

Stellungnahme von Christopher Hein

Zum Antrag „Das Massensterben an den EU Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik der Europäischen Union“,

in Vorbereitung der öffentlich Anhörung beim Innenausschuss 2.Juli 2014

1. Zugang zum Rechtsschutz für Flüchtlinge in der EU

1.1 Asylantragstellung

Die EU Richtlinie über das Asylverfahren sieht auch in der abgeänderten Fassung¹ im Artikel 3 Abs.1 vor, dass der Antrag auf die Anerkennung internationalen Schutzes im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen gestellt werden. Weder diese Richtlinie noch andere Normen der EU behandeln die Frage, wie ein Asylbewerber das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates erreichen kann. Die Einreise eines Asylbewerbers ist den allgemeinen Bedingungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen unterworfen, d.h. insbesondere den Vorschriften des Schengener Visakodex² und des Schengener Grenzkodex³. In für die Mitgliedsstaaten verbindlicher Form wird von der gegenwärtigen Rechtslage eine Unterscheidung zwischen Asylbewerbern und anderen Drittstaatsangehörigen erst von dem Augenblick an gemacht, in dem die Person physisch das Hoheitsgebiet erreicht und dort einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat. Wie sich aus Absatz 3 des Art.3 der Verfahrensrichtlinie ergibt, wird es den Mitgliedsstaaten freigestellt, die Richtlinie auch für die Prüfung von Anträgen, die außerhalb des Hoheitsgebiets gestellt werden, anzuwenden. Es ist also den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen, auf nationaler Ebene weitergehende Regelungen für den Zugang zu internationalem Schutz einzuführen oder beizubehalten, aber entsprechende einzelstaatliche politische Entscheidungen sind außerhalb der gemeinschaftlichen EU Politik und ihrem im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) verankerten Rechtsrahmen angesiedelt.

Die Nichtbeantwortung der grundsätzlichen Frage, wie ein Schutzsuchender Zugang zum Gebiet der Europäischen Union und damit zu Asyl haben kann, hat in den letzten 20 Jahren zu mehr als 20.000 Toten und Vermissten, nach vorsichtiger Schätzung⁴, unter

¹ Richtlinie 2013/32/EU v.26.Juni 2013

² Verordnung (EG) Nr.810/2009 v.13.Juli 2009

³ Verordnung (EG)Nr.562/2006 v.15.März 2006

⁴ S. fortresseurope.blogspot.com

den Menschen geführt, die angesichts der Unmöglichkeit legaler Einreise in das Unionsgebiet zu verschiedensten Formen illegaler Einreise Zuflucht genommen haben.

Gleichzeitig hat diese Nicht-Politik das gesamte Asylwesen, auch in der öffentlichen Meinung, in einen Zusammenhang von Illegalität gebracht. Tatsache ist, dass der ganz überwiegende Teil aller Asylbewerber – nach einigen Schätzungen etwa 90 Prozent – in der Tat irregulär einreist, also zunächst einmal die aufgestellten Regeln für die Überschreitung der EU-Außengrenzen verletzt, um dann, nach solchermaßen erfolgten Einreise auf Grundlage des Antrags auf internationalen Schutz und im Hinblick auf die Vorschrift des Art.31 der Genfer Flüchtlingskonvention sozusagen vorübergehend amnestiert zu werden bis zum Abschluss des Asylverfahrens. Diese Lage hat sich über die letzten 20 Jahre in Folge der Schengener Einreise- und Grenzbestimmungen entwickelt, während in den 80iger Jahren des vorigen Jahrhunderts etwa 90 Prozent aller Asylbewerber auf legale Weise nach Westeuropa eingereist war.

Die bereits in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts im Zusammenhang der vom Maastrichter Vertrag vorgesehenen Zwischenstaatlichen Zusammenarbeit begonnene und dann auch nach der vom Amsterdamer und später Lissabonner Vertrag eingeführten Vergemeinschaftung der Flüchtlingspolitik bis heute fortgesetzten Nicht-Politik im Bezug auf den Zugang zu internationalem Schutz hat außerdem wesentlich zum Entstehen und zur Ausbreitung internationaler Kriminalität beigetragen. Die irreguläre Einreise in das EU Gebiet erfolgt in aller Regel unter Mithilfe von Schlepperorganisationen, deren Geschäftsumfang in Nordafrika und dem Vorderen Orient das Volumen des Drogenhandels übersteigt. Es ist zu beobachten, dass eine Verstrickung zwischen Schleppern und Organisationen des Menschenhandels zunimmt und damit auch die Praktiken der Entführung von Flüchtlingen und der Erpressung ihrer Familienangehörigen von der Halbinsel Sinai vor allem auf Libyen übergreifen haben. Auch die irreguläre Weiterreise in der EU vom Ersteinreise- zum Bestimmungsland, mit besonderer Berücksichtigung unbegleiteter Minderjähriger, ist von Schlepperorganisationen organisiert und kontrolliert. Von den 60.000 Drittstaatsangehörigen, die in den ersten 6 Monaten über das Meer in Süditalien angekommen sind, sind etwa 10 Prozent unbegleitete Minderjährige, von denen nur ein relativ geringer Teil in Italien bleibt und einen Asylantrag stellt.

