaritätsbeiträge** vorzusehen⁴¹ oder wenigstens festzulegen, dass, abweichend von den allgemeinen Regeln, eine Zuständigkeitsbegründung bei Geschwistern nur möglich ist, wenn der bereits in einem Mitgliedstaat aufhält-

⁴⁰ Zum Familienasyl vgl. allerdings § 26 AsylG.

⁴¹ Vorschlag von Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 26. Oktober 2020, Ausschussdrucksache 19(4)615C, S. 18.

tige Geschwisterteil als schutzberechtigt anerkannt wurde (und nicht bloß einen Schutzantrag gestellt hat). Konkret sollte auf den erweiterten Familienangehörigenbegriff wenigstens **im Kontext von Art. 17 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.** verzichtet werden.

III. Effektivierung des Überstellungsverfahrens (Problem des Zuständigkeitsübergangs, Rechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen)

1. Zuständigkeitsübergang bei Scheitern des Überstellungsverfahrens

Seit langem kritisiert wird die **Regelung zum Zuständigkeitsübergang aus Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO**, wonach mit Ablauf von – im Regelfall – **sechs Monaten** nach Annahme eines Überstellungsersuchens durch den ersuchten Staat die Asylzuständigkeit auf den ersuchenden Staat übergeht, sofern die Überstellung innerhalb dieser Frist nicht durchgeführt wurde. Die Regelung geht nicht selten ‚zulasten‘ des Staats, in welchem der Asylantrag gestellt wird, da dieser Staat für die Zuständigkeitsprüfung zuständig ist (sog. Zuständigkeitsfeststellungsverfahren, vgl. Art. 20 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 Dublin-III-VO; Art. 28 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.). Kommt es trotz Annahme des Überstellungsersuchens durch den ersuchten Staat – also des Staats, der durch den die Zuständigkeitsprüfung durchführenden Staat für objektiv zuständig befunden worden ist – nicht zu einer erfolgreichen Überstellung innerhalb des genannten Zeitraums, geht die materielle Asylzuständigkeit, die neben der Zuständigkeit für das Asylverfahren und die damit verbundene Aufnahme auch jene für die anschließende Schutzgewährung oder ggfs. auch Rückführung (je nach Verfahrensausgang) umfasst, auf den Asylantragsstaat automatisch über. Auf die Gründe für das Scheitern der Überstellung kommt es dabei nicht an, insbesondere ist ein wie auch immer geartetes ‚Verschulden‘ des ersuchten Staats für den Zuständigkeitsübergang unschädlich.

Hinter dieser Regelung steht der Wille des Verordnungsgebers, Probleme in der Kooperation zwischen einzelnen Mitgliedstaaten nicht zulasten des Schutzsuchenden gehen zu lassen. Das an sich nachvollziehbare Anliegen, auch in dieser Hinsicht den sog. „**refugee in orbit**“, für den sich niemand zuständig wähnt bzw. dessen Schutzgesuch sich niemand (zeitnah) annimmt, zu verhindern, stößt allerdings in der Realität auf das bekannte „**moral-hazard**“-Problem. Für den ersuchten Staat kann

es mitunter verlockend erscheinen, das Überstellungsgesuch – sogar besonders schnell – anzunehmen, um sodann die praktische Durchführung des Überstellungsverfahrens zu verzögern. Der Verordnungsgeber steht mit Blick auf die vielfach geforderte Abschaffung der Zuständigkeitsübergangsregelung des Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO letztlich vor einem Zielkonflikt. Die Reduzierung des „moral-hazard“-Problems ist nur zu dem Preis der Erhöhung des Risikos der Entstehung eines „refugee in orbit“ zu bekommen und vice versa.

Insofern überrascht es nicht, dass auch im Rahmen des Migrations- und Asylpakets keine Änderung dieses Zuständigkeitsverlagerungsmechanismus vorgesehen ist, dafür aber eine hiermit im Zusammenhang stehende **Verfahrensmodifikation** avisiert wird. Bislang führt die in Art. 29 Abs. 2 S. 2 letzter Hs. Dublin-III-VO vorgesehene Regelung, wonach sich die Sechsmonatsfrist auf bis zu **achtzehn Monate** verlängert, wenn die zu überstellende Person **flüchtig**, also untergetaucht ist, dazu, dass Schutzsuchende durch entsprechendes Verhalten im Extremfall die Zuständigkeit des Staats, in welchem sie ihren Asylantrag gestellt haben, faktisch erzwingen können. Nach Art. 35 Abs. 2 UAbs. 2 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. soll jetzt der überstellende Staat in solchen Fällen über eine Mitteilung an den Aufnahmestaat **sein Recht auf Überstellung konservieren** können. Bei Habhaftwerdung der betreffenden Person bleibt der um Überstellung ersuchte Staat also verpflichtet, diese aufzunehmen.⁴² Für das Überstellungsverfahren soll dann noch so viel Zeit bleiben, wie von der regulären Sechsmonatsfrist im Zeitpunkt der Mitteilung über die Flüchtigkeit ‚noch übrig ist‘. Im Grunde handelt es sich hier also um eine Regelung zur Fristhemmung.

Diese, für sich betrachtet, durchaus **sinnvolle Verfahrensmodifikation** würde in der Tat eine gewisse Effektivierung des Überstellungsverfahrens bewirken. Sie wiegt aber die Nachteile, die sich aus der eigentlichen Zuständigkeitsübergangsregelung ergeben, bei weitem nicht auf. Im Gegenteil: Wie die Fälle zum sog. Kirchenasyl zeigen, haben es die um Überstellung ersuchenden Staaten nicht selten in der Hand, das Überstellungsverfahren effektiv zu betreiben, die Rechtsprechung geht in solchen Fällen zu Recht davon aus, dass bei bekanntem Aufenthaltsort ohnehin keine Flüchtigkeit vorliegt,⁴³ mithin die einfache Sechsmonatsfrist greift. Echte Flüchtigkeitsfälle sind demgegenüber selten, die Annahme, dass Zuständigkeitsübergänge vor allem durch das Verhalten von individuellen Asylsuchenden bewirkt würden, scheint eher realitätsfern vor dem Hintergrund, dass in der Praxis

⁴² Zum vorgenannten siehe bereits *Lehner*, in: ZG 2022, S. 191 (196).

⁴³ Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 26.01.2021, 1 C 42.20.

solche Übergänge in der breiten Masse auf das Tun (oder besser: Nichttun) der um Aufnahme ersuchten Staaten zurückzuführen sein dürften.

Insofern ist die Halbherzigkeit des Kommissionsvorschlags an dieser Stelle zu kritisieren. Der Gefahr eines „refugee in orbit“ könnte man womöglich auch bei Streichung der bestehenden Zuständigkeitsübergangsregelung entgegentreten, etwa durch eine **Sanktionierung der Nichterfüllung der** – in diesen Fällen ja regelmäßig vorliegenden – **Übernahmezusage**. Als Anknüpfungspunkt für einen Sanktionsmechanismus könnte Art. 35 Abs. 4 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. dienen, wonach die Kommission „im Wege von Durchführungsrechtsakten einheitliche Bedingungen für Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere für den Fall, dass Überstellungen verschoben werden oder nicht fristgerecht erfolgen“, festlegt. Ein vorstrukturiertes Kommunikationsprogramm könnte klare Anhaltspunkte dafür geben, ob und inwiefern der um Aufnahme ersuchte Staat Verzögerungen im Überstellungsprozess zu vertreten hat, was dann als Grundlage für eine, ggfs. auch finanzielle, Sanktionierung dienen könnte.

Denkbar wäre – bei Beibehaltung der Zuständigkeitsübergangsregelung – auch, im Rahmen des Solidaritätsmechanismus die über die Fristregelung ‚zugewachsenen‘ Zuständigkeitsfälle **auf** etwaig festzulegende **Solidaritätsbeiträge anzurechnen**. Dies hätte zur Folge, dass Staaten, in denen überproportional häufig Asylanträge gestellt und Überstellungsersuchen, trotz Zusage des ersuchten Staats, wirkungslos bleiben, bei der Verteilung von Solidaritätslasten in entsprechendem Umfang entlastet würden. Umgekehrt könnte über einen solchen Mechanismus erreicht werden, dass Mitgliedstaaten, die bereits angenommene Überstellungsgesuche regelmäßig verschleppen, in dieser Hinsicht quasi negativ saldiert in Solidaritätsverhandlungen eintreten würden. Würde es hier am Ende zu einer verbindlichen Festlegung von Solidaritätsbeiträgen per Durchführungsrechtsakt kommen (dazu oben II.1), wären den Staaten, die durch Zuständigkeitsübergänge Entlastung erfahren haben, in dem entsprechenden Umfang zusätzliche qualifizierte Solidaritätsbeiträge aufzuerlegen. Der Zuständigkeitsübergangsmechanismus könnte so durch einen **kompensatorischen Mechanismus auf Solidaritätsebene** ausgeglichen werden.

2. Rechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen

Ein Kernanliegen des Kommissionsvorschlags zum Zuständigkeitsrecht besteht in der **Straffung des Überstellungsverfahrens durch Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten** gegenüber Überstellungsentscheidungen. Insbesondere sollen infolge der prinzipiellen Reduzierung des tauglichen klägerischen Vorbringens auf Fälle, in denen die Überstellung die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung i.S.d. **Art. 4 GRC** mit sich bringt (Art. 33 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a) Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.), also im Grunde auf Fälle des Bestehens „systemischer Mängel“ im Zielstaat (vgl. Art. 8 Abs. 3 UAbs. 1 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.; Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Dublin-III-VO), **Verstöße gegen die eigentlichen Zuständigkeitsregeln** (Art. 14 ff. Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.) **als solche nicht mehr rügefähig** sein. Obgleich dieser Gesichtspunkt starke rechtspolitische und mitunter auch rechtliche Kritik hervorgerufen hat,⁴⁴ ist er bei nüchterner Analyse rechtlich nicht zu beanstanden.

Wie in der rechtswissenschaftlichen Debatte bereits treffend angemerkt wurde,⁴⁵ hat der EuGH in Hinblick auf die frühere Dublin-II-VO⁴⁶ noch nicht die Auffassung vertreten, dass das Zuständigkeitsrecht als solches stets drittschützend seien. Ein subjektives Recht auf Überstellung in den ‚richtigen‘ Mitgliedstaat wurde hier gerade nicht anerkannt.⁴⁷ Im Grunde genommen läuft ein solches Recht dem Kerngedanken des GEAS, welches auf einem kollektiven, nämlich europäischen Schutzversprechen basiert, sogar tendenziell entgegen. Die interne Zuständigkeitsverteilung sollte im Regelfall, wenn nicht die konkrete Zuständigkeit einen grund- und menschenrechtlichen Bezug aufweist (wie z.B. bei bestehenden familiären Beziehungen), als objektives Anliegen des Rechts erscheinen. Den inzwischen weitergehenden Ansatz hat der EuGH allein auf Grundlage des **Wortlauts von Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO**, wonach prinzipiell ein „Recht auf ein wirksames Rechtsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch ein Gericht“ bestehen soll, und auf einen diesbezüglichen **systematischen Vergleich zur Dublin-II-VO**

⁴⁴ Sehr kritisch etwa *Lührs*, NVwZ 2021, 1329 (1332 f.).

⁴⁵ Siehe *Thym*, „Mehr Schein als Sein?: Legislative Unklarheiten und operative Fallstricke des EU-Asylpakets“, VerfBlog, 2020/9/24, <https://verfassungsblog.de/mehr-schein-als-sein/>, DOI: [10.17176/20200924-223342-0](https://doi.org/10.17176/20200924-223342-0).

⁴⁶ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50/1.

⁴⁷ Grundlegend in diesem Sinne *EuGH*, Rs. C-394/12, Rn. 47-62 – *Shamso Abdullahi* ./ *Bundesasylamt*.

gestützt.⁴⁸ In Art. 19 Abs. 2 S. 3 Dublin-II-VO hatte es dagegen nur geheißen: „Gegen die Entscheidung kann ein Rechtsbehelf eingelegt werden.“ Entsprechend hat der EuGH auf Grundlage der Dublin-III-VO zugunsten eines umfassenden Klagerechts auch immer nur sekundärrechtlich und nicht primärrechtlich (also etwa grundrechtlich) argumentiert.⁴⁹

Zwar hat der EuGH die Beteiligung des Antragsstellers am Überstellungsverfahren als solche argumentativ herangezogen und hier auch auf die Einführung von Verfahrensrechten insgesamt abgestellt,⁵⁰ welche im Rahmen des Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. ebenfalls garantiert werden sollen (v.a. persönliches Gespräch vor der Überstellungsentscheidung; nunmehr: persönliche Anhörung). Allerdings dient das persönliche Gespräch in dieser Hinsicht in erster Linie der Feststellung, ob Familienangehörige in anderen Mitgliedstaaten aufhältig sind (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. d), Art. 12 Asyl- und MigrationsmanagementVO-E.; Art. 4 Abs. 1 lit. c), Art. 5 Dublin-III-VO). Es ist also ein Instrument zum Ausfindigmachen von Staaten, die aus familienbezogenen Gründen zuständig sind; gerade für diese Fälle, in denen regelmäßig ein menschenrechtliches Schutzinteresse besteht (vgl. Art. 8 EMRK), sieht Art. 33 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b) Asyl- und MigrationsmanagementVO-E. aber einen eigenständigen Klagegrund vor. Insofern hat der EuGH mit Blick auf die Dublin-III-VO **nicht einfach vom Vorhandensein von Verfahrensrechten auf die Notwendigkeit eines extensiven Klagerechts geschlossen**, sondern vielmehr den Willen des Unionsgesetzgebers näher herauszuarbeiten versucht. Ist der Wille des Sekundärrechtsgesetzgebers maßgeblich und nicht höherrangiges Recht, so spricht nichts gegen das Recht ebenjenes Gesetzgebers, für die nicht grund- und menschenrechtlich radizierten Zuständigkeitstatbestände sich neuerlich darauf zurückzuziehen, „organisatorische Regeln nur für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu normieren“⁵¹.

Auch der Rekurs des EuGH⁵² auf Erwägungsgrund Nr. 19 der Dublin-III-VO, wo das einfachrechtliche Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf v.a. mit **Art. 47 GRC** (Grundrecht auf einen wirksamen

⁴⁸ Vgl. *EuGH*, Rs. C-63/15, Rn. 29 ff. – *Mehrdad Ghezelbash* ./ *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*; Rs. C-670/16, Rn. 41 ff. – *Tsegezab Mengesteab* ./ *Bundesrepublik Deutschland*.

⁴⁹ Ganz ähnlich hatte bereits die Generalanwältin in der Rs. *Ghezelbash* in ihren Schlussanträgen herausgearbeitet, dass nicht eindeutig ist, ob Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO ein umfassendes Klagerecht mit Blick auf alle Verordnungsbestimmungen enthält oder aber nur jene Rechte für rügefähig erklärt, welche auch grundrechtliche Relevanz aufweisen. Aus diesem Grund könnten für den Umfang des Klagerechts allein die „Ziele und der Zusammenhang der Verordnung“ maßgeblich sein. Siehe *GA in Sharpston*, Rs. C-63/15, Rn. 59 ff., insbes. Rn. 63.

⁵⁰ *EuGH*, Rs. C-63/15, Rn. 46 ff. – *Mehrdad Ghezelbash* ./ *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

⁵¹ So zur Charakterisierung der Dublin-II-VO in dieser Hinsicht *EuGH*, Rs. C-63/15, Rn. 51 – *Mehrdad Ghezelbash* ./ *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

⁵² *EuGH*, Rs. C-63/15, Rn. 38 ff. – *Mehrdad Ghezelbash* ./ *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

Rechtsbehelf) in Verbindung gebracht wird, spricht nicht gegen diese Sichtweise, denn die Frage, ob Rechtsvorschriften auch subjektive Rechte schützen oder nur objektives Recht verkörpern sollen, ist grundsätzlich allein durch den Rechtssetzer positiv zu beantworten, **solange nicht Grund- oder Menschenrechte mit ihrem subjektiven Gehalt zwingend auf das einfache Recht durchschlagen**. Ein Menschenrecht darauf, internationalen Schutz zwingend in dem Staat zu erhalten, welcher z.B. kürzlich ein Schengen-Visum ausgestellt hat, besteht allerdings nicht. Insgesamt handelt es sich bei Art. 33 Migrationsmanagement-VO um eine ausgewogene Regelung, die geeignet ist, das Überstellungsverfahren zu straffen und somit zu beschleunigen, ohne dass grund- oder menschenrechtliche Einbußen zu befürchten wären.

IV. Integriertes Grenzverfahren/Screening (Vorprüfung)

Bereits nach geltendem Recht sind Grenzverfahren möglich, Art. 43 Abs. 1 AsylverfahrensRL erlaubt in diesem Zusammenhang explizit die Einrichtung von Transitzone. In diesen Grenzverfahren können Asylanträge als unzulässig oder aus bestimmten, besonders evidenten Gründen als unbegründet abgewiesen werden. Art. 43 Abs. 2 S. 2 AsylverfahrensRL sieht vor, dass spätestens **nach vier Wochen** die Einreise zu gestatten ist, setzt also voraus, dass während des Grenzverfahrens trotz Aufenthalts auf dem Staatsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats im verwaltungsrechtlichen Sinn keine Einreise erlaubt, mithin während des Aufenthalts in der Transitzone die Nichteinreise rechtlich fingiert wird. Diese **Fiktion der Nichteinreise** ändert nichts daran, dass die betreffende Person im staatsrechtlichen Sinn sich auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaats befindet, mithin dessen Jurisdiktion unterliegt und somit ihre Grund- und Menschenrechte gegenüber diesem Staat uneingeschränkt zur Geltung bringen kann.

Das **neue Grenzverfahren**, das nach Art. 41 AsylverfahrensVO-E. vorgesehen ist, ist insofern kein gänzlich Novum, allerdings ist die vorgeschlagene Regelung detaillierter und zählt in seinem Abs. 9 auch verschiedene Ausschlussgründe für die Durchführung eines Grenzverfahrens, also eines **beschleunigten Asylverfahrens ohne Einreisegestattung**, auf (z.B. „Antragsteller mit besonderen Verfahrensbedürfnissen“, medizinische Gründe). Nach Art. 41 Abs. 11 AsylverfahrensVO-E. ist spätestens **nach zwölf Wochen** die Einreise zu gestatten, wobei sicherzustellen ist, dass im Regelfall innerhalb dieser Höchstfrist neben dem Asylverfahren auch das Rechtsschutzverfahren abzuschließen ist.

Dahinter steht ersichtlich die Idee, bei rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrags direkt aus dem Transitbereich die Rückführung vornehmen zu können. Mit der Zwölfwochenfrist geht der Gesetzgebungsvorschlag über die bestehende Rechtslage einerseits deutlich hinaus, andererseits soll zukünftig keine generelle Fristüberschreitung mehr möglich sein (vgl. Art. 43 Abs. 3 AsylverfahrensRL). Die Höchstfrist kann sich gem. Art. 41 Abs. 12 AsylverfahrensVO-E. aber in bestimmten Fällen verlängern. Weist etwa ein Gericht einen Eilantrag gegen die Behördenentscheidung ab, ordnet mithin gerade kein Recht zum Verbleib (für das Klageverfahren in der Hauptsache) an, so ist gem. Art. 41 Abs. 12 UAbs. 1 lit. c) i.V.m. Art. 54 Abs. 5 lit. d) ii. AsylverfahrensVO-E. die Einreise auch weiterhin nicht zu gestatten. Gem. Art. 41 Abs. 12 UAbs. 2 i.V.m. Art. 41a AsylverfahrensVO-E. schließt dann ein **Rückkehrverfahren** an, wobei nach Art. 41a Abs. 2 AsylverfahrensVO-E. ab dem Zeitpunkt, in dem das Recht auf Verbleib erloschen ist, eine **weitere Zwölfwochenfrist** für das Rückkehrverfahren zu laufen beginnt.

Da mit dem **Flughafenverfahren** in Deutschland (§ 18a AsylG) bereits ein Grenzverfahren besteht, sind viele rechtliche Probleme im Zusammenhang mit dieser Verfahrensart nicht neu bzw. bereits geklärt. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Festhalten im Flughafen-transitbereich für die Dauer des (auch hier beschleunigten) Asylverfahrens, einschließlich des gerichtlichen Eilrechtsschutzverfahrens, **keine Freiheitsentziehung** i.S.d. Art. 104 Abs. 2 GG darstellt.⁵³ Die Freiheitsentziehung stellt in Hinblick auf die in Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG geschützte Fortbewegungsfreiheit die intensivste Eingriffsform dar. Haftsituationen sind stets als Freiheitsentziehungen zu bewerten, weil hier die Fortbewegungsfreiheit „nach jeder Richtung hin aufgehoben“⁵⁴, mithin über direkten physischen Zwang umfassend beschränkt wird. Problematisch ist, dass das Bundesverfassungsgericht allerdings auch keine Freiheitsbeschränkung i.S.d. Art. 104 Abs. 1 GG in der Anwendung des § 18a AsylG sieht und hierfür entscheidend darauf abstellt, dass die Staatsgrenze als rechtliche Barriere stets keinen Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit darstellen könne.⁵⁵ Nach dieser Argumentation ist also das Festhalten im Transitbereich gar kein Festhalten im eigentlichen Sinn, sondern allein eine besondere Form der Nichteinreisegestattung.

⁵³ Siehe BVerfGE 94, 166 (198 f.).

⁵⁴ BVerfGE 94, 166 (198).

⁵⁵ BVerfGE 94, 166 (198 f.).

Auch der EuGH hat im Zusammenhang von Transitzonen zwischen der „Einschränkung“ und dem „völligen Entzug der Bewegungsfreiheit“ unterschieden und letztere mit dem Begriff der Haft i.S.d. Art. 2 lit. h) AufnahmeRL⁵⁶ gleichgesetzt.⁵⁷ Für den Fall einer ungarischen Transitzone, die rundherum mit Stacheldraht eingezäunt war, hat der EuGH hier am Ende eine Haftsituation angenommen, was mit Blick auf Art. 8 dieser RL problematisch erscheint, da eine **pauschale Inhaftnahme von Schutzsuchenden unzulässig** ist, vielmehr in jedem Einzelfall festgestellt werden muss, dass eine Inhaftierung aus einem der in Art. 8 Abs. 3 AufnahmeRL aufgezählten Gründe unerlässlich ist.⁵⁸ Obgleich nach Art. 8 Abs. 3 lit. c) AufnahmeRL eine Inhaftierung auch möglich ist, „um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden“, erscheint fraglich, ob dies *generell* eine Inhaftierung von Personen, die einem Grenzverfahren unterliegen, erlaubt.⁵⁹ Im Reformpaket ist diesbezüglich auch ein Novellierungsvorschlag für die Aufnahmerichtlinie enthalten: Nach Art. 8 Abs. 3 lit. d) AufnahmeRL-E. soll nun sogar explizit auf das Grenzverfahren nach Art. 41 AsylverfahrensVO-E. Bezug genommen werden.

Da aber nach dem oben Gesagten die Unerlässlichkeit der Inhaftnahme für jeden in Art. 8 Abs. 3 AufnahmeRL festgeschriebenen Haftgrund im Einzelfall positiv festgestellt werden muss, erscheint der bloße **Verweis auf den allgemeinen Zweck des Grenzverfahrens**, der in der Durchführung eines beschleunigten Asylverfahrens ohne Einreisegestattung besteht, **nicht ausreichend**. Insofern erscheinen die sekundärrechtlichen Vorgaben hier strenger⁶⁰ als jene, die aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f) EMRK („rechtmäßige Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise“) folgen und für welche der EGMR festgestellt hat, dass sie der Inhaftierung von Asylsuchenden grundsätzlich nicht entgegenstehen, sofern diese nicht willkürlich und unter Verletzung der staatlichen Informationspflichten erfolgt.⁶¹ Infolge der bestehenden sekundärrechtlichen Vorgaben darf also weder

⁵⁶ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 180/96.

⁵⁷ Siehe *EuGH*, Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 217 – *FMS u.a. ./ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság u.a.*

⁵⁸ Siehe *EuGH*, Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 258 – *FMS u.a. ./ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság u.a.*

⁵⁹ Wie der *EuGH*, Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 232 ff. – *FMS u.a. ./ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság u.a.* feststellt, ist das Grenzverfahren in diesem Sinne grundsätzlich geeignet, für den hierfür vorgesehenen Zeitraum eine Haft zu rechtfertigen. Die Durchführung eines Grenzverfahrens stellt danach einen Haftgrund dar. Nichtsdestoweniger muss die Unerlässlichkeit der Inhaftierung in jedem Einzelfall nachgewiesen werden, was die generelle Bedeutung dieses Haftgrund abschwächt.

⁶⁰ So zu Recht *Tsouri*, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3rd Edit., Chapter 22, Art. 8, Rn. 20 mVw. auf die Rs. *Saadi*.

⁶¹ *EGMR (GK)*, 13229/03 – *Saadi ./ Vereinigtes Königreich*.

eine generelle Inhaftnahme im Grenzverfahren erfolgen, noch darf der Transitbereich als solcher faktisch einer Haftsituation gleichen. Ob es für die Verneinung einer Haftsituation ausreicht, dass der Transitbereich in Richtung eines angrenzenden Drittstaats, also durch endgültige Ausreise, wieder verlassen werden kann, erscheint hierbei fraglich⁶² und dürfte stark von den Umständen des Einzelfalls abhängen.

Die eigentliche Innovation des Kommissionsvorschlags besteht darin, dass dem – weiterhin fakultativen – Grenzverfahren ein **obligatorisches Screening-Verfahren** an den Außengrenzen vorgeschaltet sein soll. Da auch dieses grundsätzlich ohne Einreisegestattung erfolgen soll (Art. 4 Abs. 1 ScreeningVO-E.), ist es naheliegend, dass die Außengrenzstaaten bei der Feststellung von Gründen, „die auf den ersten Blick für die Überführung des betreffenden Drittstaatsangehörigen in das beschleunigte Prüfungsverfahren oder das Grenzverfahren relevant erscheinen“ (Art. 14 Abs. 2 S. 2 ScreeningVO-E.), auch das Asylverfahren im direkten Anschluss ohne Einreisegestattung durchführen werden. Insofern dient das Screening-Verfahren nicht nur der Identitätsfeststellung oder einer allgemeinen Sicherheitskontrolle, sondern auch als **asylrechtliche Vorprüfung**, die eine direkte Überführung in das Grenzverfahren, mithin die Integration des asylrechtlichen Grenzverfahrens in ein allgemeines Außengrenzverfahren ermöglicht. Dass Art. 3 ScreeningVO-E. die Durchführung des Screeningverfahrens nach dem insofern eindeutigen Wortlaut für die Mitgliedstaaten vorschreibt, dass Grenzverfahren nach Art. 41 AsylverfahrensVO-E. dagegen nicht obligatorisch ist („kann“), erscheint einerseits widersprüchlich. Andererseits ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen die asylrechtliche Vorprüfung im Rahmen des Screeningverfahrens Anhaltspunkte dafür ergibt, dass der Asylantrag unzulässig (z.B. wegen Einreise über einen sicheren Drittstaat) oder aus evidenten Gründen unbegründet (z.B. bei Antragstellern aus einem sicheren Herkunftsstaat) sein wird, die für das Screening-Verfahren eingerichteten Transitzonen regelmäßig auch nutzen werden, um das Asylverfahren hier zum Abschluss zu bringen.

