

Der weite Weg zum solidarischen Handeln

Europäische Asylopolitik: ein Flickenteppich, der den EU-Staaten bei den Leistungen an Asylsuchende einen großen Ermessensspielraum lässt

Von Agnès Rausch *

Als 1985 auf dem Marie-Astrid-Schiff das Schengener Abkommen unterzeichnet wurde, wussten die wenigstens das baldige Aus der freien Wahl des Asyl-Landes für Schutzbedürftige war. Das Schengener Durchführungsübereinkommen legte den Grundstein für die Regeln zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats, die dann im Dubliner Abkommen ausgebaut wurden. Dass man damit das Pferd von hinten aufsattelte, war damals schon den Nichtregierungsorganisationen bewusst und führte 1990 zur Entstehung des Lëtzebuurger Flüchtlingsrot.

Um es vorwegzusagen, auch heute sind trotz europäischer Anstrengungen weiterhin große Unterschiede in Aufnahmebedingungen, Anerkennungspraktiken und Integrationsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen EU-Ländern. So ist es leicht nachvollziehbar, warum ein Flüchtling lieber in Luxemburg um Asyl bittet als in Italien, wo er vergeblich sich gegen Fingerabdrücke bei der Grenzkontrolle geweigert hatte und dennoch dorthin zurück muss.

In Tampere/Finland wurden 1999 unter dem Titel „Justiz, Sicherheit, Asyl und Einwanderung“ weitere Schritte in europäischer Asylopolitik in die Wege geleitet. Als deren Grundsatz galt es, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen und das im Einklang mit dem in den EU-Gründungsverträgen festgelegten fundamentalen Wert der Solidarität. Dass die Realität weit davon entfernt ist, beweist schon allein die Tatsache, dass auch anerkannte Flüchtlinge kein Niederlassungsrecht innerhalb der EU genießen, sondern ihre Rechte auf das Land beschränkt sind, in dem sie anerkannt wurden. Das heißt für die in Luxemburg Anerkannnten, dass sie trotz Wohnungsnot kein Studio in Perl mieten dürfen, und für die in Frankreich Anerkannnten, dass es trotz Arbeitslosigkeit ihnen nicht erlaubt ist, als Grenzgänger in Luxemburg zu arbeiten. Frei im Schengener Raum umherreisen, das ist ihnen erlaubt.

Neue Konzepte folgten wie z. B. das von sicheren Herkunftsländern; die EU-Staaten tun sich jedoch schwer mit einer gemeinsamen Liste von sicheren Herkunftsländern, und jedes Land hat zur Zeit die eigene; so z. B. ist für Frankreich Mauritius, Tansania und Armenien sicher, für Deutschland seit Anfang dieses Jahres auch Algerien, Marokko und Tunesien, für Großbritannien Indien, Kenia und Nigeria, für Luxemburg die Kooperationsländer Benin, Kap Verde und Senegal.

Der Vorschlag der in 2015 eingebrachten Liste der Europäischen Kommission beinhaltete die Türkei, was zu großer Entrüstung nicht nur bei den Menschenrechtsorganisationen führte. Diese Liste wurde inzwischen vom EU-Parlament begutachtet und wird seit 2017 auf der EU-Rats-Ebene blockiert.

Die Richtlinie von 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen wurde von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt, jedoch nie angewandt, auch nicht beim Massenzustrom in 2015. Eigentlich ei-



Das Schengener Abkommen legte den Grundstein für die Regeln zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats.

Foto: LW-Archiv

ne verpasste Chance, um innerhalb der EU eine einheitliche Herangehensweise in der Flüchtlingskrise zu garantieren.

Einige Mitgliedstaaten hätten sich dagegen ausgesprochen, hörte man vonseiten der EU-Kommission. Diese hat laut Richtlinie die Vorschlagspflicht, den Massenzustrom festzustellen, sodass der EU-Rat das Inkrafttreten der vorgesehenen Regeln mehrheitlich entscheiden kann¹. Der vorübergehende Schutz hätte einen sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt² erlaubt sowie die Zusammenführung³ der vertriebenen Familien.

Nicht alle Probleme wären damit gelöst worden, jedoch hätte nicht jedes Land seine eigene Suppe kochen müssen. So bekommt ein syrischer Flüchtling in Deutschland einen dreijährigen Aufenthalt zugesichert, ohne Recht auf sofortige Familienzusammenführung, mit erleichtertem Zugang zum Arbeitsmarkt. In Luxemburg wird ihm ein fünfjähriger Aufenthalt gewährt, mit sofortigem Recht auf Familiennachzug. Auf dem Arbeitsmarkt gilt für ihn, während des Asylverfahrens, der Vorrang für EU-Bürger. Andere Unterschiede in der Anwendung von neuen Konzepten ist das der „Fluchialternativen innerhalb der Herkunftsländer“. Eigentlich hätte man dieses, in Srebrenica angewandte Konzept, das zum Tod von Tausenden muslimischen Männern führte, dort mit begraben müssen. Jedoch taucht es immer wieder in abgelehnten Asylentscheidungen auf. So wird es auch in Österreich angewandt, um alleinstehenden jungen Afghanen Asyl zu verweigern; in Kabul seien sie sicher und hatten sie auch dort Probleme, dann wäre eben die Stadt Herat, an der iranischen Grenze eine Alternative. Dabei wird weder die Zumutbarkeit noch die wirtschaftliche Überlebenschance in Betracht gezogen, und das im Widerspruch zu Berichten von Experten und dem UN-Flüchtlingswerk.

