

Policy Paper des Rat für Migration e.V., 17.06.2020

Effektive und faire Flüchtlingspolitik ohne Vorprüfung und Hotspots

Empfehlungen für die GEAS-Reform unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft

Am 1. Juli 2020 wird Deutschland für sechs Monate die Präsidentschaft des Europäischen Rats übernehmen. In dieser Zeit will die Bundesregierung unter anderem die Reform des "Gemeinsamen Europäischen Asylsystems" vorantreiben. Bereits im Februar dieses Jahres hat das Bundesinnenministerium dafür ein Konzeptpapier erstellt. Das Papier sieht unter anderem vor, dass Menschen, die Schutz in der Europäische Union suchen, bereits an den EU-Außengrenzen geprüft werden (initial assessment). Aufbauend auf der Expertise „Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Politikfolgenabschätzung des Hotspot-Ansatzes in Griechenland“ hat sich der Rat für Migration mit den deutschen Reformvorschlägen befasst und folgende Handlungsempfehlungen entwickelt, die einen Neuanfang der europäischen Flüchtlingspolitik fordern:

1. **Effektiven Zugang für alle Schutzsuchenden in der EU zu einem Asylverfahren gewährleisten:** Es muss für alle Schutzsuchenden in der EU einen effektiven Zugang zu einem Asylverfahren geben, in dem eine umfassende Prüfung des Schutzbedarfs sichergestellt ist.
2. **Recht auf Registrierung für alle Asylsuchenden sicherstellen:** Schutzsuchende haben ein Recht auf Registrierung direkt nach Ihrer Ankunft, mit der sie ihren Anspruch auf ein vorläufiges Bleiberecht und ein rechtsstaatliches Asylverfahren geltend machen können.
3. **Menschenrechtsverletzende Lagerunterbringung beenden:** Behördliche Verfahrensschritte vor einer Verteilung von Asylsuchenden auf die zuständigen Staaten dürfen nicht zu einer Lagerunterbringung führen.

Neuanfang der europäischen Flüchtlingspolitik notwendig

Die EU-Flüchtlingspolitik ist in einer schweren moralischen und politischen Krise: Tote an den Außengrenzen, unmenschliche Bedingungen in den Flüchtlingslagern in ganz Europa und seit Jahren keine nennenswerten Fortschritte bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Deutschland bietet die Chance, eine flüchtlingspolitische Wende einzuleiten: Eine Abkehr von einer ineffektiven und inhumanen Politik, die vor allem auf Abschreckung abzielt, welche in den letzten Jahren zum dominanten Tenor der europäischen Asylpolitik wurde. Stattdessen sollte eine Rückbesinnung auf humanitäre Grundsätze und rechtsstaatliche Prinzipien erfolgen, wie sie in der Genfer Flüchtlingskonvention und im

Europäischen Recht festgelegt sind, aber in der flüchtlingspolitischen Praxis missachtet und unterlaufen werden. Die momentane Praxis ist sowohl im Bereich der Asylverfahrensregelungen als auch der Unterbringungsverhältnisse nicht nur rechtswidrig und bringt für die betroffenen Personen regelmäßig menschenunwürdige Bedingungen mit sich. Sie steht auch einer funktionierenden und zukunftssträchtigen Flüchtlingspolitik der EU entgegen. All dies muss bei einer Reform des GEAS berücksichtigt werden. Zentral für eine gerechtere und nachhaltige Politik sind ein Ende der aktuellen Praxis der grenznahen Festsetzung Schutzsuchender in den sogenannten Hotspots oder Transitzonen wie in Griechenland, Italien und Ungarn sowie die Sicherstellung eines Zugangs zu fairen und effizienten Asylverfahren für Schutzsuchende in der EU.

Die Expertise „Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Politikfolgenabschätzung des Hotspot-Ansatzes in Griechenland“ zeigt: Widersprüchliche EU-Politik erreicht ihre Ziele nicht, aber produziert Menschenrechtsverletzungen.

