

3. Asylrecht in der Europäischen Union – Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)

JAN BERGMANN

Wolfgang Schäubles Einschätzung passt zur aktuellen Asylnstatistik: »Die Welt verändert sich. Wir werden noch viel mehr Zuwanderung haben!«. Die Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik und in Europa ist in den letzten Jahren gewaltig gestiegen. In der EU stieg die Zahl der Asylantragsteller von rund 200.000 im Jahr 2008 auf rund 300.000 im Jahr 2011 auf rund 600.000 im Jahr 2014 bis auf wohl deutlich über 1,5 Millionen im letzten Jahr und seither. Die Entwicklung in Deutschland verlief hierzu zunächst relativ parallel, von rund 50.000 im Jahr 2008 auf rund 100.000 im Jahr 2011 auf rund 200.000 im Jahr 2014. Ab 2015 jedoch verlagerte sich der Flüchtlingsstrom vor allem gen Deutschland, sodass hier die allseits bekannten Verwaltungs- und Versorgungsempässe entstanden, die das Land bis zur Schließung der Balkanroute am 10.03.2016 in Atem hielten. Aber trotz Grenzschießung und Türkei-Abkommen werden auch 2016 rund 300.000 Menschen auf dem Asylwege nach Deutschland eingereist sein. Zudem verzeichnet Eurostat noch immer über 500.000 offene Asylverfahren in Deutschland. Die Menschen, die zu uns kommen, sind zu rund 70% männlich und im Alter zwischen 18 und 34 Jahren. Weit mehr als die Hälfte haben keinerlei Bildungsabschluss, was ein Schlaglicht auf die große Gesellschaftsaufgabe der Integration wirft. Im Rahmen der Europäischen Union soll dies alles mit dem »Gemeinsamen Europäischen Asylsystem« (GEAS) geschafft werden. Ein System, das derzeit jedoch alles andere als rund läuft. Im Übrigen ein System, das die Frage nach der Abschaffung des in Art. 16a GG geregelten deutschen Asylgrundrechts aufwirft, welches für Flüchtlinge in der Praxis keinerlei Mehrwert entfaltet, weil Schutz faktisch nur noch über Europarecht vermittelt wird.

Primärrechtliche Grundlagen und Genfer Flüchtlingskonvention

Das GEAS hat seine primärrechtlichen Grundlagen in den Art. 77 bis 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), die aus den Asylprogrammen des Europäischen Rates von Tampere (1999), Haag (2005) und Stockholm (2010) entstanden sind. Hiernach entwickelt die Union »eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar



Abb. 1 »Das Asylnpaket II«. Seit dem 17.3.2016 gilt in Deutschland das »Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren«, kurz Asylnpaket II. Neben der Beschleunigung der Asylverfahren wurde vor allem die Einordnung der Maghreb-Staaten Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten kontrovers diskutiert. © Gerhard Mester, 3.2.2016

1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.« Nach Art. 80 AEUV gilt für diese Asyl-»Politik der Union und ihre Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.« Eine Solidaritätsmaxime, von der die Realität sehr weit entfernt ist, weil viele EU-Mitgliedstaaten die sogenannte Flüchtlingskrise vor allem als deutsches Problem ansehen.

Die rechtliche Basis des GEAS ist nach den EU-Verträgen also ausdrücklich die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Deren wichtigster Grundsatz – das sog. »Refoulement-Verbot« – ist in Art. 33 normiert. Hiernach darf kein Flüchtling »auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausgewiesen oder zurückgewiesen werden, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde«, jedenfalls nicht, bevor sein Flüchtlingsstatus bestandskräftig geklärt ist. Nach dem ergänzenden sog. Pönalisierungsverbot aus Art. 31 GFK darf ein Asylbewerber zudem grundsätzlich nicht allein deshalb bestraft werden, weil er ohne erforderliches Visum eingereist ist, sofern er sich umgehend hernach bei den Behörden meldet und Asyl beantragt.

Asylverfahrens- und Aufnahmerichtlinie, Eurodac- und Dublin III-Verordnung

Auf dieser völkerrechtlichen Basis baut das europarechtliche GEAS auf, ein durchaus ausdifferenziertes »Deluxe-System«, das in den aktuellen Zeiten des »Massenzustroms«, wie die Richtlinie 2001/55/EG dies formuliert, auch in wohlhabenden Staaten nur mit großer Kraftanstrengung aufrechterhalten werden kann. Das GEAS regelt europaweit die rechtlichen Vorgaben ab dem systemaktivierenden Wort »Asyl« bis hin zur Legalisierung des Aufenthalts oder eben der Abschiebung.

Beantragt der Schutzsuchende in einem EU-Mitgliedstaat Asyl, so kommt er umgehend in den Genuss der Verfahrensgarantien der Asylverfahrens-RL 2013/32/EU. In diesem EU-Sekundärrechtsakt sind u. a. der Zugang zum Asylverfahren, ein Informations- und Beratungsanspruch, die Anforderungen an die Prüfung und Entscheidungen der Asylbehörde sowie persönliche Anhörungs- und Rechtsberatungsrechte normiert. Ist das hier geregelte Asylverfahren eingeleitet, greift die Aufnahme-RL 2013/33/EU, die etwa die menschenwürdige Unterbringung, den Anspruch auf materielle Leistungen, auf medizinische Grundversorgung sowie auf Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten normiert.

Bei der Erstaufnahme muss nach der Eurodac-VO 603/2013/EU zugleich die Registrierung und Fingerabdruckspeicherung im Luxemburger EU-Großcomputer vorgenommen werden, damit die Zuordnung eines Flüchtlings zu einem bestimmten EU-Mitgliedstaat sichergestellt, mithin das sog. »Asylum-Shopping« verhindert wird. Denn mithilfe der Eurodac-Registrierungen wird vom Aufnahmestaat dann anhand der Regelungen der Dublin III-VO 604/2013/EU die Zuständigkeit für das konkrete Asylverfahren bestimmt. Diese richtet sich primär nach menschenrechtlichen Grundsätzen wie dem Minderjährigen- bzw. Familienschutz. »Nehmen« muss jeder Dublinstaat aber auch einen Antragsteller, dem man zuvor einmal eine Aufenthaltserlaubnis zur Einreise in die EU erteilt hatte. Greifen diese Spezialnormen nicht, gilt schließlich im Sinne eines Auffangtatbestandes die Zuständigkeit des Staates der Ersteinreise auf EU-Territorium, was eine Zuständigkeit Deutschlands bei Einreise auf dem Landweg eigentlich grundsätzlich ausschließt. Kommt das »Bundesamt für Migration und Flüchtlinge« (BAMF), die deutsche Dublin-Behörde, bei ihrer Prüfung deshalb zu dem Ergebnis, ein anderer Dublin-Staat sei eigentlich zuständig, lässt sie den Antragsteller mit Hilfe einer Abschiebungsanordnung unverzüglich durch die Ausländerbehörden der Bundesländer in diesen Staat überstellen, falls dieser Aufnahmestaat der Überstellung des Asylantragstellers zustimmt. Die Dublin-Verordnung setzt zur Beschleunigung der Zuständigkeitsklärung enge Fristen. Nach Eurodac-Treffer hat der überstellende Staat regelmäßig nur zwei Monate Zeit zur Überstellungsanfrage an den Zielstaat. Hat dieser der Überstellung zugestimmt, muss die Überstellung dann regelmäßig in sechs Monaten durchgeführt werden.