Eine andere europäische Richtlinie, die in nationales Gesetz umgesetzt wurde, ist die Anerkennungsrichtlinie, die Kriterien für die Gewährung von internationalem Schutz enthält. Sieht man sich nun die Statistiken der Asylentscheide an, sind erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Ländern zu verzeichnen. So waren 2017, in Irland, 89 Prozent der Asylentscheide positiv und in Frankreich lediglich 30 Prozent. Auch unterscheiden sich die Entscheidungen je nach Art: Flüchtlingsstatus, subsidiärer

Schutzstatus oder Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, Letztere unterliegen nationalen Rechtsvorschriften. So hat z. B. Italien im Jahre 2017 24 Prozent der von den Entscheidungen betroffenen Personen einen Aufenthalt aus humanitären Gründen gewährt, diesen aber Anfang dieses Jahres kurzerhand abgeschafft.

Eine andere wichtige Richtlinie sollte zu einheitlichen Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, und von der Logik der Mindeststandards her zu einer größeren Vereinheitlichung der Aufnahmebedingungen führen. Fortschritte wurden erzielt, was den Schutz unbegleiteter Minderjähriger und anderen besonders gefährdeten Gruppen anbelangt. Im Allgemeinen bleiben die Unterschiede trotzdem sehr groß; sie sind eine der Hauptursachen, warum Schutzsuchende Menschen nicht im ersten Mitgliedstaat, den sie betreten – was meist Italien, Spanien oder Griechenland ist – um Asyl bitten. Alle werden sie jedoch beim Einreisen vom EU-Grenzschutzsystem erfasst. Ob mit oder ohne Visum, sie werden im EU-Informationssystem Eurodac eingetragen. In vielen Fällen haben die Schutzbedürftigen bei der Einreise kein Asyl beantragt; ihre Fingerabdrücke genügen aber laut Dublin-Regeln, um sie dorthin zurückzuschicken.

Seit 2011 gibt es ein europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), mit Sitz in Malta. Es leistet den EU-Mitgliedstaaten technische und operationelle Hilfe bei der Umsetzung einer kohärenteren und gerechteren Asylopolitik. Das EASO wird allgemein für seine gute Arbeit gelobt; es konnte aber das Tohuwabohu zwischen den EU-Staaten nicht verhindern, um die 2015er-Asylkrise zu meistern. Damals gingen die Lösungsvorschläge von Hotspots, über vorübergehende und ausnahmsweise Umsiedlung (Relocalisation) zur Verlagerung (Externalisation) der Asylsuchenden in die Türkei, und manche dachten sogar an ein Abkommen mit Libyen.

Seitdem ist man auf EU-Ratsebene zerstritten. Die Vorschläge der EU-

Kommission kommen nur schwer voran. Da es seit 2015 offensichtlich für jeden geworden ist, dass die Dublin-III-Verordnung nicht zur gewünschten Solidarität innerhalb der EU-Staaten führt, liegt ein Dublin-IV-Vorschlag seitens der Kommission vor; die nötige Einigung innerhalb des Rates blieb bis jetzt aus.

Neue Initiativen wie die zu einem Neuansiedlungsrahmen (Resettlement) innerhalb der gesamten EU

Trotz europäischer Anstrengungen gibt es weiterhin große Unterschiede in Aufnahmebedingungen, Anerkennungspraktiken und Integrationsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen EU-Ländern.

werden zurzeit nur auf freiwilliger Basis von einigen Mitgliedstaaten durchgeführt. Das EU-Parlament begutachtet, verabschiedet, nimmt Initiativen wie der Vorschlag zur Einführung eines humanitären Visa-Systems innerhalb der EU für besonders gefährdete Asylsuchende.

Der Weg zu einem gemeinsamen europäischen, solidarischen Asylosystem ist noch weit. Es scheidet zurzeit an nationalistischem Denken und egoistischen Interessen einiger Entscheidungsträger. Mögen die kommenden EU-Wahlen und deren Resultate dem Streben nach größerer Harmonisierung und Solidarität, auch in Asylfragen, neuen Aufschwung geben.

* Die Autorin ist ehrenamtlich an der Seite der Asylsuchenden tätig.

¹ Artikel 5 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

² Artikel 12 idem

³ Artikel 15 idem

Verteilung erstinstanzlicher Entscheidungen über Asylanträge (Drittstaaten), 2017

