

Karl-Jürgen Bieback

Die EU-Flüchtlingspolitik – unzureichende Gemeinschaftskompetenzen und unsolidarische Mitgliedstaaten

In ihren Verträgen hat sich die Europäische Union verpflichtet, die Folgen der Migration sowie die Aufgaben der Grenzsicherung solidarisch und gerecht untereinander aufzuteilen. Davon ist die Staatengemeinschaft derzeit weit entfernt. Karl-Jürgen Bieback erläutert, welche Bereiche die EU bisher geregelt hat und welche Abstimmungsverfahren die Rechtsetzung unterliegt – an denen sie bisweilen scheitert.

Die Grundstruktur der EU: Freie Beweglichkeit von Gütern und Menschen

Man kann viel an der EU kritisieren, aber als einheitlicher „Wirtschaftsraum“ und auch als Raum der Freizügigkeit aller Bürger_Innen hat sie bisher gut funktioniert. Güter und Dienstleistungen, die in einem Land produziert werden, können ungehindert innerhalb der gesamten EU zirkulieren und angeboten werden.

Das gilt auch für die Freizügigkeit der EU-Bürger (Wendel 2014: 756 ff.). Für sie ist die gesamte EU ein offener „Lebensraum“. Sie können die Grenzen zwischen den meisten EU-Mitgliedstaaten aus welchen Gründen und zu welchen Zwecken auch immer ungehindert und unkontrolliert überschreiten (Schengen-Regime). Sie können sich in jedem Land der EU niederlassen. Wer einmal in einem Land gearbeitet hat, kann selbst dann, wenn sie/er arbeitslos wird, in dem Land ihrer/seiner Beschäftigung bleiben und dort alle Rechte wie ein_e „Einheimische_r beanspruchen, auch die Sozialhilfe. Nur für Arbeitssuchende und für Nicht-Erwerbstätige gelten einige Einschränkungen.

Aber auch ein solcher großer Raum ohne interne, behindernde Grenzen hat an seinem Rand Außengrenzen zu den Nicht-EU-Staaten. Damit sind z.B. die Außengrenzen Griechenlands auch gleichzeitig die Außengrenzen Deutschlands – etwas, was wir uns viel zu wenig klar machen.

Der Rahmen: Das internationale Flüchtlingsrecht

Es gibt ein Menschenrecht auf Auswanderung (Art. 12 Abs. 2 UN Zivilpakt 1966), aber kein Menschenrecht auf Einwanderung. Nach Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1949, hat jede_r das Recht „in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“. Aber Art. 14 gibt keinen Rechtsanspruch gegen einen bestimmten Staat, Asyl zu gewähren. Das tut auch nicht die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (GFK), der alle EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind. Flüchtlinge sind Menschen, die begründete Furcht haben „wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ von staatlichen aber auch nichtstaatlichen Akteuren verfolgt zu werden (vgl. Art. 1 GFK und § 3 AsylG).

Die Konvention regelt unter anderem,

1. dass Flüchtlinge ein Recht auf Schutzgewährung haben, aber nicht gegen einen bestimmten Staat; selbst wenn sie keinen Anspruch auf Asyl haben, darf man sie nicht in einen Staat zurückschicken, in dem sie an Leib und Leben bedroht sind (refoulement-Verbot und subsidiärer Schutz);
2. dass der Flüchtlingsstatus nur vorübergehend ist; ist der Fluchtgrund beseitigt, muss zurückgewandert werden – menschenrechtlich problematisch, wenn Menschen (z.B. Kinder) im Aufnahmeland nach längerer Zeit sozial und kulturell verankert sind;
3. dass es kein Recht auf Schutz gibt, wenn die verfolgte oder gefährdete Person in ihrem Herkunftsland noch Schutz finden kann (sog. inländische Fluchtalternative) oder auf ihrem Weg einen Staat passiert hat, in dem sie vor Verfolgung sicher war.