Asylanträge: anerkannt oder abgelehnt

Die häufigsten Herkunftsländer der Asylantragsteller in Deutschland 2015 und Antragsentscheidungen

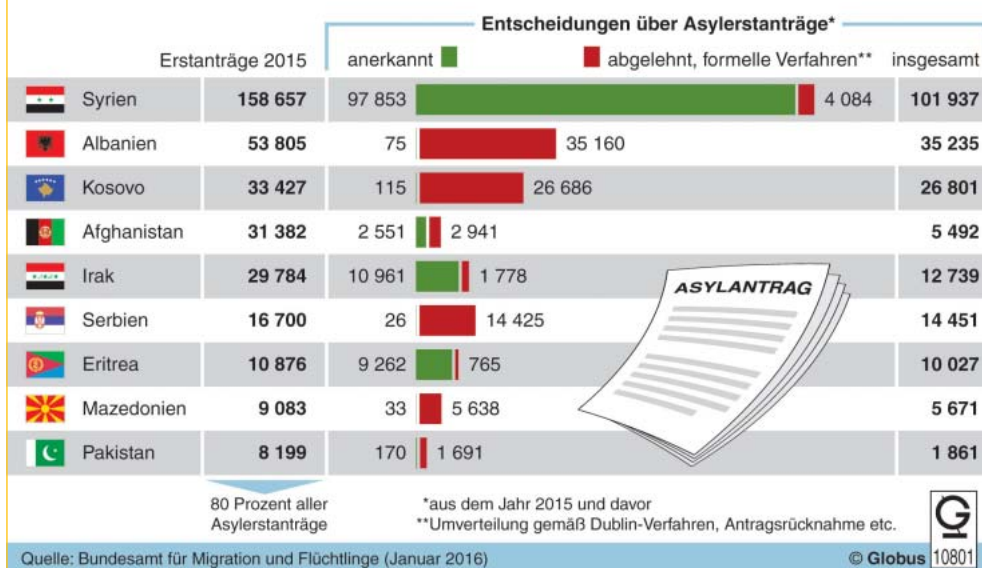


Abb. 2 Entscheide über Asylanträge nach Herkunftsländern 2015. Die Entscheidung, ob Asyl in Deutschland gewährt werden kann, hängt immer vom Einzelschicksal ab.

© dpa-Infografik, 5.2.2016

Flüchtlingseigenschaft und subsidiärer Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie sowie komplementärer Schutz

Kann der Antragsteller etwa wegen Fristablaufs oder sonstiger Hindernisse nicht in den anderen Dublinstaat (rück-)überstellt werden oder tritt Deutschland, was es nach Artikel 17 der Dublin III-VO (derzeit noch) jederzeit darf, selbst in das Asylverfahren ein, oder ist Deutschland nach den Dublin-Regelungen etwa bei EU-Ersteinreise auf dem Luftweg ohnehin zuständig, prüft das BAMF nunmehr den Asylantrag inhaltlich anhand der Normen der Qualifikations-RL 2011/95/EU. In dieser Richtlinie sind die Vorgaben für die Anerkennung des internationalen Schutzes ausdifferenziert, wie er in der Genfer Flüchtlingskonvention skizziert ist. Unter den internationalen Schutz wird primär die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gefasst. »Flüchtling« in diesem Sinne ist vor allem jeder »Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will«. Um die Flüchtlingseigenschaft zu erlangen, die viele Vorteile beinhaltet, wie etwa eine zumindest dreijährige Aufenthaltserlaubnis, die Erlangung eines Flüchtlingspasses zum Reisen sowie den vollen Familiennachzug, muss der Antragsteller mithin persönlich verfolgt sein. Diese Frage der persönlichen Verfolgung ist vom BAMF bzw. hernach den Verwaltungsgerichten unter Nutzung aller in Betracht kommender Erkenntnismittel im Einzelfall aufzuklären. Eine Aufgabe, die aufgrund vielfältiger faktischer Schwierigkeiten immer wieder alles andere als leicht ist. Zentral hierbei ist die Frage der Glaubwürdigkeit des Antragstellers sowie der Glaubhaftigkeit seines Vortrags.

Kann dem Antragsteller seine »Geschichte« nicht geglaubt werden, ist weiter zu prüfen, ob ihm der ebenfalls in der Qualifikations-RL 2011/95/EU geregelte sog. Subsidiäre Schutz zuerkannt werden kann, was eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens einem Jahr zur Folge hat. Subsidiär schutzberechtigt ist jeder Drittstaatsangehörige, bei dem ohne persönliche Verfolgung auf-

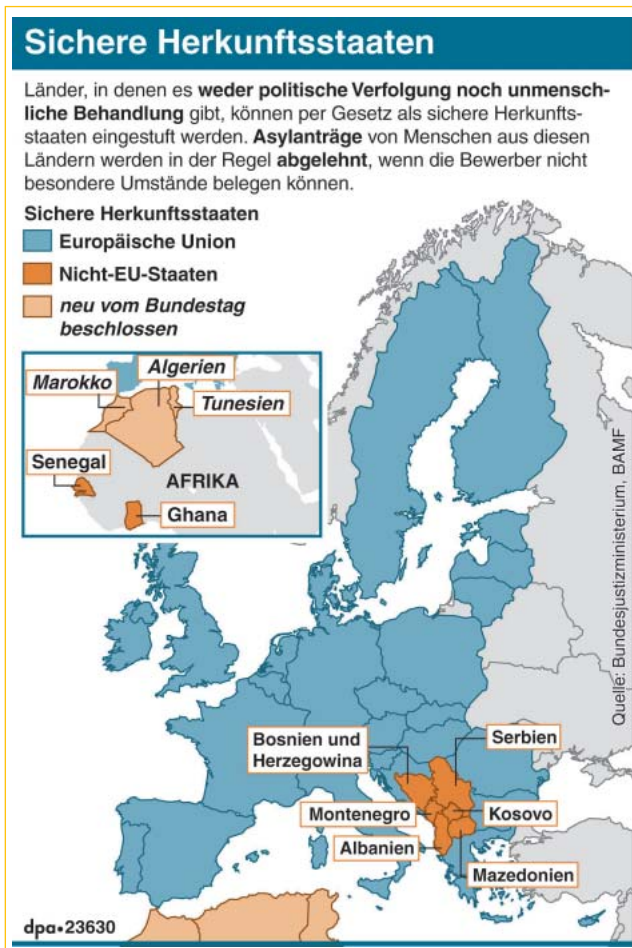


Abb. 3 »Sichere Herkunftsstaaten« nach dem Asylpaket-II-Gesetz. Die Maghreb-Staaten wurden durch den Bundesrat bisher nicht als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. © dpa-Infografik, 14.6.2016

grund der Situation im Heimatstaat ein stichhaltiger Grund, d. h. ein »real risk« besteht für die Zufügung eines ernsthaften Schadens insbesondere durch Tod, Folter oder Krieg. Bürgerkriegsflüchtlinge sind mithin typischerweise (zumindest) subsidiär schutzberechtigt. Ihr Aufenthalt wird von der Qualifikationsrichtlinie allerdings als nur auf Zeit hin angelegt angesehen, weswegen hier europarechtlich etwa der Familiennachzug eingeschränkt werden kann. In der Praxis spielt die subsidiäre Schutzberechtigung freilich jedenfalls derzeit noch eine nur untergeordnete Rolle.

Im ersten Halbjahr 2016 wurden in Deutschland rund 40% aller Asylanträge ganz abgelehnt. Beinahe 50% der Antragsteller, insbesondere sehr viele Syrer, wurden formal gemäß § 3 AsylG als Flüchtlinge anerkannt. Der subsidiäre Schutz nach § 4 AsylG wurde hingegen nur weiteren 8% aller Antragsteller zuerkannt. Weiteren 2% der Antragsteller wurde schließlich weder die Flüchtlingseigenschaft noch der subsidiäre Schutz zuerkannt, jedoch der sog. – national garantierte – Komplementäre Schutz gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG gewährt. Denn eine Aufenthaltserlaubnis von ebenfalls zunächst einem Jahr bekommt jeder Antragsteller, der im Heimatstaat erheblichen konkreten Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit ausgesetzt ist. Dies kann etwa der Fall sein, wenn ein Antragsteller an einer lebensbedrohenden Krankheit leidet, die im Heimatstaat nicht angemessen behandelt werden kann. Handelt es sich um allgemeine Gefahren, die im Wesentlichen sämtliche Menschen im Heimatstaat trifft, wie etwa eine Hungersnot, dann wird der Komplementäre Schutz gewährt, wenn die Abschiebung des Antragstellers »sehenden Auges in den sicheren Tod oder zu schwersten Verletzungen« führen würde.

