

Europäische Entwicklungen im Flüchtlingsrecht 15. Mai – 15. Dezember 2015

A. Rechtsprechung EGMR

Vorbemerkung:

Aus der umfangreichen Rechtsprechung des EGMR im vergangenen halben Jahr werden in diesem Bericht nur Entscheidungen referiert, die aus meiner Sicht zukünftig Bedeutung auch für die Entscheidungspraxis in Deutschland erlangen könnten.

1. V.N. ./.. Belgien (Art. 3 und 13 EMRK) – Urteil vom 07.07.2015 Nr. 60125/11:

Beschwerdeführer sind die Mitglieder einer **serbischen Familie**, die in Belgien einen Asylantrag gestellt hat. Die Familie musste in extremer Armut vegetieren, nachdem sie aus ihrer Unterbringung zwangsgeräumt worden waren. Ein Beschwerdeverfahren gegen die Ausreisepflichtaufforderung war anhängig. Die Familie erhielt jedoch vom belgischen Staat keine Unterstützung und war für ca. 4 Wochen obdachlos. Schließlich sah sie sich gezwungen, nach Serbien zurückzukehren. Dort starb ihr behindertes Kind.

Der EGMR stellte fest, dass die Antragsteller noch Asylsuchende gewesen seien. Die Schutzbedürftigkeit von Familien im Asylverfahren sei besonders hoch. Im konkreten Fall sei hinzugekommen, dass die Kinder noch sehr jung waren, eines noch ein Kleinkind und ein weiteres behindert.

Der EGMR geht zwar davon aus, dass das belgische Aufnahmesystem für Asylsuchende zur Zeit des Aufenthaltes der Familie überlastet war. Er führt jedoch aus, dass Belgien die Schutzbedürftigkeit der Bf. missachtet und für 4 Wochen extremer Armut ausgesetzt habe. Während dieser Zeit habe die Familie keine Möglichkeit gehabt, auch nur ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Es habe auch keinen Zugang zu sanitären Einrichtungen gegeben. Deswegen sei die notwendige Intensität erfüllt, um von einer Verletzung von Art. 3 EMRK auszugehen.

Wie schon in anderen Fällen gegen Belgien stellte auch in diesem Fall der EGMR fest, dass Art. 13 EMRK verletzt sei: Es habe für die Beschwerdeführer keinen effektiven Rechtsschutz gegen die Ausreisepflichtaufforderung gegeben. Die (angelegte) Beschwerde habe keine aufschiebende Wirkung. Entsprechend der belgischen Rechtslage hätten deswegen die Antragsteller keinen Anspruch auf weitere staatliche Unterstützung gehabt. Über die Beschwerde sei erst entschieden worden, nachdem die Beschwerdeführer bereits ausgewandert waren. Dadurch hätte es ihnen an einer wirksamen Möglichkeit gefehlt, das Verfahren in Belgien weiter zu betreiben. Entsprechend sei Art. 3 EMRK verletzt.

2. A.S. ./.. Schweiz (Art. 3 und Art. 8 EMRK) – Urteil vom 30.06.2015 Nr. 39350/13:

Nach dem „Tarakhel“ – Urteil lag dem EGMR die Frage vor, ob ein syrischer Staatsangehöriger kurdischer Volkszugehörigkeit, der über Griechenland und Italien in die Schweiz eingereist war und dort Asyl beantragt hatte, nach Italien (rück-)überstellt werden könne. In der Schweiz wurde der Beschwerdeführer wegen einer posttraumatischen Belastungsstörung, erlitten im syrischen Bürgerkrieg, behandelt. Zwei seiner Schwestern leben in der Schweiz, so dass er von ihnen emotionale Stabilität erhalte. Das Aufnahmesystem in Italien weise systemische Mängel auf (bezüglich Unterkunft und notwendiger medizinischer Behandlung).

Der EGMR argumentierte, der Bf. befinde sich nicht in einem kritischen Zustand bezüglich seiner Erkrankung. Wann es ihm gelänge, in Italien medizinische Hilfe zu erhalten, sei spekulativ. Eine Verletzung von Art. 3 EMRK liege nicht vor. Bezüglich Art. 8 behandelt der EGMR in ständiger Rechtsprechung Beziehungen zwischen erwachsenen Geschwistern nur dann als Familienleben, wenn nachgewiesen wird, dass besondere Abhängigkeiten zwischen ihnen bestehen. Der Kontakt zu den Schwestern sei in diesem Fall nicht so intensiv, dass bereits eine Verletzung von Art. 8 EMRK vorliege.

3. N.A. ./ Schweiz (Art. 3 EMRK) – Urteil vom 18.11.2014 Nr. 52589/13:

Der **iranische Beschwerdeführer** (Bf.) hatte während seines Asylverfahrens in der Schweiz bei zwei Anhörungen unterschiedliche Aussagen gemacht. Sie wurden deswegen als unglaubhaft eingestuft und der Asylantrag abgelehnt.

Der EGMR stellte fest, die Unstimmigkeiten zwischen beiden Aussagen könnten damit erklärt werden, dass die erste Befragung nur summarischen Charakter hatte und zwischen beiden Anhörungen etwa zwei Jahre lagen. Nach Auffassung des EGMR hätten die durch den Beschwerdeführer vorgelegten Kopien eines Urteils eines Teheraner Gerichts genauer überprüft werden müssen. Er habe in geeigneter Weise dargelegt, dass seine Abschiebung in den Iran eine Verletzung des Art. 3 EMRK darstelle.