1.2 Die Debatte und die Lösungsvorschläge

Die Frage des Zugangs zu internationalem Schutz wurde schon in der Entschließung des Europäischen Rats in Tampere, Oktober 1999, aufgeworfen. Der Rat, ohne im einzelnen bestimmte Maßnahmen zu erwähnen, verlangt die Entwicklung gemeinsamer Einwanderungs- und Asylpolitiken, bei denen die Notwendigkeit von Grenzkontrollen und Bekämpfung illegaler Einwanderung in Einklang gebracht werden muss mit der Garantie des Zugangs für diejenigen, die legitimer Weise Zugang benötigen. Die Europäische Kommission hat in der Folge von „Tampere“ über viele Jahre hinweg in verschiedenen Mitteilungen an das Europaparlament und den Rat die Zugangsfrage behandelt; hat 2001 eine Machbarkeitsstudie zu Geschützten Einreiseverfahren („Protected Entry Procedures“, PEP) in Auftrag gegeben⁵; hat die Möglichkeit gemeinsamer Praktiken bei der Visaerteilung und den Kontrollen der Außengrenzen in Bezug auf Asylgesichtspunkte erörtert und im Februar 2014⁶ noch einmal Maßnahmen für den geschützten Zugang von Flüchtlingen und Asylbewerbern vorgeschlagen, ohne allerdings konkrete Entwürfe für gesetzgeberische Reformen auf EU Ebene vorzulegen. Folgende Formen des Zugangs zu internationalem Schutz sind zu unterscheiden⁷:

- a) Dauerhafte Umsiedlung von Flüchtlingen (Resettlement)
- b) Vorübergehende humanitäre Aufnahme und Kontingentflüchtlinge
- c) Aufnahme im Fall der Anwendung der Richtlinie über Vorläufigen Rechtsschutz
- d) Evakuierung; Einrichtung humanitärer Korridors
- e) Ausstellung von Einreisevisa aus humanitären Gründen
- f) Asylantragstellung in Drittstaaten und Geschützte Einreiseverfahren
- g) Diplomatisches Asyl

Resettlement ist die einzige Form des Zugangs, für die auf EU Ebene in den letzten Jahren ein gewisser Fortschritt zu verzeichnen ist. Die Einrichtung eines Gemeinsamen EU Resettlement Programms (...), wenn schon ohne Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, an dem Programm teilzunehmen, sowie der finanzielle Anreiz durch die Beiträge, die vom EU Fond für Migration, Flüchtlinge und Integration pro Kopf des umgesiedelten Flüchtlings geleistet werden, stellen einen Baustein in Bezug auf eine zukünftige europaweite Zugangspolitik dar. Allerdings hat das Programm in der jetzigen Form einen äußerst beschränkten Einfluss auf das Ausmaß der irregulären Zureise von Asylbewerbern. In 2013 haben die 12 am Programm beteiligten Mitgliedsstaaten

⁵ G.Noll,J.Fagerlund,F.Liebaut, Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU, Brüssel 2002

⁶ Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat „An open and secure Europe – make it happen“, COM (214)154 final, Kap.3.3

⁷ S. für den ganzen Komplex : Italienischer Flüchtlingsrat (CIR) u.a., „Exploring Avenues for Protected Entry in Europe“, Rom 2012

insgesamt weniger als 5000 Resettlementplätze zur Verfügung gestellt, gegenüber etwa 400.000 Asylbewerbern in der EU in demselben Zeitraum. Für de facto Flüchtlinge und Asylbewerber in vielen Transit- oder Erstaufnahmeländern (z.B. Ägypten; Libyen) bestehen gar keine oder sehr beschränkte Aussichten, in ein Resettlementprogramme aufgenommen zu werden. So wichtig Resettlementprogramme und die Aufstockung der Zahl der Plätze sind, es werden immer eine Reihe von Gesichtspunkten bleiben, die die Wirksamkeit erheblich begrenzen : es handelt sich um freiwillige, von Jahr zu Jahr von Regierungen beschlossenen Quoten; es gibt keinen Rechtsanspruch des einzelnen Flüchtlings, umgesiedelt zu werden und natürlich keine Möglichkeit der Rechtsbeschwerde; die Umsiedlung setzt eine vorausgegangene Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, in der Regel seitens des UNHCR, voraus; die Wartezeiten können häufig Jahre betragen.