■ Rückführungsrichtlinie und Abschiebung

Kann der Antragsteller weder die Voraussetzungen der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft noch des Subsidiären Schutzes noch des Komplementären Schutzes glaubhaft machen, wird sein Asylantrag, gegebenenfalls (zur Verfahrensbeschleunigung) als »offensichtlich unbegründet«, abgelehnt und die Abschiebung in den Heimatstaat oder einen anderen aufnahmebereiten Staat angedroht. Reist der abgelehnte Asylbewerber trotz Ausreisepflichtung und Abschiebungsandrohung dann nicht freiwillig aus, soll er unverzüglich durch die Ausländerbehörden der Bundesländer in den Heimatstaat abgeschoben werden. Hierbei sind die Verfahrensgarantien der Rückführungs-RL 2008/115/EG zu beachten, die dem Antragsteller etwa das Recht auf angemessene Befristung des durch die Abschiebung regelmäßig ausgelösten Einreise- und Aufenthaltsverbots gewähren.

Die von der Politik immer wieder lautstark geforderten »konsequenten Abschiebungen« stoßen in der Praxis allerdings an faktische Grenzen. Zum einen lassen bis zu 80% der abgelehnten Antragsteller ihre Personalpapiere verschwinden, was zunächst recht mühsame Passbeschaffungsmaßnahmen durch die Ausländerbehörden mit gegebenenfalls zwangsweiser Vorführung bei der Heimatbotschaft sowie die Duldungserteilung erzwingt. Zum anderen wollen viele, vor allem ärmere Staaten der Welt ihre abgelehnten Asylbewerber gar nicht mehr zurücknehmen. Diese Staaten verweigern die Ausstellung insbesondere eines »Laissez-passer«, ohne den die passlose Einreise und also auch eine Abschiebung in den Heimatstaat unmöglich ist. Denn viele Familien in den armen Staaten dieser Welt leben gerade von den Auslandsüberweisungen der Asylbewerber etwa mittels »Western Union« oder »moneygram« und würden bei Ausbleiben dieser Auslandsüberweisungen mangels Sozialhilfesystemen darben. Dies aber könnte ein Revolutionspotential erzeugen, an dem die herrschenden Regime keinerlei Interesse haben. So liegt die Abschiebungsquote trotz aller Bemühungen von Politik und Behörden aktuell selten über 20% der ausreisepflichtigen Ausländer. Andersherum gesehen bedeutet dies in der Praxis, dass auch ohne Asyl eine reelle Chance auf ein Hierbleiben besteht, ist die Einreise erst einmal gelungen.

■ Vier GEAS-Grundsätze

Das auf der Genfer Flüchtlingskonvention basierende, im Rahmen der Europäischen Union derzeit durch die skizzierte Asylverfahrens-RL 2013/32/EU, die Aufnahme-RL 2013/33/EU, die Eurodac-VO 603/2013/EU, die Dublin III-VO 604/2013/EU, die Qualifikations-RL 2011/95/EU sowie die Rückführungs-RL 2008/115/EG ausdifferenzierte Gemeinsame Europäische Asylsystem basiert auf folgenden Grundsätzen:

(1) Kein Flüchtling hat das Recht, sich den ihm genehmen EU-Asylstaat auszuwählen. Nach den Vorgaben der Dublin III-Verordnung ist vielmehr der zuständige Aufnahmestaat bindend gesetzlich vorgegeben. Meist ist dies der Staat der Ersteinreise oder jedenfalls der Eurodac-Erstregistrierung, was übrigens die in der Praxis sehr oft mangelhafte Registrierung etwa in Griechenland oder Italien erklärt, soll nicht das Risiko der Rücknahmepflicht geschaffen werden.

(2) Flüchtlingsschutz ist nicht nur nach dem Grundgesetz zwingend, sondern vor allem auch nach dem bindenden Völkerrecht der Genfer Flüchtlingskonvention. Flüchtlingsschutz muss zudem effektiv ausgebaut sein, weil etwa die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates zum effektiven Rechtsschutz verpflichtet. Die von extremen Politikern geforderte Abschaffung des Flüchtlingsschutzes wäre mithin ein offener Rechtsbruch.

(3) Dem europarechtlichen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ist eine zahlenmäßige Obergrenzen der Flüchtlingsaufnahme wesensfremd. Denn der internationale Flüchtlingsschutz ist ein Individualrecht, das jedem Schutzberechtigten der Welt zusteht, und das nicht von Aufnahmekapazitäten abhängt. Allerdings erlaubt Art. 26 des Schengener Grenzkodex bei Außengrenzmängeln bis zu zwei Jahren die Durchführung nationaler Grenzkontrollen. Und Art. 13 des Schengener Grenzkodex lässt im Extremfall der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung als ultima ratio die Einreiseverweigerung zu, wenn der Flüchtling aus einem sicheren Drittstaat einreisen will, wozu derzeit alle Deutschland umgebenden Staaten zählen.

(4) Das Gemeinsame Europäische Asylsystem trennt rechtlich zwischen aufenthaltsberechtigten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten einerseits sowie nicht aufenthaltsberechtigten Armutsflüchtlingsandererseits. Eine politisch außerordentlich heikle Trennung, die in der Praxis zu mannigfachen Schwierigkeiten führt, weil bei vielen Flüchtlingen der Welt Motivbündel für die Flucht verantwortlich sind und sich jeder Armutsflüchtling natürlich zunächst GEAS-konform auf Verfolgung beruft.

■ Aktuelle Praxisprobleme

Dass das »Gemeinsame Europäische Asylsystem« derzeit in der Praxis nicht richtig funktioniert, ist offenkundig. Das Dublin-System wird von den besonders betroffenen Südländern etwa durch europa-widrige Nichtregistrierung bzw. sogar die Unterstützung des Weitertransports gen Deutschland unterlaufen.

Aber auch die Anerkennungspraxis gleicht einem Roulettespiel: Obwohl alle EU-Mitgliedstaaten mit denselben EU-Rechtsakten arbeiten, wurden 2015 Gesamtschutzquoten gemessen in einer Bandbreite von 10% (Ungarn) über 40% (Deutschland) bis 65% (Italien). Besonders krass ist das Beispiel der Gruppe der Iraker, von denen im EU-Schnitt 54% als schutzberechtigt anerkannt wurden, in Griechenland aber nur 3%, in Italien hingegen 93%. Wohlgermerkt die gleiche Flüchtlingsgruppe mit sicher ganz überwiegend dem gleichen Verfolgungsvortrag bei Anwendung der gleichen Qualifikationsrichtlinie – ein rechtspolitischer Skandal.

Dass etwa Ungarn so wenige Antragsteller als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkennt, mag mit der flüchtlingskritischen Grundeinstellung der derzeitigen dortigen Regierung bzw. Bevölkerungsmehrheit zusammenhängen. Dass Italien umgekehrt so viele Antragsteller als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkennt, mag auch damit zusammenhängen, dass nach Anerkennung die europarechtliche Pflicht zur Versorgung gemäß der Aufnahmerichtlinie grundsätzlich endet, d. h. diese Anerkannnten nun – ausgestattet nur mit einer Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung – »auf die Straße geschickt« werden können. Viele berichten, derzeit gebe es kaum Schlimmeres, als in Italien internationalen Schutz zu erlangen, denn dann drohe aufgrund des schlechten Arbeitsmarktes Betteln und Obdachlosigkeit. Nachvollziehbare Reaktion ist dann die Weiterwanderung insbesondere nach Deutschland (derzeit vor allem über die Schweiz) sowie die Stellung eines erneuten Asylantrags, der allerdings im Ergebnis erfolglos bleiben dürfte, weil man innerhalb der EU nicht zweimal als Flüchtling anerkannt werden kann. Der Rücküberstellung nach Italien allerdings wird sich dann häufig



Abb. 4 »Im Schlepptau!«

© Burkhard Mohr, 23.8.2015

durch Untertauchen in Verbindung mit Schwarzarbeit entzogen (»Sans Papiers«).