Die für den Rat für Migration erstellte Expertise „Hotspot-Lager als Blaupause für die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Politikfolgenabschätzung des Hotspot-Ansatzes in Griechenland“ analysiert die Rechtspraxis der Hotspots an der EU-Außengrenze und ihre Bedeutung für die europäische Flüchtlingspolitik. Das Forscher*innen-Team der Universität Göttingen – Valeria Hänsel und Bernd Kasperek, Mitarbeiter*innen des EU geförderten Horizon 2020 Projekts „RESPOND – Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond“ – machen deutlich, dass die in den vergangenen Jahren entstandenen Massenlager und das in ihnen hervorgerufene Leid das Resultat staatlichen Handelns im Dienste widersprüchlicher politischer Ziele ist:

Als Teil der Agenda für Migration wurden die Hotspots 2015 eingerichtet, um Asylsuchende an den EU-Außengrenzen registrieren zu können und sie durch ein Relocation-Programm auf die EU-Mitgliedsstaaten zu verteilen. Dies scheiterte am Widerstand vieler Mitgliedsstaaten und mangelnden Umsetzungswillen der EU. Zugleich wurde mit der EU-Türkei-Erklärung auf das Prinzip der Vorprüfung von Asylantragsstellungen noch vor der Eröffnung des eigentlichen Asylverfahrens und ihre Rückführung gesetzt. Doch auch dies scheitert weitgehend angesichts der Verpflichtung, basale asylrechtliche Standards einzuhalten, einer bürokratischen Überforderung, sowie der Verweigerung der Türkei, Abschiebungen in großer Zahl entgegenzunehmen. Die vorgesehene Beschleunigung von Asylverfahren führt vielmehr primär zu einem Abbau von Rechtsgarantien und einer Ausweitung der Inhaftierung. So verbleiben Schutzsuchende zwischen Abschiebung und verbotener Aufnahme in den Hotspots gefangen. Die menschenunwürdigen Bedingungen in den überfüllten Lagern sind mannigfaltig dokumentiert. Angesichts dieses offensichtlichen strukturellen Scheiterns der eingeschlagenen europäischen Asylpolitik sind die von Menschenrechtsorganisationen, Migrationsforschung und Rechtswissenschaft seit langem geforderten Änderungen der Grenz- und Flüchtlingspolitik – wie etwa die Ermöglichung eines sicheren Zugangs nach Europa, die Abschaffung von Vorprüfungen und anderen kollektiven Selektionsmechanismen, wie sie die Drittstaatsregelung oder die Kategorie der „sicheren „Herkunftsstaaten“ bedeuten, die Gewährleistung eines umfassenden Rechtsschutzes und der Verzicht auf Zwangsunterbringung in Massenunterbringungseinrichtungen – endlich einzuleiten.

Deutschland als Motor der Reform: eine bessere Politik?

Zum 1. Juli 2020 übernimmt Deutschland für ein halbes Jahr die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union. Für die Flüchtlings- und Asylpolitik hat sich die deutsche Bundesregierung vorgenommen, eine Neuausrichtung des GEAS auf den Weg zu bringen. In einem Konzeptpapier vom 4. Februar 2020 werden Kernelemente der vorgeschlagenen Reform skizziert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen bleiben jedoch vielfach inhaltsleer oder schlagen zweifelhafte Richtungen vor. Sie bedürfen dringend einer ausführlichen kritischen Diskussion unter Einbeziehung der Migrationsforschung und Zivilgesellschaft.

Zwar finden Hotspots keine Erwähnung in bisherigen Vorschlägen. Zentral im deutschen Entwurf ist jedoch die Einführung einer Vorprüfung von Asylanträgen. Diese kann unausgesprochene Konsequenzen für das europäische Asylsystem und für Flüchtlinge mit sich bringen, insbesondere dazu führen, dass das Lagersystem an den Außengrenzen aufrechterhalten und eine nachhaltige und menschenrechtskonforme EU-Flüchtlingspolitik verhindert wird.