4. L.M. u. a. ./ Russische Föderation – Urteil vom 15.10.2015 Nr. 76100/13:

Bf. sind zwei syrische Staatsangehörige und ein staatenloser Palästinenser aus Syrien, die in Russland 2014 verhaftet worden waren, weil sie dort unerlaubt gearbeitet hatten. Alle beantragten daraufhin Asyl und begründeten dies damit, dass sie in Syrien in Lebensgefahr geraten würden. Das zuständige russische Gericht ordnete gleichwohl ihre Ausweisung und Abschiebung an und verhängte Abschiebungshaft. Rechtsmittel wurden abgelehnt. Der EGMR erließ eine vorläufige Maßnahme gem. Art. 39 Verfahrensordnung. Die Abschiebung wurde ausgesetzt.

Der EGMR befasst sich in diesem Verfahren erstmals mit einer drohenden Abschiebung nach Syrien. Er sieht im Falle einer Abschiebung das Recht auf Leben der Bf. in Syrien gefährdet, weswegen die Abschiebung einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK bedeute. Zur Begründung herangezogen werden internationale Berichte, insbesondere des UNHCR. Danach sind „nahezu alle Gebiete, in denen eine größere Zahl von palästinensischen Flüchtlingen leben, direkt durch den Konflikt betroffen“. Das betreffe insbesondere den Bf. L.M., der staatenloser Palästinenser ist. Die anderen Bf. stammen aus Aleppo und Damaskus. Sie berichteten von Tötungen in der Verwandtschaft durch bewaffnete Milizen, die den Bezirk, in dem sie gewohnt hatten, übernommen hätten.

Der EGMR kritisierte die Entscheidungen der russischen Gerichte: Es sei nicht untersucht worden, ob ein Risiko im Sinne des Art. 3 EMRK in Syrien bestehe. Die Gerichte hätten sich ausschließlich mit dem unrechtmäßigen Aufenthalt der Bf. in Russland befasst. Ferner stellte der EGMR eine Verletzung des Art. 5 Abs. 1 f EMRK fest: Die Abschiebungshaft sei spätestens seit Mai 2014 unrechtmäßig gewesen, nachdem feststand, dass keine Abschiebung nach Syrien erfolgen konnte. Es gebe aber nach nationalem russischen Recht keine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Haft anzufechten (Art. 5 Abs. 4 EMRK). Zum Zeitpunkt des Urteils befanden sich die Beschwerdeführer seit knapp 18 Monaten in Haft.

Der EGMR stellte weiter fest, eine Verletzung des Art. 34 EMRK (Individualbeschwerderecht) liege vor: Es sei den Beschwerdeführern untersagt worden, sich mit ihren Rechtsanwältinnen und Vertretern zu treffen und sie seien gezwungen worden, Erklärungen in russischer Sprache zu unterzeichnen, mit denen sie ihre Asylanträge zurücknahmen, ohne dass der Inhalt der Erklärung ihnen übersetzt worden war. Später hätten sie diese Erklärung widerrufen.

5. Mahamed Jama ./ Malta – Urteil vom 26.11.2015 Nr. 10290/13:

Die Beschwerde wird von einer somalischen Staatsangehörigen geführt, die auf dem Seeweg von Senegal im Mai 2012 in Malta einreiste. Sie wurde als Erwachsene von der Einwanderungsbehörde registriert, obwohl sie ausdrücklich erklärt hatte, sie sei erst 16 Jahre alt. Sie kam in Abschiebehäft. Dort konnte sie eine Beschwerde gegen die Abschiebungsentscheidung einreichen und beantragte Asyl. Zwei Monate später (immer noch in Haft) wurde sie angehört und medizinisch untersucht zur Frage der Altersfeststellung. Im Januar 2013 ergab die Altersfeststellung dass sie nicht minderjährig sei. Danach erfolgte die Anhörung bezüglich ihres Asylantrages. Am 02.02.2013 wurde ihr subsidiärer Schutz gewährt Erst fünf Tage später wurde sie aus der Haft entlassen. Sie trägt vor, dass die Haftbedingungen insgesamt eine Verletzung des Art. 3 EMRK darstellen.

Der EGMR befasste sich detailliert mit der Haftsituation und bezog sich auch auf seine frühere Rechtsprechung im Falle Aden Ahmed ./ Malta sowie auf einen Bericht von CPT. Die „Lyster Barracks“ unterschritten insgesamt nicht den Standard, der für eine menschenwürdige Unterbringung gesetzt werden müsse. Zwar sei insbesondere keine Möglichkeit gegeben, während der Inhaftierung zumindest kurzzeitig in einem Spazierhof an die frische Luft zu kommen. Die Haftbedingungen in den Zellen (Hygiene etc.) seien jedoch noch ausreichend. Allerdings hat der Richter Casagavall mit dieser Frage eine abweichende Meinung abgegeben. Er hält die Haftbedingungen für einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK.