Insgesamt muss auch das Grenzverfahren natürlich den grund- und menschenrechtlichen Vorgaben, insbesondere dem **Refoulement-Verbot**, genügen. Das gilt umso mehr, als Art. 4 Abs. 1 lit. b) KrisensituationsVO-E. bei besonders hohen Antragszahlen von Schutzsuchenden aus Drittstaaten, bei

⁶² Vgl. mit Blick auf die ungarische Transitzone ablehnend *EuGH*, Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 228-230 – *FMS u.a. ./ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság u.a.*; generell kritisch mit Blick auf die Unterscheidbarkeit von Transitaufenthalt und Haft *Hruschka/Progin-Theuerkauf*, in: ZAR 2021, S. 3 (4 f.).

denen eine niedrige Anerkennungsquote besteht, eine **Ausweitung des Grenzverfahrens** vorgesehen ist, das Gleiche soll gem. Art. 2 Abs. 1 lit. b) AntiinstrumentalisierungsVO-E. gelten in Bezug auf alle Antragsteller an einer konkreten Außengrenze. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang und in Hinblick auf die allgemeine Debatte um sog. **push-backs** an die jüngere Rechtsprechung des EGMR, wonach das aus Art. 3 EMRK i.V.m. Art. 4 ZP 4 folgende Recht auf Einzelfallprüfung dann ausnahmsweise nicht zur Geltung gelangt, wenn eine Vielzahl von Migranten versucht, physische Grenzbarrieren zu überwinden, um sich unerlaubt auf das Territorium eines Vertragsstaats zu begeben unter der Voraussetzung, dass eine reguläre Möglichkeit zur Stellung eines Schutzantrags an einem Grenzübergangspunkt existiert.⁶³ Ob eine solche Situation an einer konkreten Außengrenze gegeben ist, ist keine Rechts- sondern eine Tatfrage.

⁶³ *EGMR (GK)*, 8675/15 u. 8697/15 – *N.D. u. N.T. ./.* *Spanien*.

Betreff	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Thema	Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie den Anträgen der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681 & Drucksache 20/2582) und der Fraktion CDU/CSU (Drucksache 20/684)
Datum	27.03.2023
Ort	Berlin
Vorsitz	Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB, Stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Inneres und Heimat
Anwesend DeZIM	Dr. Zeynep Yanaşmayan, Leiterin der Abteilung Migration am DeZIM-Institut

Kontakt

Dr. Zeynep Yanaşmayan, Leiterin Abt. Migration
Abteilung Migration

Tel.: (030) 200754-300

✉ E-Mail: yanasmayan@dezim-institut.de

Dr. Ramona Rischke, Co-Leiterin Abt. Migration
Abteilung Migration

Tel.: (030) 2007 54 301

✉ E-Mail: rischke@dezim-institut.de

Über das DeZIM-Institut

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikten, zu gesellschaftlicher Teilhabe und zu Rassismus. Es besteht aus dem DeZIM-Institut und der DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Das DeZIM-Institut hat seinen Sitz in Berlin-Mitte. In der DeZIM-Forschungsgemeinschaft verbindet sich das DeZIM-Institut mit sieben anderen Einrichtungen, die in Deutschland zu Migration und Integration forschen. Das DeZIM wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

Inhalt

Vorbemerkung	4
Zusammenfassung der Kernbotschaften.....	4
Zu 1 – Der Umgang mit Flucht ist eine Daueraufgabe und erfordert den Auf- und Ausbau auf Langfristigkeit angelegter, flexibler Strukturen.....	5
Zu 2 – Solidaritätsnetzwerke und Seenotrettung sollten dringend entkriminalisiert werden. Es geht kein „Anziehungseffekt“ durch Seenotrettung im Mittelmeer aus.	6
Zu 3 – Die Menschenrechtslage an den europäischen Außengrenzen bleibt prekär.....	7
A) Prekäre Aufnahmebedingungen, selbst in neu errichteten Aufnahmelagern.....	8
B) Multidimensionale Migrationsursachen spielen eine große Rolle und spiegeln sich nicht ausreichend in verfügbaren regulären Zugangswegen.....	8
C) Die geplante Screening-Verordnung könnte die Belastung an den Außengrenzen erhöhen und Personen den Zugang zu einer Asylantragstellung erschweren.	10
Zu 4 – Externalisierungspolitik sollte nicht das zentrale Werkzeug der europäischen Asylpolitik sein. Kooperation mit Drittstaaten im Hinblick auf die humanitäre Aufnahme von Schutzsuchenden sollte im Einklang mit den internationalen Menschenrechten und Asylrecht erfolgen und die Umstände des Partnerlandes sowie der Geflüchteten berücksichtigen.....	10
Fokus Türkei	11
Fokus Tunesien	12
Zu 5 – Der Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine ist auch für andere Gruppen von Geflüchteten von Belang.....	13
Zu 6 – Probleme mit der neuen Ausrichtung bei <i>Returns</i>	14
A) Asylrecht vs. Rückführungsoffensive	14
B) „Transitländer“ & „Sichere Drittstaaten“	15
C) Die Rolle von Frontex in Rückführungen und Rückkehr	16
Zu 7 – Der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/2584), sich „innerhalb der EU und bilateral dafür einzusetzen, das Leid an den EU-Außengrenzen sowie illegale Zurückweisungen sofort zu beenden“ ist uneingeschränkt zu befürworten.....	16
Zu 8 – Der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681), die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen an der polnisch/ belarussischen Grenze anzuerkennen und dagegen vorzugehen ist im Grundsatz nach uneingeschränkt zu befürworten.....	17
Zu 9 – Der Antrag der Fraktion CDU/CSU (Drucksache 20/684), die Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranzubringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands zu erkaufen ist in Teilen zu befürworten.	18

Stellungnahme des DeZIM-Instituts zur Innenausschuss-Anhörung zum GEAS am 27.03.2023

Wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme.

Das DeZIM-Institut ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung und wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Das DeZIM-Institut forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikt in der Vielfaltsgesellschaft, zu gesellschaftlicher Teilhabe sowie zu Diskriminierung und Rassismus.

Das DeZIM will die Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland stärken und international sichtbar machen. Es arbeitet dafür mit anderen universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen zusammen. Zudem möchte das DeZIM in Politik, Zivilgesellschaft und Medien dazu beitragen, die Diskurse um Integration, Migration, Diskriminierung und Rassismus zu versachlichen. Es berät Vertreter*innen von Politik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft zu diesen Themen.

Die vorliegende Stellungnahme wurde durch die Abteilung Migration des DeZIM-Instituts erarbeitet.

Vorbemerkung

Mit dem sogenannten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) wurden ab Ende der 1990er Jahre gesetzliche Mindeststandards für die Anerkennung, Aufnahmebedingungen und Asylverfahren von Schutzsuchenden in der EU geschaffen. Diese Standards wurden seitdem mehrfach präzisiert und erweitert. Dennoch bleiben **zentrale flüchtlingspolitische Herausforderungen** ungelöst.¹ Dies betrifft **erstens**, eine weitreichende **Harmonisierung von Standards** u.a. bei den Aufnahmebedingungen, aber auch bei der Anerkennung von Schutzbedarfen. Hier zeigen sich weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. **Zweitens** ist die Frage **sicherer Zugangswege** ungeklärt. Schutzsuchende müssen sehr häufig auf gefährlichen und irregulären Wegen in das EU-Territorium einreisen, um in der EU einen Schutzanspruch geltend zu machen und werden zunehmend daran gehindert.² **Drittens** ist die Frage einer **fairen Verantwortungsteilung** zwischen den europäischen Mitgliedstaaten ungelöst.³ Das mehrfach reformierte Dublin-System, das vielfach als dysfunktional beschrieben wird, bleibt der zentrale Mechanismus der Zuweisung von Verantwortung für Schutzsuchende.⁴ **Viertens**, ist die Europäische Asylpolitik geprägt von zum Teil **schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen**, vor allem – aber nicht nur – an den Außengrenzen.⁵

Der Bundesregierung sowie dem Bundestag fällt eine wichtige Rolle bei der weiteren Ausgestaltung der GEAS-Reform zu. Die Ampelkoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag einen überfälligen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik hin zu einem modernen Einwanderungsland angekündigt, der explizit eine humanere und rechtbasierte EU-Asylpolitik einschließt. Eine Rückkehr zur Migrationsabwehr- und Abschottungspolitik gegenüber Schutzsuchenden und anderen Migrant*innengruppen sollte vermieden werden. Der Schutz der Menschenrechte und dem sicheren Zugang zu Asyl sollte bei der GEAS-Reform oberste Priorität haben. Migrationspolitik und politische Reformen müssen daher die vielfältigen Erfahrungen und Perspektiven der Betroffenen berücksichtigen. Mit dem am 7. September 2022 verabschiedeten Fahrplan zur GEAS-Reform haben das Europäische Parlament und Rat die Reform der europäischen Asylpolitik wieder zur Priorität für die kommenden Monate erklärt. Damit bietet sich für die Bundesregierung eine Chance, sich für die im Koalitionsvertrag formulierten Ziele in den EU-Institutionen einzusetzen.

Zusammenfassung der Kernbotschaften

1. **Der Umgang mit Flucht ist eine Daueraufgabe** und erfordert den Auf- und Ausbau langfristig angelegter, flexibler Strukturen.
2. **Solidaritätsnetzwerke und Seenotrettung sollten dringend entkriminalisiert werden.** Es besteht kein „Anziehungseffekt“ („Pull-Faktor“) durch Seenotrettung im Mittelmeer.
3. **Die Lage an der Außengrenzen der EU bleibt prekär und erfüllt häufig nicht die rechtlichen Mindeststandards für die Aufnahmebedingungen und das Asylrecht.** Die geplante Screening-

¹ Beirens. “Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural Weaknesses in the Common European Asylum System” *Migration Policy Institute, Reports*, Brüssel, 2018.

² MEDAM. Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, Kiel, IfW, 2017.

³ Baumgartner & Wagner. “Sharing responsibilities in the Common European Asylum System” *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System*, (04), Chemnitz, Juni, 2018.; Van Oort et al. “Baseline study on access to protection, reception and distribution of asylum seekers and the determination of asylum claims in the EU” *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System*, (01), Chemnitz, 2018.

⁴ Fratzke “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, *MPI Report*, Brussels. 2015.; Guild et al. “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 83, September, 2015.

⁵ Zahlreiche Berichte von Nichtregierungsorganisationen und Medien belegen dies. Exemplarisch wird hier auf die Untersuchungen von Lighthouse Reports verwiesen. <https://www.lighthousereports.com/investigations/>; Auch EU-Institutionen wie OLAF oder Gerichte (wie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte) haben schwere Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen dokumentiert; Christides & Lüdke “Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal”, Spiegel, 29/07/2022.

Verordnung könnte die Belastung an den Außengrenzen erhöhen und Personen den Zugang zum Asylverfahren erschweren

4. **Externalisierungspolitik sollte nicht das zentrale Werkzeug der europäischen Asylpolitik sein.** Kooperationen mit Drittstaaten im Hinblick auf die humanitäre Aufnahme von Schutzsuchenden sollte im Einklang mit den internationalen Menschenrechten, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der im Globalen Flüchtlingspakt vereinbarten internationalen Verantwortungsteilung stehen. Dabei müssen die Umstände des Partnerlandes und die der Schutzsuchenden berücksichtigt werden.
5. **Der Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine hat gezeigt, welche Aufnahmemöglichkeiten bestehen, wenn der politische Wille vorhanden ist.**
6. Die von EU und Bundesregierung gewünschte **Rückführungsoffensive darf nicht auf Kosten der Grundrechte** von Asylsuchenden und anderen Gruppen von Migrant*innen gehen (6.1). Sie muss sicherstellen, dass Rückführungsaktivitäten in „Transitländern“ und „sichere Herkunftsländer“ nicht die individuelle Prüfung der Asylanträge einschränken (6.2). Es braucht zwingend eine **strenge Kontrolle der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex** (6.3).
7. **Das Anliegen der Fraktion DIE LINKE** (Drucksache 20/2584), sich „innerhalb der EU und bilateral dafür einzusetzen, das Leid an den EU-Außengrenzen sowie illegale Zurückweisungen sofort zu beenden“ ist uneingeschränkt zu befürworten.
8. **Das Anliegen der Fraktion DIE LINKE** (Drucksache 20/681), die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen an der polnisch/belarussischen Grenze anzuerkennen und dagegen vorzugehen ist im Grundsatz nach uneingeschränkt zu befürworten.
9. **Das Anliegen der Fraktion CDU/CSU** (Drucksache 20/684), die Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranzubringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands zu erkaufen ist in Teilen zu befürworten.

Zu 1 – Der Umgang mit Flucht ist eine Daueraufgabe und erfordert den Auf- und Ausbau auf Langfristigkeit angelegter, flexibler Strukturen.

Die Zahl der Geflüchteten weltweit ist seit 2011 kontinuierlich gestiegen und beläuft sich Mitte 2022 auf 103 Mio. Menschen.⁶ Drei Viertel der Personen, die über ihre Landesgrenzen hinweg geflohen sind, befanden sich Ende 2021 in „protracted displacement“, also in einer bereits lang (über 5 Jahre) anhaltenden Fluchtsituationen.⁷ Wenngleich Deutschland ein wichtiges Aufnahmeland für Geflüchtete darstellt, ist zu betonen, dass der Großteil von Geflüchteten innerhalb ihrer Landesgrenzen bleibt (59% in 2021) oder Zuflucht in Nachbarländern sucht (fast 70% der grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen in 2021) – ein Muster, dass in der Vergangenheit als stabil erwiesen hat.⁸

Aufgrund von anhaltenden Krisen sowie den komplexen und sich verstärkenden Folgen des menschengemachten Klimawandels ist davon auszugehen, dass die Zahl der Geflüchteten auch weiterhin einem Aufwärtstrend folgt und auch in Deutschland die Aufnahme von Geflüchteten eine langfristige Daueraufgabe bleiben wird. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für den Aus- und Aufbau langfristiger Strukturen, die so angelegt sind, dass sie flexibel auf neue Entwicklungen und Trends reagieren können.

Auf europäischer Ebene ist die EUAA (European Union Agency for Asylum) als Schlüsselinstitution zur Überwachung der Einhaltung der Asylvorschriften und -standards durch die Mitgliedstaaten mandatiert.

⁶ UNHCR, „Refugee data finder“, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>. Letzter Zugriff 23.03.2023.

⁷ UNHCR, „Global Trends Forced Displacement in 2021“, 2022.

⁸ Fransen & de Haas. „Trends and Patterns of Global Refugee Migration“, *Population and Development Review*, 48(1), 2021.

Die Arbeit der EUAA muss in dieser Hinsicht unterstützt werden und das Ziel verfolgen, im Umgang mit Asyl und Flucht vom Krisenmodus wegzukommen. Deutschland sollte seine Präsenz im EUAA-Verwaltungsrat nutzen, um sicherzustellen, dass die Agentur ihrem Auftrag nachkommt und unterschiedliche Regierungsebenen effektiv zusammenarbeiten a) zur Verbesserung (trans)nationaler bürokratischer Strukturen und Prozesse, die unabhängig von den gesetzgeberischen und politischen Aushandlungsprozessen aufgebaut werden müssen b) um die Implementierungslücke bei der Umsetzung von bestehenden Rechts- und Schutzstandards zu schließen.

Zu 2 – Solidaritätsnetzwerke und Seenotrettung sollten dringend entkriminalisiert werden. Es geht kein „Anziehungseffekt“ durch Seenotrettung im Mittelmeer aus.

“Saving lives at sea is not optional.”

Präsidentin der Kommission von der Leyen, State of the Union Address 2020, Neuer Pakt für Migration

„Es ist eine zivilisatorische und rechtliche Verpflichtung, Menschen nicht ertrinken zu lassen. Die zivile Seenotrettung darf nicht behindert werden.“

Koalitionsvertrag 2021

Trotz der wiederkehrenden Bekundungen auf europäischer Ebene und durch die Bundesregierung hält die Kriminalisierung und Behinderung der zivilen Seenotrettung an⁹ und steht im Widerspruch zu internationalen Rechtsrahmen.¹⁰

Unsere Forschung zur Seenotrettung im Mittelmeer untersucht die sogenannte „Pull-Faktor-Hypothese“ die in der Vergangenheit von Kritiker*innen von Seenotrettung vorgetragen wurde und unterstellt, dass von Seenotrettung ein „Anziehungseffekt“ auf Migrant*innen ausgehen würde, sodass die Zahl der Überfahrten und auch die Zahl der Todesfälle durch diese Art der Nothilfe steigen könnte. Unsere Forschung widerlegt diese hochkontroverse These auf Grundlage umfangreichen Datenmaterials und innovativer Analysemethoden. Wir sehen keinen kausalen Effekt von Seenotrettung im Mittelmeer auf die Zahl versuchter Überfahrten. Gleichzeitig können wir nachzeichnen, dass Pushbacks im Zuge der Ausweitung der Lybischen Seenotrettungszone die Anzahl der versuchten Überfahrten reduziert haben – eine Praxis, die mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen verbunden ist.¹¹

Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit anderen wissenschaftlichen Studien über langfristige Trends der globalen Fluchtmigration. Es sind vor allem sich ändernde Bedingungen und Konflikt dynamiken in Herkunftsländern, welche das Ausmaß der internationalen Fluchtbewegungen beeinflusst und nicht die Ausgestaltung der Aufnahmepraktiken in den Zielländern von Flucht. Gleichzeitig beeinflussen vorhandene Netzwerke die Wahl der Zielländer sowie die Durchführbarkeit der Flucht.¹²

Außerdem unterstreichen unsere qualitativen Interviews mit einer Reihe zivilgesellschaftlicher und internationaler Akteure, die aktiv im Feld sind, dass in den letzten Jahren grundlegende politische

⁹ Gleitze & Fahr. „Rettung Unerwünscht. Italiens Versuche, die Seenotrettung Geflüchteter zu kriminalisieren.“. *Borderline-Europe e.V.*, 2021; Sea Watch. „Erklärung: Mehr Tote im Mittelmeer durch neues italienisches Regierungsdekret.“ <https://sea-watch.org/erklaerung-italienisches-regierungsdekret/>, Letzter Zugriff 23.3.2023.

¹⁰ Pusterla. „Legal Perspectives on Solidarity Crime in Italy.“ *International Migration*, 59(3), 2021.; Carrera et al. „Policing Search and Rescue NGOs in the Mediterranean Does Justice end at sea?“, *CEPS in-dept analysis papers*, Februar(04), 2023.

¹¹ Sánchez et al. „The politics of search-and-rescue and the migration flow through the Central Mediterranean Route“, *Working Paper*, 2022.

¹² Hunkler et al. „Spatial and social im/mobility in forced migration: revisiting class“, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(20), 2022; Fransen & de Haas. „Trends and Patterns of Global Refugee Migration“, *Population and Development Review*, 48(1), 2021.

Veränderungen stattgefunden haben und die Seenotrettung im Mittelmeer weitgehend der Zivilgesellschaft überlassen wurde.¹³ Gleichzeitig wurden die Rettungsmaßnahmen unter dem Vorwurf der „Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise“¹⁴ zunehmend kriminalisiert. Dies führt in der Tat zu zahlreichen Problemen vor Ort, die den unmittelbaren Zugang der Schiffe zu den Notfällen und die Koordinierung der Maßnahmen verhindern.¹⁵ Die tödlichen Auswirkungen einer fehlenden Koordinierung, haben wir zuletzt in dem Schiffbruch in Crotone gesehen, wo ein in Not geratenes Schiff identifiziert war, jedoch Stunden lang nicht eingegriffen wurde.¹⁶

Der geplante Solidaritätsmechanismus für aus Seenot gerettete Menschen (sowohl im Migrationspakt als auch im Koalitionsvertrag) sah jeweils einen Verteilungsmechanismus vor. Auch die Screening- und Eurodac-Verordnungen sehen im Gegenzug zu einem Ausbau der Asylverantwortlichkeit der Ersteinreiseländer einen zunächst auf ein Jahr begrenzten Verteilungsmechanismus von bis zu 10.000 überwiegend aus Seenot geretteter Personen vor. Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang die Aufnahme von 3500 Personen bis Mitte 2023 zugesagt. Demgegenüber wurden bis Ende 2022 212 Personen aufgenommen.¹⁷

Dies verdeutlicht: Wenngleich grundsätzlich eine Verteilung („Relocation“ innerhalb der EU) von Schutzsuchenden und Geflüchteten als ein Mechanismus der Verantwortungsteilung zu befürworten ist, um die Zahl der Geflüchteten besser über die europäischen Mitgliedstaaten zu verteilen muss kritisch festgestellt werden, dass unterschiedliche Verteilungsmechanismen in der Vergangenheit nicht annähernd in ausreichendem Maße funktioniert haben und z.T. komplett ausgesetzt wurden.¹⁸ Hier besteht ein dringender Handlungsbedarf und die Notwendigkeit, bestehende Zusagen einzuhalten und dabei die Präferenzen der aufzunehmenden Personen zu berücksichtigen. Im Zusammenhang mit der Umverteilung sind auch aufnahmebereite kommunale Gebietskörperschaften zu nennen (z.B. Safe Cities), die in der Praxis häufig vor unüberwindbaren Hindernissen stehen, ihre Solidaritätsbereitschaft in gewünschtem Maße umzusetzen.¹⁹

Zu 3 – Die Menschenrechtslage an den europäischen Außengrenzen bleibt prekär.

Die rechtlichen und humanitären Umstände an den Außengrenzen der EU bleiben äußerst besorgnisregend. Das unterstreicht eine Studie des DeZIM-Instituts über die Situation in europäischen Flüchtlingslagern, am Beispiel der Kanarischen Inseln, welche seit 2020 einen hohen Anstieg an Ankünften von Schutzsuchenden hauptsächlich aus nord- und westafrikanischen Herkunftsländern über die maritime Atlantikroute verzeichnen.²⁰

¹³ Z.B. Anfang 2019 haben die Mitgliedstaaten beschlossen, die Seepatrouillen von EUNAVFOR MED, die tausenden Menschenleben gerettet hat einzustellen.

¹⁴ Europäischer Rat, „Richtlinie des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt“, 28.11.2002, 2002/90/EG.

¹⁵ Mann & Mourão Permoser. „Floating Sanctuaries: The ethics of search and rescue at sea.“ *Migration Studies* 3(10), 442-463, 2022.

¹⁶ European Council on Refugees and Exile. „Mediterranean: Another Deadly Tragedy Sparks Renewed Critique of EU and Member States over Lack of Response, New Decree from Italian Government Focusing on Punishment and Exclusion“, 17 March 2023, <https://ecre.org/mediterranean-another-deadly-tragedy-sparks-renewed-critique-of-eu-and-member-states-over-lack-of-response-new-decree-from-italian-government-focusing-on-punishment-and-exclusion/>. Letzter Zugriff 23.03.2023.

¹⁷ Deutscher Bundestag. „Drucksache 20/5859“, 28.2.2023.

¹⁸ Zaun. „States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System“, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018: pp. 44-62; Thielemann. „Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU“, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018: pp. 63-82

¹⁹ Z.B. Die Initiative „Kommunale Aufnahme in NRW selbst in die Hand nehmen“: <https://wirhabenplatz.eu/>.

²⁰ IOM UN Migration. „Irregular Migration Towards Europe African-Atlantic Route“, *The International Organization for Migration*, 2021.

A) Prekäre Aufnahmebedingungen, selbst in neu errichteten Aufnahmelagern.

In Folge des Niederbrands von Moria, auf der griechischen Insel Lesbos, die EU, insbesondere die EU-Innenkommissarin Ylva Johansson im Jahr 2020 persönlich dazu appelliert hat *nie wieder* menschenunwürdige, Moria-ähnliche Lebensstandards in europäischen Flüchtlingscamps zu erreichen.²¹ Demgegenüber zeigen unsere Forschungsergebnisse deutlich, dass dieses Versprechen bisher nicht umgesetzt wurde, da auch auf den Kanarischen Inseln menschenrechtliche Mindeststandards in Aufnahmelagern verletzt werden. Das gilt selbst in neu geschaffenen Flüchtlingslagern.

Laut eines Berichts des spanischen Ombudsmanns, konnten die zuständigen Behörden auf den kanarischen Inseln nicht genügend Unterbringungsplätze für die benötigte Soforthilfe gewährleisten. Sehr oft werden staatliche Aufgaben, wie die Aufnahme und Betreuung von Schutzsuchenden an NGOs oder Privatpersonen übertragen. Während es im Jahr 2019 lediglich drei Aufnahmezentren auf den kanarischen Inseln mit insgesamt 78 Plätzen gab, wurden diese in 2020 auf 11 Aufnahmezentren mit 388 Plätzen erhöht - viel zu wenig für die Ankunft von 23.029 Schutzsuchenden im gleichen Jahr. Unsere Studie hat zwei Flüchtlingslager im Oktober 2021 und Juni 2022 untersucht und durch Interviews von den dort wohnenden Schutzsuchenden über die menschenunwürdigen Lebensverhältnisse Kenntnis erlangt. Es wurde mehrfach berichtet, dass selbst in Hochzeiten der COVID-19 Pandemie, Hygienemaßnahmen nicht einhaltbar waren, es viel zu wenige Sanitäreinrichtungen gab, die Versorgung von schlechter Qualität, sowie die Unterbringungsräume überfüllt waren. Zugang zu ausreichend Gesundheitsversorgung, zu Bildungseinrichtung, sowie rechtliche Beratung blieb den meisten Schutzsuchenden verwehrt. Diese Forschungsergebnisse aus den Aufnahmelagern auf den Kanarischen Inseln zeigen auf, dass die Standards den Vorgaben der Europäischen Richtlinie über Aufnahmebedingungen nicht entsprechen, und auch je nach der für die Lagerinfrastruktur zuständigen Behörde sehr unterschiedlich sind. Je nachdem, welchem Lager eine Migrant*in zugewiesen wurde, hatte dies erhebliche Auswirkungen auf die Aufnahmebedingungen. Es sollte jedoch in allen Aufnahmezentren in der EU sichergestellt werden, dass alle Standards der EU-Richtlinie über Aufnahmebedingungen erfüllt werden.²²

B) Multidimensionale Migrationsursachen spielen eine große Rolle und spiegeln sich nicht ausreichend in verfügbaren regulären Zugangswegen.