Wie der Vorschlag einer Vorprüfung von Asylanträgen zu bewerten ist – und was dies mit den Hotspot-Lagern zu tun hat

1. Das Ziel der geplanten **Vorprüfung von Asylanträgen** ist die generelle Einstufung bestimmter Asylanträge als „unzulässig“ – also ohne vertiefte Prüfung des Einzelfalls, wie dies auch derzeit in den griechischen Hotspots vorgesehen ist. Diese Möglichkeit soll etwa bei Antragsteller*innen aus sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ oder der Einreise über einen „sicheren Drittstaat“ gegeben sein. Dabei ist die Festlegung vermeintlich „sicherer Staaten“ jedoch von politischen Maßgaben abhängig und bildet die mögliche tatsächliche Gefährdung der Antragsteller*in nicht ab. Eine Ablehnung, die allein aus derartigen politisch kollektiven Charakterisierungen von Staaten als vermeintlich sichere Herkunfts- oder Drittstaates abgeleitet wird, **unterläuft das individuelle Recht auf Asyl**. Rechtsschutz soll zwar auch bei Vorprüfungen gewährleistet werden, doch der praktische Zugang zu rechtlicher Beratung und zu Gerichten, der notwendig ist, um gegen Entscheidungen klagen zu können, und die rechtsstaatlichen Erfordernisse angemessene Behandlung der Klagen sind zweifelhaft. Gerade bei griechischen Gerichten hat sich bereits gezeigt, dass der Zugang oft schwierig ist und die inhaltliche Prüfung fehlerbehaftet war und ist. Durch Vorprüfungen werden zudem die Staaten an den Außengrenzen weiter belastet, die sie nun in allen Fällen durchführen müssten. Dies konterkariert viele der Bemühungen um eine solidarische Verantwortungsteilung und lädt zu staatlichem Missbrauch der Regeln ein.
2. Als Teil der Vorprüfung sind eine **Klärung der Identität und die Registrierung** im EURODAC-System vorgesehen. Dies ist zu begrüßen, zumal vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den unvollständigen Registrierungen von 2015, die ein sowohl asyl- als auch sicherheitspolitisches Problem darstellten. Die Registrierung sollte an der Außengrenze erfolgen, woraufhin Asylsuchende nach einem solidarischen und die Wünsche von Asylsuchenden berücksichtigenden Verfahren auf die Mitgliedsstaaten verteilt werden.

Die Registrierung ist dabei für **Betroffene transparent und einsehbar** durchzuführen und ist mit dem **Recht auf ein rechtsstaatliches Asylverfahren in der EU** zu verbinden. Die Nichtausstellung der Registrierung innerhalb einer Frist von maximal 7 Tagen sollte deshalb zu einem unmittelbaren Zugang zum Schengenraum und einem Asylverfahren im von der asylsuchenden Person gewünschten Mitgliedsstaat führen.

3. Für die Dauer der Vorprüfung sind laut deutschem Konzeptpapier „geeignete, notfalls **freiheitsbeschränkende Maßnahmen** (zeitlich begrenzt) [...] sicherzustellen“, wodurch Massenslager an den Außengrenzen zu einem zentralen Bestandteil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems würden. Die unbestimmte zeitliche Begrenzung in dem deutschen Konzeptpapier ist zu vage und übergeht, dass das Fehlen einer Befristung zu langfristigen und dauerhaften Lageraufenthalten führen kann. Die aktuelle Hot Spot-Praxis zeigt, dass Fristen ohne Konsequenzen überschritten werden und Asylsuchende über Jahre in den Hotspots festsitzen. Dies ist insbesondere in Anbetracht der jüngsten griechischen Gesetzesänderungen zentral, die eine Inhaftierung von bis zu 36 Monaten ermöglichen und vorsehen, die Hotspots in geschlossene Lager zu verwandeln. Der EuGH hat jüngst in einer Entscheidung bzgl. der ungarischen Transitzone seine entgegenstehende Rechtsauffassung klargestellt: eine zeitliche unbegrenzte Unterbringung in derartigen Einrichtungen kommt

demnach einer Inhaftierung ohne strafrechtliche Verurteilung gleich und stellt damit einen Verstoß gegen geltendes EU-Recht dar.