Bezüglich Art. 5 Abs. 4 EMRK (Möglichkeit die Rechtmäßigkeit der Haft anzufechten) bezog sich der Gerichtshof ebenfalls auf frühere Rechtsprechung betreffend Malta und stellte ein weiteres Mal fest, dass kein gültiges Rechtsmittel existiere. Bezüglich der Beschwerde zu Art. 5 Abs. 1 EMRK, dass die Haft, die länger als acht Monate gedauert hat, unverhältnismäßig und willkürlich gewesen sei, führte der Gerichtshof aus, dass dies grundsätzlich bei einem Erwachsenen Häftling nicht der Fall sei. Allerdings sei es unverhältnismäßig gewesen, sie noch fünf Tage inhaftiert zu lassen, nachdem bereits subsidiärer Schutz gewährt wurde. Insoweit liege daher eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK vor.

ELENA hat inzwischen eine größere „Post-Tarakhel-Studie“ über die Rechtsprechung des EuGH und des EGMR durchgeführt. Diese ist auf der ECRE-Website verfügbar (auf Englisch). Aus dieser Studie sind aus meiner Sicht folgende noch anhängigen Verfahren von Interesse:

6. S.M.H. ./ Niederlande (Nr. 5868/13 – eingereicht am 17.01.2013):

Die Beschwerdeführerin, **somalische** Staatsangehörige, vertritt, dass ihre Abschiebung nach Italien gemeinsam mit ihren Kindern, ohne individuelle Garantien seitens der italienischen Behörden bzgl. eines Zugangs zum Asylverfahren und zumutbaren Aufnahmebedingungen einen Bruch von Art. 3 EMRK darstellt.

Der EGMR hat die niederländische Regierung aufgefordert, unter Berücksichtigung der Tarakhel-Entscheidung zu erläutern, welches Verfahren die Regierung durchführen will und ob sie bereits von den italienischen Behörden Bezug auf die Beschwerdeführer Antworten erhalten hat.

Vergleichbare Verfahren gegen die Niederlande und Italien sind anhängig in den Fällen U.A.H.M. (Beschwerde-Nr. 49929/11 – eingereicht am 11.08.2011) und L.N.T. (Beschwerde-Nr. 28686/14 – eingereicht am 15.04.2014).

Im Fall U.A.H.M. geht es auch um eine **somalische** Staatsangehörige, die alleinerziehende Mutter ist und HIV-positiv. Sie macht insbesondere geltend, dass keine ausreichende medizinische Versorgung in Italien gewährleistet sei, außerdem schwierige Lebensverhältnisse bestünden und das Risiko einer Rückschiebung ohne ordnungsgemäßes Asylverfahren bestehe.

Im Falle L.N.T. ist die Beschwerdeführerin **eritreische** Staatsangehörige. Sie war schwanger als die niederländischen Behörden ihren Asylantrag ablehnten und ihre Abschiebung nach Italien anordneten. Sie macht geltend, dass ihr Ehemann in den Niederlanden lebt, also nicht

nur Art. 3 wegen der besonderen Gefährdungssituation für sie und das Kind anzuwenden sei, sondern auch ein Bruch von Art. 8 bzgl. der Familieneinheit vorliege. Ferner macht sie einen Verstoß gegen Art. 13 EMRK geltend, weil ihr in den Niederlanden eingelegtes Rechtsmittel keinen Suspensiveffekt habe. Ebenfalls zu Art. 13 wird's vorgetragen, bei einer Abschiebung nach Italien sei dort kein effektives Rechtsmittel gegen schlechte Aufnahmebedingungen gegeben.

7. N.G. und E.T. ./ Schweiz (Beschwerde-Nr. 26456/14 – eingereicht am 04.04.2014, weitergeleitet am 01.07.2015 an die Gegenseite).

Die Beschwerde führen eine **eritreische** Staatsangehörige und ihre Tochter, die mit Hilfe von Fluchthelfern und gefälschten maltesischen Visa in die Schweiz eingereist waren. Dort wurden die Asylanträge abgelehnt, weil Malta verantwortlich sei. In der Beschwerde wird vorgetragen, dass die Art. 3 und 8 EMRK verletzt seien wegen des Risikos unmenschlicher und erniedrigender Lebensbedingungen in Malta, die zudem gegen das Kindeswohl verstießen. Ferner stehe kein effektives Rechtsmittel zur Verfügung, weil in Malta das Rechtsmittel keinen Suspensiveffekt habe. Das Verfahren werde nicht individuell geprüft. Prozesskostenhilfe sei abgelehnt worden. Der EGMR hat die Schweiz aufgefordert, Stellung zu nehmen bzgl. der besonderen Bedürfnisse des Kleinkindes und der Aufnahmebedingungen in Malta. Anzulegen seien die Kriterien aus dem Fall Tarakhel. Eine Entscheidung des EGMR steht noch aus.

8. Rechtsprechung des EUGH zu Dublin Verfahren

Ergänzend sei angemerkt, dass der Europäische Gerichtshof in Luxemburg seit der Entscheidung Tarakhel des EGMR keine Entscheidung über Dublin-Verfahren getroffen hat. Jedoch sind zwei Vorabentscheidungsverfahren anhängig die insbesondere die Frage eines effektiven Rechtsschutzes gegen Dublin-Überstellungsentscheidungen betreffen: Karim/Niederlande eingereicht (C-155/15 eingereicht am 02.04.2015) und C-63/15 - Mehrdad Ghezelbash ./ Niederlande (eingereicht am 12.02.2015). Hauptgegenstand dieser Verfahren ist die Frage nach den Kriterien des Transfers bei einer Abschiebung im Hinblick auf die neuen Voraussetzungen für effektive Rechtsmittel gem. Art. 27 und Präambel Nr. 19 von Dublin III. Es wird erwartet, dass der EuGH dies zum Anlass nehmen wird, seine Rechtsprechung in Sachen Abdullahi (C-394/12 Abdullahi ./ Bundesasylamt) zu überprüfen.

