

Das Gegenteil eines Durchbruchs: Analyse und Kritik der wichtigsten Aspekte des Ratsbeschlusses zur Asylrechtsreform

Kohlenberger, Judith; Laube, Lena; Saracino, Daniele

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohlenberger, J., Laube, L., & Saracino, D. (2023). *Das Gegenteil eines Durchbruchs: Analyse und Kritik der wichtigsten Aspekte des Ratsbeschlusses zur Asylrechtsreform*. (Kurzanalyse / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 6). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-90193-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Österreichisches Institut für Internationale Politik
Austrian Institute for International Affairs

Das Gegenteil eines Durchbruchs: Analyse und Kritik der wichtigsten Aspekte des Ratsbeschlusses zur Asylrechtsreform

Judith Kohlenberger, Lena Laube & Daniele Saracino



Eine frühere Version dieses Texts ist am 26. Juni 2023 im Fluchtforschungsblog erschienen: <https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/das-gegenteil-eines-durchbruchs-analyse-und-kritik-der-wichtigsten-aspekte-des-ratsbeschlusses-zur-asylrechtsreform/>

Teaser:

Die Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten, das europäische Asylrecht zu verschärfen, hat für eine kontrovers geführte öffentliche Debatte gesorgt. Zwar muss das Vorhaben, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) zu reformieren noch mit dem Europäischen Parlament verhandelt werden; jedoch zeichnet sich ab, dass der Zugang zum menschenrechtlich verbrieften Antrag auf Asyl in der EU deutlich erschwert, das Schutzniveau gesenkt und der prekäre Zustand an den europäischen Außengrenzen verstetigt werden soll. Warum diese Ziele internationales Recht torpedieren, europäische Grundprinzipien erodieren und die wesentlichen Probleme der EU-Asylpolitik damit nicht angegangen werden, zeigt dieser Beitrag.

Am 8. Juni 2023 einigte sich der Rat für Justiz und Inneres der EU auf eine Reform wesentlicher Teile des europäischen Asylrechts, die als Verhandlungsposition in den Deliberationen mit dem Europäischen Parlament dienen wird (Rat der EU 2023a). Die EU-Kommissarin für Inneres Ylva Johansson bezeichnete die Einigung als „historisch“ (Vertretung in Deutschland 2023), ebenso wie die deutsche Innenministerin Nancy Faser (ZDF 2023). Konterkariert wurden dieses Lob von teils fundamentaler Kritik von NGOs wie Pro Asyl und Expert:innen wie dem deutschen Rat für Migration (Pro Asyl 2023; Metzger 2023). Seitdem ist ein Ringen um die Deutungshoheit im Gange, das quer durch das Parteienspektrum ausgetragen wird und ein erhebliches mediales Echo erzeugt. Erste wissenschaftliche Kommentierungen haben den Beschluss bereits eingeordnet und auf einige Problematiken hingewiesen (Glorius 2023; Pichl et al. 2023). Der vorliegende Policy Brief vertieft und erweitert diese Analysen, indem er die bedeutendsten Aspekte und Implikationen des Reformvorhabens ausleuchtet.

Keywords:

Migration; Asyl; Europäische Union; Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS); Externalisierung

Autor:innen

Dr. Judith Kohlenberger ist Affiliated Researcher am Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) und Kulturwissenschaftlerin und Migrationsforscherin am Institut für Sozialpolitik der WU Wien, wo sie zu Fluchtmigration, Integration und Zugehörigkeit forscht und lehrt.

Dr. Lena Laube ist Geschäftsführerin des Forum Internationale Wissenschaft (FIW) an der Universität Bonn. Zusammen mit dem Geschäftsführenden Direktor des FIWs arbeitet sie an der Weiterentwicklung des wissenschaftlichen Profils des Forums sowie an der Stärkung internationaler Kooperationen und der Vernetzung des FIWs am Wissenschaftsstandort Bonn.

Dr. Daniele Saracino als Lecturer am Department of Government der University of Essex. Seine Forschung konzentriert sich auf die Fragen der Solidarität und der Rechtsstaatlichkeit in Europas Flüchtlings,- Asyl- und Grenzkontrollpolitik.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Währinger Straße 3/12, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at

Copyright © 2023

Einleitung

Seit Jahren ringt die EU um eine gemeinsame Linie in der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Im September 2020, wenige Wochen nach dem Brand des Lagers Moria auf der griechischen Insel Lesbos, stellte die Kommission das lange angekündigte Paket für Migration und Asyl vor. Ein „Neustart“ sollte es laut Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sein und der Tatsache gerecht werden, dass Migration eben ein „fact of life“ und somit Normalität sei. Für die Zielländer bedeute sie zwar Herausforderungen, aber auch zahlreiche Vorteile. EU-Innenkommissarin Johansson bewarb das Paket gar mit dem vollmundigen Versprechen, damit „keine Morias mehr“ zu ermöglichen.

Das vorgestellte Paket enthielt schlussendlich viel Altbekanntes und oft Diskutiertes in neuem Gewand, mit einem klaren Fokus auf Grenz- statt Menschenrecht. In groben Zügen waren die Bausteine des jetzt im Rat erzielten Asylkompromisses bereits angelegt: Rasche Entscheidungen in Grenzverfahren mit vorangehendem Screening der Ankommenden; schnellere Rückführungen in Herkunftsländer; Migrationsabkommen mit Drittstaaten; und eine Form der flexiblen, aber verpflichtenden „Solidarität“ aller Mitgliedstaaten, der sie entweder durch Aufnahme von Geflüchteten, finanzielle Unterstützungen anderer Staaten oder operativer Beteiligung an Rückführungen entsprechen konnten.