Zuallererst ist deutlich zu machen, dass eine bedeutende Anzahl an Schutzsuchenden aufgrund der gefährlichen und oft tödlichen Migrationsroute nach Spanien keine Möglichkeit erhält, einen Asylantrag zu stellen. Laut eines Berichts der NGO *Caminando Fronteras* sind seit 2018 mehr als 11.000 Migrant*innen bei dem Versuch durch die Bootsroute nach Spanien zu gelangen ums Leben gekommen. Davon entfiel im Zeitraum 2018-2022 der Hauptteil der Todesfälle auf die Kanarenroute.²³ Insgesamt funktionieren die Inseln an den Grenzen Europas als Vorposten der Externalisierungs-/Grenzpolitik.²⁴ Ankommende Schutzsuchende werden abgefangen, zurückgeschickt, festgehalten, Pushbacks und sog. „Hot>Returns“ werden regelmäßig berichtet und verhindern, dass Menschen Asyl beantragen.²⁵ Die spanische Regierung berichtet unterdessen, dass die Ankunfts zahlen nach Spanien in 2022 im Vergleich

²¹ Pitchers & Murray. "EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps", euronews, 22/09/2022.

²² Europäisches Parlament und Europäischer Rat, "Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen", 26.06.2013, Directive 2013/33/EU.

²³ Caminando Fronteras. Victims of the Necrofrontier 2018-2022, *Report of the Human Rights Observatory of Ca-minando Fronteras*, December 2022.

²⁴ Triandafyllidou. "Multi-levelling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands.", *Island Studies Journal*, 9(1), 2014.

²⁵ Mixed Migration Centre "Hot returns" and the cold shoulder: New developments in deterrence along the Western Mediterranean Routes", <https://mixedmigration.org/articles/hot-returns-and-the-cold-shoulder-new-developments-in-deterrence-along-the-western-mediterranean-route/>. Letzter Zugriff 23.03.2023.

zu 2021 durch das effektive Migrationsmanagement deutlich abgenommen haben,²⁶ und kündigt weitere Kooperation mit Frontex und mit afrikanischen Herkunftstaaten wie dem Senegal und Mauretanien an, um irreguläre Migration weiter zu begrenzen. Da Spanien ab Juli 2023 den Vorsitz der-EU Ratspräsidentschaft annimmt, ist anzunehmen, dass sie eine Migrationspolitik verfolgen werden, die Grenz- und Abschottungspolitik in den Vordergrund stellt.²⁷

Unsere Forschungsstudie zeigt, dass die Angst und mentale Belastung allein durch die Existenz von Inhaftierungen und Abschiebungen bei den Schutzsuchenden auf den Kanarischen Inseln sehr groß ist.

Unter denjenigen, die einen Asylantrag stellen können, sind die Schutzquoten relativ gering. Abgesehen von Asylanträgen für Geflüchtete aus Mali, bei welchen die positiven Asylbescheide im letzten Jahr 92% betragen, ist die Situation für Schutzsuchende z.B. aus dem Senegal sehr unterschiedlich mit 2% positiver Asylbescheide und aus Marokko mit 6% positiven Entscheidungen.²⁸ Wenngleich a) der Zugang zu individueller Asylantragstellung und b) ein menschenwürdiger Umgang vor, während und nach dem Asylverfahrensprozess unabhängig von den Schutzquoten und individuellen Asylentscheidungen zu gewährleisten ist, kann festgestellt werden, dass es für viele Schutzsuchende an regulären Zugangswegen fehlt, die der Komplexität von transnationalen verursachten Migrations- und Fluchtursachen gerecht wird.

Der Klimawandel und die wirtschaftliche Ausbeutung afrikanischer Herkunftsländer haben erhebliche Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen auf die Kanarischen Inseln,²⁹ was auf politischer Ebene, die sich vor allem auf die Überwachung der Grenzen und die Rückföhrungspolitik konzentriert hat, nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Als ein Beispiel ist die Überfischung sowie das illegale "Fremdfischen" an westafrikanischen Küsten von u.a. europäischer Trawlern zu nennen. Während die EU bereits Bemühungen unternommen hat, diese illegale Fischerei zu unterbinden, werden sie von einigen Mitgliedsstaaten unterlaufen³⁰. Somit verlieren einheimische Fischer*innen z.B. aus dem Senegal oder Gambia ihre Lebensgrundlage, ein Effekt, der insbesondere durch den menschengemachten Klimawandel und seine negative Wirkung auf die Fischbestände verstärkt wird.³¹

Dennoch versucht die derzeitige europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik es nicht, geeignete Schutzkategorien und Zugangswege zu entwickeln, die auf die sich verändernden globalen Umstände und Migrationsursachen zugeschnitten sind, für die Europa mitverantwortlich ist. Stattdessen drängt die gegenwärtige Politik Migrant*innen in einem prekären und irregulären Status, der anfällig für verschiedene Formen der Ausbeutung ist und sich nachteilig auf die körperliche und geistige Gesundheit auswirken. Während viele Senegales*innen nach wie vor in unsicheren Status leben oder im Rahmen von "hot returns" abgeschoben werden; gibt es parallel spanische Programme zur Anwerbung von temporärer Erwerbsmigration aus dem Senegal.³²

²⁶ Bathke. "Irregular Migration to Spain dropped in 2022 bucking EU trend", 04.01.2023, Infomigrants, <https://www.infomigrants.net/en/post/45884/irregular-migration-to-spain-dropped-in-2022-bucking-eu-trend>; "Spain: Irregular Migration decreased by 25,6 % last year", Schengenvisainfo, 07.03.2023, <https://www.schengenvisainfo.com/news/spain-irregular-migration-decreased-by-25-6-last-year/>.

²⁷ Saavedra and Hernandez. "España apretará a la UE para impedir cierres de frontera como hace Francia", El Periódico de España, 16.03.2023.

²⁸ UNHCR, "Spain - Asylum Applications - December 2022" <https://data.unhcr.org/en/documents/details/99470>, Letzter Zugriff 23.3.2023.

²⁹ Defensor del Pueblo Spanish Ombudsman (2021) "Migration on the Canary Islands.", Madrid, 2021.

³⁰ Financial Times. "The Fight for West Africa's fish." 2020.

³¹ UNFCC (United Nations Climate Change), "Plenty of fish", 2022, <https://unfccc.int/blog/plenty-of-fish> Letzter Zugriff: 23.03.2023.

³² SchengenVisaInfo "Spain to Bring Nearly 100 Farm Workers From Senegal From April", 07.03.2023

<https://www.schengenvisainfo.com/news/spain-to-bring-nearly-100-farm-workers-from-senegal-from-april/>, Letzter Zugriff: 23.03.2023.

C) Die geplante Screening-Verordnung könnte die Belastung an den Außengrenzen erhöhen und Personen den Zugang zu einer Asylantragstellung erschweren.

Die neue Screening-Verordnung, die als Teil des Neuen Pakts zu Migration und Asyl erörtert wird, sieht ein Screening-Verfahren vor, das für alle Drittstaatsangehörigen gilt, die an einer Außengrenze einreisen, ohne die regulären Einreisebedingungen zu erfüllen (z. B. ein Visum zu besitzen). Diese neue Verordnung sieht eine Vor-Überprüfungsphase vor, die Identitätskontrollen und eine fakultative Gesundheitsprüfung umfasst, die bis zu zehn Tage dauern kann und während der die Personen nicht als in das EU-Gebiet eingereist gelten sollen. Damit wird eine "Fiktion der Nichteinreise" geschaffen, die den Zugang zum Asylsystem nicht nur verzögert, sondern möglicherweise sogar ganz verhindert, da die Drittstaatsangehörigen nach der Überprüfung auf ein Rückführungsverfahren verwiesen werden können. Daher schränkt die neue Verordnung den Zugang zu einem vollwertigen rechtlichen Asylverfahren ein und erhöht das Risiko der Zurückweisung. Es ist auch wichtig zu erwähnen, dass das Verfahren zwangsläufig die Belastung der Staaten an den Außengrenzen erhöhen wird, die, wie wir oben gezeigt haben, schon jetzt keine optimalen Bedingungen bieten.

Sollte die Screening-Verordnung angenommen werden, muss das Instrument zur Überwachung der Grundrechte, das in Art. 7 des Verordnungsentwurfs vorgesehen ist, gestärkt werden, indem sichergestellt wird, dass es über die notwendigen Ressourcen und die Unabhängigkeit verfügt, um seinen Auftrag in jedem europäischen Mitgliedstaat zu erfüllen. Dieses Überwachungsinstrument sollte die Zusammenarbeit mit europäischen Institutionen (z.B. der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Agentur der Europäischen Union für Asylfragen) vorsehen.

Zu 4 – Externalisierungspolitik sollte nicht das zentrale Werkzeug der europäischen Asylpolitik sein. Kooperation mit Drittstaaten im Hinblick auf die humanitäre Aufnahme von Schutzsuchenden sollte im Einklang mit den internationalen Menschenrechten und Asylrecht erfolgen und die Umstände des Partnerlandes sowie der Geflüchteten berücksichtigen.

Kooperationen mit Nachbarstaaten der EU sowie anderen Staaten sind seit langem integraler Bestandteil der Migrationsaußenpolitik.³³ Auch im "Neuen Pakt für Migration und Asyl" der EU, der im September 2020 vorgestellt wurde und der seither den Kernrahmen der Migrationspolitik bildet, ist die Externalisierungspolitik ein zentrales Element. Während die meisten europäischen Regierungen eine begrenzte Bereitschaft zur Aufnahme von Geflüchteten und anderen Gruppen von Migrant*innen zeigen (mit Ausnahme von Geflüchteten aus der Ukraine), wird von den außereuropäischen Partnerländern erwartet, dass sie diese in großen Zahlen in ihre Gesellschaften integrieren oder zumindest versorgen. Außerdem sollen sie ihre eigenen Bürger*innen und Geflüchtete aus anderen Staaten daran hindern, nach Europa zu migrieren, und diejenigen, die in der EU angekommen sind, wieder zurücknehmen. Im Gegenzug bietet die Europäische Union finanzielle Hilfen und andere Formen der Unterstützung an, auch in anderen Politikbereichen.³⁴ Die Interessen der EU-Staaten und der Partnerstaaten sind dabei nicht deckungsgleich und es kam in den vergangenen Jahren wiederholt zu Konflikten, die vielfach als Instrumentalisierungsversuche dargestellt worden sind.

³³ Lavanex. Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control. *West European Politics* 29(2), 2006; Boswell: The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, 2003.

³⁴ Laube. "Diplomatic Side-Effects of the EU's Externalization of Border Control and the Emerging Role of "Transit States" in Migration Diplomacy", in: *Historical Social Research*, 46 (3): 2021.

Im Folgenden werfen wir einen kurzen exemplarischen Blick auf zwei Länder, in denen wir umfangreiche Forschung durchgeführt haben und die in der Debatte eine wichtige Rolle spielen da beide an wichtigen Migrationsrouten in die EU liegen: die Türkei und Tunesien.

Fokus Türkei

Nach dem Ausbruch des Bürgerkrieges in Syrien im Jahr 2011 hat die Türkei ihre Grenze geöffnet und beherbergt inzwischen mit schätzungsweise 3,7 Millionen Menschen die größte Zahl von grenzüberschreitenden Geflüchteten weltweit. Aufgrund der steigenden Zahlen von Asylsuchenden im Sommer 2015 in der EU, wurde im März 2016 das EU-Türkei-Abkommen vereinbart. Die Vereinbarung basiert auf dem 1:1-Prinzip, was bedeutet, dass die Türkei die Rückführung aller neuen irregulären Migrant*innen und Asylbewerber*innen akzeptiert, deren Anträge nach einem beschleunigten Asylverfahren auf den griechischen Inseln für unzulässig oder unbegründet erklärt wurden, und dass für jeden in die Türkei zurückgeschickten Syrer*in eine Syrer*in in die EU umgesiedelt wird. Von den vielen Eckpunkten, die vereinbart wurden, werden nur (noch) wenige umgesetzt. Außerdem bietet die EU finanzielle Unterstützung für die Versorgung der syrischen Geflüchteten an. Im Gegenzug nimmt die Türkei die Geflüchteten auf und sorgt mit Grenzkontrollen dafür, dass nur wenige Personen weiter in die EU reisen. Während die Auswirkungen des EU-Türkei Abkommens insgesamt als kontrovers gilt,³⁵ ist die Zahl der Ankünfte auf den griechischen Inseln von 856.723 im Jahr 2015 auf 173.450 im Jahr 2016 gesunken und ist seither auf einem wesentlich niedrigeren Niveau geblieben.³⁶

Die Präsenz der Geflüchteten in der Türkei ist in den letzten Jahren ein politisches Streitthema geworden.³⁷ Geflüchtete werden von vielen Parteien verantwortlich für die tiefe politische und ökonomische Krise gemacht. Im aktuellen Wahlkampf übertreffen sich die Parteien darin, wie schnell sie die Geflüchteten nach Syrien zurückführen wollen. Noch schlimmer ist die Lage der Afghan*innen. Seit der Übernahme der Asylverfahren durch die türkischen Behörden (vorher war UNHCR dafür verantwortlich) im September 2018 ist das Verfahren zunehmend undurchsichtig geworden. Syrische Geflüchtete erhalten von der Türkei einen temporären Schutzstatus. Geflüchtete mit anderen Nationalitäten dürfen offiziell einen internationalen Schutzstatus beantragen mit dem Ziel, in Drittstaaten umgesiedelt zu werden. Unsere Feldforschung hat gezeigt, dass die dafür notwendigen Registrierungen effektiv gestoppt wurden und auch die sog. „Satellite Cities Practices“ dazu führen, dass nicht-syrische Geflüchtete keinen Zugang zu internationalem Schutz, Gesundheitsversorgung usw. haben. Vor diesem Hintergrund ist es besorgniserregend, dass die Türkei als sicherer Drittstaat für diese Gruppen gilt.³⁸ Menschenrechtsorganisationen bezweifeln seit Jahren, dass die Türkei ein sicherer Staat ist; weder für Geflüchtete noch für türkische Bürger*innen, mit einer anderen politischen Haltung, als die Regierung.

Im Hinblick auf die Aufnahme von afghanischen Geflüchteten nach dem Fall von Kabul, hat die türkische Regierung Forderungen europäischer Politiker*innen, den Geflüchteten auf türkischem Territorium Schutz zu bieten, unmissverständlich zurückgewiesen. Die Lage ist danach kritischer geworden und es gibt regelmäßige Abschiebungen nach Afghanistan. Unsere Befragungsstudie mit afghanischen Geflüchteten

³⁵ Engler. „Route geschlossen?“, Fluchtforchungsblog, 16.03.2018, <https://fluchtforchung.net/blogbeitraege/route-geschlossen/>. Ruhnke, Simon, „The EU-Turkey Deal as a successful Blueprint? New Data on the Wellbeing of Syrian Refugees in Turkey.“ *Data Brief. Hg. v. MERGE Research Network*, 2021.

³⁶ UNHCR Greece. „Sea Arrivals Dashboard“, Data UNHCR, November 2018“; UNHCR Greece. „Sea Arrivals Dashboard“, Data UNHCR, 2022.

³⁷ Balta et al. „Political Party Representation of Anti-Immigration Attitudes: The Case of Turkey“, *Heinrich Böll Turkey Representation Report*, 2022.

³⁸ Greek Council of Refugees. „Safe Third Country“. AIDA-ECRE, 30.05.2022. <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-third-country/>, Letzter Zugriff: 23.03.2023

in der Türkei hat ebenfalls bestätigt, dass ein irregulärer rechtliches Status weit verbreitet ist und afghanische Geflüchtete in der Türkei vielfach Diskriminierung ausgesetzt sind.³⁹

Fokus Tunesien

Während es bisher keine formalen Asylabkommen mit Tunesien gibt, bestehen auf europäischer Seite seit langem Vorschläge zur Schaffung extra-territorialer Asylverfahren. Sie wurden aufgrund rechtlicher Bedenken sowie der fehlenden Bereitschaft der tunesischen Regierung nicht umgesetzt.⁴⁰ Wer derzeit noch Asylverfahren in Tunesien vorschlägt, tut dies in völliger Unkenntnis der jüngeren Entwicklung des Landes. Der Demokratisierungsprozess ist vorerst gestoppt und alle Demokratieindizes zeigen einen dramatischen Abstieg.⁴¹ Präsident Kais Saied hat das Parlament aufgelöst und viele Oppositionelle inhaftiert. Sein Versuch eine neue Verfassung zu etablieren wird nur von einer Minderheit unterstützt. Aufgrund der politischen Krise, aber auch wegen der ökonomischen Perspektivlosigkeit verlassen jährlich tausende junge Tunesier*innen das Land.

Die Situation der Geflüchteten und anderer Gruppen von Migrant*innen in Tunesien ist kritisch. Schon vor einem Jahr demonstrierten hunderte Geflüchtete monatelang vor UNHCR und forderten eine Umsiedlung nach Europa oder Nordamerika.⁴² Viele von ihnen hatten zwar einen Flüchtlingsstatus erhalten, konnten aber kein menschenwürdiges Leben führen. Denn es gibt kaum reguläre und gute Arbeitsmöglichkeiten und zudem häufige Rassismuserfahrungen.⁴³ Nun hat sich die Situation weiter zugespitzt. Im Februar verbreitete Präsident Saied öffentlich rassistische Verschwörungstheorien. Ein Austausch der Bevölkerungen werde organisiert. Dahinter würde u.a. der Westen stecken. Menschen schwarzer Hautfarbe – darunter auch tunesische Bürger*innen – fürchten seitdem um ihr Leben.⁴⁴ Tunesien ist kein sicheres Land. Und selbst wenn die Regierung – entgegen allen Erwartungen bereit zu einem Abkommen wäre, das extraterritoriale Asylverfahren einschließt, so wäre dies auf absehbare Zeit unverantwortlich.

Unsere Forschung in Tunesien und der Türkei zeigt insgesamt eine sehr negative Wahrnehmung der EU. Die Verantwortungsteilung in der Flüchtlings- und Migrationspolitik wird als äußerst unfair wahrgenommen und die europäische Politik hat auch aufgrund von Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust erfahren. Derzeit befindet sich die EU daher aufgrund ihrer restriktiven Politik in einer schlechten Ausgangsposition für Verhandlungen mit Drittstaaten. Mit dem Hinweis, dass autokratische Regierungen, Migrationsbewegungen nach Europa als politisches Druckmittel einsetzen können, werden Gewalt und weitreichende Abweichungen vom EU-Recht akzeptiert.⁴⁵ Mit der sogenannten Instrumentalisierungsverordnung sollen diese Abweichungen nun legalisiert werden. Die europäische Politik wird von Partnerstaaten intensiv beobachtet und von einigen politischen Kräften auch strategisch ausgenutzt. Mit dem Verweis auf die Politik der Pushbacks an der

³⁹ Rischke & Yanasmayan. "Die prekäre Situation von Afghan*innen in der Türkei. Einblicke aus einer quantitativen Erhebung des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung." *Dezim Insights Working Paper*, 2022.

⁴⁰ Engler: „Umkämpfte Externalisierung. Zur Dynamik der Diskussionen über regionale ›Ausschiffungszentren‹ und ihrer Folgen für europäische und globale Flüchtlingspolitik“, *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 2019(1), 128-145.

⁴¹ Papada et al. "Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023." Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), 2023; Freedom House. "Freedom in the World 2023–Country Report Tunisia", <https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-world/2023>, Letzter Zugriff: 23.03.2023

⁴² Biggi et al. "Waiting in the middle ground: Blocking the movement of illegalized people on the move in Tunisia, an unsafe country", 2022.

⁴³ Raach et al., Country Report Tunisia, Asile Project, 2022.

⁴⁴ The Guardian: "Hundreds in Tunisia protest against president's anti-migrant clampdown." <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/25/hundreds-in-tunisia-protest-against-presidents-anti-migrant-clampdown>, Letzter Zugriff: 23.03.2023.

⁴⁵ z.B. Kommissionsvorschlag zur befristeten rechtlichen und praktischen Maßnahme zur Bewältigung der Notlage an der EU-Außengrenze zu Belarus. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6447

türkischen-griechen Grenze beispielsweise werden ähnliche Grenzschutzpolitiken etwa an den Grenzen zu Syrien oder zum Iran legitimiert bzw. als notwendig dargestellt.

Verhandlungen mit anderen Staaten über Migration und Flucht, sollten daher die Menschenrechte konsequent ins Zentrum stellen und auch die Interessen von Partnerstaaten und die Bedürfnisse von Geflüchteten und anderen Gruppen von Migrant*innen ernsthaft berücksichtigen.

Zu 5 – Der Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine ist auch für andere Gruppen von Geflüchteten von Belang.

Die politische Antwort auf die umfangreiche Fluchtbewegung aus der Ukraine verdeutlicht die Aufnahmekapazitäten für Geflüchtete, wenn der politische Wille vorhanden ist. Der politische Wille als entscheidendes Kriterium zeigt sich insbesondere im Kontrast im Umgang mit der Situation an der polnisch/belarussischen Grenze, wo einige Monate zuvor wenige hundert Schutzsuchende große Abwehrreflexe ausgelöst haben.⁴⁶ Die Massenzustromrichtlinie beispielsweise wurde bereits im Jahr 2001 verabschiedet,⁴⁷ jedoch erstmalig mit der Fluchtmigration aus der Ukraine aktiviert. Auch die Privatunterbringung von Geflüchteten ist nicht neu, hat jedoch eine neue Reichweite erlangt. In diesem Sinne hat die Fluchtmigration aus der Ukraine dem Umgang mit Flucht und Asyl ein neues Instrumentarium hinzugefügt. Über die weiteren Schritte, die für Geflüchtete aus der Ukraine nach Ablauf der Massenzustromsrichtlinie greifen, muss nun ebenfalls entschieden werden. Dabei sollte es Ziel sein, a) nationale Asylsysteme nicht unnötig mit individuellen Entscheidungen zu belasten (Aufrechterhaltung von *prima facie* Schutz)⁴⁸, und b) bereits erzielte Integrationsgewinne, bspw. im Arbeitsmarktzugang,⁴⁹ aufrecht zu erhalten.

In der Zivilgesellschaft hat sich von Beginn an eine sehr hohe Unterstützungsbereitschaft gezeigt, die national repräsentativen Umfragen des DeZIM-Instituts zu Folge auch nach wie vor in der Breite der Bevölkerung sehr ausgeprägt ist.⁵⁰ Die Studien zeigen, dass die Menschen in Deutschland die Aufnahme von Geflüchteten nicht nur abstrakt unterstützen, sondern auch bereit sind, Sanktionen gegenüber der russischen Regierung mitzutragen, selbst wenn sie mit persönlichen Einschnitten wie Preissteigerungen verbunden sind.

Andere Studien des DeZIM-Instituts haben sich näher mit Privatunterbringung als Engagementform beschäftigt und zeigen, dass die Mehrheit der befragten Unterbringenden trotz erheblicher Unterstützungsbedarfe bisher positive Erfahrungen bei der privaten Unterbringung von Geflüchteten macht.⁵¹ Die Mehrheit der Befragten würde auch wieder ihren Wohnraum zur Verfügung stellen – ein Befund, der sich auch in einer Folgeerhebung Anfang dieses Jahres bestätigt. Insgesamt zeigt sich hier das Potenzial von Privatunterbringung, in Ergänzung zu staatlichen Unterbringungsformen auch langfristig

⁴⁶ z.B. DeZIM Talk "The end of asylum in Europe?" <https://www.youtube.com/watch?v=xb1TkXAWtrI>, Letzter Zugriff: 23.3.2023.

⁴⁷ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

⁴⁸ Ciger, "What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU." Rober Schuman Center MPC blog, <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/>.

⁴⁹ Brücker et al. „Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP Befragung.“ 2023.

⁵⁰ Siehe Dollmann et al. "Ein Jahr Angriffskrieg: Anhaltend große Solidarität mit ukrainischen Geflüchteten und hohe Unterstützung für Sanktionen gegen Russland" *Dezim-Insights Working Papers*(08), 2023.; Mayer et al. "Reaktionen auf den Ukraine-Krieg. Eine Schnellbefragung des DeZIM.panels", *Dezim-Insights Working Papers*, (01|22), 2022. ; Dollmann et al. "DeZIM.panel – Data for Germany's Post-Migrant Society", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 243(1), 2022.

⁵¹ Haller et al. "New platforms for engagement: Private accommodation of forced migrants from Ukraine", *Dezim-Insights Working Paper*, (05), 2022.

Teil der Lösung bei der Aufnahme von Geflüchteten zu sein, und zwar über die Gruppe von Ukrainer*innen hinaus.

Die zivilgesellschaftlichen und lösungsorientierten Antworten auf große und kleinere Fluchtbewegungen der vergangenen Jahre sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Ländern verdeutlicht die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten. Lokale, nationale und transnationale Solidaritätspraktiken und -netzwerke sollten eine stärkere Anerkennung erhalten und politisch unterstützt werden.

Mit der Aktivierung der EU-Massenzustrom-Richtlinie ist die Gefahr eines Zwei-Klassen Systems für Geflüchtete verbunden. Die Aktivierung der EU-Massenzustrom-Richtlinie hat geflüchteten Ukrainer*innen einen Sonderstatus erteilt, der ihre Integration teilweise vereinfacht. Dennoch stehen sie vor ähnlichen Herausforderungen wie andere Geflüchtete nach ihrer Einreise nach Deutschland auch.⁵² Die Ungleichbehandlung unterschiedlicher Geflüchtetengruppen wird unseren Umfragen zu Folge in der Zivilgesellschaft wahrgenommen und kritisch betrachtet. Um der Gefahr eines zwei-Klassen Systems wirksam zu begegnen ist es von besonderer Bedeutung, Teilhabechancen in den Aufnahmegesellschaften unabhängig von den Zugangswegen der Geflüchteten zu gestalten und für alle Geflüchtetengruppen möglichst schnelle Verfahren zu gewährleisten und Rechtsicherheit zu schaffen. Die Vorstöße der Bundesregierung, die Teilhabe an Integrationskursen von der sog. Bleibeperspektive zu entkoppeln sowie ein Chancenaufenthaltsrecht zu etablieren, sind trotz ungeklärter Hindernisse bei der Umsetzung⁵³ wichtige Schritte in die richtige Richtung und könnten als Vorbild auf europäischer Ebene dienen. Unterschiedliche Gruppen von Geflüchteten dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Zu 6 – Probleme mit der neuen Ausrichtung bei *Returns*.

