

Asyl in der Europäischen Union

Für einen Systemwechsel bei der Flüchtlingspolitik

HARALD LÖHLEIN

Harald Löhlein ist Abteilungsleiter und Fachreferent für Flüchtlingshilfe im Paritätischen Gesamtverband e. V. in Berlin.
fluechtlingshilfe@paritaet.org

Nach langen Verhandlungen gibt es seit über einem Jahr eine verbindliche Übereinkunft in der Europäischen Union für eine gemeinsame Flüchtlingspolitik. Doch nach wie vor gibt es in den einzelnen Mitgliedsländern gravierende Unterschiede bei Asylfragen.

Im Juni 2013 war es soweit: Nach mehrjährigen Verhandlungen wurde vom Europäischen Rat und EU Parlament das »Gemeinsame Europäische Asylsystem« (GEAS) verabschiedet. Konkret handelt es sich dabei um ein Paket von fünf Richtlinien, mit denen die Aufnahmebedingungen, die Asylverfahren, die Anerkennungsvoraussetzungen für Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union weiter harmonisiert und die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren neu geregelt werden. Eine 14-jährige Verhandlungsphase kam damit zu ihrem – vorläufigen – Ende.

Um es aber gleich vorweg zu sagen: Von einem einheitlichen europäischen Asylsystem kann bisher tatsächlich kaum die Rede sein. Nach wie vor gibt es gravierende Unterschiede hinsichtlich der Anerkennungschancen, der Standards bei den Asylverfahren sowie den Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge. Auch die verabschiedeten Richtlinien werden dies nur teilweise ändern.

Die Geschichte der EU-Asylpolitik

Ansätze zur Koordinierung der Asylpolitik der europäischen Staaten gab es seit Mitte der 1980er Jahre. Erst mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 wurde aber eine Zuständigkeit der Europäischen Union für die Gestaltung der Asylpolitik geregelt. Im Titel IV EG Vertrag wurde festgelegt, dass innerhalb von fünf Jahren zur Schaffung eines schrittweisen Aufbaus eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Maßnahmen zur Harmonisierung der Visa, Einwanderungs- und Asylpolitik verabschiedet werden sollten. Auf dem Gipfel in Tampere

im Oktober 1999 beschloss der EU-Rat, auf die Einrichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems hinzuwirken, welches sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt.

In der dann folgenden ersten Phase der Harmonisierung wurde in den nächsten fünf Jahren eine Reihe von Richtlinien verabschiedet. Hierzu gehörten u. a. Regelungen zur Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staates, zu den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, Regelungen für das Asylverfahren, Kriterien der Flüchtlingsanerkennung, zum vorübergehenden Schutz etc. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass in diesen Richtlinien lediglich Mindestbedingungen formuliert wurden. Aufgrund des seinerzeit noch gültigen Einstimmigkeitsprinzips – welches damit faktisch jedem Land ein Vetorecht einräumte – ließen die damals formulierten Mindeststandards den Staaten erhebliche Ermessensspielräume.

In einer zweiten Phase der Harmonisierung wurden dann auf der Grundlage des Art. 78 AEUV die bisherigen Richtlinien überarbeitet, mit dem Ziel, bis 2012 tatsächlich ein einheitliches Europäisches Asylsystem zu schaffen. Mit der Verabschiedung des »Asylpakets« im Juni 2013 ist diese zweite Phase der Asylrechtsharmonisierung offiziell abgeschlossen.

Diese zweite Phase der Harmonisierung wurde allerdings von vornherein von mehreren EU-Mitgliedsstaaten – darunter Deutschland – kritisch gesehen und es gab demzufolge nur geringe Neigungen, eine Harmonisierung über neue rechtliche Regelungen herbeizuführen. Es

wurde vielmehr der EU-Kommission und einzelnen Mitgliedsstaaten vorgeworfen, die schon bestehenden Regelungen nicht angemessen umzusetzen. Warum aber soll man sich auf neue Regelungen verständigen, wenn schon die bestehenden nicht angemessen umgesetzt werden?