Nach der Vorstellung des Pakets im Herbst

2020 und ersten, teils ablehnenden Reaktionen der Mitgliedstaaten, vor allem der Visegrád-Länder, kam der Reformprozess vorerst nicht in Gang, nicht zuletzt aufgrund des pandemiebedingten Rückgangs an irregulären Wanderungsbewegungen und des seit 2022 bestehenden Fokus auf ukrainische Geflüchtete. Derweil beschleunigten sich die Prekariierungsprozesse an den EU-Außengrenzen: So legalisierte Polen im Grenzkonflikt mit Belarus im Winter 2021/22 die nach internationalem Recht illegale Zurückweisung Geflüchteter im stillen Einvernehmen mit Brüssel. Berichterstattung über und medizinische Versorgung von Flüchtlingen im Grenzgebiet wurden eingeschränkt. Im Frühling 2023 sorgte ein Video, das von der griechischen Küstenwache assistiertes Aussetzen geflüchteter Frauen, Männer und Kinder in aufblasbaren Booten auf hoher See zeigte, für internationales Medienecho – aber keine Sanktionen gegenüber Griechenland. Solche Push-Backs finden systematisch statt, nicht nur entlang der Westbalkanroute oder in der Ägäis, sondern auch zwischen Deutschland und Österreich, wie im Frühling 2023 bekannt wurde. Griechenland unterwandert darüber hinaus die EU-Aufnahmerichtlinie, etwa indem es den Zugang von Asylberechtigten zu Lebensmittelversorgung und Wohnraum massiv einschränkt. Auch Ungarn verstößt seit Jahren gegen EU-Asylregeln, wie jüngst ein EuGH-Urteil zum wiederholten Male feststellte. Die Möglichkeit zur Asylantragstellung ist dort faktisch nicht mehr gegeben, ins

Asylsystem gelangt man nur über eine Absichtserklärung in den Botschaften Kiews und Belgrads – die meist nicht abgelehnt wird.

Letztlich zeigt die Asyl- und Grenzschutzpolitik Europas ihre systemischen Schwächen immer offener; seit Jahren schon ist die Rechtsdurchsetzung an den Außengrenzen und im Asylsystem mangelbehaftet. Einzelne Mitgliedstaaten entziehen sich ihrer Verantwortung und werden dafür nicht sanktioniert, während sich der Druck im System immer ungleicher auf den Rest verteilt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass der im Juni 2023 schlussendlich errungene Asylkompromiss als großer „Durchbruch“ seitens der EU-Innenminister:innen verkauft wurde. Doch ist er das wirklich?

Zur Praxistauglichkeit der Reformvorschläge

Wie ist es um die Umsetzbarkeit der Reform im Rahmen geltender Grund- und Freiheitsrechte bestellt? Obwohl die EU-Innenminister:innen den konstruktiven Charakter des Reformvorschlags betonen, müssen angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre wesentliche Eckpunkte als reine Absichtserklärungen mit geringer Aussicht auf erfolgreiche Implementierung gesehen werden. Der deutsche Rat für Migration, ein bundesweiter Zusammenschluss von rund 190 Wissenschaftler:innen aus unterschiedlichen Disziplinen, wies in einer ersten Stellungnahme auf Evidenz aus Pilotprojekten an den EU-Außengrenzen hin, die eine Art Blaupause für die jetzige Reform dar-

stellen (Emmanouilidou et al. 2023; Phoenix 2023). Die Evaluierung dieser Projekte zeigt, dass menschenrechtliche Standards in Aufnahmезentren an der Grenze nicht eingehalten werden konnten.

Auch ist nicht geklärt, wie und ob (abgelehnte) Asylbewerber:innen in den geplanten Grenzverfahren Rechtsbeistand erhalten – ein zentrales Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, das sich die EU bekanntlich auf die Fahnen schreibt. Zwar wurde Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung von den deutschen Grünen in die Entscheidung des Rats hineinverhandelt, aber wie das in den – vermutlich bald überfüllten – Außenlagern in Mitgliedstaaten mit wenig entsprechenden Asylstrukturen gelingen soll, bleibt fraglich (Nouripour 2023). Tatsächlich zeigten die Pilotprojekte, dass Anwält:innen und NGOs in der Praxis nicht zugelassen oder sogar kriminalisiert wurden.

Auch die Frage nach der Durchsetzbarkeit der jetzigen Reform gegenüber den beiden nicht zustimmenden Ländern Polen und Ungarn bleibt offen. Wie hoch die Verteilungsquoten pro Land sind, ob es ein Matching-Verfahren sein wird, also ob die Interessen und Familienangehörigkeit der Geflüchteten in die Verteilung einbezogen wird – all das wird noch zu klären sein (Al Shmaly 2022; Rat der EU 2023b). Die Interessen derjenigen, die am unmittelbarsten von dieser Reform betroffen sind, nämlich der Schutzsuchenden selbst, müssten schon aus humanitären und menschenrechtlichen Gründen berücksichtigt werden. Ein sol-