Die grundsätzlichen Kompetenzen der EU

Seit 1999/2008 hat die EU in Art. 77 bis 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV) umfassende Kompetenzen zur Regelung des Schutzes der Außengrenzen und der Migration (Stern/Tohidipur 2014: 776). Die EU kann regeln: (1) die Freiheit, die internen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten ungehindert zu überschreiten, (2) die Außengrenzen zu kontrollieren und ein wirksames Grenzschutzsystem zu etablieren sowie ein abgestimmtes Pass-, Visa-, Asyl- und Einwanderungswesen zu etablieren. Das Ganze gipfelt in einer Bestimmung, die leider ineffektiv ist: „Art. 80: Für die unter diesen Abschnitt fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, und zwar auch in finanzieller Hinsicht.“

Weshalb sind diese Bestimmungen nicht ausreichend, um in der EU ein wirksames und humanitäres Recht der Außengrenzen und der Flüchtlinge durchzusetzen, das zugleich eine solidarische Verteilung der Lasten vornimmt? Es sind im Wesentlichen die

gleichen Mängel in der Struktur der EU, die in so vielen Bereichen verhindern, dass gemeinsame Probleme auch gemeinsam gelöst werden.

(1) Einmal sind die Kompetenzen begrenzt. Sie regeln z.B. weder die Verteilung der Flüchtlinge noch stellen sie der EU einen gemeinsamen, besonderen Topf zur Verfügung, um die Lasten gemeinsam zu finanzieren. Die Einwanderungspolitik selbst kann die EU nur sehr begrenzt regeln (Art. 79 AEUV).

(2) Sodann wird alles im sog. „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ der EU geregelt (Art. 294 AEUV). Im Rat braucht es dazu in der Regel die sog. qualifizierte Mehrheit, d. h. es müssen die Vertreter der Regierungen zustimmen, die sowohl 55 Prozent der Mitgliedstaaten und mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren (Art. 16 Abs. 3 EUV - Vertrag über die Europäische Union). Die gleiche Mehrheit gilt für den Erlass vorläufiger Maßnahmen der EU, die eine Notlage beheben sollen, die durch einen „plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen“ entstanden ist (Art. 78 Abs. 3 AEUV). Wenn man bedenkt, dass schon seit langem in vielen Ländern der EU rechtspopulistische Parteien die Regierungsparteien in der Flüchtlingspolitik vor sich her treiben, kann man die Schwierigkeiten ermessen, die einer Einigung entgegenstehen.

(3) Schließlich hat die EU in der Politik der Außengrenzen und der Flüchtlinge keine eigene Verwaltungsorganisation. Gerade die „Verwaltungskraft“ der Grenzstaaten ist sehr schwach und die politische Einschätzung des Flüchtlingsproblems und die Bereitschaft menschenrechtliche Standards einzuhalten, sind sehr, sehr unterschiedlich. Oft fehlt es an dem Willen, EU-Recht umzusetzen.

Das EU-Recht der Außengrenzen

Die völlige Bewegungsfreiheit ohne Kontrollen innerhalb der EU wird seit 1985 garantiert, jetzt durch die VO (EG) Nr. 562/2006 (*Schengen-Kodex*). Erst mit dem Fortfall der Binnengrenzen bekamen alle EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Außengrenze und wurde die gemeinsame Grenz- und Asylpolitik notwendig. Funktioniert die gemeinsame Politik an der Außengrenze nicht – wie 2015/16 der Fall –, ist auch sofort der freie Binnenraum in Gefahr.

Art. 7 VO (EG) Nr. 562/2006 verlangt eingehende Grenzkontrollen bei Personen aus Drittstaaten. Nach Art. 12 ist die Grenze außerhalb der Grenzübergangsstellen so zu überwachen, dass das ständige Risiko besteht, entdeckt zu werden. Und nach Art. 13 ist Drittstaatsangehörigen, die keinen Pass etc. haben und kein Visum vorweisen können, die Einreise zu verweigern. Jedes Beförderungsunternehmen muss vor der Abreise prüfen, ob Reisende ein Recht auf Einreise haben. Haben sie es nicht, dürfen sie nicht transportiert werden und muss das Beförderungsunternehmen den Rücktransport tragen. Auf diese Weise ist Deutschland mitten in der EU auf dem Land-, See- und Luftweg an sich gut abgeschirmt. Wenn eben das Grenzregime funktionieren würde.

Und da Flüchtlinge fast immer ohne Visa einreisen – im Ausland kann nach dem Recht der Mitgliedstaaten kein Antrag auf Asyl gestellt werden –, ohne Visum aber nicht reingelassen werden, gibt es für sie gar keinen legalen Weg, in das Gebiet der EU

zu kommen und dort einen Antrag auf Schutz zu stellen. Diese menschenrechtswidrige Verweigerung sicherer Zugänge zur EU ist Ursache für Schlepperunwesen und die extremen Gefahren der Flucht.

