

**Stellungnahme zur BT-Drucks. 18/288**

**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)106 D

**I. Zur Analyse der Ausgangslage**

Die in der Beschlussvorlage dargestellten Vorgänge sind ein Resultat eines humanitären Dilemmas der EU-Flüchtlingspolitik. Das Dilemma besteht darin, die nach Auffassung aller EU Mitgliedstaaten unverzichtbare Zielsetzung einer wirksamen Grenzüberwachung und Einwanderungskontrolle mit den humanitären Pflichten der EU Mitgliedstaaten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention (Verbot der Zurückweisung oder Abschiebung in Staaten, in denen die Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ( Art.3 EMRK) oder Verfolgung i.S. der Genfer Flüchtlingskonvention (Art.33 GK) droht, in Einklang zu bringen. Die Beschlussvorlage will dieses Dilemma dadurch beseitigen, dass die Grenzüberwachung aufgehoben und der Zugang zum Asylverfahren erleichtert wird. Damit werden die Grundlagen des europäischen Asylsystems, die auf einer Verbindung von Einwanderungskontrolle mit der Gewährung humanitären Schutzes für Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, in Frage gestellt.

Nicht der Auftrag von Frontex zur Grenzüberwachung oder die Anwendung von EUROSUR sind ursächlich für eine steigende Zahl von Situationen, bei denen Flüchtlinge sich auf dem gefährlichen Seeweg in Lebensgefahr begeben, sondern die Erhöhung der Chancen, schlechten Lebensbedingungen im Herkunftsstaat durch die Einwanderung nach Europa entgehen zu können.

Eine der Hauptursachen für die Zunahme unkontrollierter Wanderungsbewegungen sind schlechte Lebensbedingungen in den Herkunftsländern, Bürgerkriege, instabile politische und soziale Verhältnisse. Obwohl es bislang keine präzisen Statistiken über die Zusammensetzung der Migrationsbewegungen, die auf dem Seeweg nach Europa gelangen, besteht –soweit ersichtlich- Einigkeit darüber, dass es sich um eine vorwiegend durch bessere Lebensbedingungen motivierte Einwanderung handelt, die von den Fluchtgründen der Genfer Konvention und der EU Anerkennungsrichtlinie 2011/95 nicht erfasst wird. Der Anstieg unkontrollierter Einwanderung auf dem gefährlichen Seeweg über das Mittelmeer hat eine Ursache darin, dass sich die Chancen, mittels einer organisierten Flucht über die Seegrenze einen EU-Mitgliedstaat der eigenen Wahl zu erreichen und dort- ungeachtet der mangelnden Qualität des Schutzanspruchs- einen Aufenthaltstitel oder zumindest einen faktischen Daueraufenthalt zu erlangen, in einer individuellen Kosten- Nutzen- Analyse trotz der Gefahren erhöht haben.

Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Hirsi /Italien v.23.2.2012 ist festgestellt worden, dass die Vertragsstaaten der EMRK auch auf ausserhalb des eigenen Hoheitsgebiets operierenden Schiffen verpflichtet sind, das Verbot der Zurückweisung oder Rückführung in Staaten, in denen unmenschliche Behandlung droht, anzuwenden. Diese Verpflichtung ist nicht mit der allgemeinen völkerrechtlichen Pflicht zur Rettung und Hilfe für in Seenot geratene Personen identisch. In der Kombination führt sie aber mangels aufnahmebereiter Drittstaaten regelmässig zu einer zumindest temporären Aufnahme –und Prüfpflicht, sofern eine Person substantiiert geltend macht, eine sichere Rückführung in den Ausgangsstaat der Seereise sei wegen der dort herrschenden EMRK widrigen Bedingungen unzulässig.

Die möglicherweise unbeabsichtigte Konsequenz dieser Rechtsprechung ist die deutliche Erhöhung der Chancen, auf dem Seeweg einen EU Mitgliedstaat erreichen zu können, um von dort – ungeachtet des Zuständigkeitssystems der Dublin VO - den EU Staat der eigenen Wahl erreichen zu können. Je höher die Chance ist, das Territorium eines EU Mitgliedstaats zu erreichen und je geringer das Risiko ist, ohne Rücksicht auf den Ausgang eines Asylverfahrens in den Herkunftsstaat verbracht zu werden, desto attraktiver wird in einer Kosten- Nutzen Analyse des eingesetzten Geldbetrages und des persönlichen Risikos die organisierte Flucht über das Mittelmeer. Es gibt Anzeichen dafür, dass Schlepper bereits die Seerettung mit in die Organisation der Schleusung auf dem Seeweg einkalkulieren. Der EGMR hat zwar in der Entscheidung Hirsi die Konsequenz einer Aufnahme zum Zweck der Durchführung von Asylverfahren vermieden, indem er u.a. darauf hinweist, an Bord des italienischen Schiffes hätten sich weder in der Durchführung von Prüfungsverfahren geübte Beamte, noch Übersetzer befunden. Die damit implizierte Möglichkeit der Durchführung von Prüfverfahren an Bord dürfte freilich eher theoretischer Art sein und lediglich dazu gedient haben, die in der Beschlussvorlage gezogenen Schlussfolgerungen zu vermeiden.