cher Ansatz wäre aber auch im Sinne eines aufgeklärten Eigennutzes der EU – denn man wird die Zahl der Überfahrten über das Mittelmeer nur verringern können, wenn man die Motivation jener kennt, die dieses Risiko in Kenntnis aller damit verbundener Gefahren auf sich nehmen. Das betrifft etwa die Miteinbeziehung grundlegender Migrationsdynamiken, die nicht zuletzt von der Verfügbarkeit zentraler Ressourcen wie Finanzen und Transportmöglichkeiten vor Ort (sogenannte „Capabilities“) abhängen; das betrifft Fluchtursachen in Herkunftsländern, von politischer Verfolgung aufgrund Zugehörigkeit zu einer religiösen, ethnischen oder sexuellen Minderheit bis hin zu Adaptationsstrategien an die bereits spürbaren Folgen der Klimakrise, insbesondere in den Ländern südlich der Sahara (de Haas 2021). Und es betrifft auch die tatsächlichen Aspirationen der Geflüchteten, die vom Wunsch genährt werden, vorrangig in jene Länder zu gehen, wo bereits ihre Familie oder die weitere Community leben, was positive Effekte auf Orientierung, psychosoziale Unterstützung und rasche Integration im Aufnahme-land haben kann („community effect“) (Müller-Funk & Franssen 2022; Tomasi et al. 2022).

Dass es rasch zu Kapazitätsengpässen und somit überfüllten Aufnahmezentren kommen kann, verdeutlichen wiederum Erfahrungen aus der bisherigen EU-Aufnahmepraxis: Das Lager Moria auf der Insel Lesbos war zunächst als befestigte Unterkunft für wenige tausend Menschen ausgelegt (Psaropoulos 2020). Doch

zuletzt, unmittelbar vor dem Brand des Lagers im September 2020, waren mehr als 12.000 Personen dort untergebracht. Rund um das Zentrum breitete sich eine Zeltstadt aus, in der im nasskalten griechischen Winter katastrophale hygienische Zustände herrschten (Schmalz 2020). Solche Überbelegungen und halb formelle Lager rund um Auffangzentren lassen sich kaum verhindern, wenn Fluchtbewegungen aufgrund von (Bürger-)Kriegen, Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen zunehmen.

Hinter all dem aber besteht ein Kernproblem des EU-Asylregimes weiter, das von der Reform unangetastet bleibt: Die mangelnde Rechtsdurchsetzung und das Ausbleiben von Sanktionen gegenüber jenen Staaten, die EU-Asylregeln brechen. Bereits jetzt gibt es eine „gemeinsame europäische Asylpolitik“, auf die sich die Mitgliedstaaten geeinigt haben und die klare Standards für die weitgehend menschenrechtskonforme Aufnahme von Schutzsuchenden und faire Verfahren festlegt (Europäische Kommission 2023). Bereits jetzt sind Pushbacks, Verweigerung des Rechtsbeistands, dauerhafte Zeltlager ohne Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Anlagen illegal – dennoch geschieht es und wurde in der Vergangenheit nicht geahndet, sodass sich zahlreiche Mitgliedstaaten am „race to the bottom“, also an der Nivellierung von Aufnahme-standards für geflüchtete Menschen, beteiligten und somit den Diskurs, aber auch die konkreten Bedingungen der Aufnahme weiter

nach unten verzerrten (Schmalz 2020). Griechenland befindet sich im offenen Bruch mit der EU-Aufnahmerichtlinie, weil Asylbewerber:innen, aber auch -berechtigte keinen Zugang zu Nahrungsmittelversorgung und Wohnraum erhalten (Phoenix 2023); in Ungarn ist das Asylrecht de facto ausgesetzt (Hungarian Helsinki Committee 2023); ebenso in Polen (AIDA 2021), das im Grenzkonflikt mit Belarus auch mit Gewalt gegen ankommende Schutzsuchende vorgeht und humanitären Organisationen den Zugang zum Grenzgebiet verweigert (ECRE 2022). An zahlreichen Außen- wie auch Innengrenzen, zuletzt gar zwischen Deutschland und Österreich, finden systematisch völkerrechtswidrige Zurückweisungen statt, oft unter Einsatz von Gewalt (Frankfurter Rundschau 2023). Die Mitgliedstaaten haben ganz offenbar gelernt, dass ihnen nichts passiert, wenn sie Asylregeln ignorieren.

Bevor also bestehende Regelungen nach einer „historischen Einigung“ reformiert werden, wäre deren Durchsetzung, etwa in Form von Vertragsverletzungsverfahren, zielführender. Denn ansonsten droht, dass die bisher mangelnde Durchsetzung der EU-Asylregeln mit in die Reform geschleppt wird.

Wer muss ins Grenzverfahren? Eine neue Ungleichbehandlung von Schutzsuchenden

Der Beschluss der EU-Innenminister:innen sieht vor, einen wesentlichen Teil der Antragsverfahren auf einen Schutzstatus direkt in grenznahen, geschlossenen Lagern durchzuführen. Dort soll geprüft werden, ob Personen

über einen „sicheren Drittstaat“ versucht haben einzureisen und ob sie Staatsbürger:innen eines Landes sind, aus dem EU-weit die Chance auf die Zuerkennung eines Schutzstatus bei höchstens 20% liegt. In diesen Fällen sollen Personen entweder direkt wieder abgeschoben werden oder, im letzteren Fall, ein beschleunigtes Grenzverfahren durchlaufen werden, um individuelle Schutzgründe zu prüfen.