Weitere Richtlinien bzw. Verordnungen der EU regeln die Datenerhebung und Informationssysteme. Der Asyl-, Migrations-, und Integrationsfonds sieht ab 2015 für sieben Jahre einen Etat von 3,1 Milliarden Euro vor. Es gibt besondere Fonds, um den EU-Mitgliedstaaten bei den Kontrollen an den Außengrenzen zu helfen (ISF – *Internal Security Fund* mit insgesamt 3,76 Milliarden EUR für den Zeitraum 2014-2020). Ansonsten beruht die Finanzierung der gemeinsamen Flüchtlingspolitik immer noch darauf, dass die einzelnen Mitgliedstaaten Geld bereitstellen, wie gegenwärtig die weit mehr als 3 Mrd. Euro zur Unterstützung der Türkei und Griechenlands.

Das EU-Recht der Flüchtlinge

Basis des Grenzschutzes und des Rechts der Zuwanderung von Personen aus Nicht-EU-Staaten („Drittstaaten“) ist die „*Dublin-Verordnung*“ (VO (EU) Nr. 604/2013), die direkt für alle Staaten und alle Menschen im Bereich der EU gilt (Stern/Tohidipur 2014, 784). Sie regelt das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS). Geregelt ist z.B., dass der Staat, in dem der/die Asylbewerber_in das Gebiet der EU (ohne Visa etc.) betritt, den Asylantrag bearbeitet und Schutz gewährt (Art. 13 VO (EU) Nr. 604/2013). Wandern die Flüchtlinge weiter in einen anderen EU-Mitgliedstaat, kann dieses Land an den Staat des Ersteintritts ein „Übernahmeersuchen“ stellen, den Flüchtling zurückzunehmen (sog. Dublin-Verfahren). Die Flüchtlinge dürfen nicht einfach zurückgeschickt oder gar mit Zwang zurück gebracht werden. Während Deutschland 2015 fast 45.000 solcher Verfahren einleitete, wurden lediglich knapp 3.600 vollzogen. Kein Wunder, wenn man bedenkt, dass die Hälfte der Ersuchen an Ungarn und Italien gerichtet waren, Ungarn ihnen aber so gut wie gar nicht und Italien nur zu 20 Prozent entsprach (Bundesregierung 2016a:32/3 und 46-53). Die Verordnung gibt den Asylbewerbern auch einen Anspruch auf einen wirksamen, unentgeltliche Rechtsbehelf gegen eine Rückführung in das erste Ankunftsland.

Die beiden höchsten Europäischen Gerichte entschieden 2011, dass die vorgesehene Rückführung nach Griechenland wegen nicht nur punktuell, sondern „systemisch“ unmenschlicher Behandlung in diesem Land gegen die Menschenrechte (Menschenwürde und körperliche Unversehrtheit) verstieß.¹ Damit war auch aus menschenrechtlichen Gründen der entscheidende Mechanismus im EU-Grenzregime außer Kraft gesetzt. Bis zur „Krise“ 2015 hätte man sich also um eine Verbesserung in den „Erstaufnahmestaaten“ kümmern oder auch um eine Alternative zu Dublin bemühen können.

Wenn z.B. Flüchtlinge über die Außengrenze eines der EU-Mitgliedstaaten einreisen und nicht kontrolliert, sondern „durchgewunken“ werden, verstößt dieser EU-Mitgliedstaat genauso gegen die Dublin-VO wie jener EU-Mitgliedstaat, der Flüchtlinge, die aus einem EU-Grenzstaat kommen, unkontrolliert ein- und durchreisen lässt. Nimmt Deutschland diese Flüchtlinge auf und kann es sie nicht zurückbringen („über-

stellen“), so wird es spätestens nach fünf Monaten, die sich die Flüchtlinge insgesamt in der EU aufgehalten, für sie zuständig (Art. 13 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013).

Zum internationalen Flüchtlingsrecht gehört traditionell die Aufnahme über Kontingente. Die ist anlässlich der Kosovo-Krise in der (Massenzustrom-) RL 2001/55/EG geregelt, auf die § 24 Aufenthaltsgesetz verweist. Kontingentflüchtlinge durchlaufen kein Asyl- und auch kein sonstiges Anerkennungsverfahren, sondern werden vom Ersteinreisestaat entsprechend den Kontingenten verteilt und erhalten mit ihrer Ankunft in Deutschland sofort eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§ 23 und § 24 Aufenthaltsgesetz). Deutschland hatte sich z.B. ab 2011 bereit erklärt, kleine Kontingente von Flüchtlingen aus Syrien aufzunehmen. Damit aber alle Mitgliedstaaten Kontingente aufnehmen, ist eine Erklärung des EU-Rats notwendig, die gegenwärtig an vielen Staaten scheitert.