Daraus entstand der Plan, zukünftig mehr auf die verstärkte praktische Kooperation zu achten. Dazu wurde im Jahr 2010 EASO gegründet, die Europäische Asyl-Unterstützungsagentur mit Sitz in Malta. Die Organisation befindet sich noch im Aufbau. Arbeitsschwerpunkte sind derzeit Trainingsmaßnahmen für Behörden der Mitgliedsstaaten, die Unterstützung der Asylbehörden in einzelnen Ländern (aktuell Griechenland), die Ausarbeitung gemeinsamer Berichte über die Lage in Herkunftsländern sowie die Koordination der Zusammenarbeit in Fällen unbegleiter minderjähriger Flüchtlinge. (1)

Wie ist nun der aktuelle Stand der Harmonisierung der europäischen Asylpolitik zu bewerten? (2) Im Folgenden sollen zunächst kurSORisch einige zentrale Aspekte der Neuregelungen dargestellt werden.

Notversorgung soll gewährleistet werden

Es ist offensichtlich, dass es hinsichtlich der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge innerhalb Europas nach wie vor gravierende Unterschiede gibt. Angesichts des enormen Wohlstandsgefälles innerhalb der Europäischen Union ist dies kaum überraschend. Daran wird auch die neu gefasste Aufnahmerichtlinie nichts ändern können. In dieser ist allerdings geregelt, dass zukünftig das Arbeitsverbot nunmehr auf maximal neun Monate (bisher zwölf Monate) begrenzt wird – in Deutschland ist aktuell sogar die Verkürzung auf drei Monate vorgesehen. Zudem wird in der Richtlinie festgelegt, dass die Asylsuchenden materielle Leistungen in Anspruch nehmen können, die den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit der Asylsuchenden gewährt. Dies ist bisher nicht in allen Mitgliedsstaaten gewährleistet. Hinsichtlich der medizinischen Versorgung wird zwar nur eine Notversorgung garantiert, die allerdings bei Personen mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe einschließlich einer psychologischen Betreuung umfasst.

Wer aber fällt unter die Gruppe der mit »besonderen Bedürfnissen«. Ge-

meint sind hier etwa minderjährige, behinderte oder traumatisierte Flüchtlinge. In der Richtlinie werden die Staaten nun verpflichtet, ein Verfahren einzurichten, mit dem sichergestellt ist, dass besonders schutzbedürftige Personen auch tatsächlich identifiziert und unterstützt werden. Ein solches Verfahren gibt es bisher auch in Deutschland nicht.

Inhaftierung asylsuchender Menschen

Ein großes Problem stellt europaweit die zunehmende Inhaftierung von Asylsuchenden dar. Überwiegend werden sie inhaftiert, um im Rahmen des Dublin-Verfahrens die Rücküberstellung in einen anderen Staat zu gewährleisten. In der nun verabschiedeten Aufnahmerichtlinie sind diese möglichen Haftgründe bedauerlicherweise sehr weit gefasst, so dass dies kaum zu einer Reduzierung der Inhaftierung von Asylsuchenden beitragen wird. (3)

Diese Regelung bedeutet eine erhebliche Belastung der grenznahen EU-Mitgliedsstaaten – in den letzten Jahren vor allem für Griechenland, über das viele Asylsuchende in die Europäische Union einreisen. Dort haben sie aber oftmals faktisch keinen Zugang zum Asylsystem, zu Unterkunft und sozialer Unterstützung; stattdessen müssen sie vielmehr mit Inhaftierung rechnen. Viele halten sich notgedrungen illegal im Lande auf. (4) Der Europäische Gerichtshof hatte daher 2011 entschieden, dass sowohl die Behandlung der Asylsuchenden in Griechenland wie auch die Rücküberstellung dorthin gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößen.

