Humanistische Union

Der Zustand des europäischen und deutschen Asylsystems

Eigentlich hat die europäische Union ein relativ liberales Asylsystem. Problematisch daran ist "nur", inwiefern Flüchtlinge überhaupt Zugang zu diesem System erlangen können - meinen Jürgen Bast und Daniel Thym, beides ausgewiesene Experten im europäischen Verfassungsrecht und im Migrationsrecht. Im Gespräch mit der Redaktion der vorgänge erläutern sie die strukturellen Probleme in der Anwendung und Umsetzung des europäischen Asylrechts, bei der Grenzsicherung und der Verteilung der Aufgaben innerhalb der EU.

Der Zustand des europäischen und deutschen Asylsystems

Macht das rechtlich geregelte Asylsystem der EU Europa zur Festung?

Bast: Das Kernproblem des Europäischen Asylsystems ist, dass es zwar individuelle Rechtsansprüche für schutzbedürftige Migrantinnen und Migranten schafft, aber keine sicheren und legalen Zugangsmöglichkeiten zu diesem gemeinsamen Asylraum eröffnet, sondern die Flüchtlinge auf hochriskante und teure Reisewege verweist. Ich persönlich mag die „Festungs“-Rhetorik nicht, wegen ihrer Ursprünge in der nazistischen Kriegspropaganda und weil sie zu einfache Vorstellungen darüber hervorruft, wie das System der Zugangsverhinderung funktioniert. Nach etwa einem Jahrzehnt der Europäisierung des Asylrechts bin ich gleichwohl davon überzeugt, dass das Alternativmodell, das Nebeneinander nationaler Asylsysteme, noch restriktivere Politikergebnisse hervorgebracht hätte.

Thym: Das Asylsystem macht Europa nicht zur Festung, weil die Definition des Asylbegriffs in den europäischen Rechtsakten vergleichsweise liberal ist – auch im internationalen Vergleich und im Vergleich zur früheren deutschen Rechtsprechung. Dies sieht man etwa daran, dass für bestimmte Herkunftsstaaten, etwa Syrien, die Schutzquote aktuell bei weit über 95 Prozent liegt. Der Streit dreht sich nicht um die Anerkennung, sondern um den Zugang.

Artikel 18 der Grundrechtecharta garantiert das Recht auf Asyl. Welche legalen und sicheren Zugänge gibt es für asylberechtigte Personen zu diesem Recht? Darf die EU asylberechtigte Personen durch immer weitere Abschottung der Außengrenzen und eine Zugangsverhinderungspolitik durch Kooperation mit den Anrainerstaaten auf Abstand halten, so dass diese gar nicht erst Asyl beantragen können – obwohl sie asylberechtigt sind?

Bast: In der bisherigen Rechtspraxis spielt Art. 18 der Grundrechte-Charta keine Rolle; er hat sicherlich Potential für zukünftige rechtspolitische Auseinandersetzungen. Die maßgeblichen Impulse für das Europäische Asylsystem gehen vom Unionsgesetzgeber aus, der den Kreis der schutzbedürftigen Personen in der sogenannten Qualifikationsrichtlinie vergleichsweise offen definiert hat. Die EU hat beispielsweise eine liberalere Flüchtlingsdefinition als die Bundesrepublik Deutschland vor der Europäisierung des Asylrechts. Ebenso wie die alte Bundesrepublik versteht die EU das Asylrecht aber bislang als ein territorial gebundenes Recht, dass grundsätzlich erst auf dem Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats geltend gemacht werden kann.

Thym: Die Frage kann man so verstehen, dass aus Art. 18 der Grundrechtecharta folge, dass Flüchtlinge

immer auch einen sicheren und legalen Zugang zum Territorium erhalten sollen. Dies ist jedoch nicht der Fall; die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) schützt vor der Rückführung in Staaten, in denen eine Verfolgung droht, gilt jedoch erst dann, wenn man in einem Staat ist. Aus der GFK folgt für sich genommen kein individuelles Recht auf legale und freie Zugangswege. Aktiv fördern muss die EU die rechtmäßige Einreise von Flüchtlingen nicht, auch wenn sie gerade dies im Rahmen des sogenannten Resettlement durchaus unternimmt, wenn allein für Deutschland über 10.000 Flüchtlinge aus Syrien ein Einreisevisum erhielten. Unabhängig davon gehen die Gerichte zutreffend davon aus, dass die Grenzkontrollen, Visa-Anforderungen oder auch die Kooperation mit Drittstaaten prinzipiell nicht gegen die GFK oder die internationalen Menschenrechte verstoßen – was jedoch nicht heißt, dass man über die Richtigkeit dieser Maßnahmen nicht politisch streiten sollte. Letzteres muss ganz gewiss sein; es ist jedoch eine politische Debatte.