Zwar gibt es weder im internationalen noch im EU-Flüchtlingsrecht die Möglichkeit, „Obergrenzen“ für die Aufnahme von Flüchtlingen festzulegen. Da aber die Binnenstaaten „an sich“ die Flüchtlinge an die ersten „sicheren“ Durchreisestaaten verweisen können, steht es ihnen wohl frei, davon eine Ausnahme zu machen und einer vorher bestimmten Anzahl von Flüchtlingen Schutz zu gewähren und sie nicht zurückzuführen.

Hier liegt die große Lücke des EU-Grenzregimes. Es gibt keinen Mechanismus der solidarischen Bewältigung des Flüchtlingsleids, vor allem gibt es kein allgemeines und permanentes Regime der Verteilung der Flüchtlinge und/oder zumindest der gemeinsamen Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Beides fordert die EU-Kommission schon seit langem zusammen mit einer allgemeinen EU-Flüchtlingspolitik (Kommission der EG 2007:11). Bisher gibt es nur zwischen den Mitgliedstaaten *ad hoc* abgesprochene niedrige Kontingente zur Verteilung von Flüchtlingen aus Griechenland (22.000) und (Ungarn 54.000), die alle nicht funktionierten. Diese Lücke führt dann fast zwangsläufig zu jenem in Europa allzu oft praktizierten Politikmuster nationaler Konkurrenz. Man lässt die Flüchtlinge einfach in die Nachbarländer weiter ziehen oder drangsaliert sie solange, bis sie weiter ziehen.

Mindestschutz durch drei Richtlinien zu den Asylverfahren

Die EU hat Mindeststandards für das Asylrecht in Richtlinien festgesetzt, die nicht direkt in den Mitgliedstaaten gelten, sondern in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Deutschland konnte über sie sein restriktives Asylrecht (Konzept des sicheren Drittstaats und sicheren Herkunftslands) verallgemeinern (Engler/Schneider 2015). Andererseits entwickelten die Richtlinien mit der Zeit ein Schutzniveau, das über das (frühere) deutsche Asylrecht hinausgeht (Stern/Tohidipur 2014: 805).²

1. Die Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) gleicht das Asylverfahren in den einzelnen Ländern an. Ein Defizit ist hier, dass die Asylgewährung in einem EU-Mitgliedstaat nicht in den anderen anerkannt wird. Die Verfahrensdauer wird geregelt: Höchstens sechs, maximal 18 Monate. So beträgt in Deutschland zwar die durchschnittliche Bearbeitungszeit aller Asylanträge 2015 nur 5,2 Monate (Bundesregierung

2016a:14). Aber wenn es darum geht, dass bei den Antragstellern_innen geprüft wird, ob sie in Deutschland dauerhaft Schutz erhalten sollen, dauerte die Bearbeitungszeit 2015 für Anträge von Bürgern_innen aus Nigeria, Pakistan, Iran, Russland und Afghanistan von 19 bis 22 Monate (Bundesregierung 2016a:19, 21).³ Dabei wird die oft lange Zeit, bis das Verfahren mit dem Antrag beginnt und der Rechtsstatus sehr unsicher ist, nicht mitgezählt (Bundesregierung 2016b).

2. Die Anerkennungs- oder Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) regelt die Voraussetzungen, unter denen Asyl gewährt wird. Sie definiert die Merkmale des Flüchtlingsbegriffs detailliert und erweitert sie z.B. um Verfolgung wegen Geschlechtszugehörigkeit (Art. 9 Abs. 2, f) oder sexueller Orientierung (Art. 10 Abs. 1, d) sowie um zivile Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die direkt von wahlloser Gewalt individuell in Leben oder körperlicher Unversehrtheit bedroht sind. Trotz Richtlinie gibt es keine einheitliche Praxis in der Anerkennung von Asyl. Deutschland gewährt Personen aus den westlichen Balkanstaaten (Roma) so gut wie kein Asyl, andere Mitgliedstaaten sehr wohl (EASO 2014: 26 f., 33, 48 f.). Die Richtlinie definiert die „subsidiär“ Schutzbedürftigen (Art. 15 c, s. oben) und stellt sie Flüchtlingen nach der GFK gleich. Sie sollen z.B. einfacheren Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Gesundheitsversorgung haben, was in Deutschland immer noch ein Problem ist. Auch lässt die Entscheidung über den subsidiären Schutz selbst immer noch (zu) große Spielräume.⁴