## **II. Vorgeschlagene Maßnahmen- Verfügbare Alternativen?**

### **1. Unmittelbare Rückführung in Herkunftsstaaten oder Transitstaaten, in denen die organisierte Schleusung auf dem Seeweg begonnen hat oder in sonstige Drittstaaten.**

Dieser Weg, den ursprünglich die italienische Regierung in Kooperation mit der libyschen Regierung auf Grund eines Abkommens über die Rückführung eingeschlagen hatte, ist durch die Ausdehnung des Refoulement- Verbots aufgrund der Hirsi – Rechtsprechung untersagt. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Externalisierung des Zurückweisungsverbots der Genfer Flüchtlingskonvention (Art.33GK) in der internationalen Praxis nicht unbestritten ist. Als eine große Zahl von Haiti – Bootsflüchtlingen die USA auf dem Seeweg zu erreichen suchten, wurde die US –Marine angewiesen, diesen Booten keine Einreise in die amerikanischen Hoheitsgewässer zu gestatten. Die rigorose Durchführung dieser Anordnung hat dazu geführt, dass die Praxis der Bootsflüchtlinge gestoppt worden ist. Der Supreme Court der USA hat dies in einer Mehrheitsentscheidung gebilligt und darin keinen Verstoß der USA gegen die Genfer Flüchtlingskonvention gesehen.

Für die EU ist eine beschleunigte Rückführung oder Zurückweisung grundsätzlich in einer Situation von „mixed migration flows“ grundsätzlich nur mittels einer Prüfung der individuellen Fluchtsituation möglich. Allerdings bedeutet die Anwendung des

Refoulement Verbots der EMRK nicht die generelle Pflicht der Durchführung von Asylverfahren auf EU Territorium und nach EU- Grundsätzen. Grundsätzlich ist durch die Hirsi Entscheidung die Zurückweisung bzw. Rückführung in Ausgangsstaaten oder Herkunftsstaaten zulässig, vorausgesetzt, dass dort keine unmenschliche Behandlung droht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der EGMR in seiner neueren Rechtsprechung dezidiert darauf hingewiesen hat, dass schlechte materielle Bedingungen, Unterkunft in Sammellagern usw., mangelnde Soziale Leistungen noch keine konkrete Gefahr unmenschlicher Behandlung begründen. Auch aus Art. 1 GG und Art.3 EMRK lässt sich, wie das BVerwG unlängst dezidiert festgestellt hat, kein Anspruch auf einen einheitlichen sozialen Mindeststandard ableiten.

## 2. **Erweiterte Zugangsmöglichkeiten zum Asylverfahren, Erteilung von Visa, Abschaffung von Frontex.**

Eine Altsernative ist der von der Beschlussvorlage empfohlene Abbau von Zugangsbarrieren. Grundsätzlich können aus rechtlicher Sicht die vorgeschlagenen Maßnahmen auf EU- Ebene kraft der weitreichenden Kompetenzen der EU für ein einheitliches Visumrecht und das Einwanderungs- und Flüchtlingsrecht verabschiedet werden. Derzeit sieht der EU Visakodex - beschränkt auf Ausnahmefälle- die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Geltung für maximal drei Monate nur in Ausnahmefällen vor, wenn der betreffende Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält, abweichend von den allgemeinen Grundsätzen über Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex ein Visum zu erteilen. Rechtspolitisch würde die vorgeschlagene Erteilung von Visa zur Durchführung von Asylverfahren, dh. funktionell beschränkten Aufenthaltstiteln zur Auflösung eines Kernstücks des gemeinsamen europäischen Einwanderungssystems führen, indem neben den EU rechtlich geregelten Migrationsregeln eine neue quantitativ wesentlich bedeutsamere Tür zur faktischen Einwanderung geöffnet würde. Zwar würde es sich dabei um nationale Aufenthaltstitel handeln; mangels der Kontrollen an den Binnengrenzen wäre aber die Einwanderungskontrolle aller EU Mitgliedstaaten massiv tangiert.