Dass *Returns* bei den Plänen der EU-Kommission eine zentrale Rolle spielen würden, war bereits mit der Kommunikation der Kommission zum neuen Migrations- und Asylpaket klar.⁵⁴ Nun stellte die Kommission kürzlich zwei strategische Dokumente vor, in denen einige wichtige Neuerungen verbrieft sind, allerdings auch einige rechtliche und ethische Konflikte zutage treten: die Roadmap einer EU Operational Strategy for more Effective Returns⁵⁵ und die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Reintegration.⁵⁶

A) Asylrecht vs. Rückführungsoffensive

Die von der EU-Kommission, und auch dem Koalitionsvertrag, ausgerufene „Rückführungsoffensive“ birgt das Risiko, dass sich das Tempo bei der Vollstreckung von *Returns* von dem Tempo bei rechtsbasierten Reformen des GEAS entkoppelt. Potenziell problematischer Ausdruck dieser Prioritätsverschiebung sind beispielsweise Rückführungspatenschaften,⁵⁷ unter denen ein Staat (unterstützender Staat) die Rückkehr oder Abschiebung einer in einem anderen Staat (unterstützter Staat) lebenden Person erleichtert, etwa durch Rückkehrberatung, Reintegrationshilfe und Verhandlungen mit Drittstaaten. Kern europäischer

⁵² Rock et al. „Geflüchtete Frauen aus der Ukraine - Zwischen Ankommen und Rückkehr“, *DeZIMnuets*, (09) , 2022.

⁵³ z.B. hinsichtlich der praktischen Durchführbarkeit der Beschaffung von Identitätsdokumenten.

⁵⁴ Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Ein neues Migrations- und Asylpaket“, 23/9/2020, [COM\(2020\) 609 final](#).

⁵⁵ Europäische Kommission. „Towards an operational strategy for more effective returns.“, 24/1/2023, [COM\(2023\) 45 final](#).

⁵⁶ Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung“, 27.4.2021, [COM\(2021\) 120 final](#).

⁵⁷ Europäische Kommission. „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109“, 23.9.2020, [COM/2020/610 final](#).

Solidarität scheint hier nicht länger der bestmögliche Schutz oder die bestmögliche Versorgung der Menschen zu sein (z.B. durch Umverteilung), sondern möglichst niederschwellige Barrieren bei *Returns*.

Die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei *Returns* durch Frontex oder andere EU-Ressourcen (z.B. Rückführungspatenschaften) muss ausdrücklich an ein ordnungsgemäßes Asylverfahren gebunden werden. Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sollte schwerpunktmäßig auf die Umverteilung und die technische Unterstützung bei bürokratischen Hürden des Asylschutzes fokussieren.

Rückkehr(-programme) durch Akteure wie Frontex, IOM und BAMF, sollten durch unabhängige und rigorose Monitorings und wissenschaftliche Begleitforschung flankiert werden, die die Rechte der Migrant*innen in den Mittelpunkt stellen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund unverzichtbar, dass Forschung zu deutschen Rückkehrprogrammen feststellt, dass sogenannte freiwillige Rückkehr und Rückkehrberatung oft problematisch mit der Androhung einer Abschiebung verwoben ist,⁵⁸ oder anderweitig derartig Druck auf Migrant*innen ausgeübt wird,⁵⁹ dass berechnete Fragen nach der tatsächlichen „Freiwilligkeit“ offen bleiben. In der Tat sprechen europäische Wissenschaftler*innen kaum noch von tatsächlich freiwilliger Rückkehr,⁶⁰ eher von „soft deportations“.⁶¹

B) „Transitländer“ & „Sichere Drittstaaten“

Die Operational Strategy⁶² der EU-Kommission fokussiert auf Rückführungen direkt aus „Transitländern“, namentlich der Türkei und Westbalkanstaaten. Die Annahme dahinter scheint ähnlich wie auch bei der Anwendung des „sicheren Drittstaatenprinzips“: Man könne Menschen so effektiv schon vor dem Eintritt in die EU zurückführen lassen, bzw. ihnen den Zugang zur EU verwehren. Beides ist bedenklich. Die Feststellung eines „sicheren Drittstaats“ folgt nicht internationalem Asyl- oder Flüchtlingsrecht und muss auch nach europäischem Standard sehr eng gefasst werden. So ist selbst ein bereits als sicher eingestuftes Land als sicher auszuschließen, sobald eine antragsstellende Person „stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass das betreffende Land für ihn in seiner besonderen Situation nicht sicher ist“.⁶³ Im Fall einer europäischen Unterstützung von Rückführungen aus Transitländern wiederum müsste sichergestellt werden, dass der Asylanspruch einwandfrei nachgeprüft wurde. Damit ergeben sich zwei Szenarien: Entweder, werden Rückführungen aus Transitstaaten und in „sichere Drittstaaten“ auch in Zukunft eine untergeordnete Rolle spielen, da eine rechtlich einwandfreie Feststellung des einwandfreien Asylverfahrens im Transitland, bzw. der Sicherheit, eines enormen bürokratischen Aufwands bedarf. Oder aber, einzelne Staaten, wie die Türkei, werden pauschal als sicher und einwandfrei rechtsstaatlich kategorisiert, sodass Rückführungen aus diesen Ländern sowie Rückführungen aus der EU in diese Länder gefördert würden. Letzteres birgt die Gefahr, rechtswidriger Vorgänge an den EU-Außengrenzen, z.B. Pushbacks, sowie der Missachtung des individuellen Rechts auf Asylantragstellung.

⁵⁸ Feneberg „« Ich zwingen niemanden, freiwillig zurück zu gehen. » Die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr durch staatliche und nicht-staatliche Akteure.“, *Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, 3(1), 2019.

⁵⁹ Altrogge et al. „Zurück ins Herkunftsland? Warum eine „geringe Bleibeperspektive für Asylsuchende aus Gambia kein Grund zur Rückkehr ist.“, *DeZIMinuts* (02), 2020.

⁶⁰ Cleton & Sébastien. „Performing freedom in the Dutch deportation regime: Bureaucratic persuasion and the enforcement of ‘voluntary return’.“ *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 2020: pp. 297-313.; Kuschminder. „Taking stock of assisted voluntary return from Europe: decision making, reintegration and sustainable return–time for a paradigm shift.“ *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper* No. 31, 2017.; Lietaert et al. „From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes – The Case of Belgium.“, *Social Policy & Administration* 51(7), 2017.; ⁶⁰ Vandevoordt. „Judgement and ambivalence in migration work: On the (dis) appearance of dilemmas in assisting voluntary return.“ *Sociology* 52(2), 2018.; Webber. „How voluntary are voluntary returns?“ *Race & Class* 52(4), 2011.

⁶¹ Leerkes et al. „What drives ‘soft deportation’? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands.“ *Population, Space and Place* 23(8), 2017.

⁶² Europäische Kommission. „Towards an operational strategy for more effective returns.“, 24.1.2023, [COM\(2023\) 45 final](#).

⁶³ Europäisches Parlament und Europäischer Rat. „Richtlinie zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes“, 26.6.2013, [2013/32/EU](#).

Eine Rückführung in einen als sicher eingestuften Staat sollte nur nach gründlicher Einzelfallprüfung geschehen, in keinem Fall unter Pauschalannahmen. Auch muss es an den EU-Außengrenzen strikte und unabhängige Kontrollen geben, damit Grenzpersonal der Mitgliedstaaten oder Frontex-Personal unter dem Vorwand der „Rückführung“ nicht zu rechtswidrigen Pushbacks greift.

C) Die Rolle von Frontex in Rückführungen und Rückkehr

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex soll in Zukunft die maßgebliche Institution bei allen Formen der *Returns* sein, das sagt nicht nur die EU-Rückführungsstrategie⁶⁴ sondern ebenso die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr- und Reintegration.⁶⁵ So heißt es in letzterer: Von dem Moment an, in dem Migrant*innen in der EU ankommen, werden sie von Frontex mit Rückkehr- und unterstützter freiwilliger Rückkehr- und Reintegrationsberatung angesprochen – auch während des Asylverfahrens. Der Umstand, dass Frontex zukünftig als Hauptakteur im Bereich freiwillige Rückkehr und Rückführungen und Abschiebung auftritt, gibt Anlass zu Bedenken: Erstens bestehen Zweifel daran, ob Frontex in der Lage ist, die Achtung der Rechte von Rückkehrern umfassend zu sichern.⁶⁶ Zweitens ist eine Verwischung wichtiger rechtlicher Unterschiede zwischen Rückkehr und Rückführung zu befürchten. Drittens ist es ethisch hochgradig bedenklich, dass Menschen völlig ungeachtet ihres aufenthaltsrechtlichen Status von der gleichen Institution ein Angebot zur freiwilligen Rückkehr bekommen, die ihnen mit „schnellen und effizienten Rückführungen und Abschiebung“ droht. Viertens ist nicht klar, unter welchem Mandat Frontex Reintegrationsunterstützung in den Herkunftsländern leisten soll und mit welcher Unterstützung der Herkunftsländer für Frontex Operationen auf ihrem Gebiet zu rechnen wäre. Frontex selbst stellt auf der eigenen Webseite klar, dass die eigene Verantwortung bei Return- und Reintegrationsoperationen mit der Übergabe der rückkehrenden Person an die Autoritäten des Herkunftslandes beendet sei.⁶⁷

Wenn Frontex in diesem Bereich immer mehr Autorität und Befugnisse erhält, muss nicht nur ein sehr klares Mandat erteilt, sondern auch endlich eine überwachende Kontrollinstitution eingerichtet werden, die sich mit der bemerkenswerten Rechtsverletzungsbilanz von Frontex befasst.⁶⁸

Zu 7 – Der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/2584), sich „innerhalb der EU und bilateral dafür einzusetzen, das Leid an den EU-Außengrenzen sowie illegale Zurückweisungen sofort zu beenden“ ist uneingeschränkt zu befürworten.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE mahnt die akuten Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen an, auf die keine ausreichenden Konsequenzen folgen, sowie die Entmenslichung von Schutzsuchenden. Die Bundesregierung wird dazu aufgefordert, sich gemäß der Vereinbarungen des Koalitionsvertrages mit Nachdruck dafür einzusetzen, die Menschenrechte an den EU-Außengrenzen zu wahren und sich dafür einzusetzen, Asylrechtsverletzungen durch Mitgliedstaaten sowie Menschenrechtsverletzungen durch Frontex mit politischen und rechtlichen Schritten zu begegnen.

⁶⁴Europäische Kommission. „Towards and operational strategy for more effective returns.“, 24.1.2023, [COM\(2023\) 45 final](#).

⁶⁵ Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung.“, 27.4.2021: [COM\(2021\) 120 final](#).

⁶⁶ Perkowski et al. „The evolution of European border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives.“, *Environment and Planning D: Society and Space* 41(1), 2023.

⁶⁷ Frontex. „Dossier Returns and Reintegration“, 21.3.2023, <https://frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/returns-and-reintegration/>, Letzter Zugriff: 23.3.2023.

⁶⁸ Perkowski et al. „The evolution of European border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives.“, *Environment and Planning D: Society and Space* 41(1), 2023.

Neben rechtlichen Schritten bezogen auf vergangene Verstöße halten wir insbesondere die Forderung eines verbindlichen und unabhängigen Monitoring-Mechanismus für zentral, der zur Überprüfung, Feststellung und dem Einleiten von rechtlichen Maßnahmen zur Ahnung von Menschenrechtsverletzungen zuständig ist (siehe auch Kapitel zu 6.3.).

Zu 8 – Der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/681), die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen an der polnisch/belarussischen Grenze anzuerkennen und dagegen vorzugehen ist im Grundsatz nach uneingeschränkt zu befürworten.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE mahnt die akuten Menschenrechtsverletzungen an der polnisch/belarussischen Grenze an und zeichnet die prekäre Situation der Schutzsuchenden vor Ort nach und äußert sich zu der vorgeschlagenen sog. Instrumentalisierungsverordnung.

Wir stimmen mit der Einschätzung überein, dass die im Dezember 2021 von der Kommission auf den Weg gebrachten Vorschläge für eine Instrumentalisierungsverordnung einer hochproblematischen Aushöhlung des Asylrechts gleichkommt, die das Signal sendet, dass der Bruch geltenden Rechts aktiv toleriert wird. So kann die Instrumentalisierungsverordnung so gedeutet werden, die äußert umstrittene Praxis der polnischen Regierung an der Grenze zu Belarus nachträglich zu legalisieren. Anstatt bestehende Rechte Schutzsuchender zu stärken, sieht die Verordnung vor es den Mitgliedstaaten zu erleichtern, bestehende Schutzgarantien auszusetzen.

Wir unterstützen die Forderung, die Menschenrechtsverletzungen anzuerkennen und mit Nachdruck dagegen vorzugehen. Dies beinhaltet auch die solidarische Aufnahme der in der polnisch/belarussischen Grenzregion verbliebenen Schutzsuchenden in den Mitgliedstaaten.

Schutzsuchende sind nicht nur passive Opfer, sondern auch aktive Akteure, die auf die prekären Umstände in ihrem Herkunftsland und die internationalen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedingungen reagieren. Wenngleich wir die Anerkennung von komplexen transnationalen Wirkmechanismen im Zusammenhang mit Migration und Flucht ausdrücklich befürworten, betrachten wir in den konkreten Forderungen zur Reform des GEAS eine Trennung von völker- und menschenrechtlichen Pflichten (dem Schutz der Menschen gewährleisten) und weltpolitischen Herausforderungen (z.B. ungerechte Weltwirtschaftsordnung begegnen) für zielführend.

Darüber hinaus ist es zwar richtig festzustellen, dass unter den Schutzsuchenden auch Familien mit Kindern sind. Gleichzeitig halten wir es grundsätzlich für angeraten, Narrative zu vermeiden, die allein Familien mit Kindern oder Frauen als vulnerable Gruppen darstellen. Diese Narrative finden sich häufig dort, wo insbesondere junge Männer als Sicherheitsbedrohung dargestellt werden, was in der Vergangenheit mit der Entmenslichung von männlichen Schutzsuchenden, deren Anfeindung⁶⁹, Kriminalisierung, Normalisierung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber dieser Gruppe und restriktiven Grenzpolitiken in Verbindung gebracht werden kann.⁷⁰

⁶⁹ zB. Dancygier et al. "Hate Crimes and Gender Imbalances: Fears over Mate Competition and Violence against Refugees", *American Journal of Political Science*, 66(2), 2022.

⁷⁰ De Haas et al. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 6th Edition, 2020.

Zu 9 – Der Antrag der Fraktion CDU/CSU (Drucksache 20/684), die Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranzubringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands zu erkaufen ist in Teilen zu befürworten.

Der Antrag der Fraktion CDU/CSU im Bundestag unterbreitet Forderungen für eine Reform der Europäischen Asyl- und Migrationspolitik, mahnt aber gleichzeitig eine Überlastung Deutschlands an und warnt vor zu vielen Zugeständnissen oder gar Alleingängen der Bundesregierung.

Einige Forderungen sind im Kern zu unterstützen. So wäre eine Abkehr vom Dublin-System und eine Regelung zur verhältnismäßigeren und gerechteren Verteilung von Asylsuchenden ein wichtiger Schritt. Ziel muss es hier sein, dass Mitgliedstaaten gerecht in die Verantwortung gezogen werden und dabei der bestmögliche Schutz der Menschen im Vordergrund steht. Daran anschließend unterstützen wir das Argument, die stark unterschiedlichen und teils menschenrechtswidrigen Aufnahmebedingungen für Asylbewerber*innen und Schutzberechtigte, ebenso wie die massiv restriktiven Schutzquoten mancher Mitgliedstaaten der EU, seien ein Problem. Daher begrüßen wir weitere Harmonisierung aufbauend auf der bereits im Prinzip akzeptierten Neufassung der Aufnahmerichtlinie 2016/0222⁷¹ sowie aufbauend auf der vorgeschlagenen Asylverfahrens-Richtlinie 2016/0224 unter Ausschöpfung diplomatischer Mittel.⁷²

Ebenfalls unterstützen wir die Forderung nach Solidarität mit den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen durch finanzielle und technische Unterstützung. Dahingegen scheinen das Mandat und das Budget von Frontex in den letzten Jahren bereits stärker gewachsen zu sein, als die Kapazitäten die Einhaltung von Menschenrechten zu überwachen⁷³ (siehe hierzu auch Punkt 6.c). Hier sind Reformen und unabhängige Kontrollen unbedingt vorrangig zu behandeln.

Eine Fehlinterpretation sehen wir hingegen in der Vermutung, Deutschland schaffe als Teil einer „Koalition der Aufnahmewilligen“ besondere Pull-Faktoren (siehe hierzu auch Punkt 2). Ein weiteres Missverständnis scheint der Sorge vor der vorgeschlagenen Erweiterung des Familienbegriffs zugrunde zu liegen. Hier geht es nicht nur um moralische und ethische Fragen, sondern auch um klar integrationsrelevante Faktoren. Zunächst wissen wir aus verschiedenen Publikationen des DeZIM-Instituts, dass, sofern politisch richtig geleitet, ein großes Erwerbspotenzial bei nachziehenden Familienangehörigen liegt.⁷⁴ Es gibt wenige Gründe davon auszugehen, dass sich das bei einer weiteren Fassung der Familie deutlich unterscheiden würde. Außerdem ist und bleibt Migration eine Familienangelegenheit und spielen familiäre Netzwerke eine große Bedeutung bei der Aufnahme und Integration von Migrant*innen, das hat auch der wissenschaftliche Beirat für Familienfragen des BMFSFJ klar festgestellt.⁷⁵ So kommen viele Geflüchtete zum Beispiel zunächst bei Familienangehörigen unter,⁷⁶ was die unmittelbare Aufnahme unterstützt. Im Weiteren sehen wir sowohl direkte Unterstützungen bei der Integration, zum Beispiel durch die Vermittlung des ersten Arbeitsplatzes⁷⁷ in Deutschland durch Familienangehörige sowie indirekte,

⁷¹ Europäische Kommission. „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)“, 13.7.2016, COM(2016) 465 final.

⁷² Europäische Kommission. „Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU“, 23.9.2020, COM(2020) 611 final.

⁷³ Perkowski et al. „The evolution of European border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives.“, *Environment and Planning D: Society and Space* 41(1), 2023.

⁷⁴ Maciejewski, Linda; Harder, Niklas, „Überqualifiziert und un(ter)beschäftigt: Potenziale nachziehender Partner*innen für den deutschen Arbeitsmarkt.“ DeZIM Briefing Notes 7, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), 2022.; Schiefer, David; Borowsky, Christine; Neuhauser, Bastian; Düvell, Franck, „Partner*innen im Familiennachzug: verdecktes Erwerbskräftepotenzial?“ DeZIM Briefing Notes 3, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), 2020.

⁷⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, „Migration und Familie. Kindheit mit Zuwanderungshintergrund.“ *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats*, 2016.

⁷⁶ Brücker et al., „Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP Befragung.“, 2023.

⁷⁷ Brücker, Herbert et al., „IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration.“ *IAB-Kurzbericht, No. 24/2016*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, 2016.

beispielsweise durch die Versorgung von Kindern durch Familienangehörige, wodurch die Möglichkeit der Teilnahme an Integrationskursen oder dem Arbeitsmarkt geschaffen wird. Auch ist bei Geflüchteten die Lebenszufriedenheit abhängig vom Aufenthaltsort von Familienangehörigen, was wiederum ihre Teilhabevoraussetzungen beeinflusst.⁷⁸

Zu unserer Haltung bezüglich Vor-Asylprüfung und Abschiebungen direkt von der Außengrenze siehe Punkte 3.c und 6.

⁷⁸ Gambaro, Ludovica; Kreyenfeld, Michaela; Schacht, Diana; Spieß, C. Katharina, „Lebenszufriedenheit von Geflüchteten in Deutschland ist deutlich geringer, wenn ihre Kinder im Ausland leben.“ *DIW Wochenbericht*, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, 85(2), 2018.

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

Dr. Raphael Bossong, Stiftung Wissenschaft und Politik¹

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.² 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.³ 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 Erstankunftsstaaten und Zielländern, bzw. zur sog. sekundären Migration.⁴ 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.⁵ Diesbezügliche Verhandlungsergebnisse zwischen Rat und Parlament sind bedingt zu prognostizieren.⁶ 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.⁷ Politische Sensibilitäten sind weiterhin wichtiger als einfache Umsetzbarkeit und Praktikabilität.

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

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

³ Der „[EU Action Plan for the Central Mediterranean en.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-press/press-releases/14444)“ 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.

⁴ 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-en-publicaties/joint-statement-publicatie-rijksverheid)

⁵ 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/eu-press/press-releases/14444)

⁶ 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.

⁷ Die besonders umstrittenen Rückführungsentscheidungen 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,⁸ 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.⁹ Derweil betont die Europäische Kommission, dass das operative Krisenmanagement pragmatisch weiterentwickelt werden kann¹⁰, 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.¹¹ 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.

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

⁹ 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.

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

¹¹ 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 Ausnahmebestimmungen 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 Zuwanderung¹² 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.¹³ Gegenüber jedem Nachbarschaftsstaat sollte vielmehr ein (zeitweiser) Rückzug aus der Kooperation machbar sein, um einer Erpressbarkeit durch verstärkte irreguläre Migration entgegenzuwirken.

¹² sowie damit verbundenen Formen der Entwicklung, Ausbildung, zirkulärer Migration, Investitionen, Rücküberweisungen, etc.

¹³ 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.



Stellungnahme von ECRE (European Council on Refugees and Exiles) zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 27.03.2023

ECRE bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und Äußerung im Rahmen der Sachverständigenanhörung zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, sowie zu den folgenden Anträgen:

- Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Žaklin Nastić, Nicole Gohlke u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen“, Drucksache 20/681
- Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern“, Drucksache 20/2582
- Antrag der Fraktion der CDU/CSU, „Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen“, Drucksache 20/684.

ECRE ist ein Zusammenschluss von 110 Nichtregierungsorganisationen aus 40 europäischen Ländern. Die Mission von ECRE ist es, die Rechte von Flüchtlingen, asylsuchenden Personen und anderen gewaltsam Vertriebenen in Europa und in der europäischen Außenpolitik zu schützen und zu fördern.

Inhaltsverzeichnis:

1. Analyse der Gesetzesvorschläge zur Reform des EU Rechts hinsichtlich Asyl, Rückführung und Grenzen seit 2016.....	2
1.1. GEAS Reform 2016.....	2
1.2. Neufassung der Rückführungsrichtlinie 2018.....	2
1.3. Asyl- und Migrationspakt 2020.....	3
1.4. Instrumentalisierungspaket 2021	5
2. Solidarität.....	7
3. Situation an den Außengrenzen.....	9
4. GEAS Reform in 2023: Einigung um jeden Preis?	11

Kontakt:

Josephine Liebl, Head of Advocacy, Email: jliebl@ecre.org

1. Analyse der Gesetzesvorschläge zur Reform des EU Rechts hinsichtlich Asyl, Rückführung und Grenzen seit 2016

Seit 2016 spielen sich auf EU Ebene die Verhandlungen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ab. Bis jetzt wurden, mit Ausnahme der reformierten Mandate für Frontex (Vorschlag 2018) und der EU Asylagentur (Vorschlag 2020), keine der Gesetzesvorschläge zum Abschluss gebracht.

Einige der Reformvorschläge von 2016 sind noch nicht endgültig beschlossen. Die Verhandlungen zum Pakt von 2020, welcher drei neue Gesetzesvorschläge und zwei veränderte Gesetzesvorschläge beinhaltet, sind im Gange.

Die Situation wird durch die Einführung weiterer Vorschläge im Jahr 2021 noch komplizierter, insbesondere durch den Vorschlag für einen geänderten Schengener Grenzkodex und den Vorschlag für eine Verordnung zur Behandlung von Instrumentalisierungssituationen im Bereich Migration und Asyl (nachstehend "Instrumentalisierungsverordnung"), die zusammen als "Instrumentalisierungspaket" bezeichnet werden könnten.

1.1.GEAS Reform 2016

ECRE hat in 2016 detaillierte Kommentare mit Analyse und Vorschlägen zu den folgenden Gesetzesvorschlägen auf Englisch veröffentlicht:

- Neufassung der Eurodac Verordnung: [ECRE-Comments-Eurodac-proposal.pdf](#)
- Neufassung der Dublin Verordnung (Dublin IV): [ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf](#)
- Neufassung der Aufnahme richtlinie: [ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive](#)
- Asylverfahrensverordnung: [ECRE-Comments-APR -November-2016-final.pdf](#)
- Qualifikationsverordnung: [ECRE-Comments-QR.pdf](#)
- Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens: [Policy-Note-01.pdf \(ecre.org\)](#)

Von diesen Gesetzesvorhaben wurde Dublin IV durch die Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM) von 2020 ersetzt, die Eurodac Verordnung und die Asylverfahrensverordnung wurden durch weitere Neufassungen von 2020 erneut verändert.

Zur Aufnahme richtlinie, Qualifikationsverordnung und Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens liegen seit Juni 2018 vorläufige Einigungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, die im Dezember 2022 bestätigt aber noch nicht endgültig angenommen wurden. Die endgültige Annahme hängt von den Fortschritten in anderen GEAS Gesetzgebungsverfahren ab.

1.2.Neufassung der Rückführungsrichtlinie 2018

ECREs Kommentar erörtert die wichtigsten Änderungen, die in der Neufassung der Rückführungsrichtlinie vorgeschlagen werden und skizziert ECREs Hauptbedenken. Die Analyse beschränkt sich auf die Bestimmungen, die die Europäische Kommission zu ändern vorschlägt, einschließlich der Gefahr des Untertauchens, der Verpflichtung zur

Kooperationspflicht, freiwillige Ausreise, Verfahren und Rechtsmittel, Inhaftierung, Rückkehrmanagementsysteme und das vorgeschlagene Grenzverfahren. Bevor auf die inhaltliche Analyse des Vorschlags eingegangen wird, wird das Fehlen einer Evidenzbasis für die vorgeschlagenen Änderungen angesprochen. Dies ist Teil eines besorgniserregenden Trends im EU-Gesetzgebungsverfahren in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzschutz insgesamt: [ECRE-Comments-Commission-Proposal-Return-Directive.pdf](#)

Der Rat der Europäischen Union einigte sich im Juni 2019 auf eine partielle allgemeine Ausrichtung zum Kommissionsvorschlag zu allen Aspekten mit Ausnahme von Artikel 22 über das Grenzverfahren und den dazugehörigen Erwägungsgründen 32-36. Das Europäische Parlament verhandelt seine Position zum Kommissionsvorschlag.

1.3. Asyl- und Migrationspakt 2020

Der Asyl- und Migrationspakt beinhaltet die folgenden legislativen Vorschläge die von ECRE in detaillierteren Kommentaren und kürzeren Policy Notes auf Englisch analysiert wurden.

- Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Verordnung zur Einführung einer Vorabprüfung von Drittstaatsangehörigen an Außengrenzen (Screening Verordnung): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Veränderte Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrensverordnung): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Verordnung zum Umgang mit Krisensituationen und force majeure im Feld der Migration und Asyl (Krisenverordnung): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Veränderte Verordnung zur Etablierung von Eurodac: [Working Paper](#) mit Vergleich und Analyse des 2016 Vorschlags

ECRE wertet die Vorschläge des Asyl- und Migrationspakt zum größten Teil kritisch. In einer [zivilgesellschaftlichen Stellungnahme](#), die von ECRE verfasst und von über 80 Organisationen mitgezeichnet wurde, sind die wichtigsten Kritikpunkte hinsichtlich der Gesetzesvorschläge, die momentan verhandelt werden, wie folgt zusammengefasst:

1. 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. 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.

2. 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 durch verpflichtende Grenzverfahren erhöht. Der Vorschlag 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.

3. 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, darüber hinaus können die Mitgliedstaaten die Registrierung von Asylanträgen für vier Wochen aussetzen, diese Ausnahme ist bis zu drei Monaten anwendbar.

4. 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.

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.

Im Rahmen der Vereinbarung über den "schrittweise Ansatz" der französischen Ratspräsidentschaft haben sich Mitgliedstaaten im Juni 2022 auf ihre Verhandlungsposition zur Screening Verordnung und der Eurodac Verordnung geeinigt. Im Gegenzug haben 18 Mitgliedstaaten und drei assoziierte Länder eine Erklärung über einen freiwilligen Solidaritätsmechanismus, der sowohl Umverteilung als auch finanzielle Unterstützung beinhaltet, unterzeichnet.

Der Rat führt momentan Verhandlungen zur Asylverfahrensverordnung und RAMM. Die Krisenverordnung wurde noch nicht detailliert im Rat besprochen.

Das Europäische Parlament hat im Dezember 2022 eine Verhandlungsposition zu Eurodac angenommen. Es ist wahrscheinlich, dass das Parlament bis Ende März 2023 Verhandlungspositionen zu allen anderen Paktvorschlägen erzielen wird.

1.4. Instrumentalisierungspaket 2021

Im Dezember 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen geänderten Schengener Grenzkodex (SGK). Der SGK Vorschlag wurde zusammen mit einem Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Asyl und Migration (im Folgenden "Instrumentalisierungsverordnung") vorgelegt. Mit der Instrumentalisierungsverordnung wird ein Mechanismus eingeführt, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, von Teilen des asylrechtlichen Standards abzuweichen, indem sie aus einer Liste von Ausnahmeregelungen wählen. Der Mechanismus würde den Mitgliedstaaten dauerhaft zur Verfügung stehen, sie können ihn in jeder Situation der "Instrumentalisierung" auslösen. Der SGK Vorschlag ist mit dieser Verordnung verknüpft, da er die Definition des Begriffs 'Instrumentalisierung von Migranten' beinhaltet, die wie folgt lautet:

„Instrumentalisierung von Migranten“ eine Situation, in der ein Drittstaat irreguläre Migrationsströme in die EU entstehen lässt, indem er Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wenn diese Handlungen auf die Absicht eines Drittstaats hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des betreffenden Mitgliedstaats, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte; (Artikel 2 Absatz 27).

ECRE hat in einem [Kommentar](#) und in einer kürzeren [Policy Note](#) seine Analyse zum vorgeschlagenen geänderten SGK veröffentlicht.

ECRE lehnt die Kodifizierung der Instrumentalisierung im EU-Recht und damit auch die vorgeschlagene "Instrumentalisierungsverordnung" ab, da sie die erweiterte Anwendung von Konzepten und Praktiken vorsieht, die das Recht auf Asyl in Europa untergraben. Eine detaillierte Analyse zum Vorschlag der Instrumentalisierungsverordnung liegt in ECREs ausführlichen [Kommentare](#) und der kürzere [Policy Note](#) vor.

Zusammen mit mehr als 80 Organisationen aus 22 europäischen Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik) und 17 europaweite Netzwerke und internationale Organisationen hat ECRE eine [gemeinsame Erklärung](#) veröffentlicht, in der dargelegt wird, warum eine Einigung über die Instrumentalisierungsverordnung ein tiefgreifender Anschlag auf ein GEMEINSAMES Europäisches Asylsystem (GEAS) in Europa wäre.

Die Nichtregierungsorganisationen, die die Stellungnahme unterzeichnet haben, lehnen die Einführung und Anwendung des Konzepts der Instrumentalisierung und Reformen, die weitreichende Ausnahmen vom EU-Recht ermöglichen, aus folgenden Gründen ab:

1. Die Ausnahmen vom GEAS sind unverhältnismäßig: Die Einschränkung der Grundrechte der von dem Vorschlag betroffenen Personen ist so weitreichend, dass Zweifel an der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen aufkommen. Wir stellen die Logik in Frage, dass auf den Missbrauch von Menschen, darunter auch Schutzsuchende, zur angeblichen Destabilisierung der EU durch Regierungen von Drittstaaten, mit der Einschränkung der Rechte dieser Menschen reagiert werden soll; etwa durch die Absenkung der Asylstandards und der Erschwerung des Zugang zu internationalem Schutz in Europa.

2. Die Ausnahmen vom GEAS sind kontraproduktiv: Ständig anwendbare Ausnahmeregelungen werden das Gemeinsame Europäische Asylsystem und insbesondere seinen gemeinsamen Charakter aushöhlen. Wie der EuGH in Bezug auf den Missbrauch von Artikel 78 Absatz 3 gewarnt hat, bergen die Reformen das Risiko der Willkür, da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Standards anwenden und sich nach Belieben für oder gegen das Gemeinsame Europäische Asylsystem entscheiden können. Die Nichteinhaltung der EU Normen ist bereits weit verbreitet, Mitgliedstaaten werden sich auf die "Instrumentalisierung" berufen, um die Nichteinhaltung der Vorschriften zu rechtfertigen.
3. Die Ausnahmen vom GEAS sind unnötig: Der derzeitige Rechtsrahmen bietet den Mitgliedstaaten bereits Flexibilität, um mit sich verändernden Umständen an ihren Grenzen umzugehen. Er lässt Ausnahmeregelungen zu, auch wenn diese durch die Verträge und die Rechtsprechung eng begrenzt sind. Unter bestimmten Umständen können die Mitgliedstaaten vorgeben, wo Asylanträge gestellt werden sollen, die Frist für die Registrierung von Asylanträgen verlängern und niedrigere Standards für die materiellen Aufnahmebedingungen festlegen.
4. Die Ausnahmen vom GEAS sind fehlgeleitet: Länder missbrauchen vertriebene Menschen häufig für ihre Zwecke. Im Laufe der Geschichte ist das immer wieder geschehen und betrifft einzelne Mitgliedstaaten, die EU insgesamt und viele andere Länder auf der ganzen Welt. Es gibt keinen logischen Grund, warum die Manipulation von Menschen eine andere Asylregelung erforderlich machen sollte. Aktionen von den Regierungen von Drittstaaten, die auf die „Destabilisierung der EU“ ausgerichtet sind, sollten mit politischen Maßnahmen beantwortet werden, die sich gegen diese Regierungen richten und nicht gegen die Schutzsuchenden, die selbst Opfer solcher Aktionen sind.
5. Die Ausnahmen vom GEAS sind ungerecht (gegenüber den Antragstellenden und einigen Mitgliedstaaten): Die erheblichen Unterschiede bei der Einhaltung asylrechtlicher Verpflichtungen führen zur unterschiedlichen Behandlung von Schutzsuchenden, je nach Art ihrer Einreise. Zusätzlich resultiert dies in gesteigerter Verantwortung für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich an die Gesetze halten. Ein System, in dem einige Mitgliedstaaten häufig von der Regel abweichen und somit niedrigere Standards des EU- und des internationalen Rechts anwenden, indem sie behaupten, mit einer Instrumentalisierung konfrontiert zu sein, wird sich vermutlich auf die Mitgliedstaaten auswirken, die weiterhin höhere Standards anwenden, da das Unterwandern von Standards des EU- und des internationalen Rechts einen Push-Faktor darstellt.

Im Rahmen des "schrittweise Ansatz" haben sich Mitgliedstaaten im Juni 2022 auf eine Verhandlungsposition zum SGK geeinigt. Trotz grosser Anstrengungen der tschechischen Ratspräsidentschaft konnte keine Einigung auf die Instrumentalisierungsverordnung im Rat gefunden werden, mit unter auch aufgrund von asylrechtlicher Bedenken.

Das Europäische Parlament verhandelt zur Zeit seine Position zum SGK und hat eine Studie zur Abschätzung der Folgen der Instrumentalisierungsverordnung in Auftrag gegeben.

2. Solidarität

Der Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt. Dieser Artikel enthält jedoch keine klare Definition von Solidarität und gerechter Aufteilung der Verantwortung die seit vielen Jahren im Bereich Asyl und Migration auf EU Ebene diskutiert werden. Im Mittelpunkt dieser Debatte steht häufig die Umsetzung der Dublin-III-Verordnung, des "Eckpfeilers" des GEAS, der immer wieder Anlass zu Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten war. Die Europäische Kommission hat wiederholt die Solidaritätsdebatte hervorgehoben, wobei das Gleichgewicht zwischen Solidarität und Verantwortung einer der Pfeiler des Pakts zu Migration und Asyl 2020 sein soll. ECRE hat in einer vor [kurzem veröffentlichten Analyse](#) den Stand der Verhandlungen zu Solidarität zusammengefasst und die Optionen aufgezeigt, die zu einer gerechteren Verteilung für Mitgliedsländer und der Einhaltung der Rechte von Antragstellenden führen würden:

- Legislative Reformbemühungen: Dublin IV und Pakt-Vorschläge

Die Unzulänglichkeiten des Dublin-Systems waren selbst für die europäischen Institutionen offensichtlich, so dass in den letzten Jahren zwei verschiedene Reformversuche vorgelegt wurden. Im Jahr 2016 wurde die Dublin-IV-Verordnung zum zentralen und umstrittenste Teil des Asylreformpakets. Obwohl die Diskussion über die Regeln zur Aufteilung der Verantwortung neu eröffnet wurden, gelang es nicht, eine Einigung über eine konkrete Definition von Solidarität zu erzielen, und einen permanenten und kodifizierten Mechanismus zu schaffen, der eine gerechtere Aufteilung der Verantwortung für asylsuchende Personen gewährleistet. Die vorgeschlagene Neufassung der Dublin-III-Verordnung behob nicht den Hauptmangel des Systems, nämlich das Kriterium des Ersteinreiselandes als Standard für die Zuweisung der Zuständigkeit und wies weitere erhebliche Mängel auf. Zusätzlich dazu belastet sie die die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen mit zusätzlichen Verwaltungsschichten im Asylverfahren, wie etwa obligatorischen Zulässigkeitsprüfungen für asylsuchende Personen, bevor andere Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für deren Anträge übernehmen. Das Europäische Parlament hatte zwar positive Änderungen an dem Vorschlag vorgenommen, wie z.B. verbindliche Quoten für Umsiedlungen, im Rat wurde jedoch keine Einigung über den Vorschlag erzielt.

Am 23. September 2020 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM) vor und zog den Dublin-IV-Vorschlag formell zurück. Die strittigen Aspekte des Dublin-Systems wurden in den Vorschlägen der Kommission nicht reformiert; der Pakt und vor allem RAMM verpasst im Grunde die Gelegenheit, eine tiefgreifende Reform des Dublin-Systems vorzuschlagen. In der Praxis bleibt die Standardzuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen beim Ersteinreiseland.

- Option 1: Eine tiefgreifende Reform der Dublin-Regeln

Das wünschenswerteste Ergebnis in Bezug auf die Solidarität und die Aufteilung der Verantwortung, auch wenn es im derzeitigen politischen Kontext unwahrscheinlich ist, wäre eine echte Überarbeitung der Regeln für die Aufteilung der Verantwortung auf institutioneller Ebene. Dies würde eine vollständige Reform des Dublin-Abkommens bedeuten, das durch ein System ersetzt würde, in dem die Zuständigkeit anhand von Kriterien bestimmt wird bei denen nicht der Ort der ersten Einreise im Vordergrund steht. Stattdessen könnte, [wie ECRE](#) und andere dargelegt haben, die Bestimmung der Zuständigkeit auf einer Reihe von Faktoren beruhen, darunter (a) eine erweiterte Definition des Begriffs "Familienmitglied", (b)

bedeutsame Verbindungen zu einem Land und (c) Faktoren, die mit dem Land selbst zusammenhängen, wie zum Beispiel Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.

- Option 2: Status quo plus Solidaritätsmechanismen

Ohne eine tiefgreifende Reform ist die Beibehaltung des Status quo trotz seiner zahlreichen Mängel einer Reform vorzuziehen, die die Regeln verschlechtert, vorausgesetzt, die derzeitigen Regeln werden mit einem angemessenen Solidaritätsmechanismus kombiniert.

Der Einsatz von korrigierenden Solidaritätsmechanismen zur Behebung der negativen Folgen der Regeln ist auf lange Sicht unbefriedigend, aber dennoch notwendig, solange die Regeln bestehen.

In diesem Zusammenhang unterstützt ECRE nachdrücklich Solidaritätsmechanismen, einschließlich der Schaffung eines fairen und transparenten Umsiedlungsmechanismus, um die Verantwortung für die in EU-Häfen ausgeschifften Personen zu teilen. Das Hauptziel eines solchen Mechanismus sollte die schnelle Zuweisung der Verantwortung sein, um sicherzustellen, dass Personen, die auf dem Seeweg ankommen, schnell an Land gehen und identifiziert werden, Zugang zu den entsprechenden Verfahren erhalten und in die jeweiligen Teilnehmerländer weitergeleitet werden; besondere Aufmerksamkeit sollte den Bedingungen gewidmet werden, unter denen die Menschen nach der Ausschiffung auf ihre Umsiedlung warten. Der Mechanismus sollte sich in den bestehenden Rechtsrahmen des GEAS einfügen, damit er durchführbar und nachhaltig ist. Der von [ECRE vorgeschlagene Ansatz](#) kann auf Grund der jetzigen Rechtslage eingeführt werden.

- Option 3: Rechtebasierte Umsetzung der geltenden Dublin III Verordnung

Mit oder ohne korrigierende Solidaritätsmaßnahmen können Verbesserungen bei der Umsetzung der derzeitigen Regeln im Rahmen des Dublin-Systems angestrebt werden. [ECRE hat Analysen und Empfehlungen](#) dazu vorgelegt, wie man eine Umsetzung in vollem Einklang mit den Grundrechten gewährleisten kann, und unterstützt in großem Umfang entsprechende Rechtsstreitigkeiten. Zum Beispiel führt die Dublin-III-Verordnung die Familieneinheit als erstes Kriterium in der Hierarchie der Zuständigkeiten auf. Statistiken zeigen jedoch, dass die Mitgliedstaaten diesem Kriterium keine Priorität einräumen. Darüber hinaus ist die Definition des Begriffs "Familie" eng gefasst und beschränkt sich auf den Ehegatten/Lebenspartner und die minderjährigen Kinder, die sich ebenfalls als asylsuchende Personen oder Flüchtlinge in der EU aufhalten. Bei unbegleiteten Kindern kann die Familieneinheit auf andere Familienmitglieder ausgedehnt werden, die in der Dublin-III-Verordnung aufgeführt sind, wenn das Kindeswohl dies erfordert.

- Lehren aus der Reaktion auf die Vertreibung aus der Ukraine

Als Reaktion auf die massive Vertreibung aus der Ukraine nach dem Einmarsch Russlands aktivierte die EU 2022 erstmals die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz aus dem Jahr 2001. Wie bereits ausführlich analysiert wurde, unter anderem von ECRE, unterscheidet sich diese Reaktion deutlich von der Reaktion der EU auf andere große Vertreibungskrisen, und nicht zuletzt, weil die Richtlinie angewandt wurde.

Ungeachtet der großen Herausforderungen, für die Menschen, die aufgrund des Konflikts fliehen, und für die Mitgliedstaaten, die eine große Anzahl von Menschen aufnehmen, hält ECRE die politischen Entscheidungen und die Strategie für positiv. Es ist ein Ansatz, der auch für die Diskussion zu Solidarität relevant ist.

Neben dem sofortigen Zugang zu temporären Schutz beinhaltet der Durchführungsbeschluss des Rates auch die Rechte, die den Personen, die unter temporären Schutz fallen, zustehen.

Im Gegensatz zu den Regeln des GEAS insgesamt umfasst dies die Freizügigkeit, die Weiterreise innerhalb der EU wird unterstützt oder sogar erleichtert (siehe Erwägungsgrund 15).

Das Recht auf Familienzusammenführung wird weitaus effektiver umgesetzt, als dies üblicherweise für Schutzsuchende in Europa der Fall ist. Es finden auch andere Formen des "Matching" statt, indem Menschen an Orte weiterziehen, an denen sie andere als familiäre Bindungen haben oder an denen es Beschäftigungsmöglichkeiten gibt. Viele negativen Folgen der Freizügigkeit, die die Mitgliedstaaten als Grund für die Aufrechterhaltung von Beschränkungen anführen, sind bisher nicht eingetreten. Die Reaktion der EU auf Menschen, die aus der Ukraine fliehen, sollte daher als positives Beispiel für die Aufteilung der Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten dienen.

3. Situation an den Außengrenzen

- Screening Verordnung

Die Verordnung zur Einführung einer Vorabprüfung von Drittstaatsangehörigen an Außengrenzen (Screening Verordnung) schreibt das "Screening vor der Einreise" für alle Personen, die irregulär an den EU-Grenzen ankommen, auch nach der Ausschiffung nach Seenotrettung vor. Es umfasst Sicherheitsüberprüfungen und Gesundheits- und Vulnerabilitätschecks sowie die Registrierung biometrischer Daten. Es 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. Wo Menschen während dieser Zeit untergebracht und wie Aufnahmestandards erfüllt werden, ist nicht klar. Es stellen sich auch Fragen bezüglich dem Zugang zu Informationen, den Rechten der Menschen während des Screening- Verfahrens, einschließlich des Zugangs zu Anwalt*innen und dem Recht, die Entscheidung anzufechten, den Gründen für eine Einreiseverweigerung sowie dem Schutz der Privatsphäre hinsichtlich der erhobenen Daten.

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.

Für die Verhandlungen zur Screening-Verordnung fordert ECRE:

- Die Fiktion der Nichteinreise in Artikel 4 zu streichen, die insofern irreführend ist, als sich die Menschen auf dem Territorium und unter der Gerichtsbarkeit der EU-Staaten gemäß den Urteilen der europäischen Gerichte.
- Streichung der Verweigerung der Einreise als Ergebnis des Screening-Prozesses in Artikel 14.
- Sicherstellung eines unabhängigen und weitreichenden Überwachungsmechanismus in Artikel 7, der die Rechenschaftspflicht für alle Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen deutlich erhöht.
- Einführung der Möglichkeit eines Rechtsbehelfs gegen das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens, um sicherzustellen, dass jede Einzelperson die

Entscheidung über die Verweisung anfechten kann, die faktisch ein Verwaltungsakt ist.

Angesichts der Wahrscheinlichkeit, dass die Screening Verordnung ohne die Asylverfahrensverordnung (die eine geringere Chance hat, angenommen zu werden) angenommen wird, muss der Screening-Prozess als ein eigenständiges Verfahren betrachtet werden. Insbesondere sollte keine weitere Verringerung der Schutzklauseln zur Anpassung an den höchst problematischen Asylverfahrensverordnungs-Vorschlag vereinbart werden.

- Asylverfahrensverordnung und Grenzverfahren

Der Gesetzesvorschlag zur Asylverfahrensverordnung, der sowohl Vorschläge von 2016 und 2020 beinhaltet, schafft ein extrem komplexes System, das verschiedenen Maßnahmen vorsieht um die Zahl der Menschen, deren Asylanträge in vollständigen und regulären Asylverfahren geprüft werden, zu verringern.

Neben Vorschlägen zu beschleunigten Asylverfahren, Unzulässigkeitsverfahren und Dublin-Verfahren (nach RAMM) wird ein obligatorisches Asylgrenzverfahren für eine Gruppe von Asylanträgen vorgeschlagen, was mit der Reduktion einer Reihe von elementaren Schutzstandards im Asylverfahren (z.B. hinsichtlich des Risikos auf rechtswidrige Zurückweisungen oder automatisch aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln) einhergeht.

Die Anwendung von Grenzverfahren zur Feststellung, ob eine Person internationalen Schutz benötigt, ist zwar nach dem geltenden Asylrecht der Europäischen Union (EU) zulässig, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Jedoch ist die Anwendung höchst umstritten.

Eine [Studie](#), die vom Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde und an der ECRE beteiligt war, stellt fest, dass Grenzverfahren und beschleunigte Verfahren zu mehr de-facto Inhaftierung führen und weniger Menschen einen Schutzstatus zuerkannt wird. Wie die Erfahrungen in den Hotspots gezeigt haben, kann die de-facto Inhaftierung an den Grenzen zu schwerem Leid für die Betroffenen führen. Eine [andere detaillierte Studie](#) befasst sich speziell mit dem Zusammenhang zwischen Grenzverfahren, Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug an Hand von diversen Länderbeispielen. In der Praxis kommt es in vielen Fällen zu einer de-facto-Haft, bei denen Personen ohne gerichtliche Anordnung die Freiheit entzogen wird.

ECRE lehnt das vorgeschlagenen Grenzverfahren ab und hat ernsthafte Bedenken hinsichtlich der beabsichtigten Zusammenlegung von Asyl- und Rückführungsverfahren. Beides wird zu einer Zunahme der Inhaftierungen, zu Schutzlücken und einem erhöhten Risiko der Zurückweisung von Personen führen. Der Vorschlag bedeutet auch einen signifikanten Verwaltungsaufwand für bestimmten Mitgliedstaaten.

Für die Verhandlungen der Asylverfahrensverordnung schlägt ECRE vor:

- Der Vorschlag sollte angesichts der Reduzierung der Standards und der Komplexität, die ihn in der Praxis undurchführbar macht, aufgegeben werden; er basiert auf einem Modell der Eindämmung an den Grenzen mit unverhältnismäßiger Verantwortung für die Ersteinreiseländer. Mitgliedstaaten sollten in reguläre Asylverfahren investieren, damit diese fair, effizient, und rechtskonform sind.
- Wenn die Asylverfahrensverordnung beschlossen würde, sollte weder das Grenzverfahren (Artikel 41 und 41a) noch die Unzulässigkeitsprüfung (Artikel 26) verpflichtend sein.

4. GEAS Reform in 2023: Einigung um jeden Preis?

ECRE hat letztes Jahr eine [Publikation](#) zu den möglichen Teilreformen oder "Mini-Deals" der GEAS Reform veröffentlicht. Es beschreibt, warum auf Grund der Fülle der Gesetzesvorhaben, die noch beschlossen werden müssen, eine partielle Reform wahrscheinlich ist. Es zeigt auf, welche Minideals möglich sind, analysiert die Positionen des Rates und des Europäischen Parlaments und gibt Empfehlungen zu den einzelnen Vorhaben, die darauf abzielen, die schädlichen Auswirkungen auf das Recht auf Asyl in Europa zu minimieren. Die Publikation stützt sich auf die detaillierte Analyse der verschiedenen Gesetzesvorschläge, die in den oben angeführten ECRE Kommentaren dargelegt sind.

ECREs Position bleibt, dass keine Reform des Asylrechts besser ist als eine schlechte Reform des Asylrechts, die die Standards senkt und die Ungerechtigkeit des derzeitigen Systems für Schutzsuchende und Mitgliedstaaten verschärft. Nichtsdestotrotz erkennt ECRE an, dass das Europäische Parlament und der Rat eine Art von Einigung erzielen wollen und dass eine Teilreform und nicht die Annahme aller Vorschläge realistisch ist.

Es stellt sich die Frage, ob diese Teilreform ausreichen würde und ob sie das GEAS verbessern würde. Die Kommission als Initiatorin der Reformen drängt darauf, diese zu vollenden, und argumentiert, dass das, was vereinbart wird, nicht perfekt sein muss, sondern nur "besser" sein muss. Das wirft die Frage auf - besser für wen?

Für die Mitgliedstaaten geht es darum, dass das System für sie besser wird, was in jedem Fall bedeutet, dass ihre Verantwortung verringert wird - entweder durch eine Begrenzung der Gesamtzahl der ankommenden Personen oder durch eine Anpassung der Vorschriften, so dass sie für weniger Personen verantwortlich sind. Für das Europäische Parlament gab es zwar gelegentlich Bemühungen, das System gerechter oder effizienter zu gestalten, aber sehr oft war die treibende Kraft die Notwendigkeit einer EU-Antwort auf die Herausforderung der Vertreibung, unabhängig von ihrem Inhalt.

Sollte der vermeintliche Eckpfeiler des Paktes, die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM), nicht verabschiedet und die größte Schwachpunkt des Systems, die Dublin-Verordnung, nicht reformiert werden, würde dies eher auf eine gescheiterte Reform hindeuten als auf eine, die ein "besseres" Gemeinsames Europäisches Asylsystem schafft - zumindest solange der Inhalt der Vorschläge und die Positionen des Rates und des Europäischen Parlaments nicht untersucht werden. Der ursprüngliche RAMM-Vorschlag stellt keine große Verbesserung gegenüber Dublin dar; die (wahrscheinliche) Position des Europäischen Parlaments ändert daran im Wesentlichen nichts und es ist unklar was die Position des Rates zu RAMM sein wird. RAMM könnte, wenn es allein verabschiedet wird, wertvoll sein, auch wenn es die Dublin-Regeln nicht ändert, falls es (ausgleichende) Solidaritätsmechanismen mit einer gesetzlichen Grundlage beinhaltet.

Der Nutzen würde jedoch durch die Asylverfahrensverordnung zunichte gemacht, sollte diese ebenfalls vorankommt. Sowohl der Standpunkt des Parlaments als auch der des Rates werden einen ohnehin schon schlechten Vorschlag verschlechtern, der ein undurchführbares und ungerechtes System (siehe dazu spezifisch ECREs [Analyse der vorgeschlagenen Verfahren](#)) schafft, das sich darauf konzentriert, mehr Menschen an den Grenzen aufzuhalten, und das in der Folge wahrscheinlich zu mehr Zurückweisungen führen wird.

Auch wenn dies von einigen Mitgliedsstaaten und Kommentatoren als besser angesehen werden mag, kann dies sicherlich weder aus der Perspektive des Schutzes noch aus der Perspektive der Einhaltung des EU-Rechts das Ziel sein.

Der derzeitige Stand der Dinge - von der höchsten politischen Ebene bis hin zu den kleinsten technischen Details - legt daher nahe, dass man nicht versuchen sollte, alle Vorschläge um jeden Preis durchzusetzen, sondern dass man sich darauf konzentrieren sollte, den Prozess mit so wenig Schaden wie möglich abzuschließen, die Vorschläge, die nicht angenommen wurden, zurückzuziehen und sich auf die Einhaltung der geltenden Standards und das Management von Flucht und Vertreibung innerhalb der EU zu konzentrieren.