An Lösungsvorschlägen mangelt es in der politischen Diskussion nicht. Am überzeugendsten scheint der Vorschlag von Dörig/Langefeld der Vollharmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts (»aus durch nationale Gesetze umzusetzenden Richtlinien werden allgemeiner verbindliche Verordnungen«) in Verbindung mit der ausschließlichen Entscheidungskompetenz von EU-Verfahrenszentren an den EU-Außengrenzen (»Hot-Spots und Rechtskontrolle nur durch den Europäischen Gerichtshof«) in Verbindung mit dichteren EU-Außengrenzen (»Ausbau von Frontex«) in Verbindung mit der Erweiterung des legalen EU-Zugangs (»kontingentierte humanitäre Visa«). Ein idealtypisches Modell des europäischen Flüchtlingsschutzes, das allerdings einen weitgreifenden europapolitischen Konsens in der Europäischen Union voraussetzt, der aktuell in sehr weiter Ferne scheint.

Literaturhinweise

Bergmann, Jan (Hrsg.) (2015): Handlexikon der Europäischen Union, Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 5. Aufl. 2015

Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hrsg.) (2016): Ausländerrecht – Kommentar, C.H. Beck-Verlag München, 11. Aufl. 2016

Dörig, Harald/Langefeld, Christine (2016): Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, Neue Juristische Wochenschrift 2016, S. 1 ff.

Internethinweise

Genfer Flüchtlingskonvention: www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf

Europäische Union: http://europa.eu/index_de.htm

EU-Recht: http://europa.eu/eu-law/index_de.htm

EU-Verträge: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>

EU-Asylsekundärrecht: <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1455115346247&action=update>

MATERIALIEN

M 1 Dublin III-EU-Verordnung

Artikel 3

Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz

(1) Die Mitgliedstaaten prüfen jeden Antrag auf internationalen Schutz, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen stellt. Der Antrag wird von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft, der nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird.

(2) Lässt sich anhand der Kriterien dieser Verordnung der zuständige Mitgliedstaat nicht bestimmen, so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig. Erweist es sich als unmöglich, einen Antragsteller an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, da es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen, so setzt der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat, die Prüfung der in Kapitel III vorgesehenen Kriterien fort, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt werden kann.

Kann keine Überstellung gemäß diesem Absatz an einen aufgrund der Kriterien des Kapitels III bestimmten Mitgliedstaat oder an den ersten Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wurde, vorgenommen werden, so wird der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat der zuständige Mitgliedstaat.

M 2 Genfer Flüchtlingskonvention

Artikel 33

Verbot der Ausweisung und Zurückweisung

(1.) Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

(2.) Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwer wiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

M 3 Asylgesetz AsylG

§ 3 Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

(1) Ein Ausländer ist Flüchtling im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559, 560), wenn er sich

1. aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe
2. außerhalb des Landes (Herkunftsland) befindet,



M 4 »Ausländeramt - Außenstelle Tripolis Beach, Libyen« (Seit 2015 gibt es Pressemeldungen, Flüchtlinge sollten schon in Nordafrika ihren Asylantrag stellen, in speziellen Zentren der EU. Kritiker sagen, dies sei rechtlich kaum möglich – es gehe eher um Abschreckung.) © Thomas Plaßmann, 2016

a) dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und dessen Schutz er nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will oder

b) in dem er als Staatenloser seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte und in das er nicht zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht zurückkehren will.

(2) Ein Ausländer ist nicht Flüchtling nach Absatz 1, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er

1. ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen,
2. vor seiner Aufnahme als Flüchtling eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Bundesgebiets begangen hat, insbesondere eine grausame Handlung, auch wenn mit ihr vorgeblich politische Ziele verfolgt wurden, oder
3. den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwidergehandelt hat.

Satz 1 gilt auch für Ausländer, die andere zu den darin genannten Straftaten oder Handlungen angestiftet oder sich in sonstiger Weise daran beteiligt haben.

(3) Ein Ausländer ist auch nicht Flüchtling nach Absatz 1, wenn er den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Einrichtung der Vereinten Nationen für Flüchtlinge nach Artikel 1 Abschnitt D des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießt. Wird ein solcher Schutz oder Beistand nicht länger gewährt, ohne dass die Lage des Betroffenen gemäß den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen endgültig geklärt worden ist, sind die Absätze 1 und 2 anwendbar.

(4) Einem Ausländer, der Flüchtling nach Absatz 1 ist, wird die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, es sei denn, er erfüllt die Voraussetzungen des § 60 Abs. 8 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes oder das Bundesamt hat nach § 60 Absatz 8 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes von der Anwendung des § 60 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes abgesehen.

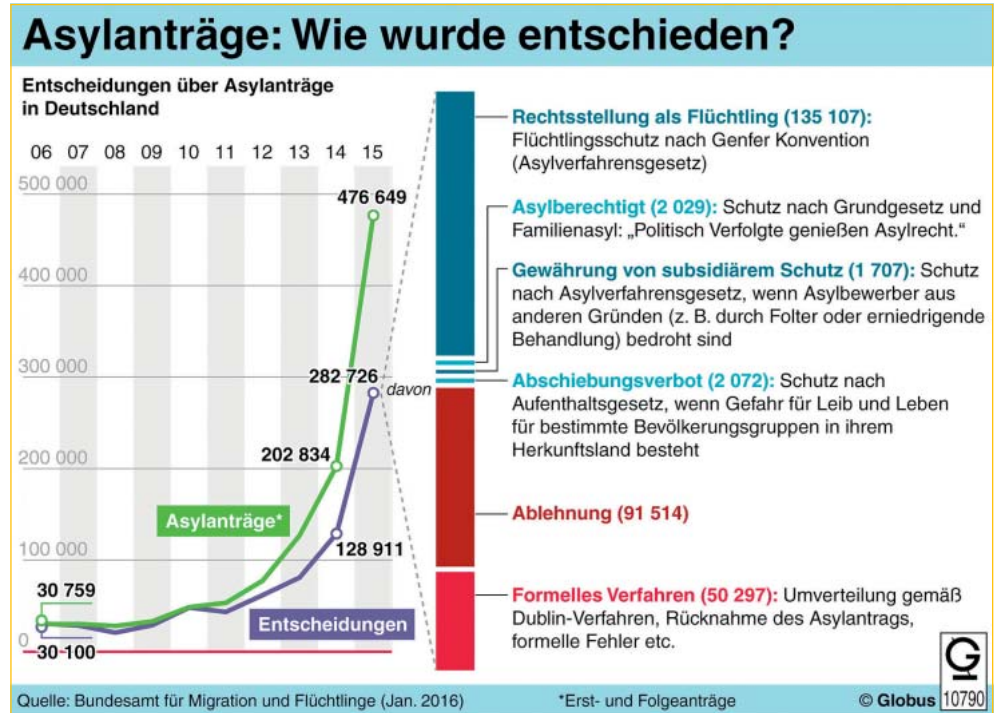
Art 16a

- (1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.
- (2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.
- (3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.
- (4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen. (...)