Damit würde die Asylreform eine pauschale Ungleichbehandlung zwischen Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeiten einführen, je nachdem ob aus ihren Herkunftsländern mehr oder weniger als 20% der bisherigen Asylanträge im Schnitt der EU-Mitgliedstaaten positiv beschieden wurden. Diese Einteilung ignoriert das individuelle Recht auf Asyl sowie die Tatsache, dass auch in Ländern ohne größere politische Konflikte oder Vertreibungen bestimmte vulnerable Personen einer Verfolgung ausgesetzt sind (Pro Asyl 2023). Damit würden Menschen aus dem direkteren Zugang zu einem Asylverfahren herausfallen und in die verkürzten Grenzverfahren müssen, obwohl ihre persönliche Chance auf Anerkennung aufgrund ihrer Fluchtgründe und in ihrem konkreten Zielland ggf. deutlich höher gelegen hätte. Zudem werden bisher Asylanträge nach Alter und Geschlecht unterschiedlich häufig positiv entschieden (zum Beispiel wegen geschlechtspezifischer Verfolgung), doch sollen nun alle Antragsteller:innen unter die Durchschnittswerte für ihr Herkunftsland fallen.

Des Weiteren bedeutet diese pauschale Einteilung aber auch, dass Mitgliedstaaten, die grundsätzlich weniger Anträge positiv bescheiden, den Schnitt für bestimmte Herkunftsländer nach unten ziehen und dies in Zukunft strategisch tun könnten, um Geflüchtete aus weiteren Ländern für die Grenzverfahren zu qualifizieren. Es ist problematisch, die Asylanerkennungspraxis der Mitgliedstaaten selbst zu einem Kriterium dafür zu erheben, ob Personen nach der Einreise auf das Territorium eines Mitgliedstaates, die über Asylzentren an den Grenzen jedoch als Fiktion der Nicht-Einreise konstruiert werden soll, überhaupt noch Zugang zu einem ordentlichen und individuellen Asylverfahren haben (Schmalz 2018; Pichl et al. 2023). Insgesamt schafft die Differenzierung nach der 20%-Regelung eine deutliche Ungleichbehandlung von Gruppen und ist durch den Rückgriff auf einen EU-weiten Durchschnittswert zudem völlig ungeeignet, um auf kurzfristig entstehende Konflikte und Krisen in den Herkunftsländern zu reagieren, wofür es eher eine Stärkung der länderspezifischen Expertise bräuchte (Pichl et al. 2023).

Ausgenommen von den Grenzverfahren sollen unbegleitete Minderjährige bleiben, während Familien mit Kindern ebenso wie andere in der jetzigen Version des Reformvorschlags in die beschleunigten Verfahren an den Grenzen gehen werden. Trotz vielfacher Traumatisierungen (auch während der Flucht) werden diese Familien mindestens mehrere Monate unter haftähnlichen Bedingungen verbringen müs-

sen (Gabbe 2021). Dies kann zu einem verstärkten Anreiz für Familien führen, einzelne unbegleitete Minderjährige vorzuschicken, um deren Risiko, im Rahmen des Grenzverfahrens beschleunigt wieder abgeschoben zu werden, zu reduzieren (Marquardt 2023).

Verschärfung der restriktiven Asylpolitik durch die Ausweitung der sicheren Drittstaatenregelung

Die sichere Drittstaatenregelung ist ein wesentlicher Bestandteil der Einschränkungen des Rechts auf Asyl in der EU, da die Mitgliedstaaten Anträge grundsätzlich als unzulässig ablehnen dürfen, wenn eine Person nachweisbar über einen als sicher anerkannten Drittstaat in die EU eingereist ist. Es ist zu befürchten, dass durch die geplante GEAS-Reform diese Regeln intensiviert werden und Personen, die sich kurz- oder mittelfristig in einem solchen Drittstaat aufgehalten haben oder auch als Transit durchreist sind, legal in diese Länder zurückgeschoben werden dürfen. So könnten entsprechend des Beschlusses des EU-Rates die Anträge eines Großteils der Schutzsuchenden in den Grenzverfahren behandelt und dort als unzulässig abgelehnt werden, denn viele sozialwissenschaftliche Studien zeigen, dass Fluchtwege häufig über mehrere Zwischenstationen und Transitländer führen. Immer wieder werden Phasen des Wartens und Aufenthalte nötig, weil Menschen von der Weiterreise abgehalten werden oder die Notwendigkeit besteht, zwischenzeitlich den Lebensunterhalt zu sichern und Geld für

den nächsten Abschnitt der Reise zu verdienen, bevor weiter entschieden wird, wann und wohin die Flucht fortgesetzt wird (Etzold et al 2022). Auch sind Familienangehörige oftmals unfreiwillig getrennt, weil sie auf der Flucht auseinandergerissen werden oder nur Ressourcen vorhanden sind, einzelne Mitglieder vorzuschicken (Christ & Etzold 2022).