Entweder würde die Erteilung von Visa zum Zweck der Durchführung von Asylverfahren zum Zusammenbruch jeder Art von Einwanderungskontrolle führen, da faktisch Botschaften und Konsulate nicht in der Lage sind, zu beurteilen, ob die betreffende Person hinreichende Chancen auf ein erfolgreiches Verfahren zur Erlangung einer Asylberechtigung, Flüchtlingseigenschaft, subsidiären Schutz oder der Feststellung nationaler Abschiebeverbote nach §60 Abs.5 oder 7 AufenthG hat. Oder die Erteilung von Visa in Ausnahmefällen zur Durchführung von Asylverfahren bei konkreter Geltendmachung von Anhaltspunkten für eine Verfolgungssituation wäre für die Situation der Bootsflüchtlinge völlig irrelevant sein, weil nur ganz wenige Personen diese Anforderungen erfüllen würden.

Erweiterte Zugangsmöglichkeiten außerhalb des Hoheitsgebiets der EU Mitgliedstaaten (Blair –Vorschlag) in Kooperation mit Drittstaaten sind grundsätzlich eine Alternative, die aber bislang mangels hinreichender rechtlicher und administrativer Strukturen In

Kooperation mit Drittstaaten nicht näher weiter verfolgt worden ist. Dennoch sollte sie in Zusammenhang mit Massnahmen der Anrainerstaaten zur Kontrolle und Verhinderung von organisierten Schleusungen geprüft werden.

Die vorgeschlagene Auflösung von Frontex und EUROSUR, die Einstellung von Grenzüberwachungsprojekten, die Gewährung von Bleiberechten an aus Seenot gerettete Personen und die allgemeine Gewährleistung eines „sicheren Zugangs“ zum Asylverfahren für jeden, der einen humanitären Schutzanspruch geltend macht, würden im Ergebnis die Aufhebung einer europäischen Einwanderungskontrolle bedeuten und voraussichtlich eine weitgehend unkontrollierte Migrationsbewegung in die EU auslösen. Alle Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass schon bei den jetzigen Asylbewerberzahlen in einigen EU-Mitgliedstaaten die rechtlichen und administrativen Strukturen an den Rand der Überforderung geraten. Das Bundesinnenministerium rechnet in diesem Jahr mit ca. 200000 Asylbewerbern für Deutschland. Da nur ein kleiner Bruchteil von illegal eingereisten Drittstaatsangehörigen nach erfolglosen, regelmässig mehrjährigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren freiwillig ausreisen oder abgeschoben werden können, würde der ungehinderte Zugang zum Zweck der Durchführung eines behaupteten Schutzanspruchs faktisch das geltende Aufenthaltsrecht in weiten Teilen obsolet machen..

### **3. Aufrechterhaltung des Zieles einer effektiven Einwanderungskontrolle unter Beachtung der humanitären Pflichten der EMRK und der Genfer Flüchtlingskonvention**

Die Beschlüsse der EU zur Einwanderungspolitik und die Verabschiedung der SeeaußengrenzenVO versuchen, die Ziele einer Grenzüberwachung und Verhinderung unerlaubter Überschreitung der Außengrenzen eines EU Mitgliedstaats mit den völkerrechtlichen Pflichten zur Rettung von Personen in Seenot und zur Nichtzurückweisung in Länder, in denen unmenschliche Behandlung droht, in Einklang zu bringen. Die in der VO enthaltenen Regeln werden diesen Anforderungen grundsätzlich gerecht. Erforderlich sind jedoch weitere Maßnahmen auf EU Ebene, insbesondere im Hinblick auf eine Beschleunigung des Asylverfahrens und die Errichtung eines effektiven Rückführungssystems.