M 6 Asylgesetz

§ 4 Subsidiärer Schutz

- (1) Ein Ausländer ist subsidiär Schutzberechtigter, wenn er stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. Als ernsthafter Schaden gilt:
 - 1. die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe,
 - 2. Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder
 - 3. eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.
- (2) Ein Ausländer ist von der Zuerkennung subsidiären Schutzes nach Absatz 1 ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass er
 - 1. ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internatio-



M 7 Entscheidungen über Asylanträge nach Angaben des BAMF, 2016

© dpa- Infografik

- 1. einen Verbrechen begangen hat, die ausgeübt worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen,
 - 2. eine schwere Straftat begangen hat,
 - 3. sich Handlungen zuschulden kommen lassen hat, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. 1973 II S. 430, 431) verankert sind, zuwiderlaufen oder
 - 4. eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.
- Diese Ausschlussgründe gelten auch für Ausländer, die andere zu den genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder sich in sonstiger Weise daran beteiligen.
- (3) Die §§ 3c bis 3e gelten entsprechend. An die Stelle der Verfolgung, des Schutzes vor Verfolgung beziehungsweise der begründeten Furcht vor Verfolgung treten die Gefahr eines ernsthaften Schadens, der Schutz vor einem ernsthaften Schaden beziehungsweise die tatsächliche Gefahr eines ernsthaften Schadens; an die Stelle der Flüchtlingseigenschaft tritt der subsidiäre Schutz.

M 8 Aufenthaltsgesetz AufenthG

§ 60 Verbot der Abschiebung

- (...)
- (7) Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat soll abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Eine erhebliche konkrete Gefahr aus gesundheitlichen Gründen liegt nur vor bei lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden. Es ist nicht erforderlich, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat mit der Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland gleichwertig ist. Eine ausreichende medizinische Versorgung liegt in der Regel auch vor, wenn diese nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist. Gefahren nach Satz 1, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist, sind bei Anordnungen nach § 60a Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen.

M 9 Thomas Kirchner: »Asylpolitik – alles kann kippen«, SZ 9. 5. 2016, S. 4

(...) Die Dublin-Regel, wonach in den meisten Fällen das Land, in dem ein Asylbewerber erstmals europäischen Boden betritt, für dessen Antrag und eventuelle Abweisung zuständig ist, funktioniert nicht. Sie überlastet die Staaten an der Außengrenze der EU, die darauf in Krisenzeiten mit Verweigerung reagieren. Im resultierenden Chaos schlagen sich dann die Flüchtlinge in einige beliebte Länder durch, die anderen können sich drücken.

Die Antwort der EU-Kommission auf dieses Problem hieß im vergangenen Jahr: Umverteilung per Quote. Jedes Land sollte Griechenland und Italien einen Teil der Flüchtlinge abnehmen, der sich nach Größe und Wirtschaftskraft bemaß und von Brüssel festgelegt wurde. Gegen diese Zuteilung erhob sich vor allem in Osteuropa enormer Widerstand. Zwar konnten die Quoten per Mehrheitsbeschluss durchgesetzt werden, das System als solches aber ist gescheitert. Es kam nicht in Gang, weil weder die betroffenen EU-Staaten noch die Flüchtlinge ein Interesse daran hatten. Die Kommission hat ihre Idee nie hinterfragt. Stattdessen beschuldigte sie die Regierungen oder gab sich krampfhaft zusehnd. Im März versprach sie, künftig 6.000 Flüchtlinge im Monat verschicken zu können. Einen Monat später waren es 200 mehr. Der neue Vorschlag der Kommission basiert, wenn man ihn zu Ende denkt, wieder auf dem Prinzip Quote und Umverteilung. Wird ein Staat wie Griechenland mit einem größeren Flüchtlingsandrang konfrontiert, als ihm zugeteilt wurde, soll ein Korrekturmechanismus greifen, der Solidarität erzwingt. Dann werden die Flüchtlinge in andere Länder geschickt, »automatisch«. Kein Wunder, dass die Osteuropäer wieder auf den Barrikaden sind. Es gibt wenig Grund zur Annahme, dass der neue Vorschlag jemals Wirklichkeit wird.

Brüssel-Hassern wie Viktor Orbán, dem ungarischen Ministerpräsidenten, liefert er zusätzliches Futter, während beliebte Aufnahmeländer wie Schweden oder Deutschland angesichts der zu erwartenden politischen Blockade das Nachsehen haben werden. Griechenland übrigens hätte das neue System im Herbst 2015 kaum geholfen. Wieder hätten alle Migranten ihre Anträge in dem Außengrenzen-Staat stellen müssen – und wären wegen Überforderung schlicht weitergeschickt worden.

Wichtiger als ein Streit über unrealistische, überbürokratische Entwürfe wäre es jetzt, sich auf die Umsetzung des Türkei-Projekts zu konzentrieren. Denn die jüngste Krise ist nicht ausgestanden. Alles kann kippen, vieles liegt im Argen.

Griechenland hat noch lange nicht die Expertenhilfe erhalten, die es braucht; beim jetzigen Tempo wird es Monate dauern, die Anträge der Flüchtlinge auf den Inseln korrekt zu bearbeiten, um sie in die Türkei zurückschicken zu können. Für die geplante Umsiedlung von Hunderttausenden aus türkischen Lagern existieren erst grobe Pläne. Langfristig aber muss die EU da weitermachen, wo sie mit dieser Vereinbarung ansetzt: Schutzsuchenden direkt aus den Krisengebieten einen legalen, sicheren Weg nach Europa zu ermöglichen.

© Thomas Kirchner: »Asylpolitik – alles kann kippen«, Süddeutsche Zeitung, 9. 5. 2016, S. 4



M 9 »Der Spagat«. Seit dem 17.3.2016 gilt in Deutschland das »Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren«, kurz Asylpaket II. Neben der Beschleunigung der Asylverfahren wurde vor allem die Einordnung der Maghreb-Staaten Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten kontrovers diskutiert. © Burkhard Mohr, 25.2.2016

M 10 Interview mit Hans-Jürgen Papier: »Unbegrenzte Einreise ist ein Fehler«, Handelsblatt 12. 1. 2016

Handelsblatt: Herr Papier, hat die Realität die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin überholt?

Papier: Die Flüchtlingskrise offenbart ein eklatantes Politikversagen. Noch nie war in der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik die Kluft zwischen Recht und Wirklichkeit so tief wie derzeit. Das ist auf Dauer inakzeptabel.

Handelsblatt: Welche Grenzen hat die Bundesregierung überschritten?

Papier: Die engen Leitplanken des deutschen und europäischen Asylrechts sind gesprengt worden. Bestehende Regelungen wurden an die Wand gefahren. Die Asyl- und Flüchtlingspolitik krankt seit langem daran, dass man es versäumt hat, zwischen dem individuellen Schutz vor Verfolgung einerseits und der gesteuerten Migrationspolitik für Wirtschaftsflüchtlinge andererseits zu unterscheiden. Letzteres erfolgte nicht aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, sondern aufgrund politischer Ermessensentscheidungen, die aus humanitären Gründen oder einer vorsorgenden Zuwanderungspolitik getroffen werden könnten.

Handelsblatt: Hat sich Deutschland verhoben?

Papier: Leider ist viel Zeit nach gute gemeinte Appelle, vor allem solche an die europäische Solidarität, durch halbherzige und völlig ungeeignete Reaktionen oder abstruse Reaktionsvorschläge vergeudet worden. Ein Umsteuern ist darum unausweichlich. Der Verfassungsstaat muss funktionieren, er darf durch die Politik nicht aus den Angeln gehoben werden. Sie hat die zentrale Verpflichtung, Gefahren entgegenzutreten, die durch eine dauerhafte, unlimitierte und unkontrollierte Migration in einem noch nie da gewesenen Ausmaß nach Deutschland entstehen können.

Handelsblatt: Wo hebt die Politik den Verfassungsstaat aus den Angeln?