3. Schließlich macht die Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) Vorgaben für die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Lebensbedingungen von Asylbewerbern_innen: Sie müssen umfassend informiert werden und ihnen steht unentgeltliche Rechts Hilfe zu. Minderjährige müssen mit ihren Verwandten untergebracht und dürfen nur in Ausnahmefällen in Gewahrsam genommen werden. Auch hier muss Deutschland z.B. beim Flughafenverfahren nachbessern. Die hier gern propagierten Leistungseinschränkungen zur Abschreckung unberechtigter Anträge sind unzulässig (Art. 17). Nach Art. 19 und 21 müssen die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen angemessen behandelt werden, gerade auch die psychischen Schäden von Folter, Krieg und Gewalt. Hier fehlt es auch in Deutschland noch an Allem.⁵

Die Möglichkeit die Binnengrenzen wieder zu kontrollieren

Der „Schengen-Kodex“, die VO (EG) Nr. 562/2006, regelt auch, wann die Freiheit von Grenzkontrollen aufgehoben und ein Land sich innerhalb des „Schengen-Raums“ wieder von den anderen durch Grenzkontrollen abschotten darf, wie es viele EU-Mitgliedstaaten praktizierten oder noch praktizieren. Für die nationalkonservativen bis populistisch-autoritären und teilweise rassistischen Regierungen einiger EU-Mitgliedstaaten haben Grenzen geradezu eine heilige Bedeutung. Sie schaffen erst den Raum, in dem „wir zu Hause“ sind und konstituieren erst die Basis jeden „ordentlichen“ Staats, das „Staatsgebiet“, auf dem das „Staatsvolk“ seine „Staatsgewalt“ ausübt.⁶ Schwierig zu beurteilen ist das Ganze, weil andererseits eine rechtsstaatliche Ordnung wie auch eine verstehbare demokratische Herrschaft nur in einem abgegrenzten Raum organisiert werden kann. Das verträgt sich im Allgemeinen, aber nicht immer

mit offenen Grenzen (Benhabib 2016).

Art. 23 bis 30 VO (EG) Nr. 562/2006 regeln die *vorübergehende* Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Dies ist gemäß Art. 23 und 24 nur für maximal sechs Monate zulässig, bei „jeglicher Bedrohung der öffentlichen Ordnung“, einschließlich „terroristische Bedrohung“. Zur Art heißt es nur, sie dürfe „in Umfang und Dauer nicht über das Maß hinausgehen, das zur Bewältigung der ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.“ Diese vorübergehenden Grenzkontrollen werden z.B. bei politischen Gipfeltreffen angewandt (G7-Gipfel in Elmau 2015). Immer zulässig sind Stichprobenkontrollen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (Artikel 21).

Gemäß Art. 26 und 26a können Binnengrenzen bis zu maximal zwei Jahren kontrolliert werden „wegen außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist“. Dabei können die EU-Mitgliedstaaten nicht von sich aus handeln, sondern der Rat der EU muss auf Vorschlag der EU-Kommission die Wiedereinführung der Kontrollen empfehlen. Bisher wurde das noch nicht praktiziert, aber Deutschland und einige andere EU-Mitgliedstaaten planen es angeblich.⁷ Zwar gilt auch für diese Empfehlung des Rats das Verfahren der doppelt „qualifizierten Mehrheit“ (s.o.) – aber die wird sich leicht finden, werden die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten doch wieder zu angeblich „handlungsfähigen“ ordentlichen Nationalstaaten mit festen Grenzen. Dagegen will die EU-Kommission bis zum Jahresende 2016 alle Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums beseitigen und will für eine bessere Sicherung der EU-Außengrenze sorgen (Frontex) und das Durchleiten von Flüchtlingen auf der Balkanroute durch die EU-Mitgliedstaaten unterbinden.⁸

Bei allen Maßnahmen der Grenzkontrolle gilt immer die Anforderung, dass sie „unbedingt erforderlich“ und das „letzte Mittel“ sein müssen. Zäune bzw. Mauern dürfen ohne Ausprobieren alternativer Mittel in der Regel unverhältnismäßig sein.