Ungeachtet der faktischen Überschneidung sind die völkerrechtlichen Pflichten zur Rettung von in Seenot befindlichen Personen vom Schutzbereich des Refoulement Verbots zu unterscheiden. Die Pflicht zur Seenotrettung endet grundsätzlich dort, wo die Notsituation beendet ist. Das weiter reichende Refoulement Verbot kann nicht zu einem Aufnahmeanspruch umgedeutet werden, sondern bedarf der Konkreten Darlegung einer Gefährdungslage. Die Konkretisierung der aus der Verordnung resultierenden Pflichten setzt daher weitere Maßnahmen voraus. U.A. ist die Pflicht zur Beachtung des Refoulement Verbots durch genauere Anforderungen an die Geltendmachung einer ernsthaften Gefahr für unmenschliche Behandlung zu präzisieren. Mittels Kooperationsvereinbarungen mit den Herkunftsländern und ggfs. logistischer und administrativer Unterstützung sind nicht nur organisierte Schleusungen möglichst im Vorfeld zu verhindern, sondern auch ausreichende Sicherungen für eine mit Art.3 EMRK in Einklang stehende beschleunigte Rückführung zu schaffen.

Da in der Regel nicht bereits an Bord über eine Rückführung entschieden werden kann, Einreise nachgedacht werden. Ziel muss sein, die Attraktivität der organisierten Schleusung als Hintertür zu einer illegalen Einreise auf dem Seeweg in einen EU Mitgliedstaat zu verringern, indem effektive und beschleunigte Prüfungsverfahren mit einer schnellen Rückführung im Falle eines erfolglosen Asylverfahrens gekoppelt werden. Die EU bekennt sich zu einer effektiven Rückkehrpolitik. Die Effizienz der getroffenen Maßnahmen (Rückübernahmeabkommen, gemeinsame Rückführungsaktionen) ist aber bislang eher bescheiden.

### **III. Komplementäre Massnahmen und Ziele .**

#### **1. Stärkung des Prinzips der ausschließlichen Zuständigkeit nur eines EU Mitgliedstaats zur Durchführung eines Asylverfahrens (Dublin III VO)**

Wenn man am Ziel einer geordneten Einwanderung und einer wirksamen Einwanderungskontrolle festhält, muss zwischen Asyl und illegaler Migration unterschieden werden. Das impliziert, dass ein Einreise- und Aufenthaltsrecht - abweichend von den Regeln des Aufenthaltsgesetzes und der einschlägigen EU Richtlinien – nur gerechtfertigt ist, als das Aufenthaltsrecht auf den grundsätzlich temporären Zweck der Durchführung eines fairen und möglichst effizienten Prüfungsverfahrens im Hinblick auf einen humanitären Schutzanspruch beschränkt ist. Die Propagierung eines Rechts auf freie Wahl des Asyllandes läuft daher dem humanitären Schutzgedanken des Asylrechts zuwider. Vielmehr ist die Konzeption sicherer Drittstaaten und des Konzepts ausschließlicher Zuständigkeit ein wesentliches Element eines einheitlichen europäischen Asylsystems.

Die gegenwärtigen Schwachstellen des Dublinsystems sollten mittelfristig daher nicht, wie gegenwärtig vorgesehen, durch eine Suspendierung der Anwendung von Dublin durch die Aussetzung einer Rückführung (Griechenland, partiell Italien) kompensiert werden, sondern durch stärkere Kontrolle der Einhaltung der erforderlichen rechtlichen Mindeststandards und der Gewährleistung ausreichender Standards der Unterbringung. Die bloße logistische Unterstützung durch EASO könnte durch ein EU-kontrolliertes und reglementiertes Asylverfahren in bestimmten Situationen eines Massenzustroms oder systemische Defizite ergänzt werden- mit der Maßgabe, dass die Verfahren weiterhin im zuständigen Mitgliedstaat stattfinden und kein Recht auf unkontrollierte Weiterwanderung im EU Raum einschließen. Dort, wo eine Rückführung rechtlich zulässig ist, sollte sie beschleunigt erfolgen und nicht zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht werden.

#### **2. Einheitliche Standards für ein ein Verfahren und die Anerkennungskriterien**

Mit den Neufassungen der Verfahrensrichtlinie und der Qualifikationsrichtlinie sind im Grundsatz wesentliche Grundlagen für ein gemeinsames europäisches Asylsystem gelegt worden. Die einheitliche Anwendung dieser Richtlinien und insbesondere die Verzahnung des Asylrechts mit den immer noch weitgehend intransparenten und vielfältigen nationalen Möglichkeiten humanitärer Bleiberechte, faktischen Aufenthalts, Duldung, Legalisierung und einer effektiven Rückführungspolitik steht aber noch aus. Damit bleibt ein