Stellungnahme von ÄRZTE OHNE GRENZEN

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat

Montag, 27. März 2023

„Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“

1. Einleitung.....	1
2. EU-Hotspot-Ansatz darf nicht zur Blaupause werden.....	2
3. Kein Instrumentalisierungsmechanismus durch die Hintertür	5
4. Das Sterben auf dem Mittelmeer und in Libyen beenden.....	6
5. Schlussfolgerungen für die laufenden GEAS-Reformen.....	8

1. EINLEITUNG

ÄRZTE OHNE GRENZEN beobachtet seit Jahren täglich die Folgen einer verfehlten EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik und deren Konsequenzen für Menschen auf der Flucht – aktuell insbesondere auf dem [Mittelmeer](#), in [Italien](#), [Griechenland](#), [Polen](#) sowie bis Anfang 2023 in [Litauen](#) und [Lettland](#). Darüber hinaus waren wir in den Jahren 2015 und 2022 in [Ungarn](#) aktiv.

Die Praxis von Vernachlässigung, Isolation und des Einsperrens von Schutzsuchenden ist mittlerweile Teil der Abschreckungsstrategie vieler europäischer Staaten und Abschiebung und Auslagerung von Grenzkontrolle scheinen zum Primat geworden. Die Fixierung auf die Verringerung der Zahl von schutzsuchenden Menschen auf europäischem Boden hat die EU in eine Sackgasse geführt, mit schweren humanitären Folgen. ÄRZTE OHNE GRENZEN beobachtet, dass an den Außengrenzen der EU immer mehr Mauern, Zäune und De-facto-Haftzentren errichtet werden – mit verheerenden Auswirkungen auf die psychische Gesundheit und die physische Unversehrtheit der Menschen, die Schutz und Sicherheit suchen. Seit Jahren kümmern wir uns um die Opfer ebendieser Politik und machen auf die humanitären Missstände auf europäischem Boden aufmerksam.

Vor sieben Jahren läutete der EU-Türkei-Deal einen Wendepunkt in der europäischen Migrations- und Grenzpolitik ein, hin zu mehr Abschottung und Auslagerung von Grenzen sowie zu einer Normalisierung struktureller Gewalt.

Weder bestehende wissenschaftliche Zweifel an der migrationsreduzierenden Wirkung noch die verheerenden Folgen für Geflüchtete u.a. auf den griechischen Inseln und in der Türkei halten die EU und ihre Mitgliedsstaaten davon ab, den Deal als Blaupause für Abkommen mit anderen Ländern zu sehen. Damals wie heute verurteilt ÄRZTE OHNE GRENZEN es, wenn „humanitäre“ Unterstützung an die Bedingung geknüpft wird, Flüchtlinge aus Europa fern- bzw. abzuhalten. Wir sehen darin einen Verrat des Prinzips, dass sich humanitäre Hilfe ausschließlich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren muss, und keinen politischen Zielen untergeordnet werden darf.

Nach sieben Jahren der gescheiterten Umsetzung des EU-Türkei-Deals harren Tausende Geflüchtete und Migrant*innen in Lagern auf den griechischen Inseln Chios, Kos, Leros, Lesbos und Samos aus. Während sie auf ein faires Asylverfahren und ein Leben in Sicherheit hoffen, werden sie behandelt wie Kriminelle. Als humanitäre Organisation leistet Ärzte ohne Grenzen seit 2016 auf den griechischen Inseln Samos und Lesbos medizinische Nothilfe und behandelt seither die physischen und psychischen Verletzungen und Krankheiten, die diese restriktive EU-Migrationspolitik den geflüchteten Menschen zufügt. ÄRZTE OHNE GRENZEN hat [wiederholt mit detaillierten Berichten](#) auf die strukturelle Gewalt und die menschlichen Kosten der von der EU unterstützten sogenannten Hotspots in Griechenland hingewiesen.

Der Hotspot-Ansatz auf den griechischen Inseln, beziehungsweise seine Fortführung in „geschlossenen Zentren mit kontrolliertem Zugang“ (Closed Controlled Access Centre, CCAC)¹ bietet einen Vorgeschmack darauf, was mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), insbesondere der Screening- und Asylverfahrensverordnung, europaweit Realität werden könnte: beschleunigte Grenzverfahren sowie die Ausweitung von Inhaftierung, Isolation, unwürdigen Lebensbedingungen an den EU-Außengrenzen als ein System, das mindestens wissentlich in Kauf nimmt, Leid zu verschärfen, zu verursachen sowie Leben zu gefährden.

2. EU-HOTSPOT-ANSATZ DARF NICHT ZUR BLAUPAUSE WERDEN

(Re-)Traumatisierung in geschlossenen Lagern

Nach den Erfahrungen von ÄRZTE OHNE GRENZEN sind die weit überwiegende Mehrheit der Menschen, die auf Samos ankommen und in das geschlossene Zentrum mit kontrolliertem Zugang (im Folgenden: geschlossenes Lager) in Zervou untergebracht werden, vulnerabel und mehrfach traumatisiert. Viele sind vor Konflikten oder Verfolgung geflohen und waren in ihrem Heimatland oder auf ihrer Flucht massiver Gewalt ausgesetzt.

¹ geschlossene Zentren mit kontrolliertem Zugang (CCAC) oder auch Multifunktionale Aufnahme- und Identifizierungszentren (MPRIC) sind beides Bezeichnungen für dieselben Hochsicherheitsstrukturen auf Samos, Kos, Leros und Malakasa. Auf den Inseln Lesbos und Chios sollen 2023 weitere geschlossene Lager eröffnet werden.

Die Menschen berichten ÄRZTE OHNE GRENZEN, dass sie Menschenhandel, sexuelle Gewalt, Folter und körperliche Angriffe er- bzw. überlebt haben. Einige wurden bei Pushbacks von ihren Familienangehörigen getrennt oder mussten mit ansehen, wie ihre Angehörigen bei Schiffsunglücken ums Leben kamen.

Zwischen Januar und Dezember 2022 hat ÄRZTE OHNE GRENZEN 1.347 Beratungen zur psychischen Gesundheit für Flüchtlinge und Asylsuchende auf Samos durchgeführt. 43 Prozent der Patient*innen, die erstmals von uns behandelt wurden, wiesen Symptome eines psychischen Traumas auf. Die geschlossenen Lager verschlimmern ihren Gesundheitszustand. In den Beratungsgesprächen berichten die Menschen, dass sie aufgrund der Sicherheitsvorkehrungen das Gefühl haben, dafür bestraft zu werden, dass sie Schutz suchten. Aus unserer Sicht zeigt das eindeutig, dass die strukturelle Gewalt innerhalb des geschlossenen Lagers auf Samos zu zusätzlichen Stressfaktoren führt und die Menschen weiter ihrer Würde und ihrer Fähigkeit zur Heilung beraubt. Die Bewegungsfreiheit von Menschen ist zudem stark eingeschränkt: Das Registrierungsverfahren für einen Asylaussweis dauert 25 Tage oder länger, sodass alle Neuankommende faktisch für 25 Tage festgehalten werden.

Um nicht Gefahr zu laufen, erneut traumatisiert zu werden, benötigen die Menschen ein sicheres, unterstützendes und humanes Umfeld, um sich registrieren zu lassen und ihren Asylantrag zu bearbeiten. Stattdessen leben sie isoliert von ihrer Umwelt in einem faktischen Freiluftgefängnis mit doppeltem militärischen Stacheldrahtzaun, mit geschlossenem Zugangs- und Ausgangssystem mit Einweg-Drehkreuzen sowie Metalldetektoren. Diese untragbaren Bedingungen, die Überwachung und die hastigen und unklaren Asylverfahren in den geschlossenen Zentren verschlimmern frühere traumatische Erlebnisse und die psychische Verfassung der Menschen.

Unhaltbare gesundheitliche Versorgung

Seit der Eröffnung des Lagers auf Samos im September 2021 haben unsere Teams vor Ort festgestellt, dass die Gesundheitsversorgung innerhalb des Zentrums durchweg unzureichend ist, unter anderem medizinisches Personal oder medizinische Materialien den Bedarfen überhaupt nicht gerecht wurden. Seit Februar 2022 war die ärztliche Versorgung im Lager nur an einigen Tagen für wenige Stunden gesichert. ÄRZTE OHNE GRENZEN stellt regelmäßig Sachspenden für die medizinische Grundversorgung zur Verfügung und bietet seit April 2022 dreimal pro Woche mittels einer mobilen Klinik medizinische Versorgung an. Seit Beginn unserer Arbeit im April 2022 bis Dezember 2022 hat ÄRZTE OHNE GRENZEN 4.023 ärztliche Beratungen durchgeführt, einschließlich der Behandlung von Fragen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, und 90 Überlebende sexueller Gewalt speziell medizinisch betreut. Auch die fachärztliche Versorgung ist auf Samos nicht gegeben, und Patient*innen mussten sich auf Wartezeiten von bis zu mehreren Monaten bei der Verlegung in Krankenhäuser auf dem griechischen Festland einstellen. Darüber hinaus kommt es immer wieder zu Problemen mit der Wasserversorgung. Während mehrerer Wochen im Mai 2022 gab

es kein fließendes Wasser, nachdem die Wasserpumpe ausfiel. Die Bewohner*innen waren auf die Verteilung von Wasser in Flaschen und eine begrenzte Tagesmenge an fließendem Wasser angewiesen. Im Mai und Juni 2022 behandelten Teams von ÄRZTE OHNE GRENZEN ungewöhnlich viele Hautkrankheiten, die sich aufgrund mangelndem Wasser zum Waschen verschlimmerten.

„Beschleunigtes Grenzverfahren“: Unzureichende Prüfung des Schutzbedarfs

Außerdem veranschaulichen die sogenannten „beschleunigten Grenzverfahren“ in den griechischen Hotspots, dass gebotene Schutzmaßnahmen und Garantien faktisch nicht gewährleistet werden können und folglich die Chancen sinken, schutzbedürftige Menschen oder Menschen mit besonderen Bedürfnissen zu identifizieren. Dies kommt vor allem bei Gruppen vor, deren Vulnerabilität nicht leicht zu erkennen ist, wie Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Überlebenden von Gewalt. Die Offenlegung traumatischer Ereignisse ist ein langwieriger Prozess, der von spezialisiertem Personal übernommen werden muss, und den Aufbau von Vertrauen und eine sichere Umgebung erfordert. Wir hören von vielen Menschen, die in ihre Anhörung gehen, ohne dass sie Zeit hatten, rechtliche oder medizinische Hilfe in Anspruch zu nehmen oder sich auf die Anhörung vorzubereiten.

Besonders gravierend ist dabei auch, dass medizinische Gefährdungsbeurteilungen nicht konsequent oder nur oberflächlich durchgeführt werden. So wurde beispielsweise ein Patient, Überlebender von Folter, nicht als vulnerable Person identifiziert und erhielt keine Überweisung zu medizinischen oder psychologischen Diensten. Die Person ging außerdem ohne Rechtsbeistand zu ihrer Asylanhrörung und ihr Asylantrag wurde abgelehnt. Nachdem sie von ÄRZTE OHNE GRENZEN unterstützt wurde, wurde der Person nun subsidiärer Schutz gewährt. ÄRZTE OHNE GRENZEN wurde ferner wiederholt von unzureichenden Übersetzungsmöglichkeiten berichtet, was gerade bei Schilderung von traumatischen Erlebnissen besonders wichtig ist. Fälle, bei denen Menschen mit besonderen Bedürfnissen (u. a. Kinder, Opfer von Gewalt und Folter), nicht als vulnerabel eingestuft werden, und somit Schutz verweigert wird, und die nicht ausreichend medizinisch versorgt werden, sind keine Einzelfälle. Umso besorgniserregender ist, dass seit Anfang Januar 2023 der Zugang zu den geschlossenen Lagern auf den griechischen Inseln (einschließlich Samos) sowie zu allen anderen Lagern auf dem Festland auf Personal von Nichtregierungsorganisationen (NGO) beschränkt ist, das im NGO-Register des griechischen Ministeriums für Migration und Asyl registriert ist. Infolgedessen konnte eine beträchtliche Anzahl von NGO-Mitarbeiter*innen die Lager nicht betreten, somit ihrer humanitären Arbeit nicht nachkommen.

Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen und konsistent beobachteten Konsequenzen für die physische und psychische Integrität betroffener Schutzsuchender sowie deren Recht auf Zugang zu einem fairen Asylverfahren, erachtet ÄRZTE OHNE GRENZEN den Vorschlag aus der Screening- und Asylverfahrensverordnung, Vorprüfungen und Grenzverfahren entlang der gesamten EU-Außengrenze einzuführen, für äußerst gefährlich.

3. KEIN INSTRUMENTALISIERUNGSMECHANISMUS DURCH DIE HINTERTÜR

In den vergangenen zwei Jahren haben die Teams von ÄRZTE OHNE GRENZEN in [Griechenland](#), [Lettland](#), [Litauen](#), [Ungarn](#) und [Polen](#) erlebt, wie Menschen durch Maßnahmen, die der Logik der Instrumentalisierung von Migration folgen, geschädigt wurden. Es wurde politisch in Kauf genommen, dass etliche Schutzsuchende an den EU-Außengrenzen traumatisiert, verletzt wurden oder ihr Leben verloren. Mittels Ausnahmezustand wurde oftmals effektiv der Zugang zu humanitärer Hilfe verhindert und humanitäre Organisationen und deren Mitarbeiter*innen kriminalisiert. Die Teams von ÄRZTE OHNE GRENZEN waren zum Beispiel nicht in der Lage, medizinische Nothilfe zu leisten, nachdem ihnen Ende 2021 aufgrund der von der polnischen Regierung verhängten Notstandsmaßnahmen der Zugang zur militarisierten Grenzzone zwischen Polen und Belarus verwehrt wurde. Immer brutaleres Vorgehen an den europäischen See- und Landgrenzen hat in einigen Fällen zum Tod derjenigen geführt, die Sicherheit und Schutz suchten. Im Winter 2021/2022 starben mindestens [21 Menschen](#) in der Grenzregion zwischen Belarus und Polen ohne Zugang zu angemessener humanitärer Hilfe, die ihr Leben hätte retten können. In Litauen führte der Ausnahmezustand zu mehr und längeren Inhaftierungen von Asylbewerber*innen in Ausländerregistrierungszentren. ÄRZTE OHNE GRENZEN bot zwischen Januar und Mai 2022 in zwei Ausländerregistrierungszentren medizinische Grundversorgung und psychologische Unterstützung an. In dieser Zeit berichteten viele der in den Zentren festgehaltenen Personen u.a. von erniedrigender Behandlung und Gewalt durch das Wachpersonal. ÄRZTE OHNE GRENZEN wurde außerdem Zeugin, wie staatliche Grenzschützer*innen Litauens einen psychisch kranken Menschen gewaltsam zu Boden rangen und ihm Handschellen anlegten, bevor sie ihn in die Isolationshaft brachten. Ferner konnten wir feststellen, dass bei einigen Nationalitäten die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Haft verlängert wird, deutlich höher ist, ohne dass sie eine gesetzlich vorgeschriebene gerichtliche Verlängerung erhalten hätten.

Durch die Normalisierung von Notstandsnarrativen nehmen Gewalt und Pushbacks an den EU-Außengrenzen zu. In den letzten zwei Jahren haben wir gesehen, wie EU-Mitgliedsstaaten mit Ausnahmeregelungen versucht haben, Pushbacks und die gewaltsame Verweigerung des Zugangs zum jeweiligen Territorium zu rechtfertigen. Im Jahr 2022 kam es zu 8.000 Pushbacks durch litauische Grenzbeamte und zu über 4.000 Pushbacks durch lettische Grenzbeamte. ÄRZTE OHNE GRENZEN hat darauf Ende 2022 seine Projekte zur medizinischen und psychologischen Grundversorgung in Litauen und Lettland [eingestellt](#). Auch berichten uns Menschen, die wir auf den griechischen Inseln behandeln regelmäßig, dass sie an den Land- und Seegrenzen zur Türkei [mehrfach zurückgedrängt wurden](#), unter anderem dass sie in Schlauchbooten ohne Motor auf dem Meer treibend gelassen wurden. Dabei wurden sie körperlicher Gewalt oder unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ausgesetzt oder haben diese miterlebt, einschließlich Schlägen und Leibesvisitationen. Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) äußerte im Februar 2022 seine Besorgnis über ständige Berichte von Pushbacks an der griechisch-türkischen Grenze und dokumentierte über 500 derartige Vorfälle zwischen Februar 2020 und 2022.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Staaten Notlagen missbrauchen, um Schutzsuchenden ihre Rechte zu verweigern, die Bereitstellung humanitärer Hilfe zu behindern beziehungsweise humanitäre Akteure zu kriminalisieren. Vor diesem Hintergrund begrüßt es ÄRZTE OHNE GRENZEN, dass unter anderem dank Deutschlands Verhandlungsposition die Instrumentalisierungsverordnung Ende 2023 im Europäischen Rat verhindert wurde. Denn ein Ausnahmezustand, der über europäisches Recht kodifiziert ist, würde Ausnahmen von Asylrecht normalisieren und damit die Werte untergraben, die die EU zu verteidigen vorgibt.² Daher sehen wir mit Sorge, dass unter schwedischer Ratspräsidentschaft der Versuch unternommen wird, Teile der Instrumentalisierungsverordnung in andere Verordnungen, insbesondere die Krisenverordnung, zu integrieren.

4. DAS STERBEN AUF DEM MITTELMEER UND IN LIBYEN BEENDEN

Behinderung der zivilen Seenotrettung

Die [Präsenz von ÄRZTE OHNE GRENZEN](#) im zentralen Mittelmeer ist eine direkte Folge des schleichenden und beschämenden Rückzugs der zuständigen europäischen Staaten aus der Seenotrettung. Seit 2015 sind wir mit der *Geo Barents* im Mittelmeer im Einsatz und haben seitdem immer wieder beobachten müssen, wie EU-Staaten mit Verzögerung oder gar nicht auf Seenotfälle reagiert haben. Seit 2017 ist ÄRZTE OHNE GRENZEN, wie andere Nichtregierungsorganisationen auch, zunehmenden Schikanen durch staatliche Behörden Italiens ausgesetzt, einschließlich längerer Inspektionen und Festnahmen, mit dem Ziel und auch der Konsequenz, die lebensrettende Arbeit zu verhindern. Immer wieder haben unsere Teams miterleben müssen, wie EU-Akteure Informationen über Boote in Seenot nicht mit den umliegenden NGO-Schiffen geteilt haben, sondern ausschließlich mit der sogenannten libyschen Küstenwache, die Menschen auf hoher See abfängt und illegal in die [Folterlager nach Libyen](#) zurückbringt.

Diese Kriminalisierung und Erschwerung von nichtstaatlichen Such- und Rettungsorganisationen hat im Jahr 2023 ein neues Niveau erreicht. Das kürzlich in ein Gesetz umgewandelte italienische Dekret und die anschließende [Festnahme unseres Rettungsschiffs](#) sind das jüngste Beispiel dafür, wie europäische Regierungen verstärkt verwaltungsrechtliche Mittel jenseits von EU- und Seerecht in Anwendung bringen, um zivile Seenotrettung zu behindern. In Deutschland erschwert das Bundesverkehrsministerium mittels einer Verschärfung der Schiffssicherheitsverordnung wissentlich die sonst von der Bundesregierung begrüßte Arbeit ziviler Seenotrettungsorganisationen.

² Ende letzten 2022 hat ÄRZTE OHNE GRENZEN, zusammen mit anderen Organisationen, in mehreren gemeinsamen Erklärungen die Gründe gegen eine Instrumentalisierungsverordnung ausführlich dargelegt. [September 2022](#); [Dezember 2022](#).

Damit verstößt die Bundesregierung gegen ihren eigenen Koalitionsvertrag, der besagt: „*Die zivile Seenotrettung darf nicht behindert werden.*“

Angesichts der anhaltenden Kriminalisierung ziviler Seenotrettung durch Italien steht somit ein Szenario bevor, in dem zum Ende des Jahres 2023 nur noch wenige zivile Schiffe im Einsatz sein könnten. In Abwesenheit staatlich organisierter Seenotrettung werden sich folglich Schiffsunglücke, wie jenes am 26. Februar 2023 vor der italienischen Küste mit über 80 Toten, oder am 12. März 2023 vor der libyschen Küste mit 30 Menschen Toten, noch weiter häufen. Seit 2020 steigen die Zahlen der Toten und Vermissten auf dem Mittelmeer laut [Schätzungen](#) der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wieder an. Auf der Route zwischen Libyen und Italien sterben seit diesem Jahr jeden Tag knapp 10 Menschen oder werden vermisst. Dies ließe sich mit mehr Seenotrettungskapazitäten sehr wahrscheinlich vermeiden.

ÄRZTE OHNE GRENZEN fordert seit Jahren die Stärkung der europäischen Such- und Rettungsmechanismen im Mittelmeer. Deswegen ist der jüngste Vorstoß für eine europäische Rettungsmission, wie von Bundesaußenministerin Baerbock vorgebracht, sehr zu begrüßen. Der Ankündigung müssen jetzt Taten folgen. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Koordinierung und Durchführung der Seenotrettung nachkommen und ein proaktives, staatliches Seenotrettungsprogramm starten.

Illegale Rückführungen von Geretteten nach Libyen

Abertausende Migrant*innen und Geflüchtete sind seit Jahren in libyschen Foltergefängnissen und informellen Zentren [Gewalt, Missbrauch, Erpressung und Menschenhandel ausgesetzt](#). ÄRZTE OHNE GRENZEN ist eine der wenigen internationalen Nichtregierungsorganisationen, die in Libyen tätig sind. Unsere Teams bieten Geflüchteten und Migrant*innen, die in Haftzentren und Behelfsunterkünften leben, allgemeine medizinische Versorgung und psychosoziale Unterstützung an. Wir organisieren auch die Verlegung schwerstkranker Menschen in Krankenhäuser und unterstützen Menschen bei der Registrierung für die Ausreiseprogramme des UNHCR und der IOM. Aus unserer Projektarbeit in den offiziellen Haftzentren in Tripolis seit 2016 wissen wir, dass Menschen zu Tode geprügelt werden, verhungern, ihnen notwendige medizinische Versorgung verweigert wird oder Insassen vergewaltigt werden – und zwar systematisch. Auf diese Praktiken libyscher Stellen, deren Folgen für die körperliche und psychische Gesundheit und den Verlust von Menschenleben, sowie auf die damit verbundene Mitschuld der EU macht ÄRZTE OHNE GRENZEN [seit Jahren aufmerksam](#).

Uns liegen Zeugenaussagen von Menschen vor, deren Schmuggler Teil der sogenannten libyschen Küstenwache waren. Auch zeigen Berichte aus erster Hand, dass die sogenannten libysche Küstenwache an gefährlichen Abfangaktionen (z. B. Rammen von Booten) beteiligt war, bei denen durch die Aktion oder den Gebrauch von Schusswaffen Menschen getötet wurden. Im Januar 2023 drohte ein Boot der sog. libyschen Küstenwache damit, Feuer auf das Rettungsschiff von ÄRZTE OHNE GRENZEN zu eröffnen. Trotzdem hält die EU an der

Unterstützung Libyens fest. Auch Berichte der [Vereinten Nationen benennen](#) seit Jahren deutlich, dass Libyen nicht als „sicherer Ort“ im Sinne des internationalen Seerechts betrachtet werden kann und Gewalt gegen Migrant*innen, einschließlich systematischer Folter, in und außerhalb von offiziellen Haftanstalten, als Verbrechen gegen die Menschlichkeit angesehen werden können. Die sogenannte "Überwachung durch Dritte" ("third-party monitoring") der Unterstützung libyscher Autoritäten durch die EU hat willkürliche Inhaftierungen oder die Gewalt gegen Menschen, die von der libyschen Küstenwache abgefangen und anschließend in Libyen festgehalten wurden, nicht reduziert.

Für die anhaltende Gewalt, die willkürlichen Inhaftierungen und Erpressungen, denen Menschen nach der Verbringung nach Libyen ausgesetzt sind, ist die EU mit dem *EU-Aktionsplan für das zentrale Mittelmeer*, der die Unterstützung für die sogenannte libysche Küstenwache operationalisiert, weiterhin mitverantwortlich. Da Libyen kein sicherer Ort für Geflüchtete oder Migrant*innen darstellt, muss dringend das Non-Refoulement-Gebot als zwingendes Völkerrecht wieder geachtet werden. Dazu gehört das Ende der finanziellen Unterstützung der sogenannten libyschen Küstenwache und der damit einhergehenden Praxis der Rückführungen aus Seenot geretteter Menschen nach Libyen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE LAUFENDEN GEAS-REFORMEN

Die anhaltende Solidaritätskrise innerhalb der EU führt dazu, dass die Mitgliedsstaaten immer mehr Verantwortung an Nicht-EU-Länder auszulagern versuchen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten und Institutionen verschließen die Augen vor den schädlichen und regelmäßig tödlichen Folgen dieser Externalisierungs- und Abschottungspolitik. Keine der auf EU-Ebene vorgeschlagenen Reformen geht auf die Normalisierung der Gewalt und die Aushöhlung der Rechte ein, die ÄRZTE OHNE GRENZEN an den europäischen Grenzen beobachtet, und die wir und viele weitere Akteure nachvollziehbar dokumentieren und publik machen. Stattdessen bergen die Vorschläge die Gefahr, den Ausnahmezustand an den EU-Außengrenzen und Abweichungen von geltendem Recht zu institutionalisieren.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten stehen in den nächsten Monaten vor der Wahl: Entweder nehmen sie Schäden für das Leben und die Gesundheit von Menschen auf der Flucht weiterhin wissentlich in Kauf, um ihre Abschreckungs- und Externalisierungsstrategie weiter auszubauen. Oder sie leiten eine Abkehr von dieser Politik ein, hin zu einer humanen Migrations- und Grenzpolitik. Den europäischen Ländern mangelt es nicht an Wissen darüber, wie sie Migration und Flucht auf koordinierter Weise begegnen können, die Menschenwürde wahrt, das Funktionieren eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erleichtert und legale Wege stärkt.

Wir erinnern die Bundesregierung an ihren Vorsatz aus dem Koalitionsvertrag:

„Wir stehen zu unserer humanitären Verantwortung und den Verpflichtungen, die sich aus dem Grundgesetz, der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem Europarecht ergeben, um Geflüchtete zu schützen“

Dementsprechend sollte sich die deutsche Bundesregierung bei den GEAS-Verhandlungen für eine strukturelle Abkehr von der europäischen Externalisierungs- und Abschottungspolitik einsetzen. Die Verhinderung der Instrumentalisierungsverordnung hat gezeigt, dass Deutschland eine wichtige Stimme auf europäischer Ebene hat.