Papier: Es geht um die zentrale Verpflichtung der Politik, rechtzeitig möglichen Gefährdungen der verfassungsstaatlichen Souveränität und Funktionsfähigkeit, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit zu begegnen. Wenn über das Asylrecht Migrationspolitik betrieben wird, dann geht das am Gesetz vorbei. Auch das Prinzip der Sozialstaatlichkeit ist betroffen. Der deutsche Staat ist verpflichtet, allen, die hier bei uns leben, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern. Unkontrollierte Migration macht die Erfüllung

dieser Forderung nahezu unmöglich. Auch drohen die Tendenzen vermehrter Freiheitsbeschränkungen, etwa durch elektronische Überwachungen, zuzunehmen. Es geht auch ganz allgemein um die Herrschaft des Rechts. Von diesem Postulat wird man immer gewisse Abstriche machen müssen. Aber auf Dauer darf das Maß nicht überschritten werden.

Handelsblatt: Wo konkret sollte die Bundeskanzlerin umschwenken?

Papier: Ein Umsteuern ist überfällig. Kanzlerin Merkel muss für Deutschland eine strikte Asylpolitik verfolgen, für eine deutliche Trennung von Asylgewährung und Migrationspolitik sorgen und die Außengrenzen des Landes sichern. Sie kann die Schengen-Regeln für eine vorübergehende Zeit außer Kraft setzen. Illegale Einreisen müssen unterbunden werden. Natürlich sind angemessene Reaktionen zugleich die kompliziertesten und unbequemsten, aber letztlich doch die einzig möglichen Wege. (...)

Handelsblatt: CSU-Chef Seehofer fordert eine Obergrenze für Flüchtlinge. Was halten Sie davon?

Papier: In dem Streit um Obergrenzen wird teilweise ungeniert ideologisch und möglicherweise jenseits von juristischer Sachkenntnis argumentiert. Eine Obergrenze für die individuellen Rechtsansprüche auf Schutz vor Verfolgung gibt es in der Tat nicht. Aber die Frage einer solchen Obergrenze stellte sich nicht wirklich, wenn das Asylrecht strikt rechtskonform angewendet wird. Leider ist das in der Vergangenheit nicht immer geschehen. Insofern ist die Debatte um die Obergrenzen weitgehend eine Scheindebatte.

Handelsblatt: Ihr früherer Kollege am Bundesverfassungsgericht, Udo Di Fabio, soll im Auftrag der CSU prüfen, ob der Bund mit der Öffnung der Grenzen gegen seine Pflichten verstößt. Wie bewerten Sie die Möglichkeit einer Klage?

Papier: Ich weiß noch nicht, was für Erkenntnisse Di Fabio gewinnen und vorbringen wird. Ich kann mir aber nur schwer vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Bund eine bestimmte Asyl- und Migrationspolitik vorschreiben wird. (...)

© Interview mit dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, Handelsblatt, 12. 1. 2016, www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/interview-mit-hans-juergen-papier-unbegrenzte-einreise-ist-ein-fehler/12818108.html?ticket=ST-6330015-uXcLXPJHrE4eKf4vTVS-ap2

M 11 Heribert Prantl: »Asylrecht – Babylonische Verwirrung«, SZ 25.1.2016, S. 4

Das Bundesverfassungsgericht wird in diesem Jahr 65 Jahre alt. Zu Beginn des Jubiläumsjahrs passieren Dinge, wie sie kaum je zuvor in diesen 65 Jahren passiert sind: Verfassungsjuristen, und zwar nicht irgendwelche, sondern zwei ehemalige Verfassungsrichter, haben sich in apokalyptische Ankläger verwandelt. Udo Di Fabio und Hans-Jürgen Papier warfen ihre schon zuvor wenig geübte Zurückhaltung von sich und verdamnten die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung als Rechts- und Verfassungsbruch. Seitdem berufen sich Leute, die die Kanzlerin als »Diktatorin« beschimpfen, auf das von Di Fabio und Papier ausgelegte Verfassungsrecht. Andreas Voßkuhle, der amtierende Verfassungsgerichtspräsident, hat behutsam zu moderieren versucht und erklärt, das Grundrecht auf Asyl könne nicht einfach mit einer »Obergrenze« beschränkt werden. Ähnlich sagte es der Präsident des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg. Aber ruhig erklärende Stimmen finden wenig Gehör in diesen Tagen. (...)



M 12 Günter Burkhardt von Pro Asyl und Selmin Caliskan, Generalsekretärin Amnesty International Deutschland, starten den bundesweiten Aufruf »Für ein Europa der Menschenrechte« am 01.10.2015 in Berlin.

© Foto: Jörg Carstensen, dpa

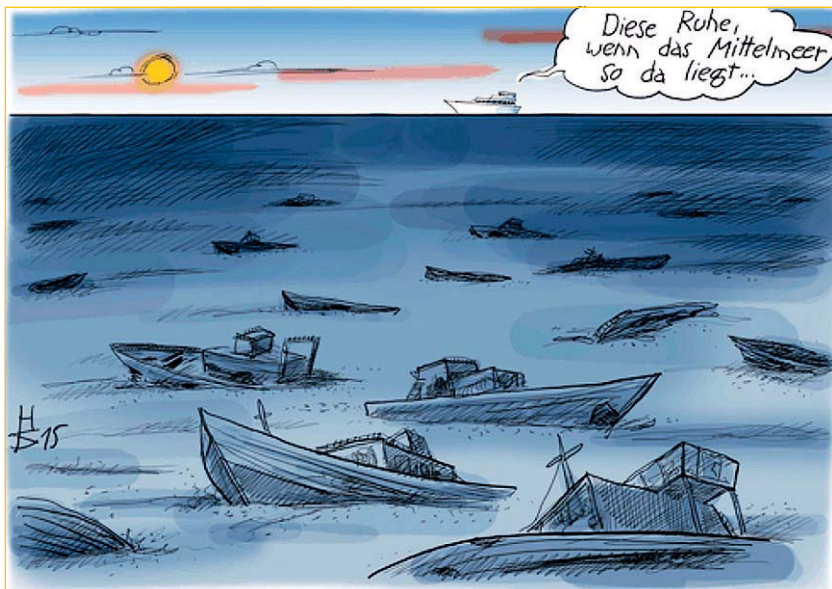
Es gehört zu Europa, dass im Inneren die Grenzen offen sind; es gehört zu Europa, dass die Außengrenzen gesichert werden. Aber diese Sicherung bedeutet nicht, dass keine Flüchtlinge mehr nach Europa kommen können. Würde der Flüchtlingsschutz gestrichen, wäre das die Aufkündigung europäischer und internationaler Konventionen, eine Negation des Rechts.

Man kann nun die Merkel'sche Flüchtlingsaufnahmepolitik für einen schweren politischen Fehler halten. Ein Verfassungsbruch ist sie nicht. Dieser Vorwurf gehört zur Hysterie, die auch Juristen erfasst hat; man meint, man könne Aufregung durch Erregung beruhigen. Die Situation ist wie folgt: Deutschland hat seit der Osterweiterung keine EU-Außengrenze mehr; auf dem Landweg kann niemand mehr kommen, ohne einen anderen EU-Staat passiert zu haben – welcher dann, nach den von Deutschland einst forcierten Dublin-Regeln, grundsätzlich für das Asylverfahren zuständig ist; eine originäre deutsche Pflichtzuständigkeit für solche Anträge ergibt sich seither eigentlich nur noch in besonderen Fällen.

Pflicht ist allerdings stets, dass hierzulande derjenige EU-Staat festgestellt wird, der für die Asylprüfung zuständig ist: Ein Flüchtling darf nicht blind irgendwohin, sondern nur nach dort abgeschoben werden.