Zu den grundlegenden Mängeln des Dubliner Systems gehört auch, dass dieses eigentlich voraussetzt, dass in den beteiligten Staaten einheitliche Standards bei den Asylverfahren sowie der Schutzgewährung gegeben sind. Davon kann aber keine Rede sein, die Aner-

»Nach der Genfer Flüchtlingskonvention dürfen Schutzsuchende an keiner Grenze abgewiesen werden«

Positiv zu bewerten ist, dass in den verschiedenen Neuregelungen die Position minderjähriger Flüchtlinge gestärkt wurde. Das bedeutet, dass bei der Anwendung der Verordnungen das Wohl des Kindes im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention und der Grundrechte-Charta vorrangig zu berücksichtigen ist. Konkret betrifft dies u. a. die Unterbringung, die Inhaftierung, Beratung der Minderjährigen wie auch die Anwendung der Dubliner Konvention, also die Frage, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

Dubliner Konvention belastet grenznahe Mitgliedsstaaten

Die Dubliner Konvention steht seit langem im Zentrum der Auseinandersetzung um die europäische Asylpolitik. Die Konvention regelt, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Die Grundregel – neben zahlreichen Ausnahmen – lautet, dass der Staat zuständig sein soll, über dessen EU-Außengrenzen der Flüchtling eingereist ist.

kennungsquoten für Asylsuchende aus einzelnen Ländern weichen in den Mitgliedsstaaten erheblich voneinander ab.

Trotz der grundlegenden Kritik am Dubliner System wurden bei der nun verabschiedeten Neufassung die Grundprinzipien unverändert beibehalten. Eine deutliche Verbesserung ist aber immerhin darin zu sehen, dass nunmehr die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes eingeräumt wird, um gegen einen Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat vorzugehen.

Für eine andere Flüchtlingspolitik

Auch nach der Verabschiedung der neuen Dublin-Verordnung bleibt die Debatte um eine andere Verantwortungsteilung für Flüchtlinge auf der Agenda. Mehrere Wohlfahrtsverbände und Menschenrechtsorganisationen haben daher ein Memorandum (5) verabschiedet, in dem sie sich für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit aussprechen. Im Kern schlagen sie vor, für Asylsuchende das Recht auf freie Wahl des Mitgliedsstaates

tes anzuerkennen, in dem sie das Asylverfahren durchführen und dieses mit einem finanziellen Ausgleichssystem zwischen den Mitgliedsstaaten zu kombinieren.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass es bei der Angleichung der Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union zwar gewisse Fortschritte gibt, nach wie vor aber erhebliche Unterschiede bestehen.

Die zentralen Themen für die Zukunft werden neben der weiteren Harmonisierung der Verfahren einerseits die Frage der Zuständigkeit innerhalb der Europäischen Union, vor allem aber die Frage sein, welchen Zugang Schutzsuchende überhaupt nach Europa haben.

In 2012 gab es in den 27 EU-Staaten insgesamt rund 330.000 Asylantragsteller. Dies bedeutet einen leichten Anstieg gegenüber den Vorjahren, liegt aber immer noch deutlich unter der Zahl der 425.000 Asylsuchenden im Jahre 2001. Die meisten Asylsuchenden kamen aus Afghanistan. Die Anerkennungsquote lag europaweit bei 28 Prozent mit den höchsten Anerkennungsquoten für Flüchtlinge aus Syrien, Eritrea, Mali und Somalia.

Abwehrmaßnahmen in der Kritik

Die Möglichkeit einer Asylantragstellung vom Ausland aus gibt es nicht, ebenso wenig die Möglichkeit ein Visum zu erhalten, um dann in einem EU-Mitgliedsstaat Asyl zu beantragen. Mit zahlreichen Maßnahmen versuchen die EU-Staaten seit langem, die Illegale Einreise nach Europa zu verhindern. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX mit Sitz in Warschau zu, die die gemeinsamen Operationen der Grenzschutzbahörden, etwa im Mittelmeer koordinieren soll.

Geplant sind aber weitere Projekte zur Eindämmung der illegalen Einwanderung. Dazu gehören das »Smart Borders Projekt«, mit dem zukünftig die Ein- und Ausreise aus der Europäischen Union zentral kontrolliert werden soll oder das neue Grenzüberwachungssystem »Eurosur«, mit dem das Mittelmeer stärker überwacht werden soll.