B. Zur Umsetzung und Überarbeitung von EU-Verordnungen und Richtlinien

Im Juli 2015 liefen die Umsetzungsfristen für all jene Richtlinien ab, die am 19.07.2013 angenommen worden waren (**Asylverfahren, Aufnahmebedingungen, Qualifikation und Dublin-III-VO und EURODAC-II-VO**).

Nur 10 Mitgliedstaaten alle Richtlinien umgesetzt, auch **Deutschland** hat bei den RL **Aufnahmebedingungen** und **Asylverfahren** noch „Umsetzungsbedarf“ und wurde deswegen bereits im September von der Europäischen Kommission angemahnt, der erste Schritt zu einem Verfahren vor dem EuGH. Entsprechende Briefe erhielten 18 weitere Staaten, weil sie der Kommission nicht mitgeteilt haben, dass sie in ihrer nationalen Gesetzgebung den Inhalt der Richtlinien umgesetzt haben.

Dublin-III: Eine umfassende Evaluation der Dublin-III-Verordnung wurde im Juli 2015 von der Kommission begonnen und wird zurzeit fortgesetzt bis voraussichtlich Mittel 2016. Am 21.07.2016 soll dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung der Verordnung in den Mitgliedstaaten dann berichtet werden. Zugleich sollen Vorschläge über erforderliche Ergänzungen gemacht werden. Nach dem bisherigen Stand der Bearbeitung ist keine größere substantielle Änderung des Systems zu erwarten. Immerhin hat die Kommission schon festgestellt „das Dublin-System arbeitet nicht so, wie es sollte“ und es sei noch zu prüfen, ob eine Revision der rechtlichen

Voraussetzungen der Verordnung erforderlich sei, um eine fairere Verteilung von Asylantragstellern in den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. – Im Hinblick auf die Entwicklungen seit Sommer 2015 scheint dies in der Tat dringend geboten. Es dürfte kaum übertrieben sein, festzustellen, dass das Dublin-System spätestens seit September 2015 als Folge des Massenzustroms von Flüchtlingen in westeuropäische Staaten in der Verfahrenspraxis längst Geschichte ist – was im Frühjahr 2015 allerdings wohl ich niemand prognostiziert hätte.

EURODAC-II-Verordnung: Sie ist anzuwenden seit dem 20.07.2015. Über die EU-Staaten hinaus (außer Irland und Dänemark) wird sie auch in Norwegen, Island, der Schweiz und Lichtenstein angewandt. Auch hierzu hat die Kommission an diverse Staaten, u. a. Deutschland, Zypern, Griechenland, Ungarn und Italien Briefe versandt mit der Aufforderung, zu klären, wie in ihrem jeweiligen Rechtssystem die Verordnung umgesetzt wird.

C. Politische Entwicklungen auf EU-Ebene

Vorbemerkung:

Ein Bericht aus diesen Monaten der „europäischen Flüchtlingskrise“ kann, insbesondere soweit politische Entwicklungen referiert werden, allenfalls ein vorläufiger Versuch sein, einige wesentliche Ereignisse und Entwicklungen der zurückliegenden turbulenten Monaten zusammenzutragen und Revue passieren zu lassen. Für einen vollständigen Überblick wären Tagesberichte über Grenzöffnungen und -schließungen, Willkommensgesten und Ablehnungsaktivitäten erforderlich gewesen, was aber den Rahmen des Berichts gesprengt hätte. Die tatsächlichen Umwälzungen, deren Auswirkungen wir in den kommenden Monaten und Jahren spüren werden und die Vielzahl der täglich neuen Meldungen zur „Flüchtlingskrise“ sind längst nicht mehr wirklich überschaubar oder analysierbar. Letzteres zu tun, mag eine Aufgabe späterer zeithistorischer Forschung werden.

1. Initiativen der EU-Kommission

- a) Am **20.05.2015** präsentierte die Kommission eine „Europäische Agenda zur Migration“, die einen umfassenden und systematischen Ansatz für die folgenden Jahre beinhalten sollte. Für die unmittelbaren Aktionen wurden als Prioritäten genannt: Rettung aus Seenot, Bekämpfung krimineller Schleuser-Netzwerke, Relocation und Resettlement, Zusammenarbeit mit Drittstaaten und - neu – die Einrichtung von „**Hot Spots**“.

„**Hot Spots**“ sollen dazu dienen, den Mitgliedstaaten mit Außengrenzen bei der Bewältigung der Registrierung und Aufnahme von Flüchtlingen zu helfen. Die genaue Definition ist bislang unscharf, obwohl der Begriff schon seit fast einem Jahr gebraucht wird. Unklar ist insbesondere, ob es sich um einen Ort oder ein Konzept handelt. Die EU-Kommission spricht von „Abschnitten in der Außengrenze oder Regionen, die unter besonderem Migrationsdruck stehen“. Gemeint sind damit insbesondere Süditalien und die ostgriechischen Inseln (Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos). Dorthin sollen aus diversen Staaten und Agenturen Polizisten, Übersetzer, Asyl- und IT-Experten sowie Juristen kommen. Sie sollen dem jeweiligen lokalen Grenzschutz helfen, Flüchtlinge zu identifizieren, zu registrieren, zu befragen und zu versorgen. In den „Hot Spots“ sollen die Migranten identifiziert, interviewt, erstversorgt und sortiert werden in wirklich Schutzbedürftige und „andere“. Die wirklich Schutzbedürftigen sollen in Europa verteilt, die anderen festgehalten und später abgeschoben werden. Derartige Abschiebungen sollen spezielle Teams dann auch „vor Ort“ durchführen.