Nach europarechtlichen Regeln ist es aber auch zulässig, dass ein Staat freiwillig das ganze Asylverfahren durchführt. Das kann zur rechtlich-moralischen Pflicht werden, wenn Flüchtlinge im eigentlich zuständigen EU-Staat nicht menschenwürdig behandelt werden. In einer solchen Situation hat sich Merkel im Spätsommer 2015 für die Aufnahme der Flüchtlinge entschieden und »Wir schaffen das!« gesagt. Merkel-Kritiker pochen nun auf den alten Rechtssatz: »Ultra posse nemo obligatur« (niemand ist verpflichtet, mehr zu leisten, als er kann). Das ist richtig. Aber es ist nicht rechtswidrig, sich anzustrengen. Der oberste Verfassungssatz ist der von der Menschenwürde. Wenn eine Kanzlerin aus seinem Geist heraus Politik zu machen versucht, sollten ihr nicht ausge-rechnet Verfassungsrechtler deswegen Verfassungsbruch vorwerfen.

© Heribert Prantl: Babylonische Verwirrung. Süddeutsche Zeitung, 25. 1. 2016, S. 4



M 13 »Friedhofsruhe«

© Klaus Stuttmann, 7.8.2015

M 14 Pro Asyl: »Tod an Europas Grenzen«

Seit langem sterben vor Europas Grenzen jedes Jahr Hunderte Menschen. 2014 und 2015 waren es Tausende. Die meisten von ihnen flohen vor Krieg, Verfolgung und Elend. Ein Großteil von ihnen hätte, einmal in Europa angekommen, gute Chancen gehabt, im Asylverfahren einen Schutzstatus zu erhalten. Für das Sterben an Europas Grenzen sind weder Naturgewalten verantwortlich noch Schlepperorganisationen, sondern eine Asylpolitik, die Schutzsuchende dazu zwingt, ihr Leben zu riskieren, um Schutz erhalten zu können.

DER AUSBAU DER FESTUNG EUROPA

Die EU versucht, ihre Grenzen hermetisch abzuriegeln. An einigen Grenzabschnitten haben die Nationalstaaten meterhohe Stacheldrahtzäune errichtet, an anderen Abschnitten kommt die EU-Grenzschutzagentur Frontex zum Einsatz. Mittlerweile sollen auch Militäreinsätze dafür sorgen, dass Flüchtlinge es nicht in die EU schaffen. Andere der Maßnahmen zum »Grenzschutz« werden kaum sichtbar – etwa das EUROSUR-System, das die Grenzen mit Satelliten, Drohnen und Sensoren überwacht. Letztlich sorgen die kostspieligen Investitionen vor allem dafür, dass die Fluchtwege für Schutzsuchende riskanter und teurer werden. Die oft mit »Schlepperbekämpfung« gerechtfertigte Abschottung der Grenzen ist gut für das Geschäft der Schleuser – und für das der Rüstungsindustrie.

DRITTSTAATEN ALS TÜRSTEHER

Die EU versucht zunehmend, Flüchtlinge und Migranten/-innen schon abzuwehren, lange bevor sie die Grenzen der Union erreichen – etwa in Nordafrika, in Osteuropa oder in der Türkei. Dafür kooperiert sie mit Drittstaaten, deren Regierungen sie als eine Art Türsteher einsetzt – auch wenn es sich bei diesen um autoritäre Staaten oder Diktaturen handelt, die die Menschenrechte von Flüchtlingen und oft auch die Menschenrechte ihrer eigenen Staatsbürger/-innen missachten. Das Ergebnis dieser Politik ist genau das Gegenteil der »Verhinderung von Fluchtursachen«, die EU-Politiker/-innen so gern im Munde führen. Indem die EU mit autoritären Regimes kooperiert und sie so indirekt sogar zur Verletzung von Menschen- und Flüchtlingsrechten motiviert, befördert sie jene Zustände, die Menschen in die Flucht treiben.

UNMENSCHLICH UND UNSOLIDARISCH: DAS DUBLIN-SYSTEM

Welcher EU-Staat für einen Asylsuchenden zuständig ist, ist in der Dublin-III-Verordnung festgelegt. Die Grundregel dieser Rege-

lung ist einfach, aber perfide: Jener EU-Staat, der einen Flüchtling die EU hat betreten lassen, ist auch für ihn verantwortlich. Die EU-Regelung schiebt damit die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz an EU-Randstaaten ab. Und motiviert sie, Flüchtlinge an den Grenzen abzuwehren. Oder so schlecht zu behandeln, dass sie in andere EU-Staaten weiterfliehen. Die Folge: Flüchtlinge irren durch Europa und werden wie Stückgut hin- und hergeschoben. Für Flüchtlinge bedeutet Dublin III Elend und Abschiebungen. In der Praxis ist das Dublin-System gescheitert. Doch eine Einigung über ein alternatives Modell ist nicht in Sicht. Denn die unsolidarische Regelung hat unter den EU-Staaten einen heftigen Konflikt befeuert, der eine Einigung auf eine gemeinsame, solidarische Flüchtlingspolitik extrem erschwert.

IN DER SACKGASSE: FLÜCHTLINGE IN GRIECHENLAND

Griechenland gehört seit Jahren zu den EU-Staaten, in denen Flüchtlinge zuerst EU-Territorium betreten. Gemäß der Dublin-Verordnung ist Griechenland daher für alle

Schutzsuchenden verantwortlich, die an den griechischen Küsten anlanden – theoretisch. Denn seit Jahren sind die Lebensbedingungen dort so eklatant menschenunwürdig, dass andere EU-Staaten Flüchtlinge zumindest nicht mehr nach Griechenland zurückschieben dürfen. Es gibt in Griechenland kein funktionierendes Asylsystem. Es mangelt Flüchtlingen an allem: An Unterkünften, Nahrungsmitteln, medizinischer Basisversorgung. PRO ASYL ist deshalb seit Jahren in Griechenland aktiv. (...)

MENSCHENRECHTSFREIE ZONE BALKANROUTE

2015 konnten sich Zehntausende Flüchtlinge, die von der Türkei aus in kleinen Booten nach Griechenland geflohen waren, über die Balkanstaaten Richtung Österreich und Deutschland durchschlagen. Schon damals war die sogenannte Balkanroute strapaziös und gefährlich. Seither wurden an etlichen Grenzen Zäune errichtet und Polizisten und Soldaten postiert – etwa an der ungarischen, an der slowenischen, schließlich an der mazedonischen Grenze. Auf Druck westeuropäischer Staaten ist der Fluchtweg aus Griechenland über die Balkanroute mittlerweile weitgehend abgeriegelt. (...)

HAFT UND OBdachLOSIGKEIT: FLÜCHTLINGE IN UNGARN

Unter der rechtspopulistischen Regierung Viktor Orbáns setzt der ungarische Staat alles daran, um Flüchtlinge abzuwehren. Seit langem werden Schutzsuchende, die, meist von Griechenland kommend, über Ungarn nach Westeuropa weiterfliehen wollen, dort unter unmenschlichen Bedingungen inhaftiert oder auf die Straße gesetzt, wo ihnen unter anderem rassistische Angriffe drohen. 2015 hat Ungarn seine Grenzen gegen Schutzsuchende fast vollkommen abgeriegelt. (...)

WARUM DIE »FLÜCHTLINGSKRISE« EUROPAS EINE RASSISMUS-KRISE IST

Viktor Orbán ist nicht der einzige Regierungspolitiker in der EU, der sich in der sogenannten »Flüchtlingskrise« als harter Grenzschützer profiliert. In vielen EU-Staaten befeuern Politiker/-innen rassistische Ressentiments, um sich als Wahrer nationaler Interessen zu inszenieren. Diese Politik gefährdet Menschen- und Flüchtlingsrechte – und längst auch den Zusammenhalt der EU. (...) Rassismus und Populismus sind verantwortlich für die aktuelle »Flüchtlingskrise« der EU. Nicht die Flüchtlinge.