Gibt es völkerrechtliche Vorgaben, gegen die die EU mit ihrer aktuellen Asylpolitik verstößt?

Bast: Die wichtigste völkerrechtliche Vorgabe für die Asylpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist der Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement), der in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und in weiteren Menschenrechtsverträgen niedergelegt ist. Das Recht auf Non-Refoulement vermittelt einen Anspruch auf Einreise und provisorische Gebietszulassung, wenn nur auf diesem Weg der gebotene Schutz vor Verfolgung sichergestellt werden kann. In der Praxis der Grenzbehörden der EU-Mitgliedstaaten und der Grenzschutzagentur Frontex wird hiergegen immer wieder verstoßen.

Thym: Es gibt in den rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union keine systematischen und strukturellen Verstöße gegen das Völkerrecht. Das Problem ist nicht das Recht, sondern die Umsetzung. Hier sind einzelne Maßnahmen durchaus kritisch zu betrachten und können gegebenenfalls auch rechtswidrig sein. Dies gilt etwa für die Rückführung von Personen, die auf der Hohen See aufgegriffen werden und speziell von Italien und Griechenland von dort aus ohne individuelle Asylverfahren in Drittstaaten zurückgeführt wurden. Dies verbietet die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), und daher stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auch Verstöße fest. Eben hierauf reagierte der EU-Gesetzgeber, indem er bei der Neufassung der Frontex-Einsatzrichtlinien ausdrücklich festlegte, dass bei Frontex-Einsätzen immer auf die Einhaltung der Menschenrechte geachtet werden muss. Das Recht ist in Ordnung, was jedoch von einzelnen Beamten gemacht wird, kann die EU schwer kontrollieren.

Werden die Lasten aus dem Asylverfahren in der EU solidarisch verteilt, oder benachteiligt die Dublin-Verordnung die Staaten an der östlichen und südlichen Peripherie?

Bast: Das Dublin-System war nie als solidarisches System konzipiert, sondern etabliert eine „Zuständigkeitsabgrenzung ohne zwischenstaatliche Lastenteilung“, wie mein Kollege Thym es einmal treffend formuliert hat. Das Dublin-System errichtet ein EU-internes System sicherer Transitstaaten, an die die Schutzsuchenden zurückverwiesen werden können. Dies entlastet tendenziell die Staaten Nord- und Westeuropas von ihrer Verpflichtung, Asylbegehren zu prüfen und Flüchtlingen Schutz zu gewähren, wohingegen die Staaten Süd- und Osteuropas verstärkt mit solchen Begehren konfrontiert werden.

Thym: Bereits ein unbefangener Blick in die Statistik zeigt, dass von einer solidarischen Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten derzeit keine Rede sein kann, ganz unabhängig davon, was man in diesem Zusammenhang als solidarisch einstufen würde. Es gibt einige Mitgliedstaaten, in denen besonders viele Asylbewerber leben, während andere Länder eine Quote nahe Null haben. Das Spannende ist, dass es keineswegs immer die Grenzstaaten sind, die mehr Antragsteller haben. An der Spitze der Statistik liegen etwa Schweden, Belgien, aber auch Malta, Italien und Griechenland. Umgekehrt gibt es in Portugal, Spanien und vielen osteuropäischen Staaten sehr wenige Flüchtlinge. Deutschland liegt im oberen Mittelfeld: obwohl in Deutschland nur 16 Prozent aller Unionsbürger leben, werden dort aktuell rund 33 Prozent aller Asylanträge gestellt.

Wie kann die in den europäischen Verträgen ausdrücklich vereinbarte solidarische Lastenteilung zwischen

den EU-Mitgliedstaaten für das Asylsystem verbessert werden?

Bast: In der Tat erlegen die EU-Verträge dem Unionsgesetzgeber die Pflicht auf, das Europäische Asylsystem am Grundsatz der Solidarität auszurichten und die ungleichen Belastungen, die bei seiner Errichtung auftreten, zu kompensieren. Als diese Vorschrift entworfen wurde, standen den Vertragsautoren das Dublin-System und seine unsolidarischen Effekte klar vor Augen. Als Mittel für einen solidarischen Lastenausgleich ist vieles denkbar: von einer Erstattung der Fürsorgelasten für die Unterbringung von Asylbewerbern aus dem EU-Haushalt bis hin zu Umsiedlungsaktionen, entweder von Asylbewerbern, die noch auf den Ausgang ihres Verfahrens warten, oder von Flüchtlingen, die ihr Verfahren zur Anerkennung schon hinter sich haben. Ein wichtiger Entlastungseffekt für die Erstaufnahmeländer wäre es, wenn man das Weiterwanderungsverbot für anerkannte Flüchtlinge abschafft.