Selbst bei fristgerechter Antragsablehnung können nach dem aktuellen Vorschlag Schutzsuchende durch jahrelange Gerichtsverfahren in Lagern festgehalten werden. Ein Verweis auf eine „menschwürdige und existenzsichernde Unterbringung und Versorgung“ an den Außengrenzen erscheint nicht nur angesichts der aktuellen Situation in den Hotspots wie ein Wunschtraum. Eine auch nur kurzfristige Unterbringung von Schutzsuchenden „vulnerable[n Personen], Frauen und Kinder[n]“ in freiheitsbeschränkenden Lagern ist im Lichte der EU Grundrechtecharta und der Regeln des GEAS rechtswidrig. Vielmehr noch hätte dieses Vorgehen das Potenzial, die bereits katastrophale Situation an den Außengrenzen nochmals zu verschärfen, einem gerechten Verteilungssystem entgegenzustehen und eine effektive Flüchtlingspolitik zu unterminieren.

Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem benötigt eine schnelle, klare und transparente Verantwortungsübernahme durch Mitgliedsstaaten und muss die kollektive Unterbringung von Schutzsuchenden auf ein Minimum reduzieren. Voraussetzung dafür ist die effektive Umsetzung des Rechts auf Registrierung ebenso wie ein unmittelbarer Zugang zu einem rechtsstaatlichen Verfahren unter Achtung der Grund- und Menschenrechte aller Antragsteller*innen. Die Verteilung und die Asylverfahren müssen unter besonderer Beachtung von Vulnerabilitäten sowie bestehenden Bindungen vorgenommen werden. Um dies zu erreichen, sind unsere Empfehlungen für eine Reform des GEAS ein unverzichtbarer Baustein.

ZUR EXPERTISE

ZUM KONZEPTPAPIER DER BUNDESREGIERUNG

KONTAKT FÜR PRESSEANFRAGEN:

Prof. Dr. Sabine Hess

Direktorin des Göttinger Centers for Global Migration Studies

www.uni-goettingen.de/de/208718.html

Mitglied im Vorstand vom "Rat für Migration"

Mail: shess@uni-goettingen.de

Tel: 0551 39 25349

Dr. Constantin Hruschka

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik München

www.mpisoc.mpg.de/sozialrecht/staff-detail/staff/constantin-hruschka/

Mitglied im "Rat für Migration"

Mail: hruschka@mpisoc.mpg.de

Tel: 089 38602 410

Prof. Dr. Albert Scherr

Pädagogische Hochschule Freiburg,

Direktor des Instituts für Soziologie

www.ph-freiburg.de/en/soziologie/personen/albert-scherr.html

Mitglied im "Rat für Migration"

Mail: scherr@ph-freiburg.de

Tel: 0761 682 227

Mobil: 01577 0473840

Prof. Dr. Vassilis Tsianos

Vertretungsprofessor an der Fachhochschule für angewandte Wissenschaften Kiel

www.fh-kiel.de/index.php?id=15672

Mitglied im "Rat für Migration"

Mail: vassilis.tsianos@fh-kiel.de

Tel: 0431 210 3088

Mobil: 0176 24415131

- Der Rat für Migration ist ein bundesweiter Zusammenschluss von über 170 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen. Er begleitet kritisch öffentliche Debatten zu Migration, Integration und Asyl. -