



Europäische Asylpolitik

Fragen und Antworten zu aktuellen Entwicklungen - anlässlich der Anhörung des Kommissarsanwärters Margaritis Schinas im Europäischen Parlament am 3. Oktober 2019

Fact Sheet, Oktober 2019

1 Was ist das gemeinsame europäische Asylsystem (GEAS)? Wie ist der Stand der geplanten Reform?

Seit 1999 hat sich die EU zum Ziel gesetzt, die Asyl- und Flüchtlingspolitik innerhalb der EU zu harmonisieren. Im Zuge dessen wurden unter anderen gemeinsame Regelungen zur Aufnahme von Asylsuchenden (Aufnahmerichtlinie-2013/33/EU) und zur Durchführung von Asylverfahren (Verfahrensrichtlinie-2013/32/EU) geschaffen, sowie zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie-2008/115/EG). Zudem wurden Verordnungen zum Abgleich von Fingerabdrücken (Eurodac-VO- 603/2013) und zur Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedsstaates (Dublin-III-VO- 604/2013) erlassen. Die EU-Kommission setzt sich seit 2016 verstärkt für eine Reform des europäischen Asylsystems ein. Die Überarbeitung der bestehenden Regelungen geht jedoch aufgrund der Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten nur schleppend voran. Von einem einheitlichen Schutzregime und einer gerechten, solidarischen Lastenverteilung bei der Aufnahme der Flüchtlinge ist die EU noch weit entfernt.

Grundsätzlich sind einheitliche Schutzstandards zu begrüßen. Diese müssen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention stehen, auf die auch die EU-Verträge und die Grundrechtecharta der EU verweisen. Bei der derzeitigen Fülle an divergierenden nationalen Interessen und einer wachsenden Rhetorik und Praxis der Abschottung besteht erkennbar die Gefahr, dass die Reform zulasten der Rechte der Schutzsuchenden geht.

2 Welches sind die großen (menschenrechtlichen) Herausforderungen, die die neue EU-Kommission meistern muss?

Zu den größten Herausforderungen, denen sich die EU Kommission stellen muss, gehören eine humane Aufnahme der Schutzsuchenden und die Durchführung fairer Asylverfahren. Die EU muss sicherstellen, dass die Mitgliedsstaaten eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge gewährleisten. Auf der anderen Seite bedarf es aber auch einer Überarbeitung der Dublin-III-Verordnung (Dublin-III-VO), um die Staaten an den EU-Außengrenzen wie Italien und Griechenland zu entlasten und einen solidarischen Verteilungsmechanismus zu schaffen. Bislang ist grundsätzlich der Staat zuständig, wo der Asylsuchende zuerst europäischen Boden betreten hat.

Die zukünftige Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in ihren am 16. Juli 2019 vorgestellten Politischen Leitlinien die Sicherung der Außengrenzen weit oben auf die migrationspolitische Agenda gesetzt. In ihrem mission letter an den Kommissionsanwärter Margaritis Schinas sieht sie den Grenzschutz als integrierten Baustein eines umfassenden neuen Asyl- und Migrationspakts. Bereits im April 2019 stimmte das Parlament dem Vorschlag der Kommission zu, die europäische Grenz- und Küstenschutzagentur (Frontex) hierfür grundlegend zu reformieren und ihr Budget auf insgesamt 11,3 Milliarden Euro für die Jahre 2021 bis 2027 zu erhöhen. 2018 lag das jährliche Budget bei 320 Millionen Euro. Zudem wird eine stärkere Zusammenarbeit mit Drittstaaten außerhalb der EU ins Auge gefasst, als Blaupause sollen die Absprachen mit der Türkei, Libyen oder Marokko dienen.

Bei der Umsetzung dieser ambitionierten Pläne dürfen jedoch menschen- und flüchtlingsrechtliche Grundprinzipien wie der non-refoulement-Grundsatz sowie Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nicht aus dem Blick geraten oder umgangen werden.

3 Welche Verpflichtungen hat die EU hinsichtlich der in Seenot geratenen Flüchtlinge auf dem Mittelmeer?

Schiffe, die unter dem Kommando der EU oder eines ihrer Mitgliedsstaaten fahren, sind seerechtlich dazu verpflichtet, Flüchtlingsboote in Seenot zu retten. Hierzu zählen auch Schiffe, die im Rahmen von EU-Missionen oder Frontex auf dem Mittelmeer patrouillieren. Aufgrund des völker- und europarechtlich verankerten Grundsatzes der Nichtzurückweisung (non-refoulement) müssen die Geretteten in die EU gebracht werden, damit ihr Anspruch auf internationalen Schutz in einem fairen Verfahren geprüft werden kann. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2012 in einer Grundsatzentscheidung klargestellt (Hirsi u.a. gegen Italien).