Zudem können entsprechend des Beschlusses in Zukunft Länder zu sicheren Drittstaaten erklärt werden, wenn sie einen „effektiven Schutz“ (Aufnahme, minimaler Zugang zu Gesundheit, Bildung) bieten können, die Genfer Flüchtlingskonvention mitsamt Zusatzprotokoll jedoch nicht ratifiziert haben und umsetzen (UNHCR 1951/1967). Dies wäre ein erheblicher Rückschritt gegenüber der bisherigen Regelung und ein direkter Angriff auf die Konvention, da ihre Ratifizierung und Einhaltung inklusive ihres Zusatzprotokolls für die EU damit nicht mehr als Mindeststandard für den Flüchtlingsschutz gelten. Diese Aufweichung von Kriterien für die sichere Drittstaatenregelung würde es nach den Vorschlägen der Innenminister:innen unter anderem ermöglichen, die Türkei als sicheren Drittstaat anzuerkennen und damit eine weitere große Gruppe von Schutzsuchenden pauschal und ohne Berücksichtigung ihrer Herkunft oder Fluchtgründe von einem Asylbegehren in der EU auszuschließen. Die Bereitschaft zur Rücknahme dieser Personen durch die Türkei wäre damit aber natürlich noch nicht sichergestellt und

könnte die Türkei als “Transitstaat” in Verhandlungen über Migrationsabkommen erneut stärken. Dies könnte insbesondere viele Syrer:innen und Afghan:innen treffen, die über die Türkei und die Balkanroute versuchen, die EU zu erreichen, und in der Folge weitere Personen aktiv auf die deutlich gefährlichere und tödlichere Route über das zentrale Mittelmeer zwingen (IOM, 2023).

Der neue Solidaritätsmechanismus

Generell ist festzuhalten, dass Solidarität ein von der Politik überbeanspruchter Begriff ist, was insbesondere auf die EU-Ebene zutrifft. Meist wird darunter jegliche Art von zwischenstaatlicher Unterstützung subsumiert, nicht zuletzt, weil innerhalb der EU unterschiedliche Ansichten darüber zu existieren scheinen, was eigentlich unter europäischer Solidarität zu verstehen ist. Dabei gibt es in der EU ein allgemeingültiges Solidaritätsprinzip, das für die gemeinsame Zielverwirklichung unabdingbar ist (Saracino 2019).

Im Bereich der europäischen Asylpolitik (ebenso Grenzkontrollen und Einwanderung) wird Solidarität zudem mit gerechter Verantwortlichkeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten verknüpft. Dies ist nicht nur über den Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Primärrecht festgelegt (Abt. 7.6.2016/C 202/78), sondern hat auch der EuGH bestätigt (15.06.2021, C-848/19 P). Damit müssen alle asylpolitischen Maßnahmen diesem Anspruch genügen. Prob

lematisch ist hier das "Verursacherprinzip" im Dublin-System. Dies besagt, dass die Verantwortung für einen Asylantrag demjenigen Mitgliedstaat zugewiesen wird, der den nicht autorisierten Grenzübertritt in die EU "ermöglicht" hat (VO KOM/2001/0447, ABl. 304 E vom 30.10.2001). Dies führt dazu, dass die Verantwortung unter den Mitgliedsstaaten von vornherein ungerecht verteilt wird. Dass dadurch kontinuierlich bestehende Solidaritätsdefizit im europäischen Asylsystem zeigte sich besonders deutlich im Zuge der Krise 2015/2016 (Sarracino 2018).

Wie schon beim damals gescheiterten Plan (Beirat 2015/1601/EU), temporäre, aber verpflichtende Umsiedlungskontingente aus Italien und Griechenland in alle weiteren Mitgliedstaaten umzusetzen, wurde der Beschluss vom 8. Juni 2023 wieder mit Gegenstimmen gefasst (Sorgi & Barigazzi 2023). Dies lässt eine ähnliche Entwicklung wie nach 2015 erwarten, als sich ein Teil der opponierenden Mitgliedstaaten, wie Ungarn und die Tschechische Republik, dem Beschluss schlicht verweigerte. Seitdem kann die verpflichtende Umverteilung von Schutzsuchenden in der EU als politisch erledigt gelten, weil die Umsetzung ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten nicht durchführbar ist. Daher trübt der abermalige Verzicht darauf, bei einer solch kontroversen Abstimmung im Rat Einstimmigkeit zu erzielen, in Anbetracht der Erfahrungen seit 2015 die Erfolgsaussichten des neuen, verpflichtenden Solidaritätsmechanismus. Es ist wahrschein

lich, dass einzelne Mitgliedstaaten die Entscheidung in dieser Form wieder nicht umsetzen werden.

So hat die polnische Regierung nach der Beschlussfassung angekündigt, eine Koalition der Unwilligen zu schmieden, um jegliche als ‚Solidarität‘ gerahmten Unterstützungs- oder Ersatzleistungen zu verhindern (Krzysztosek 2023). Ungarn und Tschechien haben ebenfalls öffentlich erklärt, sich solchen Bestimmungen zu verweigern (ZEIT ONLINE 2023). Hier zeigt sich, welches fatale Signal die Kommission – aber auch die weiteren Mitgliedstaaten – gesendet haben, als sie die Regierungen Polens, Ungarns und Tschechiens einfach gewähren ließen, als diese sich weigerten, den Umsiedlungsbeschluss von 2015 umzusetzen, selbst nachdem der EuGH (2.4.2020, C-715/17, C-718/17 und C-719/17K) diese Praxis verurteilt hatte. Die Kommission hat die intransigenten Mitgliedstaaten sogar noch belohnt, indem sie ihre politischen Präferenzen, wie den Rückbau der Integrationserfolge in der Asylkooperation bei gleichzeitigem Ziel der Verhinderung von jeglicher ungewollter Schutzsuche in ihre Reformvorschläge für das GEAS miteinbezog und sie damit endgültig zum asylpolitischen Mainstream in der EU machte (Europäische Kommission 2020a). Damit wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der Umsetzungsverweigerer darin bestätigt hat, die Herrschaft des Rechts auch in der Asylpolitik nicht mehr anerkennen zu müssen. Anstatt eine rote Linie zu ziehen, hat sich die Kommission für eine Art

Appeasement entschieden, die das Solidaritätsprinzip eindeutig verletzt, indem es Rechtsbrüche toleriert und eine gerechte Verteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verfolgt. Dass dabei der Bestand der europäischen Integration entkernt wird, sollte die Kommission als „Hüterin der Verträge“ nicht unterschätzen.