© EU-Asylpolitik | PRO ASYL (letzter Zugriff 14. 10. 2016)

Die Dublin-Verordnung regelt, welches EU-Land für ein Asylverfahren zuständig ist. Demnach sollte in der Regel immer der Mitgliedstaat verantwortlich sein, über den Flüchtlinge die EU betreten haben. Das heißt in den meisten Fällen: Griechenland und Italien. Doch das System funktioniert nicht. Das EU-Parlament arbeitet deshalb an einer Reform der Verordnung. Experten warnen aber: Alte Fehler könnten wiederholt werden.

Eine Studie des »Migration Policy Institute« offenbart Schwächen im Dublin-System: Das gesamte Asylverfahren bei »Dublin-Fällen« werde durch die aktuelle Regelung um etwa ein Jahr verzögert. Und nur rund ein Drittel der Flüchtlinge, die innerhalb der EU weiterreisen, werden ins Einreiseland zurückgeschickt. Auch die Europäische Kommission ist mit dem aktuellen System unzufrieden: Schon im Mai 2015 beklagte sie in ihrer »Migrationsagenda«, dass die Verordnung keine Wirkung zeigt.

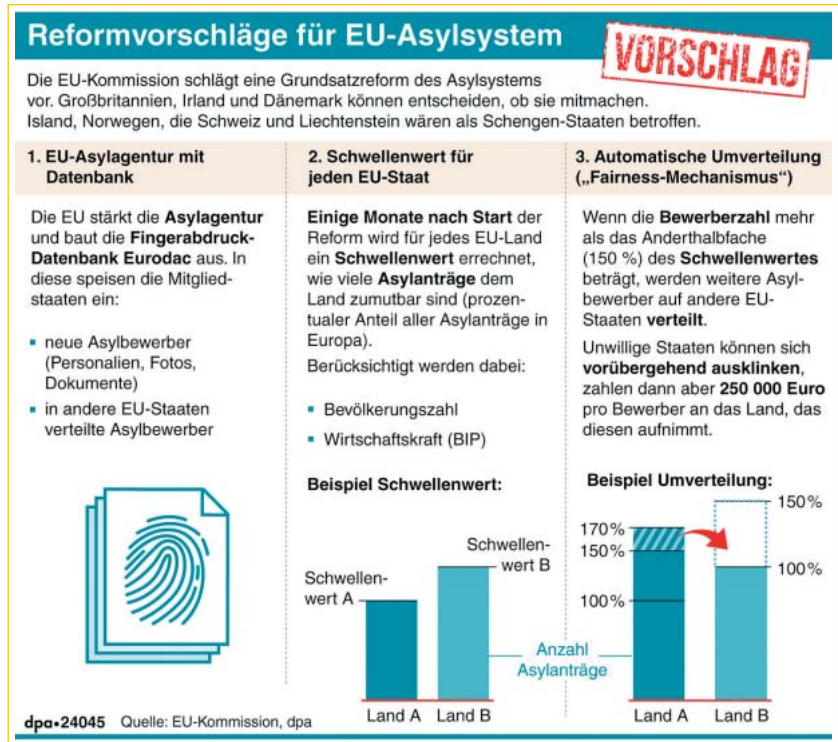
Jetzt soll das System reformiert werden – zum zweiten Mal innerhalb von zwei Jahren. Einen ersten Reformentwurf hat der »Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments« (LIBE) kürzlich veröffentlicht. Das Problem: Laut Experten und Flüchtlingsorganisationen wie PRO ASYL würde die Reform in der neuen Fassung womöglich noch mehr Probleme verursachen. Welche Neuerungen sind geplant? So soll das neue System (auch als »Dublin IV« bezeichnet) aussehen:

Das sogenannte »Erststaats-Prinzip« bleibt bestehen. Die Mitgliedstaaten an der EU-Außengrenze tragen also weiterhin die Verantwortung für die meisten einreisenden Flüchtlinge. Steigt die Zahl der Asylbewerber in einem Mitgliedstaat über eine bestimmte Schwelle, sollen Flüchtlinge auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden. Wenn sich ein Staat weigert, muss er pro abgelehntem Flüchtling einen »Solidaritätsbeitrag« von 250.000 Euro zahlen. Verlassen Flüchtlinge den Mitgliedstaat, der für sie zuständig ist, müssen sie mit Sanktionen rechnen.

Aktuell gilt: Die Zuständigkeit des Einreisestaats kann entfallen, wenn der Flüchtling in ein anderes EU-Land weitergereist ist und nicht innerhalb einer bestimmten Frist zurück ins Einreiseland geschickt wird. Künftig soll die Zuständigkeit des Einreisestaats unbefristet gelten. Das heißt: Auch nach Jahren kann ein Geflüchteter zum Beispiel aus Deutschland nach Italien geschickt werden. Die Dublin-Verfahren sollen schneller und effizienter abgewickelt werden. Dafür soll das »Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen« (EASO) in eine EU-Asylagentur umgewandelt werden, die die »Belastbarkeit« der Mitgliedstaaten prüft und sie bei Bedarf in puncto Registrierung und Asylverfahren unterstützt.

Der EU-Rechtswissenschaftler Francesco Maiani hat im Auftrag des EU-Parlaments die Reformpläne ausgewertet. Sein Befund ist ernüchternd: »Dublin IV« wiederholt die Fehler der Vergangenheit. Ein Verteilungs-System könne nicht funktionieren, wenn die Betroffenen – also die Asylbewerber – nicht miteinbezogen werden. »Asylbewerber sind keine Reissäcke oder Bierkisten, die man hin- und herschieben kann. Dies haben 20 Jahre Dublin-Praxis unmissverständlich gezeigt«, sagte Maiani dem MEDIENDIENST INTEGRATION. Auch die Idee, auf härtere Strafen zu setzen, sieht Maiani kritisch: »Derartige Sanktionen sind nicht nur menschenrechtlich problematisch. Es ist auch ein altes und unwirksames Rezept.«

Auch der Plan, im Notfall Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten umzuverteilen, scheint zum Scheitern verurteilt: Schon seit einem



M 16 »Reformvorschläge für EU-Asylsystem«, 4.5.2016

© dpa-Infografik

Jahr will die EU Asylsuchende, die in den sogenannten Hotspots in Italien und Griechenland registriert wurden, auf alle Mitgliedstaaten verteilen. 160.000 Menschen sollten das sein. In einem Jahr konnten jedoch nur rund 5.600 von ihnen im Rahmen des Verteilungsprogramms die überfüllten Aufnahmezentren in den Erstaufnahmeländern verlassen (Stand: Ende September 2016).

Kein Konsens unter den EU-Mitgliedstaaten. Wie könnte ein anderes System aussehen? Migrationswissenschaftler haben inzwischen mehrere Alternativen erarbeitet: In seinem Jahresgutachten 2015 plädiert der »Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration« (SVR) für ein zentrales Registrierungssystem an den Außengrenzen der EU. Wird der Asylantrag angenommen, sollen Geflüchtete umgehend die volle Freizügigkeit innerhalb der EU genießen – und nicht erst nach fünf Jahren, wie im jetzigen Dublin-System. Für eine Reform der Verordnung ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten nötig – und diese scheint derzeit nicht erreichbar. Auch in der deutschen Politik scheint es derzeit keine eindeutige Meinung zum Thema Dublin zu geben: Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) sagte jüngst, sie habe »sich lange Zeit gerne auf das Dublin-Verfahren verlassen, das uns Deutschen [...] das Problem abgenommen hat. Und das war nicht gut.« Bundesinnenminister Thomas de Maizière hat wiederholt eine »faire Lastenverteilung« innerhalb der EU gefordert. Gleichzeitig will er jedoch laut Medienberichten die Situation des Aufnahmesystems in Griechenland prüfen lassen, damit Asylbewerber demnächst entsprechend der Dublin-Verordnung auch dorthin zurückgeschickt werden können.

© <https://mediendienst-integration.de/artikel/dublin-verordnung-reform-verteilung-von-fluechtlingen-in-der-eu-referendum-ungarn.html>