Die EU wäre keine Wirtschaftsgemeinschaft, wenn jetzt nicht auch schon vorge-rechnet würde, wie viel es kostet, wenn flächendeckend die Grenzkontrollen wieder eingeführt werden. Die Kommission⁹ geht von 7 bis 18 Mrd. Euro jährlich aus, ohne die Verluste im Tourismus und den Verwaltungsaufwand. Ein Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung kommt auf Verluste der kumulierten Wirtschaftsleistung der EU bis 2025 zwischen 500 Mrd. und 1,4 Billionen Euro (Böhmer 2016).

Der Menschenrechtsschutz der Flüchtlinge in der EU und durch die EU

Schon die Genfer Flüchtlingskonvention sichert den Status, den Rechtsschutz und die Grundrechte der Flüchtlinge im Aufnahmestaat (Art. 12 bis 16 GFK) sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 17 bis 24 GFK). Ebenfalls gelten für Flüchtlinge die EMRK und die Europäische Grundrechtecharta, wie die erwähnten Urteile des EuGH und EGMR zeigen. Die großen Defizite in der Realisierung all dieser Rechte kann jeden Tag vor der eigenen Tür wie im Fernsehen beobachtet werden. Die Kinderrechtskonvention

der UN ist so gut wie noch nicht im Asylrecht der EU und ihrer Mitgliedstaaten umgesetzt (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2016). Und es gibt zahlreiche weitere menschenrechtliche Kritikpunkte am „Dublin-System“ (Cremer 2015; PRO ASYL 2014).

Wie geht es weiter?

Ohne die Probleme der internationalen Flüchtlingspolitik hier diskutieren zu können, sei auf zwei grundlegende Mängel des EU- wie des deutschen Asylrechts hingewiesen: Asyl kann nicht im Ausland, sondern nur im Inland beantragt werden. Asyl kann also nur erlangen, wer über ausreichende Gesundheit und finanzielle Mittel verfügt, um die EU bzw. Deutschland zu erreichen. Zweitens interessieren sich die EU-Mitgliedstaaten nur dann für Flüchtlinge, wenn sie hierher gelangen könnten. Das gilt derzeit beispielsweise für die syrischen Flüchtlinge in der Türkei – um jene in Jordanien und dem Libanon braucht man sich (noch) nicht zu kümmern.

Die große Einwanderung in 2015 zeigt, dass es die „Festung“ Europa bisher nicht gab. Gleichzeitig fehlt eine globale, humanitäre Flüchtlingspolitik. Es ist keine Alternative zum bisherigen Versagen des Schengen- und Dublin Systems, die Festung jetzt „flüchtlingsdicht“ machen zu wollen durch konsequente Rückführung in „sichere Drittstaaten“ (Türkei), durch die Erweiterung des Kreises sicherer Herkunftsstaaten (Afghanistan!), die Aufrüstung von „Frontex“ oder die Einrichtung von „hot spots“ in den Grenzregionen, durch Aufnahmelager oder Transitzone zur Schnellbehandlung nach dem deutschen Flughafensystem. Gegen eine der ersten brutalen Festungen Europas, die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, wurde jetzt vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein Verfahren eröffnet.¹⁰ Je höher die Grenzen, umso mehr weichen die Flüchtlinge auf den gefährlichen, aber schwerer kontrollierbaren Seeweg aus. Dazu entschied der EGMR bereits 2014¹¹, dass die Abwehr eines Flüchtlingsboots eine verbotene Kollektivausweisung darstellt, da die notwendige Prüfung des Asyls unterbleibt und die Rechtsschutzgarantie verletzt wird.

Das gilt auch für den *Rückführungsmechanismus von Griechenland in die Türkei*, den zentralen Punkt des EU-Türkei-Abkommens vom März 2015. Hat ein Flüchtling Griechenland erreicht, kann sie/er sofort nur zurückgeschickt werden, wenn sie/er einen sicheren Asylstatus in der Türkei hat oder die Türkei die hohen Anforderungen eines sicheren Drittstaats erfüllt (Art. 35 und 38 Asylverfahrensrichtlinie). Dabei erkennt die Türkei für Personen aus nicht-europäischen Staaten die GFK explizit nicht an, erfüllt den Mindeststandard also schon auf rechtlicher Ebene nicht, geschweige denn im Tatsächlichen. Außerdem befindet sich die Türkei im Kurdengebiet in einem Bürgerkrieg. Deshalb muss in Griechenland immer ein Asylverfahren nach griechischem Recht stattfinden, gegen das sie/er sich in einem fairen Gerichtsverfahren wehren können muss. Zu einem weiteren Punkt des Abkommens, den *hot-spots* in Griechenland, gelten die weiter oben zum „Flughafen-Verfahren“ geäußerten Bedenken.