Der nun vom Rat beschlossene ‚Solidaritätsmechanismus‘ sieht vor, dass Mitgliedstaaten, die keine bis wenige Schutzsuchende aufnehmen, sich zum Ausgleich finanziell mit 20.000 Euro pro schutzsuchender Person beteiligen müssen. Abgesehen von der Perfidität, Schutzsuchenden eine Art „umgekehrtes Preisschild“ zu verpassen, scheint die Summe zudem noch weitgehend aus der Luft gegriffen. Dass dies Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellen kann, die verpflichtende EU-Regelungen zur Asylpolitik generell abzulehnen scheinen, kann nicht überraschen. Es wäre verwunderlich, wenn dieser Mechanismus – abgesehen von seiner zu erwartenden bürokratischen Komplexität – greifen würde. Selbst dann nicht, wenn in den im Herbst stattfindenden Parlamentswahlen in Polen eine liberale Regierung an die Macht käme, wie die Aussagen des Oppositionsführers Donald Tusk vor Kurzem gezeigt haben.

Der neue Solidaritätsmechanismus wird das Solidaritätsdefizit in der europäischen Asylpolitik nicht bereinigen können, da der Kardinalfehler – das „Verursacherprinzip“ – bei dieser Reform nicht zur Debatte steht, auch wenn die Dublin-Verordnung ersetzt werden soll (Euro

päische Kommission 2020b). Solange sich nicht darauf verständigt wird, wie eine gerechte Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten aussieht, der dann auch alle Unionsmitglieder folgen, und deren Nichtbefolgung echte Konsequenzen nach sich zöge, wird das GEAS dysfunktional bleiben. Das europäische Asylsystem muss zum Wohle aller Beteiligten funktionieren und dafür EU-weit möglichst gleiche Bedingungen aufweisen, um das Solidaritätsprinzip einhalten zu können (Europäisches Parlament 2011). Davon ist der Status quo weit entfernt (Maiani 2016). Der Beschluss des Rates zeugt nicht davon, dass die Mitgliedstaaten daran grundsätzlich etwas ändern wollen.

Auch dieses Reformvorhaben zeugt von Kontinuität – man könnte auch sagen, Pfad-Abhängigkeit – in der europäischen Asylpolitik, da deren Grundprobleme und Paradoxien nicht angegangen werden (Kohlenberger 2022). Stattdessen konzentriert sich die EU weiterhin auf die Zugangsbeschränkung mit all den damit einhergehenden negativen Implikationen für Schutzsuchende und ihre Rechte.

Fazit: Kein Durchbruch

Der Ratsbeschluss bestätigt den Weg einer restriktiven Flüchtlings- und Asylpolitik, dessen primäres Ziel es ist, den Zugang von Schutzsuchenden über Externalisierung, Verantwortungsdiffusion und offene Rechtsbrüche an den Grenzen der EU einzuschränken, zum Beispiel durch Pushbacks, Grenzzäune und überfüllte Auffanglager. Der Zugang zu Verfahren mit individueller Asylprüfung würde durch die Reform weiter verstellt. An den Fluchtbewegungen in Richtung EU, die nur einen kleinen Teil der gesamten weltweiten Fluchtbewegungen ausmachen, wird eine solche Reform nichts ändern, bleiben doch die dahinterliegenden Fluchtursachen davon unberührt. Solange es kaum legale Fluchtwege in die Europäische Union gibt, werden sich Menschen auch weiterhin auf den risikoreichen Weg nach Europa begeben, wie wir es täglich an den EU-Außengrenzen und nun zuletzt bei einem Schiffbruch vor der Küste Griechenlands mit vermutlich hunderten Toten sehen (Süddeutsche Zeitung 2023). Asylrechtsverschärfungen und fortschreitende Fortifikation der Außengrenzen machen diesen Weg noch gefährlicher, mitunter sogar teurer, weil sie den Preis der Schlepper:innen erhöhen, erodieren inter-

nationales Recht und europäische Grundprinzipien und lösen keines der seit langem bestehenden systemischen Probleme.

Darüber hinaus könnte die Union damit auf lange Sicht ihrem Anspruch als „regulatorische Großmacht“, die das internationale Völkerrecht aufrechterhält, schaden, wenn ihre Mitgliedstaaten das dazugehörige Asylrecht nicht mehr einhalten. Durch fortschreitende Erosion der Nicht-Zurückweisungs-Prinzips, durch erschwerten Zugang zu regulären Asylverfahren und durch sanktionslos bleibende Grundrechtsverletzungen an den Außengrenzen leidet die Glaubwürdigkeit des europäischen Einsatzes für Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit in autoritär regierten Drittstaaten. Auch Partnerstaaten in Afrika und dem Nahen und Mittleren Osten können so schwerer davon überzeugt werden, europäische Prinzipien und Interessen zu akzeptieren. Dies gilt insbesondere in Bezug auf einen menschenrechtskonformen Grenzschutz und die Rücknahme von Schutzsuchenden. Dem kann die EU nur durch rigorose Um- und Durchsetzung jener Regeln, die sie sich selbst gegeben hat und zu verteidigen vorgibt, begegnen, was derzeit nicht der Fall ist.