Thym: Man kann sich viele Modelle ausdenken, die letztlich jedoch allesamt an der fehlenden Einigkeit unter den Mitgliedstaaten scheitern werden, weil alle immer nur darauf achten werden, ob sie mit dem Modell besser oder schlechter dastehen. Von daher kann man aktuell nur in kleinen und praktischen Schritten vorangehen, die meines Erachtens darauf abzielen sollten, dass wir das Asylrecht als gesamteuropäische Aufgabe betrachten und deshalb auf den Aufbau funktionierender Asylsysteme in allen Mitgliedstaaten drängen und ergänzende finanzielle und sonstige Ausgleichsmechanismen entwickeln. Das ist wenig revolutionär, aber mehr ist politisch derzeit wohl schlicht nicht drin.

Sollten die Lasten nach einem Schlüssel aus Größe und Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer verteilt werden? Was würde dies für die Bundesrepublik Deutschland bedeuten?

Bast: Auf den ersten Blick klingt es plausibel, für die Verteilung der Asylbewerber innerhalb der EU eine solche Quotenregelung vorzusehen, die eine proportionale Verteilung der Lasten zum Ziel hat. Allerdings stellen sich viele rechtliche und verwaltungspraktische Fragen, wie nach Erschöpfung der Quote in einem bestimmten Mitgliedstaat die Verweisung von Asylbewerbern auf die übrigen Staaten umzusetzen wäre. Ich bin skeptisch, ob das den humanitären Zielen des Asylrechts gerecht würde. Ein Asylverfahren sollte im Interesse der Flüchtlinge möglichst zügig durchgeführt werden. Es spricht deshalb viel dafür, dass das Land der ersten Schutzgewähr auch für die Prüfung des Flüchtlingsstatus zuständig ist. Ich befürworte daher ein System, bei dem die Erstaufnahmeländer mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden, um im Namen aller Dublin-Staaten ein zügiges und faires Asylverfahren durchzuführen. Nach Abschluss des Asylverfahrens befürworte ich ein Recht auf Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge.

Thym: Ich fände dieses System gut, alleine es ist wohl nicht durchsetzbar. Unabhängig davon habe ich die Frage mit meinem Forschungszentrum einmal durchgerechnet und das Ergebnis war überraschend: im Jahr 2013 hätte Deutschland insgesamt weniger Asylbewerber aufnehmen müssen; im Jahr 2014 wird diese Zahl nochmals höher ausfallen, weil inzwischen mehr Asylbewerber nach Deutschland kommen.(1)

Die Verträge enthalten einen Programmauftrag zur Definition eines europäischen Asylstatus. Kann ein solcher Status garantieren, dass anerkannte Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten gleichbehandelt werden, und müsste es daneben nicht auch so etwas wie einen europäischen Duldungsstatus geben?

Bast: Der einheitliche Asylstatus ist ein wesentlicher Baustein, ohne den das Europäische Asylsystem unvollständig bleibt. Bisher gibt es nur fragmentarische Regelungen darüber, was es – jenseits der völkerrechtlich gebotenen Mindeststandards – bedeutet, in der EU als Flüchtling schutzberechtigt zu sein. Zum Beispiel müsste ein Europäischer Flüchtling, um noch einmal auf das Thema Dublin zurückzukommen, sich ebenso wie ein EU-Bürger innerhalb der EU frei bewegen und niederlassen dürfen. Bisher ist ein solches Freizügigkeitsrecht erst nach fünf Jahren vorgesehen. Außerdem müsste der sozialrechtliche Status der Flüchtlinge im Sinne einer vollständigen Gleichbehandlung geregelt werden.
Die Schaffung eines europäischen Duldungsstatus liegt auf einer etwas anderen Ebene. Ansätze dazu gibt es in der sog. Rückführungsrichtlinie, die Mindeststandards bei der Behandlung von ausreisepflichtigen Ausländern festlegt. Ein zukünftiger Regelungsansatz könnte darin bestehen, einen europäischen Rechtsanspruch auf einen regulären Aufenthaltstitel zu schaffen, wenn eine maximale Dauer der Duldung

überschritten ist.