Für die weiteren Verhandlungen sind vier Punkte wichtig:

1. Wer für europaweit faire und einheitliche Asylverfahren mit „bessere(n) Standards für Schutzsuchende“ ist (Koalitionsvertrag 2021), muss Vorprüfungen und Grenzverfahren an EU-Außengrenzen verhindern. Unsere Erfahrung vor Ort belegt, dass Schutzbedarfe und Vulnerabilitäten von Menschen nicht adäquat erkannt und Menschen durch haftähnliche Bedingungen (re-)traumatisiert werden.
2. Wer keinen permanenten Ausnahmezustand mit Gewalt, Pushbacks und Todesopern an den EU-Außengrenzen will, muss die Instrumentalisierungsverordnung sowie ihre Zusammenlegung mit anderen Verordnungen verhindern.
3. Wer das Sterben auf dem Mittelmeer beenden will, muss sich für ein staatlich koordiniertes, europäisches Seenotrettungsprogramm einsetzen und die Vereinbarung eines Verteil- und Aufnahmeverfahrens für im Mittelmeer gerettete Flüchtlinge forcieren. Zivile Seenotrettung darf nicht behindert werden.
4. Wer das völkerrechtlich verbriefte Recht auf Asyl achtet, muss aufhören, Vereinbarungen mit Nicht-EU-Staaten zur Auslagerung von Grenzkontrollen zu schließen, die dieses Recht schwächen und aushöhlen. Stattdessen müssen sichere Wege für Menschen, die in Europa Schutz suchen, geschaffen werden, darunter Familienzusammenführung, Resettlement von Flüchtlingen, humanitäre Visa und andere ergänzende Schutzmaßnahmen sowie Antragsmöglichkeiten für Arbeit und Studium.

Ansprechperson:

Felix Braunsdorf
Humanitarian Advocacy Officer
felix.braunsdorf@berlin.msf.org
+49 1737508136

Humane Kontrolle durch Migrationspartnerschaften

Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestag
Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Gerald Knaus

27. März 2023

Inhaltsübersicht

"HUMANE KONTROLLE"	2
DAS FEHLEN EINER "HUMANEN KONTROLLE"	3
DAS FEHLEN EINER "HUMANEN KONTROLLE" 2022	4
ZWANGSRÜCKFÜHRUNGEN AUS DEUTSCHLAND	6
DER ÄRMELKANAL - EIN BLICK IN DEN EUROPÄISCHEN SPIEGEL	7
LEHREN AUS DER VERGANGENHEIT	10
HOLDING THE BOATS - AUSTRALIEN UNTER FRAZER (1980)	10
ABKOMMEN ZWISCHEN DEN USA UND KUBA 1994	12
UNHCR UND DAS MALAYSIA-ABKOMMEN (2011)	16
MERKEL-PLAN (2015)	17
DEUTSCHLAND - PARADIGMENWECHSEL?	18
DER DEUTSCHE KOALITIONSVERTRAG 2021 ÜBER MIGRATION UND FLÜCHTLINGE	18
DER ÖSTERREICHISCHE SONDERWEG	21
WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN	25

"HUMANE KONTROLLE"

Merkmale einer humanen Kontrolle von Grenzen und Migration:

Verringerung / Beendigung der irregulären Migration

Todesfälle auf See reduzieren / stoppen

Vollständige Einhaltung der EMRK und der Genfer Flüchtlingskonvention

Kein Refoulement / Pushbacks

Um den Tod auf See zu verhindern, sind zwei Dinge von entscheidender Bedeutung:

Seenotrettung

UND

möglichst wenige Menschen, die in Boote steigen.

Dazu muss **die** irreguläre Migration **reduziert bzw. gestoppt werden**.

Ankünfte **ohne Refoulement** zu verringern

UND

die Einhaltung der EMRK und der GFK erfordert:

schnelle Rückführung in einen sicheren Drittstaat.

Dies setzt ein starkes Interesse des sicheren Drittlandes an der Zusammenarbeit voraus.

UND

Fähigkeit, nach der Ankunft schnelle Entscheidungen über die Zulässigkeit zu treffen.

UND

Eine Änderung der EU-Gesetzgebung.

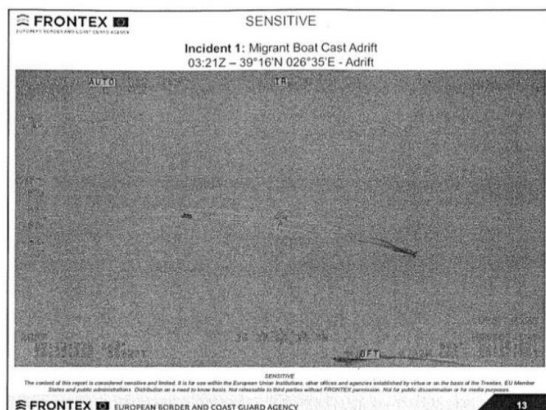
DIES macht das Geschäftsmodell der Schmuggler zunichte und sorgt für eine humane Kontrolle der Seegrenzen.

Das Fehlen einer "humanen Kontrolle"

Ägäis und Pushbacks

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
January	955	1,694	67,415	1,393	1,633	1,851	3,136
February	1,001	2,873	57,066	1,089	1,256	1,486	2,161
March	1,501	7,874	26,971	1,526	2,441	1,904	2,255
April	1,257	13,556	3,650	1,156	3,032	1,856	39
May	1,703	17,889	1,721	2,110	2,916	2,651	229
June	3,198	31,318	1,554	2,012	2,439	3,122	266
July	3,927	54,899	1,920	2,249	2,545	5,008	314
August	6,742	107,843	3,447	3,584	3,197	7,712	453
September	7,454	147,123	3,080	4,886	3,960	10,551	265
October	7,432	211,663	2,970	4,134	4,073	8,996	125
November	3,812	151,249	1,991	3,215	2,075	8,426	225
December	2,056	108,742	1,665	2,364	2,927	6,163	246
Total	41,038	856,723	173,450	29,718	32,494	59,726	9,714

Finally, they abandon the dinghy at sea, without a functioning motor, as the Frontex aircraft reports.

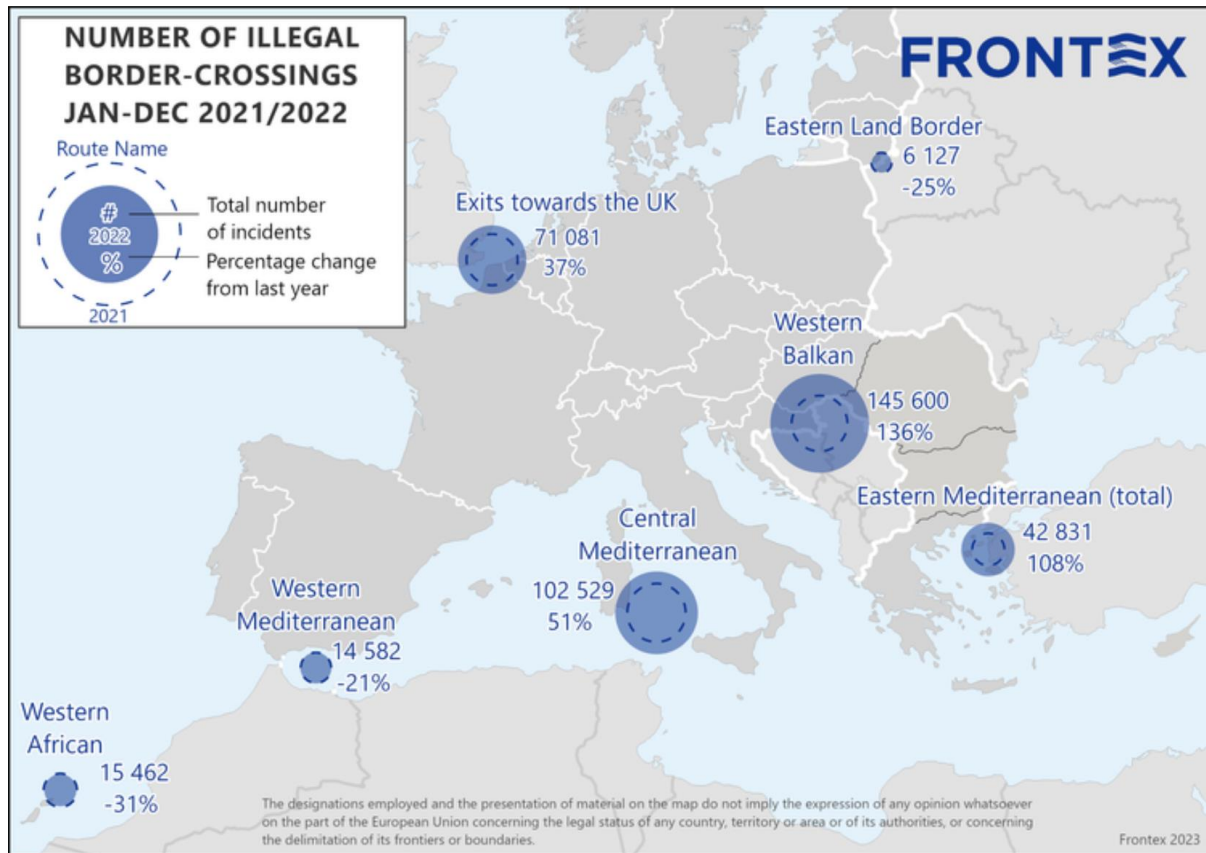


Schicksal des Frontex-Übersetzers (italienischer Staatsbürger) in Griechenland im September 2021:

"Er sagte, dass er und viele der Migranten, mit denen er festgenommen wurde, geschlagen und entkleidet wurden und dass die Polizei ihre Telefone, ihr Geld und ihre Dokumente beschlagnahmte. Seine Versuche, der Polizei mitzuteilen, wer er war, wurden mit Gelächter und Schlägen beantwortet. Er sagte, er sei in ein abgelegenes Lagerhaus gebracht worden, wo er mit mindestens 100 anderen Personen, darunter Frauen und Kinder, festgehalten wurde. Anschließend wurden sie in Gummiboote verfrachtet und über den Fluss Evros auf türkisches Gebiet gebracht."

(New York Times, 2021)

Das Fehlen einer "humanen Kontrolle" 2022



Irreguläre Grenzübertritte 2022 - Frontex¹

Land	Illegale Grenzübertritte
Westafrika	15.462
Westliches Mittelmeer	14.582
Zentraler Mittelmeerraum	102.529
Östliches Mittelmeer	42.831
Östliche Landgrenze	6.127
Westliche Balkanstaaten	145.600
Ausreise in das Vereinigte Königreich	71.081

¹ frontex.europa.eu, "[EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016](https://frontex.europa.eu/en/eu-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016)", 13. Januar 2023.

Reduzierung der irregulären Einreisen in die EU in vier Schritten 2023:

1. Verringerung der Einreisen nach Italien
2. Verringerung der Ankünfte in Griechenland
3. Verringerung der Ankünfte auf den Kanarischen Inseln
4. Verringerung der Ankünfte auf dem spanischen Festland.

Was ist erforderlich, um diese Ziele zu erreichen?

ein sicheres Drittland für Rückführungen im zentralen Mittelmeerraum

ein sicheres Drittland für Rückführungen im östlichen Mittelmeerraum

ein sicheres Drittland für Rückführungen im westlichen Mittelmeerraum

Zwangsrückführungen aus Deutschland²

	2019	2020	2021
Alle Rückführungen	22.097	10.800	11.982
- In EU/Schengen-Länder	9.571 (43%)	4.076 (38%)	4.082 (34%)
- Westliche Balkanstaaten	4.162 (19%)	2.627 (24%)	2.497 (21%)
- Georgien, Moldawien, Ukraine	1.947 (9%)	1.807 (17%)	1.893 (16%)
- Andere europäische Staaten	480 (2%)	153 (1%)	128 (1%)
- Marokko, Algerien, Tunesien	1.590 (7%)	407 (4%)	331 (3%)
- Rest der Welt	4.347 (20%)	1.730 (16%)	3.051 (25%)
Davon in das übrige Afrika	930 (4%)	348 (3%)	668 (6%)
Nigeria	404	Nigeria 101	Nigeria 207
Ghana	198	Ghana 72	Ghana 170
Gambia	80	Gambia 42	Guinea 79
Ägypten	67	Guinea 38	Ägypten 56
Senegal	30	Ägypten 27	Gambia 54
Guinea	26	Äthiopien 11	Senegal 30
Kamerun	24	Kamerun 9	Äthiopien 26
Sudan	15	Kongo, Dem.	Kamerun 7
Benin	12	Rep. 7	Mali 7
Somalia	9	Côte d'Ivoire 5	Sierra Leone 7
Kongo Dem. Rep.	7	Sudan 5	Sudan 5
Côte d'Ivoire	6	Somalia 5	Kenia 4
Uganda	6	Senegal 5	Burkina Faso 3
Kenia	6	Mali 4	Tansania 3
Äthiopien	4	Benin 3	Benin 2
Angola	4	Tansania 3	Niger 2
Tansania	3	Kenia 3	Côte d'Ivoire 1
Guinea-Bissau	3	Angola 2	Eritrea 1
Mali	3	Niger 2	Mauritius 1
Madagaskar	3	Guinea-Bissau	Simbabwe 1
Tschad	2	1	Uganda 1
Dschibuti	2	Sierra Leone 1	C.A.R. 1
Sierra Leone	2	Eritrea 1	
Niger	2	Burkina Faso 1	
Eritrea	2		
Togo	2		
Mauretanien	1		
Simbabwe	1		
Südafrika	1		
Burkina Faso	1		
Mauritius	1		
Sambia	1		
Namibia	1		
Gabun	1		

2

Deutscher Bundestag, [Abschiebungen und Ausreisen 2019, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linken](#), [Abschiebungen und Ausreisen 2020, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linken](#), [Abschiebungen und Ausreisen 2021, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linken](#).

Der Ärmelkanal - ein Blick in den europäischen Spiegel



Die Zahlen sind bemerkenswert, und sie sind schnell gestiegen. Im Jahr 2018 überquerten weniger als 300 irreguläre Migranten den Ärmelkanal von Frankreich in das Vereinigte Königreich (VK). Im Jahr 2022 waren es 46.000. Die Zahl steigt weiter an und könnte in diesem Jahr 60.000 oder mehr erreichen.

Irreguläre Bootsüberfahrten im Kanal³

Jahr	Personen
2018	299
2019	1.843
2020	8.466
2021	28.526
2022	45.756

Hinter diesen Zahlen verbirgt sich eine wilde und gefährliche Realität. Zwei europäische Demokratien sind nicht in der Lage, die Kontrolle über eine Grenze auszuüben, die sich unter ihren Augen in einen regelrechten Tatort verwandelt hat. Schmuggler, die Tausende von Euro verlangen, setzen Männer, Frauen und Kinder in instabile Schlauchboote, manchmal bei schlechtem Wetter. Hunderte von britischen und französischen Polizisten, Grenz- und Küstenwächtern versuchen, sie aufzuhalten. Dazwischen befinden sich Menschen wie Maryam Nuri Mohamed Amin, eine 24-Jährige aus einer friedlichen Stadt im Nordirak, die ihr Leben an einem frühen Morgen im November 2021 in die Hände solcher Schmuggler legte und im eiskalten Wasser ertrank, als ihr Boot entleert wurde. Maryams Motiv war Liebe: Nachdem sie ein Visum für Italien erhalten hatte, wollte sie zu ihrem Verlobten ziehen, der im Vereinigten Königreich lebte.⁴ Stattdessen wurde ihr toter Körper an trauernde Verwandte im Irak zurückgegeben.⁵ An diesem Tag sprach der französische Innenminister Gérald Darmanin von einer "absoluten Tragödie, die uns mit Wut erfüllt".⁶ 31 Menschen starben bei einem Unfall.⁷ Ansonsten aber war es "ein Tag wie jeder andere" (Darmanin) am Ärmelkanal. 780 französische

³ Innenministerium, [Irreguläre Migration in das Vereinigte Königreich](#).

⁴ BBC, "[Kanal-Katastrophe: Kurdische Frau als erstes Opfer identifiziert](#)", 28. November 2021.

⁵ France 24, "[In Irakisch-Kurdistan trauert die Familie um das Opfer des tödlichen Schiffsunglücks im Ärmelkanal](#)", 29. November 2021.

⁶ New York Times, "[Mindestens 27 Tote nach dem Kentern eines Migrantenboots im Ärmelkanal](#)", 24. November 2021.

⁷ The Guardian, "[A timeline of migrant channel crossing deaths since 2019](#)", 14. Dezember 2022.

Polizeibeamte überwachten an jenem Mittwoch die Küstenlinie.⁸ Die britische Seeschiffahrts- und Küstenwache wurde an diesem Tag 90 Mal alarmiert, und 250 Menschen überquerten den Ärmelkanal in wackeligen Booten.⁹

Seitdem ist die Situation außer Kontrolle geraten. Im August 2022 überquerten fast 1.300 Menschen an einem einzigen Tag den Ärmelkanal. Im Jahr 2022 überquerten viel mehr Menschen den Ärmelkanal, um ins Vereinigte Königreich zu gelangen, als den Atlantik und das westliche Mittelmeer, um von Afrika nach Spanien zu gelangen. Im Januar und Februar 2023 überquerten etwa 3.000 Menschen den Kanal. Das waren mehr als doppelt so viele wie im gleichen Zeitraum des Vorjahres.¹⁰ Wenn nichts unternommen wird, um die Situation im Jahr 2023 zu ändern, werden noch viel mehr Menschen den Kanal überqueren und noch mehr Menschen werden sterben.

Wenn es jedoch eine Außengrenze der Europäischen Union gibt, an der es möglich sein sollte, sofort zu zeigen, *wie* eine humane Kontrolle der irregulären Migration funktionieren könnte, dann ist es hier, im Ärmelkanal. Sowohl das Vereinigte Königreich als auch Frankreich sind wohlhabende Demokratien, die auf Rechtsstaatlichkeit basieren und für Asylsuchende sicher sind. Was fehlt, ist der richtige Plan.

⁸ The Telegraph, "[Der Tag, an dem uns das Glück verließ: Wie sich die Tragödie der Migranten im Ärmelkanal abspielte](#)", 24. November 2021.

⁹ New York Times, "[Mindestens 27 Tote nach dem Kentern eines Migrantenboots im Ärmelkanal](#)", November 2021.

¹⁰ UK Home Office, "[Migranten in kleinen Booten beim Überqueren des Ärmelkanals entdeckt](#)"

Der Kanal 40.000 Plan

In diesem Papier wird ein Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und Frankreich skizziert, das unmittelbare Auswirkungen hätte und die Zahl der Überfahrten von irregulären Migranten und Asylbewerbern über den Ärmelkanal verringern würde. Es zielt darauf ab, die Kontrolle wiederherzustellen und dabei das Völkerrecht und die Europäische Menschenrechtskonvention in vollem Umfang zu respektieren.

Wir schlagen Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich, Frankreich und anderen interessierten EU-Mitgliedstaaten vor, um eine Erklärung zum Ärmelkanal zu erreichen, die auf den folgenden Grundsätzen beruht:

- Das Vereinigte Königreich bietet an, in den nächsten drei Jahren jährlich bis zu 40.000 anerkannte Flüchtlinge oder Asylbewerber aufzunehmen, die (familiäre) Bindungen im Vereinigten Königreich haben. Es sollte möglich sein, diese legalen Wege nach Großbritannien aus Frankreich und anderen EU-Ländern zu beantragen.
- Frankreich erklärt sich bereit, alle Personen, die sein Hoheitsgebiet irregulär verlassen, ab einem bestimmten Datum in das Vereinigte Königreich zurückzunehmen. Es obliegt den Behörden des Vereinigten Königreichs, Entscheidungen über die Unzulässigkeit zu treffen, die der Tatsache Rechnung tragen, dass Frankreich ein sicheres Drittland ist. Ziel dieser Rückführungen ist es, alle Anreize für den Versuch einer irregulären Einreise in das Vereinigte Königreich zu beseitigen, und zwar unter Einhaltung des britischen und internationalen Rechts.
- Deutschland und andere Mitgliedstaaten, die eine solche Regelung unterstützen - wie die Niederlande, Belgien und Dänemark - sollten sich dieser Erklärung anschließen können.

In diesem Papier wird erläutert, dass eine solche Zusammenarbeit im Interesse des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Deutschlands und anderer EU-Länder sowie des UNHCR und von Flüchtlingsrechtsorganisationen liegt. Angesichts der Zunahme gewaltsamer Pushbacks und tödlicher Grenzen in der EU und weltweit würde eine solche Zusammenarbeit einen Paradigmenwechsel hin zu einer humanen Migrationskontrolle markieren, wie sie auch im Koalitionsvertrag der deutschen Regierung von 2021 festgeschrieben ist.

LEHREN AUS DER VERGANGENHEIT

Holding the Boats - Australien unter Fraser (1980)

Malcolm Fraser, Australiens konservativer Premierminister von 1975 bis 1983, "stoppte" Flüchtlingsboote, indem er mit Zehntausenden von Flüchtlingen aus benachbarten südostasiatischen Ländern zusammenarbeitete und sie umsiedelte. Bis zu seinem Tod im Jahr 2015 war Fraser ein scharfer Kritiker der Nauru-Politik seiner Nachfolger.¹¹

Australischen Regierungen ist es in den letzten 50 Jahren dreimal gelungen, die Zahl der in Booten nach Australien kommenden Menschen drastisch zu reduzieren: 2001 und 2013 mit den Lagern auf Nauru und Manus sowie ab 1980 durch die Politik von Malcolm Fraser. Von 1976 bis 1979 erreichten 2029 vietnamesische Bootsflüchtlinge Australien, aber in den Jahren danach kamen kaum noch Boote an.

Meinungsumfragen im Jahr 1979 zeigten Fraser, dass die Mehrheit der Australier die Neuansiedlung einer "begrenzten Anzahl" von Flüchtlingen im Rahmen eines geordneten Verfahrens befürwortete.¹² Gleichzeitig wusste seine Regierung, wie wichtig es war, die Kontrolle über die irreguläre Migration sicherzustellen. Denn schon damals versetzten selbst geringe Zahlen irregulärer Ankömmlinge die Bevölkerung in Alarmbereitschaft. Die Notfallpläne der Regierung sahen Maßnahmen vor, die alle in den folgenden Jahren ergriffen wurden: Bootsflüchtlinge auf unbestimmte Zeit in abgelegenen Gebieten mit minimaler Versorgung festzuhalten oder ihnen die Erlaubnis zum Anlegen zu verweigern. Im Jahr 1979 geschah dies jedoch nicht.

Australien unter Fraser: "Holding the boats" ¹³

Irreguläre Ankünfte	
1976	111
1977	868
1978	746
1979	304
1980	0
1981	30
1982	0
1983	0
1984	0
1985	0
1986	0
1987	0
1988	0
1989	26

Fraser beschloss, mit den Transitländern zusammenzuarbeiten. Er bot den Regierungen von Malaysia und Indonesien an, Flüchtlinge in Australien anzusiedeln, wenn sie im Gegenzug die Boote daran hindern, nach Australien zu fahren. Der damalige Einwanderungsminister Fraser

¹¹ Foto: Wikimedia Commons / Commonwealth of Australia 2011

¹² Claire Higgins, *Asylum by Boat: Origins of Australia's Refugee Policy* (2017), 35.

¹³ Janet Phillips und Sozialpolitik, "Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics", Parliamentary library, Research Paper Series, 17. Januar 2017, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/BoatTurnbacks.

bezeichnete es als "naiv", anzunehmen, dass Erstaufnahmeländer wie Malaysia "das australische Ziel, Flüchtlinge - vielleicht auf unbestimmte Zeit - festzuhalten, bis eine internationale Neuansiedlung organisiert werden kann, wohlwollend betrachten würden".¹⁴

Es gibt ein faszinierendes Buch der australischen Historikerin Claire Higgins über diese Zeit und die internen Diskussionen in Frasers Regierung. Darin beschreibt sie, dass damals auch Formen der Abschreckung erwogen, dann aber verworfen wurden. Allerdings erklärte der Migrationsminister in fast jeder Pressemitteilung, dass die australische Regierung "alles unter Kontrolle" habe. Im Januar 1978 betonte er, dass Australien eine strengere Politik gegenüber Bootsflüchtlingen verfolgen würde, sollten diese zu einem größeren Phänomen werden.¹⁵¹⁶ Higgins zeigt auch, dass die USA und Australien potenzielle Flüchtlingsboote in den Häfen der Transitländer heimlich beschädigten, um die Weiterreise unmöglich zu machen.¹⁷

Die Politik der großzügigen Aufnahme von Flüchtlingen wurde also auch dadurch ermöglicht, dass irreguläre Boote gestoppt wurden. Zwischen 1981 und 1989 erreichte kein einziges Boot Australien irregulär.

¹⁴ Claire Higgins, 105.

¹⁵ Claire Higgins, 46. Zu dieser Zeit an den Wahlurnen: 35.

¹⁶ Claire Higgins, 31.

¹⁷ Claire Higgins, 102.

Abkommen zwischen den USA und Kuba 1994

Am 13. Juli 1994 kaperte eine Gruppe von Kubanern einen 115 Jahre alten Schlepper und fuhr nach Florida. Die kubanische Polizei rammte das Boot und siebenunddreißig Menschen ertranken. Es folgten weitere Entführungen, um in die USA zu gelangen.

Am 11. August 1994 verkündete der kubanische Präsident Fidel Castro, dass die kubanische Polizei keine Ausreisewilligen mehr aufhalten werde, es sei denn, es handele sich um Flugzeugentführer. Er gab der US-Migrationspolitik die Schuld: "Je weniger Visa[die USA] für legale Reisen erteilten, desto mehr illegale Einreisen gab es."¹⁸ Innerhalb weniger Tage stiegen Tausende von Kubanern in kleine Boote, Flöße und sogar in Autos, die mit Pontons ausgestattet waren. Die Balsero-Krise (*Balsero* bedeutet Floß) hat begonnen. Die Reaktion in den USA war Panik.

Der Gouverneur von Florida forderte die US-Regierung auf, den Flößern die Einreise zu verweigern. Die US-Küstenwache fing sie auf See ab. Es war nicht möglich, sie zurückzudrängen - die Flöße waren kaum schwimmfähig. Es war auch unmöglich, sie ohne die Zustimmung der kubanischen Regierung zurückzuschicken.