Der Aufbau von „Hot Spots“ mit Beamten der mobilen Expertenteams zur Identifizierung und die Registrierung von Flüchtlingen in Italien und Griechenland kommt aber bisher eher zögernd in Gang. FRONTEX rügt, dass die Unterstützung aus den Mitgliedsstaaten für FRONTEX und die europäische Asylbehörde EASO unzureichend sei. Bisher haben sollen nur 5 der 28 EU-Staaten Personal für die Mission abgestellt. Benötigt wurden Angaben ca. 1.200 MitarbeiterInnen.

Von NGO's wird befürchtet, dass „Hot Spots“ zu großen Abschiebungshaftlagern werden. Unklar bleibt, was geschehen soll, wenn sich Flüchtlinge weigern, Hot Spots zu betreten oder wenn sie versuchen werden, sich ihrer Abschiebung zu entziehen. Deswegen ist man insbesondere auf die italienische Erfahrung in Lampedusa gespannt, wo am ersten „Hot Spot“ Anfang Oktober die Arbeit aufgenommen wurde. Von dort konnten im Oktober die ersten 19 Migranten von Italien direkt nach Schweden fliegen.

In Griechenland sollen 5 „Hot Spots“ errichtet werden. Am 08.10.2015 teilte allerdings der österreichische Bundeskanzler nach einem Besuch auf der Insel Lesbos mit, dass am dortigen „Hot Spot“ noch kein Computer für die Speicherung von Fingerabdrücken vorhanden sei. Griechenland soll sich bis Anfang Dezember geweigert haben, entsprechendes Personal für die Arbeit in Hot Spots anzufordern (FAS, 6.12.15, S. 1).

- b) Die Kommission fordert ein besseres Grenzmanagement, eine starke gemeinsame Asylpolitik und eine neue EU-Politik bezüglich legaler Einwanderung („4 Säulen-Strategie für ein besseres Management von Migration“). Insbesondere zum Bereich gemeinsamer Asylpolitik wird vorgebracht, dass eine bessere abgestimmte Implementierung des gemeinsamen europäischen Asylsystems erforderlich sei mit einem systematischen Monitoringprozess sowie verbesserter Grenzüberwachung und Verbesserung der Aufnahmebedingungen sowie der Verfahrensstandards. Ferner soll eine gemeinsame Liste sicherer Herkunftsländer aufgestellt werden.
- c) Am **27.05.2015** wurde bereits ein erstes „Implementationspaket“ geschnürt mit dem Ansatz, dass „Relocation“ von 40.000 Personen von Italien und Griechenland über zwei Jahre in die anderen europäischen Mitgliedstaaten erfolgen solle. Am **09.09.2015** wurde ein zweites Paket von Vorschlägen von der Kommission eingebracht. Es beinhaltet:
- einen zweiten „Notfall-Relocation-Mechanismus“ für 120.000 Menschen von Griechenland, Italien und Ungarn in andere Mitgliedstaaten,
 - einen Vorschlag zur Etablierung eines permanenten „Krisen-Relocation-Mechanismus“ durch entsprechende Ergänzungen der Dublin-III-VO,
 - eine gemeinsame europäische Liste von sicheren Herkunftsstaaten (genannt wurden Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei),
 - ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“ und ein EU-Aktionsplan zum Rückkehren, um die Rückkehr effektiver zu gestalten,
 - öffentliche Unterstützung für Flüchtlingsunterstützungsmaßnahmen,
 - Maßnahmen, um die externe Dimensionen der Flüchtlingskrise (Ursachen in Drittstaaten) deutlich zu machen,
 - einen Vorschlag, einen „Notfall-Fonds“ für Stabilität, insbesondere gegen irreguläre Migration aus Afrika einzurichten,
 - Letztlich sollte ein gemeinsamer EU-Aktionsplan gegen Schleuseraktivitäten sowie gemeinsame Richtlinien bezüglich der Abnahme von Fingerabdrücken von Asylantragstellern erfolgen.
- d) Die EU-Kommission bemängelte, dass in der Vergangenheit z. B. der Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika hinter den Erklärungen deutlich zurückgeblieben ist: Während die Kommission für die Fonds ein Budget von 1,8 Mrd. Euro vorgeschlagen hatte, sind bis Mitte Oktober erst 9 Mio. Euro eingezahlt worden, davon 3 Mio. Euro aus Deutschland (Tagesspiegel, 15.10.2015, S. 2).

2. Entscheidungen des Europäischen Rates

Am **22.07.2015** beschloss der Europäische Rat, ein Resettlement für 22.504 Flüchtlinge von Staaten außerhalb der EU in die Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierten Staaten. Bezüglich der „Relocation“ erklärten die Minister, dass dies nur auf einer freiwilligen Basis erfolgen könne. 32.256 Plätze für „Relocation“ sollten bis Dezember 2015 in einem Konsensverfahren in den Mitgliedstaaten gefunden werden.