Vorübergehende humanitäre Aufnahme erfolgt in aller Regel in Bezug auf bestimmte Flüchtlingsgruppen im Kontext einer größeren Krise, wie gegenwärtig die kontingentierte Aufnahme von Syrern aus an Syrien grenzenden Erstaufnahmeländern. Ähnlich wie Resettlementprogramme sind auch humanitäre Aufnahmemaßnahmen sicherlich ein begrüßenswerter Schritt in die Richtung legalen Zugangs zu Flüchtlingsschutz und zu internationaler Verteilung der Verantwortung. Gerade der deutsche Beschluss der Aufstockung der Quote auf 20.000 aufzunehmender Syrer sollte ein Beispiel für andere Staaten, nicht nur in der EU, sein. Diese Maßnahmen sind jedoch auf den bestimmten Krisenfall und auf das festgelegte Kontingent beschränkt. Sie stellen keine Option für Asylbewerber anderer Nationalitäten dar und lösen nicht die Frage des Zugangs zu internationalem Schutz. Dasselbe gilt auch für die *Einrichtung humanitärer Korridors und für Evakuierungsaktionen*.

Erforderlich ist eine neue Politik des Zugangs zum Rechtsschutz im allgemeinen und nicht nur ad hoc Antworten auf eine aktuelle Konfliktlage.⁸ Eine solche Politik könnte sowohl im Bereich der Einreisebestimmungen für die EU als im Bereich der Asylantragstellung angesiedelt sein. Im ersten Falle würde nach wie vor das Erfordernis der physischen Anwesenheit des Asylbewerbers im Hoheitsgebiet eines der EU Staaten für den Antrag auf Schutz gelten, nur wäre die Einreise durch die Ausstellung humanitärer Visa erleichtert. In einer ersten Phase wäre keine gesetzgeberische Änderung nötig – Art. 25 des Schengener Visa-Kodex von 2009 erlaubt – in Ausnahmefällen – die *Ausstellung eines Einreisevisums mit gebietsbeschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen*. Von dieser Möglichkeit wird wenig Gebrauch gemacht und die Anwendung der Bestimmung ist uneingeschränkt dem Ermessen des Mitgliedstaates und seiner zuständigen konsularischen Behörden anheimgestellt. Es wird daher empfohlen,

⁸ S. auch Resolution und Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats v. 24.Juni 2014 auf Grundlage des Berichts von Tineke Strik, Empfehlung Nr. 2046 (2014)

sowohl nationale wie EU Richtlinien einzuführen, die, wenn auch zunächst nicht bindend, die Ausstellung von Visa zum Zweck der Asylantragsstellung unter bestimmten Voraussetzungen vorsehen. Diese Voraussetzungen könnten ähnlich sein wie die, die in Deutschland für die kontingentierte humanitäre Aufnahme gelten, also neben dem Grad der Rechtsschutzbedürftigkeit auch familiäre und anderweitige Bindungen.

Im Unterschied hierzu sind *geschützte Einreiseverfahren* im Asylbereich angesiedelte Maßnahmen : sie beinhalten die Möglichkeit, den an einen EU Mitgliedsstaat gerichteten Antrag auf internationalen Schutz bereits vor der Einreise, also aus einem Drittland stellen können, sei dieses das Herkunfts- oder ein Transitland. Eine Reihe von europäischen Staaten hatte auf nationaler Ebene diese Möglichkeit in den jeweiligen Asylgesetzen vorgesehen, aber im Laufe der letzten 12 Jahre abgeschafft (zuletzt, 2012, die Schweiz), regelmäßig mit der Begründung, dass in Abwesenheit einer überstaatlichen Regelung die Bürde für das einzelne Land zu groß sei.

Geschützte Einreiseverfahren für Asylbewerber dürften, wie auch die Europäische Kommission wiederholt gefordert hat, keinesfalls ein Grund sein, spontan eingereiste Asylbewerber nicht in das Verfahren aufzunehmen. Die internationale Verpflichtung, in jedem Fall ein Rechtsschutzgesuch zu prüfen, besteht unabhängig von der Art der Einreise. Gleichwohl würde das Bestehen einer Option für legale und geschützte Einreise die Zahl irregulär Zuwandernden und damit sowohl die Zahl der Opfer an den Außengrenzen wie die Aktivitäten der Schlepperorganisationen ganz erheblich mindern.

Für einen ersten Zeitraum wären die Konsulate/Botschaften der Mitgliedsstaaten für die Entgegennahme von Schutzgesuchen, die Datenfeststellung und eine erste Anhörung des/der Betroffenen zuständig. Die Entscheidung über die Gewährung geschützter Einreise, also, in der Regel, die Ausstellung eines Visums und gegebenenfalls eines Reisedokuments würde hingegen von der im angerufenen Staat für Asylentscheidungen zuständigen Behörde gefällt. In einem späteren Zeitraum, wenn gemeinsame EU Asylverfahren praktiziert werden, könnte die Zuständigkeit für die Entgegennahme der Anträge an die EU Delegationen in Drittländern und für die Entscheidungen an das Europäische Unterstützungsbüro für Asylsachen (EASO) übertragen werden.

