

Aktuelle Entwicklungen

Am 19. Oktober 2018 tagte der Europäische Rat in Salzburg erneut ohne entscheidende Fortschritte für eine gemeinsame europäische Asylpolitik zu erzielen. Zu groß sind die unterschiedlichen Erwartungen, zu groß die Gräben zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Grundlage

Die Europäische Asylpolitik gewährt Menschen Schutz vor Verfolgung aufgrund ihrer Ethnie, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppe oder der politischen Meinung. Dieser Schutz basiert auf Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Beide besagen, dass man Flüchtlinge nicht dorthin abschieben darf, wo ihnen politische Verfolgung, unmenschliche Behandlung, Strafe oder die Todesstrafe drohen.

Traditionell lagen die Zuständigkeiten für die Bereiche Migration und Asyl in der EU immer bei den Nationalstaaten. Erst die Zunahme der Flucht- und Asylzuwanderung in die EG-Mitgliedstaaten während der 1980er- und 90er-Jahre ließ die Staats- und Regierungschefs über gemeinsame Lösungen nachdenken. Ziel der Harmonisierung war es, Rechtssicherheit für Asylsuchende zu schaffen, indem sie in jedem Mitgliedstaat gleich behandelt werden. Es sollte keine Frage des Zufalls sein, wie hoch der Grad des Schutzes ist und wie hoch die Wahrscheinlichkeit der Anerkennung ihres Gesuchs ist.

Dreh- und Angelpunkt „Dublin“

Im Kontext europäischer Flucht und Asylpolitik sind vor allem die asylrechtlichen Bestimmungen interessant, die mit dem Dubliner Übereinkommen von 1990 (in Kraft seit 1997) und 2003 EU-weit Rechtskraft erlangten. Ihr zentraler Inhalt ist das "One-State-Only"-Prinzip, mit der illegale Weiterwanderungen und mehrfache Asylanträge in verschiedenen Mitgliedstaaten verhindert werden sollen. Danach ist jeweils nur ein Mitgliedsstaat für die Prüfung eines Asylantrages zuständig; und zwar in der Regel derjenige, der einem Asylbewerber die Einreise gestattet hat. Reist dieser illegal in ein anderes Mitgliedsland weiter, ist der Staat verpflichtet, den Bewerber zurück zu nehmen.

Die Schengen-Regelungen enthielten sowohl Vor- als auch Nachteile. So garantierte das Dubliner Übereinkommen Asylbewerberinnen und -bewerbern ein ordentliches Asylverfahren und verhinderte ein "Weiterschieben" von Staat zu Staat ("refugees in orbit").

Schengen führte aber auch dazu, dass die Zuständigkeiten unklar und verschiebbar wurden und einheitliche Bestimmungen über die Art und Weise, wie Asylverfahren in der EU einheitlich gestaltet werden könnten, fehlten.

Ergebnis der "Dublin II"-Verordnung war überdies auch noch eine rigide Abschottungspraxis der EU gegenüber Flüchtlingen: Da ein Großteil von ihnen über den Seeweg bzw. über die "grüne Grenze" den Zugang zum Territorium der Mitgliedstaaten sucht, wurden die Grenzkontrollen signifikant erhöht. Die Grenzstaaten, die über Jahre den Zuzug von Flüchtenden allein bewältigen mussten, versuchten so, sich vor den durch die Asylverfahren entstehenden Kosten und der Asylzuwanderung zu schützen. Zugleich schwanden die Möglichkeiten, überhaupt Asyl in der EU beantragen zu können.