Am **14.09.2015** wurde auf einer außerordentlichen Ratssitzung beschlossen, dass 40.000 Personen, 24.000 aus Italien und 16.000 aus Griechenland, in andere EU-Staaten aufgenommen werden sollten. Am **22.09.2015** folgte der Beschluss, 120.000 Menschen aus diesen beiden Mitgliedstaaten aufzunehmen, auch 15.600 aus Italien, 54.000 aus Griechenland und 54.000 aus Ungarn. Rechtlich sollte dazu Art. 13 Abs. 1 der Dublin-III-VO vorübergehend außer Kraft gesetzt werden. Dies sollte insbesondere gelten für Personen mit einem deutlichen Bedarf an internationalem Schutz, basierend auf dem Umstand, dass die EU-weite Anerkennungsquote bezüglich dieser Staatsangehörigen mindestens 75% betrage (auf der empirischen Basis des Quartalsberichts von EUROSTAT. Insbesondere die südosteuropäischen Staaten („neue“ Mitgliedstaaten seit 2004) wehrten sich allerdings gegen diese Mechanismen.

Das EU - Parlament hat den Plänen in seiner Sitzung am 17.09.2015 zugestimmt. Es war vorgesehen, eine formale Entscheidung am 08.10.2015 zu treffen. Eine Diskussion über Daten zu verbindlichen „Aufnahmequoten“ wurden auf der Sitzung am 08.10.2015 von den Innenministern dann jedoch nicht geführt.

Am **08.10.2015** beschloss die EU - Innenministern ein Papier „Zur Zukunft der EU-Rückführungspolitik“. Es zielt darauf, mehr Personen, deren Asylanträge in einem der EU-Staaten abgelehnt worden waren, schneller abgeschoben werden. Den Grundsatz formulierte Innenminister de Maizière: „Wir können schutzbedürftigen Flüchtlingen nur dann Platz bieten und Unterstützung geben, wenn die nicht Schutzbedürftigen gar nicht erst kommen oder schnell zurückgeführt werden.“ Dazu sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die Rückkehrrichtlinie in vollem Umfang anzuwenden. Erforderlich sei insbesondere, Informationen über Rückkehrentscheidungen und Wiedereinreisesperren in das Schengen-Informationssystem aufzunehmen. FRONTEX soll gemeinsame Abschiebeflüge finanzieren und organisieren. Sie soll auch dabei helfen, schon bei der Ankunft zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und Migranten mit Aussicht auf Asylgewährung zu unterscheiden. Dazu soll insbesondere das FRONTEX-Personal in den im Aufbau befindlichen Aufnahmezentren in Italien und Griechenland („Hot Spots“) von zunächst 50 auf 670 MitarbeiterInnen erhöht werden. Bis 2020 sollen dafür ca. 800 Millionen Euro ausgegeben werden.

Im Oktober ging es allerdings vor allem anderen darum, wie Flüchtlinge wieder an den EU-Außengrenzen registriert werden können und wie sich die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern der Schutzsuchenden verbessern ließe, um den Zustrom zu begrenzen.

Beschlossen wurde ferner, die Zahlung von Wirtschafts- und Entwicklungshilfe an die Bereitschaft von Staaten zu knüpfen, ihre Staatsbürger zurückzunehmen (z. B. Libanon).

Am **25.10.** kam es zu einem weiteren Gipfel, auf dem insbesondere die Flüchtlingsströme auf der West-Balkan-Route erörtert wurden. Abgestimmt wurde über ein „17-Punkte-Aktionsplan“, der eine Verbesserung der Kooperation zwischen den Ländern, die an dieser Route liegen, bedeuten sollte. Der Plan umfasst folgende Punkte:

- permanenter Austausch und Information,
- benennen von Kontaktpunkten, um täglich Austausch und Koordination durchführen zu können zur Verbesserung der Kontrolle und Ordnung der Wanderung der Personen auf der West-Balkan-Route,
- Begrenzung von „sekundärer Wanderung“,
- Verhinderung der Wanderung von Flüchtlingen an die Grenzen eines anderen Landes der Region ohne offizielle Information der jeweiligen Nachbarländer,
- Verbesserung der Unterbringungsmöglichkeiten der Flüchtlinge auf der Route (vorübergehende Unterbringungsmöglichkeiten wie Zelte etc., Nahrungsmittel, Gesundheitsversorgung, Wasser und hygienische Bedingungen),
- Erhöhung der griechischen Aufnahmekapazität auf 30.000 Plätze bis zum Ende des Jahres 2015 und eine weitere Unterstützung durch UNHCR, um möglichst weitere 20.000 Personen in Griechenland unterzubringen. Dazu sollte entsprechende finanzielle Hilfe in Griechenland und UNHCR geleistet werden,
- Zusammenarbeit mit UNHCR zur Unterstützung der Verbesserung von Aufnahmebedingungen für 50.000 Plätze an der West-Balkan-Route,

- Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen, die bereit sind, die finanzielle Unterstützung zu leisten und diese an die Länder zu geben, die bereit sind, ihre Ressourcen insoweit zu verbessern,
- gemeinsames Management zur Verbesserung der Migrationsströme,
- Grenzmanagement,
- Vorgehen gegen Schmuggler und Schleuser und illegale Grenzübertritte,
- Monitoring,
- Information über die Rechte und Verpflichtungen von Flüchtlingen und Migranten.