Am 19. August 1994 verkündete Clinton die Ziele der US-Politik: Leben retten, Asylanträge prüfen und alle Migranten ohne Asylantrag auf dem US-Marinestützpunkt Guantanamo an der Grenze zu Kuba festhalten. Die Geretteten würden so lange in Guantanamo bleiben, bis ein Drittland sie aufnimmt:

"Heute habe ich angeordnet, dass illegale Flüchtlinge aus Kuba nicht in die Vereinigten Staaten einreisen dürfen. Auf See gerettete Flüchtlinge werden zu unserem Marinestützpunkt in Guantanamo gebracht, während wir die Möglichkeit anderer sicherer Zufluchtsorte in der Region prüfen."¹⁹

Diese Politik war ein völliger Fehlschlag. Am 18. August, dem Tag vor Clintons Ankündigung, rettete die US-Küstenwache 535 Flößer aus dem Meer. Am 23. August, fünf Tage später, wurden 3.253 aufgegriffen. Guantanamo füllte sich schnell. Die Spannungen stiegen. Kein Land meldete sich freiwillig, um den USA zu helfen. Panama erklärte sich bereit, einige Personen für eine begrenzte Zeit aufzunehmen. Spanien erklärte sich bereit, 72 Personen aufzunehmen.²⁰ Es wurde schnell klar, dass die USA diese Krise ohne die Kooperation Kubas nicht lösen konnten.

Am 22. August 1994 verkündete der US-Außenminister, dass die US-Regierung "bereit sei, mit der kubanischen Regierung über legale Auswanderung zu sprechen". Kurz darauf begannen geheime Gespräche zwischen den beiden Regierungen - unter Vermittlung von Jimmy Carter, dem mexikanischen Präsidenten Carlos Salinas de Gortari und dem Schriftsteller Gabriel Garcia Marquez. Kuba hatte klare Vorstellungen davon, was es wollte und wo es sich betrogen fühlte. 1984 hatte US-Präsident Reagan den Kubanern 20.000 Einwanderungsvisa pro Jahr versprochen. Dieses Versprechen wurde nie eingelöst. Fidel Castro beschwerte sich darüber,

¹⁸ Interview mit Castro im Radio- und Fernsehnetz von Havanna am 25. August 1994 (vollständige Abschrift in englischer Sprache [hier](#) verfügbar).

¹⁹ U.S. Government Publishing Office, "[Weekly Compilation of Presidential Documents Volume 30-Number 33](#)", S. 15.

²⁰ *The Washington Post*, "[Die USA beginnen damit, kubanische Flüchtlinge aus Panama zum Marinestützpunkt Guantanamo zu fliegen](#)"

dass die USA "in den acht Jahren seit dem Abkommen 160.000 Visa hätten ausstellen sollen, aber nur 11.222 ausstellten." ²¹

Am 9. September 1994 gaben die beiden Regierungen eine einseitige gemeinsame Erklärung ab. Die USA verpflichteten sich:

"sicherzustellen, dass die legale Einwanderung aus Kuba in die Vereinigten Staaten mindestens 20.000 Kubaner pro Jahr beträgt, unmittelbare Verwandte von US-Bürgern nicht eingerechnet." ²²

Kuba verpflichtete sich dazu:

"auf jede erdenkliche Weise wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um unsichere Abflüge zu verhindern, und dabei vor allem überzeugende Methoden anzuwenden". ²³

Es akzeptierte die Rücknahme *der in Guantanamo inhaftierten Personen*, die freiwillig zurückkehrten:

"Die Vereinigten Staaten und die Republik Kuba sind übereingekommen, dass die freiwillige Rückkehr kubanischer Staatsangehöriger, die am oder nach dem 19. August 1994 in den Vereinigten Staaten oder in sicheren Zufluchtsorten außerhalb der Vereinigten Staaten eingetroffen sind, weiterhin auf diplomatischem Wege geregelt wird." ²⁴

Um die jährliche Quote zu erfüllen, wurde eine "Visalotterie" eingeführt.²⁵ Um an der Lotterie teilnehmen zu können, musste der Antragsteller zwischen 18 und 55 Jahre alt sein und "mindestens zwei der drei grundlegenden Qualifikationen für dieses Programm erfüllen (High-School-Abschluss, drei oder mehr Jahre Berufserfahrung, in den Vereinigten Staaten lebende Verwandte)."²⁶ Diejenigen, die über die Lotterie ein Visum erhalten, dürfen ihre Familien mitbringen.

Die Zahl der Menschen, die das Meer überqueren, ging nach dem Abkommen drastisch zurück. Am 10. September 1994 rettete die Küstenwache 1.004. Am 12. September 283. Am 14. September 17. Und am 18. September gar keine.²⁷ Die Erklärung von 1994 ließ jedoch das Problem von Guantanamo ungelöst, wo nur wenige nach Kuba zurückkehren wollten. Der US-Marinestützpunkt war zu einem Gefangenenlager geworden, in dem 21.000 kubanische Flößer festgehalten wurden. Die Kommandanten berichteten von "Massenfrustration, Gewalt und sogar Selbstmorden". Einige spritzten sich "Dieselkraftstoff in die Venen ... in der Hoffnung, in die Vereinigten Staaten transportiert zu werden, um dort in einem Krankenhaus behandelt zu werden." ²⁸

Morton Halperin im Weißen Haus, der die Inhaftierungspolitik im Nationalen Sicherheitsrat entwickelt hatte, vertrat die Ansicht, dass die einzige Möglichkeit, die Insassen von

²¹ Interview mit Castro im Radio- und Fernsehnetz von Havanna am 25. August 1994 (vollständige Abschrift in englischer Sprache [hier](#) verfügbar).

²² *Los Angeles Times*, [Text der gemeinsamen Erklärung zu Flüchtlingen](#).

²³ *Los Angeles Times*, [Text der gemeinsamen Erklärung zu Flüchtlingen](#).

²⁴ *Los Angeles Times*, [Text der gemeinsamen Erklärung zu Flüchtlingen](#).

²⁵ U.S. Department of State, "[Lotterie \(Sonderprogramm für kubanische Migration\)](#)".

²⁶ U.S. Department of State, "[Lotterie \(Sonderprogramm für kubanische Migration\)](#)".

²⁷ William LeoGrande und Peter Kornbluh, *Back channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, University of North Carolina Press, 2015, S. 295.

²⁸ William LeoGrande und Peter Kornbluh, *Back channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, University of North Carolina Press, 2015, S. 296.

Guantanamo in die USA aufzunehmen, die gleichzeitige Ankündigung sei, dass "wir von nun an Menschen nach Kuba zurückschicken".²⁹ Am **2. Mai 1995 wurde eine zweite gemeinsame Erklärung der USA und Kubas** veröffentlicht. Die USA erklärten sich bereit, alle in Guantanamo festgehaltenen Personen in die USA einzulassen.³⁰ Sie kündigten außerdem an, dass kubanische Flößer von nun an direkt nach Kuba zurückgeschickt werden würden. Asylanträge würden vor der Rückführung geprüft werden:

"Kubaner, die auf See aufgegriffen werden, werden nicht mehr in den sicheren Hafen von Guantanamo Bay gebracht, sondern nach Kuba zurückgeschickt, wo sie auf legalem Wege bei der U.S. Interests Section einen Antrag auf Einreise in die Vereinigten Staaten stellen können. Bei der Erörterung dieser Ankündigung erklärte der Generalstaatsanwalt, dass Maßnahmen ergriffen würden, um sicherzustellen, dass Personen, die ein echtes Schutzbedürfnis geltend machen, das ihrer Meinung nach nicht durch einen Antrag bei der US-Interessenabteilung befriedigt werden kann, vor ihrer Rückführung nach Kuba geprüft würden."³¹

Die Erklärung hat funktioniert.³²

Von der US-Küstenwache auf See abgefangene Kubaner³³

1994	38.560
1995	525
1996	411
1997	421
1998	903
1999	1.619
2000	1.000

Auch die USA sind ihren Verpflichtungen nachgekommen:

An Kubaner erteilte US-Visa³⁴

1991	1.376
1992	910
1993	964
1994	544
1995	26.453
1996	15.700
1997	15.899
1998	15.787

²⁹ William LeoGrande und Peter Kornbluh, *Back channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, University of North Carolina Press, 2015, S. 297.

³⁰ ["Gemeinsame Erklärung mit der Republik Kuba zur Normalisierung der Migration, 2. Mai 1995".](#)

³¹ [United States General Accounting Office, "Report to Congressional Requesters - U.S. Response to the 1994 Cuban Migration Crisis".](#)

³² Die höchste Zahl seit der Erklärung von 1994 wurde 2016 erreicht: 5.228. Dies geschah höchstwahrscheinlich in Erwartung von Obamas Beendigung der Politik des "nassen Fußes, trockenen Fußes". Nach Obamas Ankündigung am 12. Januar 2017 sanken die Zahlen drastisch.

³³ Jorge I. Domínguez, Rafael M. Hernández, und Lorena G. Barbería, Hrsg. *Debating U.S.-Cuban Relations. How Should We Now Play Ball?* Routledge, 2017, S. 210.

³⁴ Jorge I. Domínguez, Rafael M. Hernández, und Lorena G. Barbería, Hrsg. *Debating U.S.-Cuban Relations. How Should We Now Play Ball?* Routledge, 2017, S. 208.

1999	24,149
2000	21,228

UNHCR und das Malaysia-Abkommen (2011)



Monday 25 July 2011

UNHCR Statement on the Australia-Malaysia Arrangement

GENEVA – UNHCR notes the signature today of a bilateral Arrangement between Australia and Malaysia on transfer and resettlement.

UNHCR is not a signatory to the Arrangement, however it appreciates that both Governments have consulted with the Office.

UNHCR's preference has always been an arrangement which would enable all asylum-seekers arriving by boat into Australian territory to be processed in Australia. This would be consistent with general practice.

The current Arrangement worked out by both parties takes a different approach. It responds to the particular domestic and regional context of the asylum and migration situation in the Asia-Pacific region, which includes the need to address people smuggling challenges and, in particular, to prevent further loss of life at sea.

UNHCR hopes that the Arrangement will in time deliver protection dividends in both countries and the broader region. It also welcomes the fact that an additional 4000 refugees from Malaysia will obtain a durable solution through resettlement to Australia. The potential to work towards safe and humane options for people other than to use dangerous sea journeys are also positive features of this Arrangement. In addition, the Malaysian Government is in discussions with UNHCR on the registration of refugees and asylum-seekers under the planned Government programme announced in June on the registration of all migrant workers.

The Arrangement and its implementing guidelines contain important protection safeguards, including respect for the principle of *non-refoulement*; the right to asylum; the principle of family unity and best interests of the child; humane reception conditions including protection against arbitrary detention; lawful status to remain in Malaysia until a durable solution is found; and the ability to receive education, access to health care, and a right to employment.

The critical test of this Arrangement will now be in its implementation both in Australia and Malaysia, particularly the protection and vulnerability assessment procedures under which asylum-seekers will be assessed in Australia prior to any transfer taking place.

UNHCR will continue to monitor and review progress, remaining engaged with the parties to ensure the protection safeguards are implemented in practice as the two governments bring this Arrangement into effect.

Communications
and Public Information
Service

HQPI00
P.O. Box 2500
CH-1211 Geneva 2

Tel (41 22) 739 85 02
Fax (41 22) 739 73 14
www.unhcr.org



Merkel-Plan (2015)

Der Merkel-Plan: Ein Vorschlag zur Lösung der syrischen Flüchtlingskrise

Kontrolle wiederherstellen; Mitgefühl bewahren

Ein Vorschlag für die syrische Flüchtlingskrise

4. Oktober 2015

Der Merkel-Plan

In diesem Papier wird dargelegt, wie ein Abkommen zwischen Deutschland und der Türkei eine unmittelbare und dramatische Auswirkung auf die syrische Flüchtlingskrise haben könnte. Es würde die Kontrolle über die südöstliche Grenze Europas wiederherstellen, ohne das Mitgefühl für die Flüchtlinge zu opfern. Doch mit dem Wiedererstarken der extremen Rechten in ganz Europa schließt sich das Zeitfenster für entschlossenes Handeln schnell.

Wir schlagen eine sofortige Vereinbarung zwischen Deutschland und der Türkei über die folgenden Punkte vor:

- Deutschland sollte sich bereit erklären, 500.000 in der Türkei registrierten syrischen Flüchtlingen in den kommenden 12 Monaten Asyl zu gewähren.
- Deutschland rechnet schon jetzt mit einer hohen Zahl von Flüchtlingen, die in Deutschland ankommen werden. Doch anstatt darauf zu warten, dass sie die gefährliche Reise über die Ägäis und den westlichen Balkan antreten, sollte Deutschland die Anträge der Türkei in einem fairen und geordneten Verfahren annehmen und den erfolgreichen Antragstellern einen sicheren Transport anbieten. Das Angebot sollte sich auf syrische Flüchtlinge beschränken, die bereits bei den türkischen Behörden registriert sind, um keine Anreize für neue Migrationsströme in die Türkei zu schaffen. Andere EU-Mitgliedstaaten sollten sich dem anschließen.
- Im Gegenzug sollte sich die Türkei bereit erklären, ab einem bestimmten Datum alle neuen Migranten, die Griechenland von ihrem Hoheitsgebiet aus erreichen, zurückzunehmen. Dies würde die Flut der Boote, die die Ägäis überqueren, schnell auf ein Rinnsal reduzieren.
- Deutschland sollte sich bereit erklären, der Türkei zu helfen, im Jahr 2016 visumfrei zu reisen.

Das Papier erläutert, wie die verschiedenen praktischen und rechtlichen Aspekte dieses Abkommens gelöst werden könnten. Es wird erklärt, warum angesichts der eskalierenden antimigrantischen und antimuslimischen Rhetorik von rechtsextremen Parteien in ganz Europa eine baldige Lösung im vitalen Interesse sowohl Deutschlands als auch der Türkei liegt.

DEUTSCHLAND - PARADIGMENWECHSEL?

Der deutsche Koalitionsvertrag 2021 über Migration und Flüchtlinge

"Wir wollen einen Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik gestalten, der einem modernen Einwanderungsland gerecht wird. Dafür brauchen wir einen Paradigmenwechsel:

Mit einer aktiven und ordnenden Politik wollen wir Migration vorausschauend und realistisch gestalten. Wir werden irreguläre Migration reduzieren und reguläre Migration ermöglichen. Wir stehen zu unserer humanitären Verantwortung und den Verpflichtungen, die sich aus dem Grundgesetz, der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem Europarecht ergeben, um Geflüchtete zu schützen und Fluchtursachen zu bekämpfen.

Aufenthalts- und Bleiberecht

Der bisherigen Praxis der Kettenduldungen setzen wir ein Chancen-Aufenthaltsrecht entgegen: Menschen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland leben, nicht straffällig geworden sind und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen, sollen eine einjährige Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten können, um in dieser Zeit die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht zu erfüllen (insbesondere Lebensunterhaltssicherung und Identitätsnachweis gemäß §§ 25 a und b AufenthG).

...

Nicht jeder Mensch, der zu uns kommt, kann bleiben. Wir starten eine Rückführungsoffensive, um Ausreisen konsequenter umzusetzen, insbesondere die Abschiebung von Straftätern und Gefährdern. Der Bund wird die Länder bei Abschiebungen künftig stärker unterstützen. Wir werden unserer besonderen humanitären Verantwortung gerecht und Kinder und Jugendliche grundsätzlich nicht in Abschiebehaft nehmen. Die freiwillige Ausreise hat stets Vorrang. Die staatliche Rückkehrförderung für Menschen ohne Bleiberecht wollen wir finanziell besser ausstatten. Um freiwillige Ausreisen zu fördern, wollen wir staatliche und unabhängige Rückkehrberatung systematisieren und stärken. Wir streben an, dass die zuständige oberste Bundesbehörde für einzelne Herkunftsländer einen temporären nationalen Abschiebestopp erlassen kann.

Asylanträge aus Ländern mit geringen Anerkennungsquoten werden zur Verfahrensbeschleunigung priorisiert.

Europäische und internationale Flüchtlingspolitik

Wir wollen neue praxistaugliche und partnerschaftliche Vereinbarungen mit wesentlichen Herkunftsländern unter Beachtung menschenrechtlicher Standards schließen. Diese Vereinbarungen sollen ein Gesamtkonzept umfassen wie z. B. den Ausbau von wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Technologie-Transfer, Visa-

Erleichterungen, Qualifizierungsmaßnahmen für den deutschen Arbeitsmarkt, Jobbörsen und die Zusammenarbeit bei der Rückkehr abgelehnter Asylsuchender. Der Abschluss möglicher Abkommen wird nicht von finanzieller Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit abhängig gemacht. Zur Gestaltung solcher Migrationsabkommen setzt die Bundesregierung einen Sonderbevollmächtigten ein.

... Wir wollen irreguläre Migration wirksam reduzieren und Ursachen für die lebensgefährliche Flucht bekämpfen. Wir wollen die illegalen Zurückweisungen und das Leid an den Außengrenzen beenden.

Der Asylantrag von Menschen, die in der EU ankommen oder bereits hier sind, muss inhaltlich geprüft werden. Die EU und Deutschland dürfen nicht erpressbar sein. Wir wollen verhindern, dass Menschen für geopolitische oder finanzielle Interessen instrumentalisiert werden. Deshalb setzen wir uns für rechtsstaatliche Migrationsabkommen mit Drittstaaten im Rahmen des Europa- und Völkerrechts ein. Wir werden hierfür prüfen, ob die Feststellung des Schutzstatus in Ausnahmefällen unter Achtung der GFK und EMRK in Drittstaaten möglich ist.

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen funktionierenden EU-Asylsystem wollen wir mit einer Koalition der aufnahmebereiten Mitgliedstaaten vorangehen und aktiv dazu beitragen, dass andere EU-Staaten mehr Verantwortung übernehmen und EU-Recht einhalten. Die Aufnahmebereitschaft in Deutschland und der EU wollen wir stützen und fördern.

Es ist eine zivilisatorische und rechtliche Verpflichtung, Menschen nicht ertrinken zu lassen. Die zivile Seenotrettung darf nicht behindert werden. Wir streben eine staatlich koordinierte und europäisch getragene Seenotrettung im Mittelmeer an und wollen mit mehr Ländern Maßnahmen wie den Malta- Mechanismus weiterentwickeln. Wir streben eine faire Verantwortungsteilung zwischen den Anrainerstaaten des Mittelmeers bei der Seenotrettung an und wollen sicherstellen, dass Menschen nach der Rettung an sichere Orte gebracht werden.

...

Besonders in der Verantwortung stehende Aufnahme- und Transitländer von Geflüchteten wollen wir dauerhaft unterstützen, um für die Menschen und die aufnehmenden Gemeinden nachhaltige Perspektiven zu schaffen. Wir werden unseren Beitrag zu einer verlässlichen Finanzierung humanitärer Organisationen leisten.

Wir werden die geordneten Verfahren des Resettlement anhand der vom UNHCR gemeldeten Bedarfe verstärken. Wir werden ein humanitäres Aufnahmeprogramm des Bundes in Anlehnung an die bisher im Zuge des Syrien-Krieges durchgeführten Programme verstetigen und diese jetzt für Afghanistan nutzen.

Wir werden unsere Verbündeten nicht zurücklassen. Wir wollen diejenigen besonders schützen, die der Bundesrepublik Deutschland im Ausland als Partner zur Seite standen und sich für Demokratie und gesellschaftliche Weiterentwicklung eingesetzt haben. Deswegen werden wir das Ortskräfteverfahren so reformieren,

dass gefährdete Ortskräfte und ihre engsten Familienangehörigen durch unbürokratische Verfahren in Sicherheit kommen."

DER ÖSTERREICHISCHE SONDERWEG

Welche EU-Länder gewährten im Jahr 2022 den meisten Schutz? Jährliche Daten sind bei Eurostat noch nicht verfügbar, aber wir können die ersten drei Quartale, d. h. Januar bis September 2022, betrachten.

Nachfolgend finden Sie zwei Tabellen, eine für "positive Entscheidungen insgesamt", die auch den humanitären Schutz einschließt, eine Kategorie, die nicht von allen Ländern gewährt wird, und eine nur für den Genfer Status und den subsidiären Schutzstatus.

Insgesamt gewährter Schutz Jan-Sept 2022 (Genfer Status, subsidiärer und humanitärer Schutz)

Mitgliedsstaat	Insgesamt	Pro 1 Million Einwohner
Österreich	12.255	1.365
Griechenland	14.370	1.355
Luxemburg	755	1.170
Deutschland	95.745	1.150
Estland	1.075	807
Niederlande	11.785	670
Belgien	7.290	627
Irland	2.980	589
Bulgarien	3.720	544
Zypern	460	508
Spanien	23.390	493
Frankreich	26.180	386
Italien	19.665	333
Schweden	2.320	222
Malta	105	202
Finnland	835	150
Lettland	170	91
Litauen	220	78
Slowenien	160	76
Polen	2.670	71
Dänemark	285	49
Rumänien	745	39
Portugal	345	33
Tschechische Republik	250	24
Slowakei	60	11
Kroatien	20	5
Ungarn	25	3
EU-27	227.875	510

Quelle: Eurostat Data Browser, ["Erstinstanzliche Entscheidungen über Anträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht - vierteljährliche Daten"](#), MIGR_ASYDCFSTQ, Zugriff am 1. Februar 2023.

Status nach der Genfer Konvention und subsidiärer Schutzstatus von Januar bis September 2022

Mitgliedsstaat	Insgesamt	Pro 1 Million Einwohner
Griechenland	14.370	1.355
Österreich	12.025	1.339
Luxemburg	760	1.178
Deutschland	74.100	890
Estland	1.080	811
Niederlande	11.080	630
Belgien	7.290	627
Bulgarien	3.715	543
Zypern	455	503
Frankreich	26.180	386
Irland	1.105	218
Spanien	10.355	218
Italien	11.525	195
Schweden	1.965	188
Malta	95	182
Finnland	725	131
Lettland	165	88
Litauen	220	78
Slowenien	160	76
Polen	2.665	71
Dänemark	240	41
Rumänien	740	39
Portugal	345	33
Tschechische Republik	250	24
Slowakei	55	10
Kroatien	20	5
Ungarn	30	3
EU-27	181.695	407

Quelle: Eurostat Data Browser, ["Erstinstanzliche Entscheidungen über Anträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht - vierteljährliche Daten"](#), MIGR_ASYDCFSTQ, Zugriff am 1. Februar 2023.

8.1 Gesamtausreisen

Kennzahlen	Gesamt	davon männlich	davon weiblich	keine Angabe
Freiwillige Ausreisen	6.571	4.423	2.147	1
davon unterstützte freiwillige Rückkehr	2.456	1.921	535	0
davon sonstige freiwillige Ausreisen	3.782	2.183	1.598	1
davon freiwillige Ausreise nach § 133a StVG	333	319	14	0
Zwangsweise Außerlandesbringungen	4.457	3.886	569	2
davon Abschiebungen	3.372	2.933	437	2
davon Dublinüberstellungen	1.085	953	132	0
Gesamt	11.028	8.309	2.716	3

8.2 Gesamtausreisen nach Staatsangehörigkeit

Nationalität	Zwangs- weise	davon Abschieb- ungen	davon Dublin	Freiwillig	davon unter- stützte Ausreise	davon sonstige Ausreise	davon 133a StVG	Gesamt
Slowakei	1.061	1.061	0	123	12	60	51	1.184
Serbien	287	286	1	778	481	244	53	1.065
Ukraine	20	5	15	991	23	968	0	1.011
Rumänien	342	342	0	255	44	128	83	597
Ungarn	461	461	0	57	10	28	19	518
Albanien	49	43	6	376	155	218	3	425
Georgien	77	56	21	344	155	181	8	421
Indien	128	69	59	220	117	103	0	348
Nigeria	174	104	70	172	94	66	12	346
Türkei	78	56	22	227	116	105	6	305
China Volksrepublik	3	0	3	261	151	110	0	264
Polen	211	211	0	30	6	10	14	241
Nordmazedonien	39	38	1	201	136	63	2	240
Bosnien- Herzegowina	29	29	0	203	80	115	8	232
Afghanistan	153	12	141	74	10	62	2	227
Moldau	68	20	48	147	116	27	4	215
Russische Föderation	40	2	38	152	61	90	1	192
Bulgarien	102	102	0	81	39	37	5	183
Syrien	110	21	89	63	45	18	0	173
Irak	38	9	29	117	84	33	0	155
Top 20	3.470	2.927	543	4.872	1.935	2.666	271	8.342
Rest	987	445	542	1.699	521	1.116	62	2.686

Abteilung V/B/8 – Asyl

Quartalsstatistik Q1-Q4 2022, Stand 01-2023

20

4.1 Positive Entscheidungen

Positive Asylentscheidungen umfassen Entscheidungen nach § 3 AsylG 2005 (Asylstatus), § 8 AsylG 2005 (subsidiärer Schutz), § 55-57 AsylG 2005 (amtswegige Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen).

Nationalität	Asylstatus	Subsidiärer Schutz	§§ 55-57 AsylG	Gesamt	davon männlich	davon weiblich	keine Angabe
Syrien	8.434	2.931	6	11.371	8.534	2.837	0
Afghanistan	1.245	1.008	9	2.262	1.337	925	0
Somalia	545	452	4	1.001	592	409	0
staatenlos	287	75	7	369	241	128	0
Russische Föderation	219	15	52	286	152	134	0
Irak	124	112	26	262	129	133	0
Iran	203	9	8	220	119	101	0
Jemen	20	90	1	111	94	17	0
Türkei	89	5	6	100	53	47	0
China Volksrepublik	53	1	1	55	21	34	0
Pakistan	31	0	10	41	20	21	0
Ukraine	3	37	1	41	20	21	0
Eritrea	33	2	0	35	14	21	0
Nigeria	1	23	10	34	16	18	0
ungeklärt	28	1	0	29	16	13	0
Venezuela	0	19	4	23	12	11	0
Armenien	2	6	9	17	4	13	0
Bangladesch	16	0	0	16	11	5	0
Tadschikistan	14	0	0	14	7	7	0
Äthiopien	11	2	0	13	7	6	0
Top 20	11.358	4.788	154	16.300	11.399	4.901	0
Rest	113	39	29	181	98	83	0
Gesamt	11.471	4.827	183	16.481	11.497	4.984	0

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN



TV-Diskussion auf *Deutsche Welle*: [Flucht und Migration nach Europa: Einwanderung steuern, wie geht das?](#) (März)

„Die Europäische Union sollte ab einem Stichtag jeden zurücknehmen, der mit einem Boot den Ärmelkanal irregulär überquert. Dafür müsste Großbritannien sich bereiterklären legal Menschen aufzunehmen.“

Meinungsartikel *Die Zeit*: [Wer nur von Abschiebung spricht, der blendet](#) (Februar)

„Noch nie hat Deutschland so viele Geflüchtete aufgenommen wie im vergangenen Jahr. Um dieser Aufgabe Herr zu werden, braucht es mehr als billige Versprechen.“

Öffentliche Diskussion am WZB: [Konzeptlosigkeit der EU bei Asylrecht](#) (Februar)

"Wer es nach Europa schafft, der oder die kann davon ausgehen, dass er bleibt." Mit Gerechtigkeit hat das nur sehr wenig zu tun.