wesentlicher Anreiz für illegale Einreise mittels einer organisierten Schleusung erhalten. Die \_Dauer der Verfahren, der enorme bürokratische Aufwand , der mit der Aufnahme von Asylsuchenden und der Durchführung von Verfahren verbunden ist, und die umfangreichen Verfahren , die sich regelmässig auch bei negativem Verfahrensausgang anschließen, sind ein wesentlicher Grund dafür , die Forderung nach Erleichterung des Zugangs zum Asylverfahren kritisch im Hinblick auf ihre tatsächlichen Auswirkungen zu beurteilen. Generell wird sich die Problematik unkontrollierter Wanderungsbewegungen von Drittstaatsangehörigen, die weder die Voraussetzungen für internationalen Schutz noch diejenigen für ein Visum oder einen Aufenthaltstitel nach den Regeln des Aufenthaltsrechts erfüllen, wird sich nur entschärfen lassen, wenn die Anreize illegaler Einreise deutlich reduziert werden, indem die Chancen der Erlangung eines faktischen Bleiberechts oder einer wie auch immer gearteten Legalisierung durch schnellere Verfahren vermindert werden.

### **3. Aufnahme von Flüchtlingen oder schutzbedürftigen Personen aus Kriegs oder Bürgerkriegssituationen**

Der individuelle rechtlich normierte humanitäre Schutzanspruch kann die moralische und politischen Pflichten zur temporären Schutzgewährung , Umsiedlung von Personen, dauernder Aufnahme mangels Schutzalternative nicht vollständig abdecken. Die humanitäre Aufnahme ausserhalb des individualrechtlich normierten Bereichs sollte auf Grund politischer Entscheidungen , wie dies auch im deutschen Aufenthaltsrecht vorgesehen ist, auf EU – Ebene ermöglicht werden . Die EU Richtlinie 2001/55 über vorübergehenden Schutz in der Situation eines Massenzustroms von Flüchtlingen bietet an sich ein rechtliches Instrument über die temporäre Aufnahme von Flüchtlingen. Die Gründe für die Nichtanwendung der Richtlinie und das geringe Echo auf eine EU gesteuerte Aufnahmeprogramme für Syrienflüchtlinge sind komplex , dürften aber mit befürchteten Folgewirkungen für eine nachfolgende unkontrollierte Zuwanderung zusammen hängen. Dies sollte kein Grund sein, die Konzeption von EU Aufnahmeprogrammen , mittels differenzierterer Instrumente und eines EU – Lastenverteilungssystems weiter zu verfolgen. Ausgeschlossen , wenn auch derzeit politisch unrealistisch, ist auch nicht die Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems zu einem EU geregelten Asylverfahren auf der Grundlage eines europäischen Verteilungssystems.

### **4. Veränderung der Perspektive - Massnahmen in den Herkunftsländern von Asylsuchenden- Verbesserung der Lebensbedingungen**

Es ist kaum zweifelhaft , dass ungeachtet der Nichterfüllung der EU rechtlichen Vorgaben für die Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder subsidiären Schutzes zahlreiche Flüchtlinge aus nachvollziehbaren Gründen zur Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse sich für den – regelmässig – kostspieligen und mühsamen Weg der illegalen organisierten Flucht entscheiden. Der Blick potentieller Flüchtlinge auf die europäische Alternative ist aber nicht nur das Produkt einer rationalen Entscheidung , bei dem die voraussichtlichen Lebenschancen in der EU realistisch beurteilt werden, sondern das Ergebnis einer auch durch zahllose Menschenrechts und Flüchtlingsorganisationen und die Massenmedien verbreiteten Bildes , das die Aufnahme in einem EU –Mitgliedstaat als die einzige erstrebenswerte Möglichkeit darstellt , einem als unzureichend angesehenen Leben zu

entkommen. Dies führt bereits dazu, dass grundsätzlich als erfolgreich angesehene Projekte wegen des Exodus der jüngeren und mobilen Bevölkerung eingestellt werden müsse.

Die Weiterführung dieser Überlegungen setzt aber auch eine Perspektivveränderung in den EU –Mitgliedstaaten voraus . Erforderlich ist eine andere Dimension des Einsatzes von Ressourcen zur Verminderung der Fluchtursachen, einschließlich einer substantiellen Verbesserung der Produktions – und Absatzbedingungen (terms of trade ) nicht , um eine Identität des Lebensstandards mit der EU zu propagieren, sondern um eine längerfristige Zukunftsperspektive für diejenigen zu ermöglichen, die derzeit ihre einzige Chance in einer zumeist eher prekären Existenz ohne wirkliche Integrationsmöglichkeiten in europäischen Großstädten sehen.

Kay Hailbronner

23.6.2014