Seit Anfang November steht nun das „Schengen-System“ auf dem Prüfstand, nachdem Slowenien, Österreich, Deutschland und seit 25.11.2015 auch Schweden angesichts der massenhaften Wanderungsbewegungen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, „in Ausnahmesituationen“ zeitweise Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen. Ziel ist es, auf diese Weise den unkontrollierten Zustrom von Flüchtlingen zu stoppen. Dazu müssten die Außengrenzen besser geschützt werden und es müsse – so EU-Ratspräsident Tusk – Kooperationen mit Transit- und Herkunftsländern sowie eine bessere Verteilung von Flüchtlingen organisiert werden. Nach den Anschlägen von Paris hat der französische Premierminister Valls an Europa appelliert, umgehend den Zustrom von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten zu stoppen. Grund hierfür ist insbesondere die „Erkenntnis französischer Ermittler, dass mindestens zwei der Terroristen, die die Anschläge am 13.11.2015 in Paris verübt haben, getarnt als Flüchtlinge über Griechenland und Serbien nach Westeuropa gereist sein sollen.

3. Neujustierung des Verhältnisses Türkei - EU

Eine zentrale Rolle spielt in den Diskussionen spätestens seit Oktober die **Türkei als Transitstaat**. Aus Sicht der EU soll den Flüchtlingen dort eine dauerhafte Perspektive ermöglicht werden, bis ihre Rückkehr in die Heimat wieder möglich sein wird. Die EU-Idee ist, Flüchtlingen in den Transitstaaten (Türkei, Libanon, Jordanien) Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt zu verschaffen. Die dafür erforderlichen Mittel sollen von der EU bereitgestellt werden.

Am **29.11.** wurde **zwischen Türkei und EU in einem „Pakt“** vereinbart, dass zunächst die EU insgesamt 3 Mrd. Euro aus einem Fonds „in mehreren Etappen“ an die Türkei zahlen wird. Mit diesem Geld soll die „sozio-ökonomische Lage“ der 2,3 Mio. syrischen Flüchtlinge verbessert werden, die sich in der Türkei aufhalten (andere Quellen sprechen von nur noch 1,5, Mio.). Ob dazu auch ein Zugang zum Arbeitsmarkt gehören soll, ist noch unklar. Die Türkei forderte, diese Summe müsse in jedem folgenden Jahr ebenfalls gezahlt werden. Darüber besteht noch keine Einigkeit. Die Türkei hat ein hohes Interesse daran, ein möglichst großes „Kontingent“ von Flüchtlingen abgenommen zu bekommen. Die Türkei sieht für Syrer keinen Flüchtlingsstatus vor, weil sie die GFK nur im Sinne der Begrenzung von 1967 interpretiert, d. h. Flüchtlinge nur Personen aus Europa sein können. Entsprechend haben Syrer in der Türkei weder Anspruch auf regulären Schutz als Flüchtlinge, noch auf entsprechende Unterstützungsleistungen, z. B. zum Arbeitsmarkt, Schule, Ausbildung etc. - Rechte, die in der GFK für anerkannte Flüchtlinge enthalten sind.

Im Vorfeld des EU-Türkei-Gipfels wurde bekannt, dass die Türkei bereits seit März 2015 ihre Grenzkontrollen im Hinblick auf Flüchtlinge, die aus Syrien in die Türkei kommen, erheblich verschärft hat. Sie versuche, alle syrischen Flüchtlinge davon abzuhalten, über offizielle Grenzübergänge in die Türkei einzureisen oder „inoffizielle“ zu nutzen.

Der „Fortschrittsbericht“ betreffend die Türkei vom Jahr 2015, der von der Europäischen Kommission erstellt wurde, berichtete von Vorfällen, in denen die Türkei das Prinzip der Nicht-Zurückweisung aus der Genfer Konvention (Art. 33) nicht beachtet habe. Am 23.11.2015 publizierte Human Rights Watch einen Bericht, der nachweist, wie syrische Flüchtlinge an der türkischen Grenze abgeblockt werden und auch unter Einsatz von Gewalt nach Syrien zurückgeschickt werden. Auch dieser Bericht legt offen, dass das Prinzip der Nicht-Zurückweisung vielfach verletzt wurde. Human Rights Watch interviewte Flüchtlinge, die direkt an der Grenze zurückgeschickt wurden und berichtete von anderen, die nach einem (illegalen) Grenzübertritt inhaftiert worden sind. Zahlreiche Flüchtlinge berichteten, dass sie von Grenzsoldaten geschlagen und auch an der syrisch-türkischen Grenze beschossen worden seien.

Die Süddeutsche Zeitung kommentierte am 30.11.2015, die Vereinbarungen zwischen der Türkei und der EU als „Pakt der Verlogenheit“ (S. 4), weil fast gleichzeitig die Menschenrechte seitens der türkischen Regierung missachtet werden beispielsweise durch neuerliche Verhaftungen von Journalisten türkischer Zeitungen. Die Türkei schere sich weder um Pressefreiheit noch unabhängige Justiz. Es komme einzig darauf an, ob die türkische Regierung willens und in der Lage sein wird, den Zug der Flüchtlinge nach Europa zu bremsen.