Geht man davon aus, dass der Migrationsdruck bleiben wird und „Dublin“ gescheitert ist¹², dann wird auf Dauer das gemeinsame Problem aller EU-Mitgliedstaaten nur durch eine gemeinsame EU-Verwaltung und ein solidarisches System der Finan-

zierung und Lastenteilung zu lösen sein, um nationalistische Alleingänge zu verhindern. Es müssen sichere Wege geschaffen werden, um Zugang zum Schutzsystem der EU zu bekommen.¹³ Und es sind kollektive Verfahren der Übernahme von Flüchtlingen und ihre Verteilung unter die EU-Staaten notwendig (Sachverständigenrat 2014 und 2015). Flüchtlingen die Wahl zu lassen, in welchem Staat sie unterkommen wollen, entlastet die „ausländerfeindlichen“ Staaten und fördert zugleich die Integration der Flüchtlinge, setzt aber voraus, dass man das Zuständigkeitsregime „Dublin“ aufgibt (PRO ASYL 2014) bzw. insoweit ergänzt, dass die Anerkennung als Asylant für alle Ländern gilt (Sachverständigenrat 2015) und die finanzielle Lasten nach einem geeigneten Schlüssel zwischen den Staaten verteilt werden.

KARL-JÜRGEN BIEBACK Jahrgang 1944, hatte von 1979 bis 1985 eine Professur für Öffentliches Recht und Sozialrecht an der Universität Hamburg inne, wechselte dann bis zu seiner Emeritierung auf eine Professur für Arbeitsrecht und Sozialrecht an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen u.a. das Sozialrecht und die Sozialpolitik, das kollektive Arbeitsrecht sowie das Verwaltungs- und Organisationsrecht.

Fundstellen für Normtexte und Urteile

Alle hier behandelten internationalen und EU-Regelungen finden sich unter:

[http://www.unhcr.de/recht/europ-fluechtlingsrecht.html?tx_n4mrechtsdatenbank_pi1\[catid\]=39](http://www.unhcr.de/recht/europ-fluechtlingsrecht.html?tx_n4mrechtsdatenbank_pi1[catid]=39) oder <http://www.proasyl.de/de/themen/eu-recht/>. Beide enthalten das EU-Recht teilweise nicht in der „konsolidierten Fassung“, die alle späteren Änderungen enthält; diese unter: <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1457512183101&action=update>.

Urteile:

EGMR unter: <http://www.egmr.org/>;

EuGH unter: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/.

Literaturverzeichnis

EASO 2015: European Asylum Support Office, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, Luxembourg 2015.

Erster und guter Überblick bei Engler/Schneider 2015 und Fastenrath 2015.

Bundesregierung 2016a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/7284, Deutscher Bundestag v. 22.02.2016, Berlin.

Bundesregierung 2016b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/7834, Deutscher Bundestag v. 08.03.2016, Berlin.

Cremer, Hendrik 2015: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, Friedrich Ebert Stiftung wisodirekt, Oktober 2015, Berlin.

Bendel, Petra 2014: Nach Lampedusa: Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Benhabib 2016: Ohne das Andere ist jede Kultur leblos, SZ Magazin, 02/2016.

Böhmer, Michael et. al. 2016: GED Study, Abkehr vom Schengen-Abkommen. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen auf Deutschland und die Länder der Europäischen Union, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Abkehr_vom_Schengen-Abkommen.pdf, 1.3.2016.

Engler, Marcus/Schneider, Jan 2015: Dossier Deutsche Asylpolitik und EU-Flüchtlingsschutz, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn unter: www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurz dossiers/207542/deutsche-asylpolitik-und-eu-fluechtlingschutz, 12.3.2016.

Fastenrath, Ulrich 2015: So nicht – aber wie?, FAZ vom 29.10.2015 unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-fluechtlings-so-nicht-aber-wie-13881335.html>, 12.3.2016.

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2016: Antrag „Die Rechte von Kindern im Asylverfahren stärken“ Bundestags-Drucksache 18/7549.

Hank, Rainer 2015: Recht auf Einwanderung? Jeder darf wandern, wohin er möchte. Aber niemand ist verpflichtet, ihn bei sich aufzunehmen. Zwei Freiheitsrechte prallen aufeinander. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 8.11.2015, Nr. 45. Frankfurt.