Schiffe von Drittstaaten, wie der libyschen Küstenwache, oder auch privater Seenotretter sind verpflichtet, die aus Seenot geretteten Personen an einen sicheren Ort zu bringen, wo eine Grundversorgung gewährleistet wird und keine Gefahr für Leib und Leben droht. Ein Verbringen nach Libyen ist aufgrund der menschenrechtswidrigen Zustände in den dortigen Flüchtlingslagern und der politischen Instabilität nicht vertretbar. Zudem darf die libysche Küstenwache nicht andere Schiffe daran hindern, in Seenot geratenen Flüchtlingsbooten zu helfen, auch wenn sich diese in der von Libyen ausgewiesenen Such- und Rettungszone befinden (SAR-Zone). Eine weitere Kooperation der EU mit der libyschen Küstenwache ist im Hinblick auf die im Raum stehenden menschen- und seerechtlichen Verletzungen nicht vereinbar mit den Grundwerten der Europäischen Union. Zwar wird auf EU-Ebene über eine Fortsetzung der Zusammenarbeit auf der Grundlage eines engmaschigen Monitoring der libyschen Küstenwache diskutiert; es ist aber nicht ersichtlich, wie die EU ein Verfahren etablieren könnte, dass die Einhaltung von internationalem Seerecht und menschenrechtlichen Standards durch die libyschen Behörden umfassend beobachtet und sicherstellt.

Deutschland, Frankreich, Italien, Malta und Finnland haben am 23. September 2019 einen Vorschlag für eine temporäre Lösung im Streit um die Aufnahme und Verteilung der aus Seenot geretteten Flüchtlinge erarbeitet, welcher am 8. Oktober bei einem Treffen der EU-Innenminister besprochen und konkretisiert werden soll. Auf Grundlage verbindlicher Quoten soll eine schnelle Verteilung der Schutzsuchenden gewährleistet werden. Dieser Vorstoß ist zu begrüßen. Eine grundsätzliche Überarbeitung der Dublin-III-VO für einen langfristigen, solidarischen Verteilmechanismus steht jedoch noch aus.

Weitere Informationen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/seenotrettung-und-fluechtlingsschutz/>

4 Wie wird die europäische Grenz- und Küstenschutzagentur (Frontex) zukünftig ausgestaltet?

Frontex wurde 2004 unter dem Namen „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der EU“ gegründet. Bereits 2016 wurde das Regelwerk als Reaktion auf die steigenden Flüchtlingszahlen überarbeitet und Frontex (jetzt: „Europäische Grenz- und Küstenschutzagentur“) mit mehr Personal und Kompetenzen ausgestattet. Nun steht eine weitere Reform an. Inhalt der Reform sind weitgehende strukturelle Veränderungen und eine drastische Erhöhung des Budgets auf 11,3 Milliarden Euro für die Jahre 2021 bis 2027. Ab 2021 soll eine ständige Reserve von 5.000 aus den Mitgliedsstaaten entsandten Grenzbeamten bereitstehen, die bis 2027 sukzessive auf 10.000 ausgebaut werden soll. Nach Bedarf können diese Beamten von den Mitgliedsstaaten zur Unterstützung an den Grenzen angefordert werden. In Absprache mit dem anfordernden Mitgliedsstaat dürfen die Beamten eigenständig Grenzkontrollen durchführen und

Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, mit einem besonderen Augenmerk auf Menschenmuggel und Terrorismus, ergreifen. Neu ist, dass Frontex von den Mitgliedsstaaten in den gesamten Rückführungsprozess von Drittstaatsangehörigen eingebunden werden kann, von der Vorbereitung der Rückführungsentscheidungen und Unterstützung bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung, bis hin zur Koordinierung und Durchführung der Abschiebungen. Zudem ist eine stärkere Zusammenarbeit mit angrenzenden Drittstaaten und migrationspolitisch relevanten Herkunfts- und Transitländern geplant. Für eine engere Kooperation sollen europäische Partnerbüros, sogenannte Antenna Offices, sorgen, die die jeweiligen Länder vor Ort bei der Migrationskontrolle und Grenzsicherung unterstützen. Das europäische Parlament hat den Vorschlag der Kommission im April 2019 formal angenommen. Sobald auch der Rat der Europäischen Union zugestimmt hat, können die neuen Regelungen in Kraft treten.

Angesichts des enormen budgetären und personellen Aufwuchses von Frontex wird die Kontrolle der Einhaltung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards bei den operativen Einsätzen eine große Herausforderung, die ebenfalls wesentlich gestärkte Strukturen braucht. Hinzu kommt, dass zuletzt in Medienberichten Vorwürfe gegen Frontex erhoben wurden, Misshandlungen seitens nationaler Grenzbeamten an den EU-Außengrenzen zu dulden und auf Rückführungsflügen eigene menschenrechtliche Standards nicht einzuhalten. Deshalb sollte die EU parallel zum Aufwuchs von Frontex die interne und externe Kontrolle stärken und effektive und transparente Kontroll- und Beschwerdemechanismen für alle Frontex-Operationen etablieren.