In jedem Fall wäre die begrüßenswerte Folge geschützter Einreiseverfahren, wie auch die Folge der Ausstellung humanitärer Visen auf Grund einheitlicher Kriterien eine vorgezogene, die negativen Auswirkungen des „Dublin-Systems“ unterlaufende „Schaltstelle“ in Bezug auf eine angemessene Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedsstaaten. Die Asylbewerber würden sich natürlich an die Botschaft desjenigen Mitgliedsstaates wenden, in das die Einreise, vor allem aus Gründen familiärer oder anderer Bindungen, beabsichtigt ist. Das Problem irregulärer Weiterreise im EU Gebiet und des „Asylshopping“ wäre gelöst.

Die Frage des physischen Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu den Einrichtungen der Botschaften und Konsulate und später zu den EU Delegationen könnte durch Zusammenarbeit mit dem UNHCR oder/und anerkannten internationalen Nichtregierungsorganisationen gelöst werden.

2. Seenotrettung und die Rolle von Frontex

Die Rettung Schiffbrüchiger ist nicht nur eine ethische Verpflichtung für alle sondern auch eine konkrete rechtliche Pflicht für Grenzorgane, die der Lebensrettung Vorrang vor allen anderen Aufgaben einzuräumen haben. Sowohl die „Eurosur“-⁹Verordnung als die kürzlich verabschiedete Seeaußengrenzenverordnung¹⁰ der EU behandeln den Zusammenhang zwischen drei häufig in Konflikt miteinander stehenden Zielvorgaben: die Rettung von Menschenleben; die uneingeschränkte Beachtung des Rechts auf Asyl und des *non-refoulement* Gebots; die Bekämpfung illegaler Zuwanderung, des Schlepperwesens und des Menschenhandels.

Die von der italienischen Regierung im Oktober 2013 unter dem Eindruck der Tragödie von Lampedusa vom 3. Oktober ins Leben gerufene Operation „Mare Nostrum“ hat in 8 Monaten über 40.000 Menschen im Kanal von Sizilien gerettet und gleichzeitig zur Verhaftung von etwa 200 Schleppern geführt. Die von Italien geforderte „Europäisierung“ der Operation ist seitens der zuständigen EU Organe alsbald zu veranlassen. Dabei kann die Frage nicht sein, die Operation zu beenden und, über die Rückkehr zum *Status Quo Ante*, erneut hunderte und vielleicht tausende von Opfern zu riskieren, sondern nur, in welcher Weise die Kontinuität der organisierten, alle informationstechnologischen Möglichkeiten ausschöpfenden Seenotrettung und die Ausweitung der Operation, insbesondere auf das Aegeische Meer, zu gewährleisten ist. Der Vorschlag einer gemeinschaftlichen EU Aktion unter der Koordinierung von Frontex und auf der rechtlichen Grundlage der Seeaußengrenzenverordnung sollte erwogen werden, vorausgesetzt, dass das entscheidende Merkmal von „Mare Nostrum“, nämlich die Rettung Schiffbrüchiger, beibehalten wird und die aufgefangenen Boote in jedem Fall in einen Hafen auf EU Gebiet begleitet bzw. die geretteten Menschen dort ausgeschifft werden. Die Anwendung der ohnehin sehr problematischen Vorschrift der Verordnung, nach der auf hoher See eine Art summarischer Asylprüfung vorgenommen werden kann, sollte von vornherein ausgeschlossen werden. Es ist zu berücksichtigen, dass mehr als 80 Prozent der von der italienischen Marine geholten Menschen einen gerechtfertigten Anspruch auf internationalen Schutz haben. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass Frontex seit der Einrichtung der Agentur in 2004 bis heute einen ganz

⁹ Das Europäische Grenzüberwachungssystem ist seit dem 2. Dezember 2013 operativ

¹⁰ EU Seeaußengrenzenverordnung v.16. April 2014

erheblichen Wandel erfahren hat. Die Festlegung menschen- und asylrechtlicher Leitgesichtspunkte für alle von Frontex koordinierten Operationen, die Einrichtung eines Menschenrechtsbeauftragten sowie eines unabhängigen Beirats, die erhöhte Transparenz der Aktivitäten usw. haben, trotz aller, gerade auch in der Seeaußengrenzenverordnung zu sehenden Schwachstellen dazu geführt, dass die Übertragung humanitärer Aufgaben an Frontex heute ebensowenig ausgeschlossen scheint wie, auf nationaler Ebene, die Übertragung derselben Aufgaben an die Kriegsmarine.

Christopher Hein

Rom, Juni 2014