Thym: Das kommt darauf an, wie man den Asylstatus definiert. Wenn dieser etwa heißt, dass anerkannte Flüchtlinge ebenso hohe Sozialleistungen bekommen wie die Staatsangehörigen des jeweiligen Aufenthaltsstaats (und dies wäre eine vernünftige Regelung), so wäre hiermit eine Gleichheit nur innerhalb der Staaten hergestellt – und nicht zwischen anerkannten Flüchtlingen in verschiedenen Staaten, weil Deutschland höhere Sozialleistungen bezahlt als Griechenland oder Rumänien. Es gibt die Forderung, dass man alternativ eine Freizügigkeit anerkannter Flüchtlinge herstellen sollte, was jedoch sofort die Folgefrage nach der solidarischen Aufgabenteilung aufwirft, wenn dies zur Folge hätte, dass die allermeisten anerkannten Flüchtlinge nach Mittel- und Nordeuropa weiterziehen würden. Auch dies wäre politisch wohl nicht durchsetzbar, zumal nicht einmal EU-Bürger ein unbedingtes Recht auf Freizügigkeit haben, wenn sie nicht arbeiten.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und auch deutsche Gerichte haben die Zurückschiebung, wie sie nach der Dublin-Verordnung vorgesehen ist, wegen des Risikos unmenschlicher Behandlung teilweise gestoppt. So hat Deutschland Abschiebungen nach Griechenland nach einem Urteil des EGMR von 2011 ausgesetzt. Nach Italien hingegen, wo Flüchtlinge, auch Familien mit Kindern, der Obdachlosigkeit überlassen werden, wird weiter abgeschoben. Ist dies nicht ein Indiz für einen verfehlten Umgang mit den Menschenrechten, der im Dublin-System strukturell angelegt ist?

Bast: Der EGMR und ihm folgend der Gerichtshof der EU hatten aus dem Zusammenbruch des Asylsystems in Griechenland den Schluss gezogen, dass es menschen- bzw. grundrechtlich geboten ist, die Überstellung von Asylbewerbern dorthin einzustellen. Allerdings hat das EU-Gericht eine Außerkraftsetzung des Dublin-Mechanismus unter den Vorbehalt gestellt, dass das Asylverfahren oder die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber „systemische Mängel“ aufweisen müssen. Dem ist jetzt der EGMR in seiner wichtigen Italien-Entscheidung entgegengetreten: Aus menschenrechtlicher Perspektive reicht es nicht aus, dass in Italien das Asylsystem insgesamt halbwegs funktioniert. Die Wahrung der menschenrechtlichen Standards im Zielland einer Dublin-Überstellung muss in jedem Einzelfall geprüft werden. Bei genauerer Betrachtung ist das Dublin-System dafür hinreichend flexibel, denn es errichtet gar keine Pflicht zur Überstellung eines Asylbewerbers. Wenn eine Überstellung in einen zweiten Staat menschenrechtlich problematisch ist, dann muss der erste Staat das Asylbegehren eben selbst prüfen, so einfach ist das.

Thym: Der Hauptgrund für die schlechte Behandlung von Flüchtlingen in Italien und vor allem Griechenland ist nicht das Dublin-System, sondern das Fehlen eines funktionierenden Asylsystems in diesen Ländern. Anders als in Deutschland besteht dort keine Tradition der Asylgewährung und der Staat stellt nicht systematisch Unterkunft und Sozialhilfe bereit. Hieran würde sich nichts ändern, wenn wir das Dublin-System morgen abschafften. Das ist inakzeptabel und teilweise auch rechtswidrig. Was speziell Italien angeht, hängt die Beurteilung immer auch vom Einzelfall ab; eben dies hat die Große Kammer des EGMR in ihrem ersten Urteil zu Italien vom November 2014 auch klargestellt. Rückführungen nach Italien sind möglich, soweit speziell bei Familien mit Kleinkindern im Einzelfall sichergestellt ist, dass eine Unterkunft gewährt wird.

Was muss sich nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 17. Juli 2014 zur Abschiebungshaft an der deutschen Praxis ändern? Entsprechen die bisher realisierten bzw. diskutierten Maßnahmen diesen Vorgaben?