Referenzen

AEUV Art 80 ABl. 7.6.2016/C 202/78.

AIDA. (2021). *Country Report: Poland*. Asylum Information Database. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-PL_2021update.pdf (Zugriff: 19. Juli 2023).

Al Shmaly, Z. (2022, 18. März). *Europa, Wir Schaffen Das: using matching theory to allocate refugees across the EU*. European University Institute. <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/europa-wir-schaffen-das-using-matching-theory-to-allocate-refugees-across-the-eu/> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates ABl. 24.09.2015 L 248/80.

Christ S. & Etzold B. (2022). Family figurations in displacement: entangled mobilities of refugees towards Germany and beyond. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(18), 4419-4435. DOI: 10.1080/1369183X.2022.2090160

de Haas, H. (2021). A theory of migration: the aspirations-capabilities framework. *CMS*, 9(8). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4>

ECRE. (2022, 14. Jänner). *EU Eastern Borders: Belarus and Poland Enact Brutal Violence and Block Aid Workers, Lithuania Lifts State of Emergency*. OCHA. <https://reliefweb.int/report/belarus/eu-eastern-borders-belarus-and-poland-enact-brutal-violence-and-block-aid-workers> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Emmanouilidou, L., Fotiadis, A. & Stavinoha, L. (2023, 12. Juni). *EU Details Violations at Greece's 'Model' Refugee Camps*. Solomon. <https://wearesolomon.com/mag/format/investigation/eu-details-violations-at-greeces-model-refugee-camps/> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Etzold, B., Isikozlu, E., Christ, S., Morosanu, L., Kraler, A., Pastore, F., Jacobs, C., Vlastou, F., Papatzani, E., Siotou, A., Hatziprokopiou, P., Buchenau, B., Ayoub Momani F., Tobin, S., Al Yakoub, T. & Al Jarrah, R. (2022, Juni). *Nothing is more permanent than the temporary: Understanding protracted displacement and people's own responses*. TRAFIG Synthesis Report. <https://trafig.eu/output/key-findings/trafig-synthesis-report/TRAFIG-synthesis-report-web.pdf> (Zugriff: 19. Juli 2023).

EuGH 2.4.2020, C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Europäische Kommission/Polen/Ungarn/Tschechische Republik, ECLI:EU:C:2020:257.

EuGH 15.6.2021, C-848/19 P, Bundesrepublik Deutschland/Republik Polen, ECLI:EU:C:2021:598.

Europäische Kommission. (2020a, 23. September). *Mitteilung der Kommission: Ein neues Migrations- und Asylpaket*. 609. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Europäische Kommission. (2020b, 23. September). *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates*. 611. 2016/0224(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Europäische Kommission (2023). *Common European Asylum System*. Migration and Home Affairs. Europäische Union. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en (Zugriff: 19. Juli 2023).

- Europäisches Parlament. (2011). *Die Umsetzung von Artikel 80 AEUV*. Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung C: Bürgerrechte und Konstitutionelle Angelegenheiten. Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_DE.pdf) (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Frankfurter Rundschau. (2023, 29. Mai). *Tausende Pushbacks nach Österreich?* Frankfurter Rundschau GmbH. <https://www.fr.de/politik/tausende-pushbacks-von-bayern-nach-oesterreich-92309145.html> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Gabbe, B. (2021, 26. Juli). „Ärzte ohne Grenzen“: Viele Flüchtlinge in Lampedusa traumatisiert. MiGAZIN. <https://www.migazin.de/2021/07/26/viele-fluechtlinge-in-lampedusa-traumatisiert/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Glorius, B. (2023, 12. Juni). *Asylkompromiss 2.0 – Nichts Neues, sondern mehr vom immer Gleichen*. FluchtforschungsBlog. Netzwerk Fluchtforschung. <https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/asyl-kompromiss-2-0-nichts-neues-sondern-mehr-vom-immer-gleichen/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Hungarian Helsinki Committee. (2023, 19. April). *Country Report: Access to the territory and push backs. Hungary*. <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- IOM. (2023, 12. April). *Central Mediterranean: Deadliest first quarter for migrant deaths in six years*. United Nations. <https://news.un.org/en/story/2023/04/1135577> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Kohlenberger, J. (2022) *Das Fluchtparadox: Über unseren widersprüchlichen Umgang mit Vertreibung und Vertriebenen*. Kremayr & Scheriau.
- Krzysztozek, A. (2023, 12. Juni). Poland to build coalition against EU migration pact. EURACTIV. Efficacité et Transparence des Acteurs Européens. https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-to-build-coalition-against-eu-migration-pact/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=f944a2700d-EMAIL_CAMPAIGN_2023_06_08_12_30&utm_medium=email&utm_term=0_-f944a2700d-%5BBLIST_EMAIL_ID%5D (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Maiani, F. (2016). *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System? Reforming the Common European Asylum System*. Leiden, Niederlande: Brill | Nijhoff. doi: https://doi.org/10.1163/9789004308664_006
- Marquardt, E. [ErikMarquardt] (2023, 9. Juni). *Nancy Faeser behauptet fälschlich, Menschen aus Syrien und Afghanistan kommen nicht in Grenzverfahren: Thread*. Twitter. <https://twitter.com/ErikMarquardt/status/1667059223388209152> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Metzger, N. (2023, 8. Juni). *Lager an den Außengrenzen: Experten: EU-Reform löst Asyl-Probleme nicht*. Zweites Deutsches Fernsehen. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/eu-asyl-migration-reform-experten-kritik-100.html> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Müller-Funk, L. & Fransen, S. (2022). “I Will Return Strong”: The Role of Life Aspirations in Refugees’ Return Aspirations. *International Migration Review*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/01979183221131554>