5 Wie ist die aktuelle Situation in Griechenland und was sollte daraus politisch folgen?

Seit April kommen wieder vermehrt Geflüchtete aus der Türkei auf den griechischen Inseln an, nachdem in Folge des EU-Türkei-Deals die Zahlen seit 2016 erheblich zurückgegangen waren. Laut UNHCR leben derzeit rund 30.500 Menschen in den Aufnahmelagern (sogenannte Hot Spots) und in weiteren inoffiziellen Lagern auf den 5 Ägäis-Inseln Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos. Ausgelegt sind die Lager bislang nur für maximal 6.400 Menschen. Die massive Überbelegung und die haftähnliche Unterbringungssituation führen zu katastrophalen hygienischen Zuständen, unzureichender medizinischer Versorgung und hoher psychischer Belastung, was wiederum Konflikte und Gewalt befördert, wie zuletzt die Brandkatastrophe im Lager Moria auf Lesbos gezeigt hat. Die Sicherheitslage ist insgesamt angespannt. Hinzu kommen die ungewisse Dauer der Asylverfahren und die Angst, auf der Grundlage des EU-Türkei-Deals zurück in die Türkei abgeschoben zu werden.

Die Zustände auf den griechischen Inseln sind eine humanitäre Katastrophe und menschenunwürdig. Die EU sollte für die Flüchtlinge in den griechischen Hot Spots, ähnlich wie für die Aufnahme von aus Seenot Geretteten, umgehend einen Verteilmechanismus schaffen, solange die Zuständigkeitsregeln der Dublin-VO nicht grundlegend überarbeitet wurden.

6 Wie steht es um den EU-Türkei Deal?

Die seit März 2016 geltende Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei gründet sich auf der Annahme, dass die Türkei ein sogenannter „sicherer Drittstaat“ ist. Voraussetzung dafür ist unter anderem, dass das Non-Refoulement-Gebot gewahrt und Zugang zu einem Verfahren gewährleistet wird, in dem der Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) geprüft wird. Die Türkei hat die GFK jedoch mit dem Vorbehalt unterzeichnet, nur Flüchtlinge aus Europa als Konventionsflüchtlinge anzuerkennen. Die im türkischen Recht verankerten nationalen Schutzstatus bieten zwar ebenfalls Schutz vor Abschiebung, allerdings sind die Verfahren nicht transparent und lassen zahlreiche Fragen hinsichtlich des tatsächlichen Zugangs und zum Rechtsschutz offen. Syrischen

Schutzsuchenden gewährt die Türkei bislang temporären Schutz. Dieser ist zwar nicht von vornherein zeitlich begrenzt, ein dauerhafter Aufenthalt in der Türkei ist aber nicht vorgesehen. Aufgrund innenpolitischer Spannungen verschärft sich die Lage für Syrer_innen in der Türkei zusehend. Mehrere Regionen verweigern seit 2017 die Registrierung und damit den Zugang zum temporären Schutzstatus. Darüber hinaus berichten Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, Syrer_innen würden vermehrt zur „freiwilligen Ausreise“ nach Syrien genötigt. In den Fokus geraten auch zunehmend afghanische Geflüchtete, denen in der Türkei die Abschiebung droht, und die nun vermehrt versuchen, Griechenland zu erreichen.

Der EU-Türkei-Deal begegnete von Beginn an erheblichen menschenrechtlichen Bedenken. Die aktuelle Diskussion sollte zum Anlass genommen werden, die Vereinbarung offiziell auszusetzen. Zudem sollte die Türkei, die 3,6 Millionen Syrer aufgenommen hat, durch eine Ausweitung des Resettlement-Programms stärker entlastet werden.

Weitere Informationen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/stellungnahme-die-eu-tuerkei-vereinbarung-vom-18-maerz-2016-umsetzung-und-konsequenzen-aus-menschen/>

7 Was sind „Pushbacks“ und was ist die Rolle der EU dabei?

Unter Pushbacks versteht man das völker- und menschenrechtswidrige Zurückdrängen schutzsuchender Personen an der Grenze ohne Prüfung ihres Schutzbegehrens. Bei der Sicherung der EU-Außengrenzen kommt es immer wieder zu Zwischenfällen, in denen der völkerrechtliche Grundsatz der Nichtzurückweisung (non refoulement) und der menschenrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör nicht gewahrt wird oder ernstliche Zweifel an seiner Einhaltung bestehen. Bereits 2017 hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Spanien wegen rechtswidriger Kollektivausweisungen an der Grenze der spanischen Exklave Melilla und Marokko verurteilt (N.D. und N.T. gegen Spanien). Auch am griechisch-türkischen Grenzfluss Evros wird immer wieder von illegalen Pushbacks durch die griechischen Behörden berichtet. Zuletzt sollen kroatische Grenzpolizisten unter erheblichem Einsatz von Gewalt Geflüchtete über die Grenze nach Bosnien-Herzegowina zurückgedrängt haben.

Die EU darf solche Praktiken nicht schweigend hinnehmen und die Verantwortung lediglich bei den einzelnen Mitgliedsstaaten sehen. Insbesondere, wenn sie die Kontrolle der EU-Außengrenzen immer stärker als gesamteuropäische Aufgabe ansieht und personell und finanziell aufrüstet, muss sie sich im Gegenzug aktiv für die Einhaltung der Menschenrechte und des Völkerrechts einsetzen und Verstöße wirksam ahnden.

Autorin: Anna Suerhoff, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsches Institut für Menschenrechte