Bast: Der EuGH hat die strikte Trennung von Abschiebungshaft und Strafhaft, die der Unionsgesetzgeber angeordnet hat, erwartungsgemäß bekräftigt. Die politischen Entscheidungsträger in den Ländern sollten darüber nachdenken, ob das Instrument der Abschiebungshaft wirklich flächendeckend benötigt wird. Wenn man Abschiebungshaft wirklich, wie es das gesetzliche Leitbild ist, als letztes Mittel begreifen würde, könnte man mit wenigen gesonderten Einrichtungen, die den europäischen Vorgaben entsprechen,

auskommen.

Thym: Abschiebehäftlinge dürfen nicht mehr in regulären Haftanstalten untergebracht werden, das heißt die Bundesländer müssen einzeln oder gemeinsam spezielle Hafteinrichtungen schaffen. Meines Wissens haben einige Bundesländer bereits reagiert bzw. werden dies tun. Solange dies nicht der Fall ist, können die betreffenden Person nicht in Haft genommen werden, das heißt sie sind freizulassen. Eben dies ordnen die Gerichte auch an.

Das geänderte Asylbewerberleistungsgesetz (AsylblG) soll im April 2015 in Kraft treten. Setzen die Änderungen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012 verfassungsgemäß um, obwohl danach erst nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland der Anspruch auf Sozialhilfeniveau gewährt wird und die Gesundheitsversorgung in dieser Zeit nur einen „Aufwendungsersatzanspruch des Nothelfers" vorsieht?

Bast: Die wesentliche Botschaft des Bundesverfassungsgerichts war, dass das Existenzminimum nicht vom ausländerrechtlichen Status einer Person abhängt und entsprechende Leistungen nicht zur Verfolgung migrationspolitischer Ziele reduziert werden dürfen. Ich habe doch einige Zweifel daran, dass das neue AsylbLG diesem Test wirklich standhält. Überdies steht die Umsetzung der neu gefassten Aufnahmerichtlinie der EU noch aus, die für die Gruppe der Asylbewerber jetzt neben dem Grundgesetz einen weiteren Maßstab aufstellt, dem die deutsche Gesetzeslage entsprechen muss. Die politische und juristische Auseinandersetzung über das AsylbLG wird sicher in die nächste Runde gehen.

Thym: Das Sozialrecht ist eine überaus diffizile Materie und ich habe mich noch nicht ausführlich genug mit dem neuen Gesetzentwurf beschäftigt, so dass ich leider keine abschließende Meinung mitteilen kann.

Vielen Dank für Ihre Ausführungen.

Anmerkungen:

(1) Siehe http://www.verfassungsblog.de/koenigsteiner-schluessel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/.

JÜRGEN BAST Studium der Soziologie und Rechtswissenschaft in Frankfurt am Main; 2005 Promotion zum Dr. jur.; 2010 Habilitation; 2012 Professor für Völker- und Europarecht an der Radboud Universität Nijmegen; seit 2013 Professor für Öffentliches Recht an der Justus-Liebig- Universität Gießen. Die Arbeitsschwerpunkte von Bast sind das Migrationsrecht und das Europäische Verfassungsrecht. Seine Habilitationsschrift beschäftigt sich mit Fragen des Einwanderungsrechts, unter anderem dem Schutz der Grund- und Menschenrechte von Migranten (Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen 2011).

DANIEL THYM Prof. Dr. LL.M., Jahrgang 1973, studierte Rechtswissenschaften in Regensburg, Paris sowie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Als langjähriger Mitarbeiter des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht promovierte er 2004 an der HU Berlin mit einer Arbeit über verschiedene Integrationsgeschwindigkeiten („Ungleichzeitigkeit und Europäisches Verfassungsrecht"). Seine Habilitationsschrift aus dem Jahr 2009 betrifft das „Migrationsverwaltungsrecht." In London absolvierte Thym einen Master und baute später das Berliner Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates: von der europäischen zur globalen Rechtsgemeinschaft?" (GRAKOV) mit auf, dessen Träger er heute ist. Seit 2006 ist er Mitherausgeber des „European Law Journal – Review of European Law in Context" sowie seit 2011 der „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik". Im Oktober 2010 übernahm Thym den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht und ist seither Kodirektor des Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht (FZAA). Er ist maßgeblich am Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration" beteiligt. Seine Forschungsschwerpunkte sind das deutsche, europäische und internationale Migrationsrecht sowie die EU-Verfassungsentwicklung mit einem Schwerpunkt auf den

Menschenrechten sowie den auswärtigen Angelegenheiten.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/208/publikation/der-zustand-des-europaeischen-und-deutschen-asylsystems/
Abgerufen am: 27.11.2026