Kohler 2015: Einfriedung. Ein Staat darf seine Grenzen nicht aufgeben. Ohne sie kann er seine Aufgaben nicht erfüllen. Seine Bürger brauchen sie auch. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 1. November 2015 Nr. 44, Frankfurt.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007: Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, Brüssel, KOM(2007) 301 endgültig, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:DE:PDF>, 1.3.2016.

PRO Asyl 2014: Ineffektiv, ungerecht, menschenrechtswidrig: das Dublin-System, unter: http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/ineffektiv_ungerecht_menschenrechtswidrig_das_dublin_system, 12.3.2016.

dies. 2015: Bundesregierung missachtet europäische Asyl-Standards, unter: http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/deutschland_setzt_europaisches_recht_nicht_um/, 11.3.2016.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015: *Immigration Countries: Germany in an International Comparison*, 2015 Annual Report. Berlin.

ders. 2014: *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014*, Berlin.

Stern, Joachim/Tohidipur, Timo 2014: § 14 Migration von Drittstaatsangehörigen, in: *von Arnould, Andreas* (Hrsg.), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht Bd. 10)*, Baden-Baden.

Wendel, Mattias 2014: § 18 Unionsbürgerrechte, Freizügigkeit, in: *Grabenwarter, Christoph* (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz (Enzyklopädie Europarecht Bd. 2)*, Baden-Baden.

Anmerkungen:

- 1 EuGH N. S. Rs. C-411/10 und C-493/10 v. 21.12.2011 Slg. 2011 I-13905 auf der Basis der Europäischen Grundrechtcharta und der EGMR 2011 M.S.S. vs. Belgien und Griechenland v. 21.01.2011, AZ. 30696/09, ECHR 2011-I, EuGRZ 2011, 243 und NVwZ 2011, 413 sowie Sharifi u.a. gg. Italien und Griechenland v. 21.10.2014, AZ. 16643/09, NLMR 2014, 433 auf der Basis von Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (MRK).
- 2 Vgl. „Verfahren der Kommission gegen Deutschland“, Spiegel Online v. 23.9.2015, unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-ermahnt-deutschland-asyl-richtlinien-umzusetzen-a-1054409.html>.
- 3 Das Verfahren beginnt erst mit der Antragstellung. Die Wartezeit bis zur Antragstellung wird nicht berücksichtigt!
- 4 Vgl. die Kritik des UNHCR an den zu vagen Regelungen unter http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_3/FR_eu_asyl_status-Save_Last_Studie.pdf.
- 5 PRO-ASYL zählt noch weitere Punkte auf, in denen das deutsche Asylrecht nicht mit den Richtlinien übereinstimmt, unter: http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/deutschland_setzt_europaeisches_recht_nicht_um/, besucht am 8.3.2016.
- 6 Kohler 2015. Eine neoliberale Variante will Ausländern Zugang zu den von den Mitgliedern einer Staatengemeinschaft erarbeiteten „Club-Güter“ nur jenen eröffnen, dafür am meisten bezahlen: Hank 2015.
- 7 Vgl. http://www.focus.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-im-news-ticker-deutschland-und-andere-eu-laender-wollen-grenzkontrollen-verlaengern_id_5232317.html, besucht am 8.3.2016.
- 8 Vgl. <http://www.zeit.de/politik/2016-03/schengen-raum-fluechtlingskrise-grenzkontrollen-eu-kommission-plan>, besucht am 9.3.2016 sowie SZ vom 3.3.2016, S. 6.
- 9 SZ vom 3.3.2016, S. 6 „Die Kosten des Schlagbaums“.
- 10 N.D. und N.T. gg. Spanien, Urteil v. Az. 8675/15 und 8697/15.
- 11 Hirsi Jamaa gg. Österreich, Urteil v. 23.2.2012, Az. 27765/09 ECHR 2012-II und NVwZ 2012, 809.
- 12 So sehr viele Einschätzungen, vgl. SZ vom 26.2.2016, S. 5; Friedrich Ebert Stiftung, Vision Europa, 7. Ausgabe / Januar 2016, unter: ; Die Zeit vom 1.9.2015, 18:12 Uhr unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/dublin-verordnung-asylbewerber-europa>.
- 13 Dies ist allerdings ohne ein „Außenverwaltung für Asylanträge“ der EU in den wichtigsten Drittstaaten wohl nicht zu erreichen. Zur Diskussion des Problems vgl. Bendel 2014.