- Nouripour, O. [nouripour]. (2023, 8. Juni). *Eine Verbesserung ist die Ausnahme für unbegleitete Minderjährige und der Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung*. Twitter. <https://twitter.com/nouripour/status/1666886470618021889> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Phoenix. (2023, 7. Juni). *Leitlinien für eine gemeinsame europäische Asylpolitik*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Zg3LeG7jTfs> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Pichl, M., Kohlenberger, J., Krause, U., Engler, M., Glorius, B. & Heins, V. M. (2023, 13. Juni). *Fluchtforschung gegen Mythen 8*. FluchtforschungsBlog. Netzwerk Fluchtforschung. <https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/fluchtforschung-gegen-mythen-8/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Pro Asyl. (2023, 9. Juni). *Ausverkauf der Menschenrechte: Deutschland stimmt für Aushebelung des Flüchtlingsschutzes*. Förderverein PRO ASYL e.V. – Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge. <https://www.proasyl.de/news/ausverkauf-der-menschenrechte-deutschland-stimmt-fuer-aushebelung-des-fluechtlingsschutzes/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Pro Asyl. (2023, 9. Juni). *Ausverkauf der Menschenrechte: Deutschland stimmt für Aushebelung des Flüchtlingsschutzes*. Förderverein PRO ASYL e.V. – Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge. <https://www.proasyl.de/news/ausverkauf-der-menschenrechte-deutschland-stimmt-fuer-aushebelung-des-fluechtlingsschutzes/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Psaropoulos, J. (2020, 29. Dezember). *A brief history of Moria*. The Critic. Locomotive 6960 Limited. <https://thecritic.co.uk/a-brief-history-of-moria/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Rat der EU. (2023a, 8. Juni). *Migrationspolitik: Rat erzielt Einigung über wichtige Asyl- und Migrationsgesetze*. Europäische Union. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Rat der EU. (2023b, 25. Juni). *Migrations- und Asylpolitik der EU*. Europäische Union. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Saracino, D. (2018). *Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik: Warum die »Flüchtlingskrise« in Wirklichkeit eine Solidaritätskrise ist*. *ZfP*, 65(3). DOI: 10.5771/0044-3360-2018-3-283
- Saracino, D. (2019). *Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union*. Springer VS Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-27997-4>
- Schmalz, D. (2018, 4. Juli). *Die Fiktion der Nichteinreise ist ein Instrument der Entrechtung*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/die-fiktion-der-nichteinreise-ist-ein-instrument-der-entrechtung/> (Zugriff: 19. Juli 2023). DOI: 10.17176/20180704-163846-0.
- Schmalz, D. (2020, 14. September). *Am Ende der Kraft*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/am-ende-der-kraft/> (Zugriff: 19. Juli 2023). DOI: 10.17176/20200914-211139-0.
- Sorgi, G. & Barigazzi, J. (2023, 8. Juni) *EU countries agree to major migration deal*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/italy-giorgia-meloni-assylum-seekers-eu-holds-migration-deal-hostage/> (Zugriff: 19. Juli 2023).
- Süddeutsche Zeitung (2023, 15. Juni) *Bootsunglück vor Griechenland: Keine weiteren Überlebenden entdeckt - Hunderte Tote befürchtet*. Süddeutsche Zeitung GmbH. <https://www.sueddeutsche.de/politik/griechenland-bootsunglueck-migration-1.5930611> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Tomasi A.-M., Slewa-Younan S., Narchal R. & Rioseco P. (2022, Juli). *Understanding the mental health and help-seeking behaviours of refugees*. Australian Institute of Family Studies. <https://aifs.gov.au/resources/short-articles/understanding-mental-health-and-help-seeking-behaviours-refugees> (Zugriff: 19. Juli 2023).

UNHCR (1951/1967). *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951. Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967*. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer-Fluechtlingskonvention-und-New-Yorker-Protokoll.pdf> (Zugriff: 19. Juli 2023).

Vertretung in Deutschland. (2023, 9. Juni). *EU-Kommissarin Johansson nennt Einigung auf Reform der europäischen Asyl- und Migrationspolitik „historisch“*. Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommissarin-johansson-nennt-einigung-auf-reform-der-europaischen-asyl-und-migrationspolitik-2023-06-09_de (Zugriff: 19. Juli 2023).

VO KOM/2001/0447 endg. - CNS 2001/0182, ABl. 304 E vom 30.10.2001.

ZDF. (2023, 8. Juni). *Ministerin Faeser nach Einigung: EU-Asylreform "Verbesserung des Ist-Zustands"*. Zweites Deutsches Fernsehen. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/asylrecht-eu-einigung-faeser-100.html> (Zugriff: 19. Juli 2023).

ZEIT ONLINE. (2023, 9. Juni). *EU-Staaten einigen sich auf verschärftes Asylrecht*. ZEIT ONLINE GmbH. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-06/eu-staaten-einigen-sich-auf-verschaerftes-asylrecht> (Zugriff: 19. Juli 2023).