Von zentraler Bedeutung wird es sein, zukünftig das Refoulement-Verbot, also das in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegte Verbot, Schutzsuchende an der Grenze abzuweisen, auch im Mittelmeergebiet vollständig anzuwenden. Von besonderer Bedeutung war diesbezüg-

»Der Reformdruck wird steigen«



»Die derzeit von den Mitgliedstaaten und der EU verfolgten Strategien sind aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen unzureichend. Die Ursache für die Verschärfung der gegenwärtigen Krise wird jedoch ohne den Verzicht auf das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« weiter fortwirken. Um ein gerechtes und solidarisches Sys-

tem der Aufteilung der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge in der Europäischen Union zu etablieren, das gleichzeitig die Anliegen der Flüchtlinge berücksichtigt, ist ein Systemwechsel erforderlich. Das Prinzip der »freien Wahl des Mitgliedstaates« für Asylsuchende verbunden mit einem europäischen Ausgleichsfonds, der auf solidarischen und gerechten Grundsätzen beruht, bietet eine Lösung, mit der die aufgezeigten Strukturfehler abgebaut werden können.«

Aus dem Memorandum »Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit« vom März 2013. Im Internet auf verschiedenen Webseiten verfügbar, beispielsweise: <http://www.proasyl.de> (Suchbegriff Memorandum).

lich die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom Februar 2012, dass der menschen- und flüchtlingsrechtlich verbrieft Grundsatz der Nichtzurückweisung auch auf hoher See zu beachten ist. (6)

Resümee

Um auf europäischer Ebene für die Belange der Flüchtlinge einzutreten haben sich europaweit rund 75 Nichtregierungsorganisationen im Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE) zusammengeschlossen. Aus Deutschland sind dort die Wohlfahrtsverbände und die Nichtregierungsorganisation pro Asyl vertreten.

Auf nationaler Ebene wirken diese Organisationen mit anderen zusammen in der Gruppe »Memorandum Flüchtlingsschutz«, die sich mit Stellungnahmen zur Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik immer wieder zu Wort meldet und das alljährliche Symposium zum Flüchtlingsschutz in Berlin mit veranstaltet.

In den kommenden zwei Jahren wird es darum gehen, einerseits dafür zu sorgen, dass die (wenigen) positiven Aspekte der beschlossenen EU-Richtlinien auch tatsächlich in deutsches Recht übernommen werden. Daneben gilt es, die Diskussion um eine grundsätzliche Neuordnung der Dubliner Konvention fortzusetzen.

Nicht absehbar ist gegenwärtig zudem, welches Ausmaß das Flüchtlingsdrama in und um Syrien noch annimmt. Über 2,7 Millionen Flüchtlinge haben das Land schon verlassen, mehr als sechs Millionen leben zudem innerhalb des Landes als

Vertriebene. Hier ist Europa auf jeden Fall aufgerufen, in weit stärkerem Maße als bisher unterstützend tätig zu werden und Flüchtlingen den Aufenthalt in der Europäischen Union zu ermöglichen.

Anmerkungen

- (1) Aktuelle Informationen zur Arbeit von EASO unter: www.easo.europa.eu.
- (29) Vgl. Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013.
- (3) Vgl.: Jesuit Refugee Service Europe: Abschiebungshaft vermeiden, Berlin 2012.
- (4) Vgl.: PRO ASYL, Diakonie Bundesverband, Diakonie Hessen-Nassau: Flüchtlinge im Labyrinth. Die vergebliche Suche nach Schutz im europäischen Dublin-System. Frankfurt am Main 2012.
- (5) Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, Herausgegeben von Deutscher Anwaltsverein, AWO Bundesverband, Diakonie Deutschland, PRO ASYL, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Neue Richtervereinigung, Jesuiten Flüchtlingsdienst. Frankfurt am Main, März 2013.
- (6) Dr. Hendrik Cremer: Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln. Deutsches Institut für Menschenrechte aktuell 01/2012.