Der Dublin-Kollaps von 2015

2015 kollabierte dieses auf die Grenzstaaten konzentrierte System und Geflüchtete wanderten in zentralere Mitgliedsstaaten weiter. Bis heute versucht die Europäische

Kommission eine geordnete, auf Solidarität und Verteilung der Aufgaben basierende, Asylpolitik umzusetzen und die Zahl der in Europa ankommenden Geflüchteten zu reduzieren. Viele Maßnahmen, die in den letzten Jahren umgesetzt wurden, wie das EU-Türkei-Ankommen, die Zusammenarbeit mit Libyen oder die mangelnde Seenotrettung auf dem Mittelmeer stehen dabei massiv in der Kritik von Nichtregierungsorganisationen.

Aktuell kontrovers diskutierte Vorschläge der Europäischen Kommission

1. Innereuropäischer Verteilungsschlüssel

Da die Zahl der Menschen, die jährlich in der EU Asyl beantragen, sich nicht gleichmäßig auf die Mitgliedsstaaten verteilt, ist es ein wichtiges Anliegen, eine gemeinsame Verantwortung für den Schutz der Geflüchteten zu übernehmen. Zentral sind dabei die Vorschläge zu den inner-europäischen Verteilungsschlüsseln, die eine solidarische Verteilung auf alle Mitgliedsstaaten vorsehen, um vor allem auch die Grenzstaaten zu entlasten.

2. Regionale Ausschiffungsvereinbarungen

Das Kommissions-Arbeitspapier zu den regionalen Ausschiffungsvereinbarungen stützt sich auf einen von UNHCR und IOM gemeinsam vorgelegten Vorschlag. Zukünftige Ausschiffungsvereinbarungen sollen danach vor allem zwei Ziele haben:

- Schnelle Ausschiffung der aus dem Mittelmeer geretteten Personen in sicheren Orten auf beiden Seiten des Mittelmeers unter Einhaltung aller völkerrechtlichen Bestimmungen einschließlich des Rechts auf Nichtzurückweisung;
- Einbeziehung aller Akteure mit dem Angebot verschiedener Lösungen, wobei Anreize zur irregulärer Migration und zur Weiterreise möglichst vermieden werden sollen.

Dafür soll die Seenotrettung im Mittelmeer verbessert werden, in dem möglichst alle Mittelmeeranrainer dem Internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See beitreten, Such- und Rettungszonen (SAR) ausweisen, Seenotrettungsleitstellen (MRCC) einrichten und sich auf Standardprozeduren einigen. In den Küstengewässern von Drittstaaten gerettete Personen sollen in regionale Ausschiffungsplattformen in den Drittstaaten gebracht werden und Schutz erhalten, wenn sie diesen benötigen bzw. in ihre Heimatstaaten zurückkehren, wenn sie nicht schutzbedürftig sind. Die Registrierung der Geretteten und die Prüfung von deren Schutzbedürftigkeit soll vom UNHCR und der IOM in den regionalen Ausschiffungszentren vorgenommen werden, die nicht geschlossen sein sollen.

3. Kontrollierte Zentren

Kontrollierte Zentren sollen innerhalb der EU errichtet werden und dazu dienen, den Unterscheidungsprozess zwischen schutzbedürftigen Personen und irregulären Migrantinnen und Migranten zu verbessern sowie die Rückkehr abgelehnter Schutzsuchender zu beschleunigen. Nach dem Arbeitspapier der EU-Kommission sollen aus Seenot gerettete Menschen, die in der EU ausgeschifft werden, in diese kontrollierten Zentren gebracht werden. Dort sollen sie innerhalb von 72 Stunden registriert und einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden.

Alle drei Vorschläge können bisher aus unterschiedlichen Gründen nicht umgesetzt werden. Die inner-europäische Verteilung scheitert immer wieder an der mangelnden Aufnahmebereitschaft einzelner Mitgliedsstaaten, zuletzt beim Europäischen Rat in Salzburg. Für die sog. Ausschiffungsplattformen konnten bisher keine Drittstaaten gefunden werden, die bereit wären, diese einzurichten. Ebenso konnte bisher kein EU-Mitgliedsstaaten für die Einrichtung der sog. kontrollierten Zentren gewonnen werden.