Vorteile des Paktes für die Türkei außer der zugesagten Transferleistung von 3 Mrd Euro: Es sollen die Gespräche zum visafreien Reiseverkehr für türkische Staatsangehörige beschleunigt werden, so dass dieser Mitte bis Ende 2016 aufgenommen werden könne. Das Rückübernahmeabkommen EU - Türkei trat zwar bereits im Oktober 2014 in Kraft. Nach der darin vorgesehenen zeitlichen Perspektive würde es erst ab Oktober 2017 praktisch vollzogen werden. Ebenfalls beschleunigt werden sollen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei insbesondere zur gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik. Gespräche sollen ab 14.12. beginnen. Ferner soll es jährlich zweimal EU – Türkei Gipfel geben.

Ob die Forderung der Türkei, auch zu den sicheren Herkunftsstaaten zu gehören, erfüllt wird, war noch offen. Die Bundesregierung hatte sich gegen eine solche Aufnahme bis zum Gipfel gewehrt, im Vorfeld des Gipfels hieß es jedoch „die Aufnahme Ankaras auf die Liste macht im Gesamtzusammenhang Sinn“ (Tagesspiegel, 15.10.2015, S. 2). Während es noch Widerstände einiger europäischer Länder gibt, die Türkei als sicheres Herkunftsland einzustufen, scheint die Maizière sich inzwischen dafür einzusetzen.

Die Türkei sicherte zu, effektiver gegen Schlepper vorzugehen und die Grenze insbesondere in der Ägäis schärfer zu überwachen. Möglicherweise sollen von der Türkei Flüchtlingslager in einer „Schutzzone“ in Nordsyrien geschaffen werden (d. h. jenseits der türkischen Staatsgrenze).

Problem ist, dass in der Türkei bisher keine Strukturen bestehen für die Aufnahme größerer Zahlen von Syrern, die aus Europa in die Türkei zurückgeschickt werden könnten. Entsprechend betonte die Türkei Anfang Dez. (Weserkurier, 11.12., S. 4), eine Rückführung größerer Kontingente von Syrern, die nach Westeuropa weitergewandert seien, in die Türkei komme nicht in Betracht.: Syrer, die sich in anderen europäischen Staaten vor dem Krieg in Sicherheit bringen und dort einen Schutzstatus erhalten haben, werden von dem Abkommen nicht erfasst – so das türkische Außenministerium Anfang Dez. (Weserkurier, 11.12., S. 4). Nur Syrer, deren Asylanträge in der EU abgewiesen würden, könnten in die Türkei zurückgeschickt werden – das seien ca. 5 %. In der Regel ginge es um Asylanträge, die in Griechenland als dem ersten EU Staat, der erreicht wurde, gestellt werden. In den ersten 9 Monaten des Jahres 2015 verlangte aber Griechenland von der Türkei auf der Grundlage eines bilateralen Rücknahmeabkommens, das seit einigen Jahren bereits besteht und praktiziert wird, die Rücknahme von 8700 Flüchtlingen. Die Türkei akzeptierte 2400, tatsächlich zurückgeführt wurden acht. Bis zwischenstaatlich alle Details geklärt seien, seien die Flüchtlinge von Griechenland aus in andere EU – Staaten weitergereist (Weserkurier, 11.12., S. 4).

Im Übrigen – so das türkische Außenministerium - gebe es keinen „Automatismus“ bei der Rückführung, vielmehr müsse in jedem Einzelfall nachgewiesen werden, dass die zurück zuführende Person tatsächlich über die Türkei nach Deutschland gelangt sei.

Von den 3 Mrd. Euro hat die EU – Kommission 700 Mio. zugesagt, 2,3 Mrd. sollen nach dem „üblichen Verteilungsschlüssel“ von den MS gezahlt werden. Belgien, Zypern und Griechenland haben bereits mitgeteilt, nicht einzahlen zu wollen. Verwaltet werden sollen die Mittel von einer „Flüchtlingsfazilität“ und im Rahmen eines Koordinierungsmechanismus (SZ, 11.12., S. 9) Einige Staaten verlangen einen Treuhandfonds mit strenger Überwachung, dass die Mittel tatsächlich für die Flüchtlinge genutzt werden.

Da die Vereinbarungen mit der Türkei im Wesentlichen auf deutsche Initiative zustande kam, sind zahlreiche MS damit nicht einverstanden: Migranten, die in der Türkei blieben, statt nach Deutschland zu kommen, wo sie am liebsten hinwollen, wären für Deutschland „günstiger“- deswegen solle Deutschland auch die Kosten tragen.

4. Verteilung der Flüchtlinge auf andere EU-Staaten:

- a) Am 09. Oktober wurden 19 Flüchtlinge aus Eritrea von Italien aus nach Schweden geflogen, im Laufe des Monats wurden es dann knapp 100. Dies ist der Anfang einer Umverteilungsaktion, bei der in den kommenden zwei Jahren insgesamt 160.000 Menschen aus Griechenland und Italien in andere EU-Staaten verteilt werden sollen. Man sollte dies allerdings in Relation setzen dazu, dass ca. 710.000 Flüchtlinge in den ersten neun Monaten 2015 nach Angaben von FRONTEX die EU erreicht haben. Wie bekannt, sind insbesondere die osteuropäischen EU-Staaten Ungarn, Tschechien, Slowakei und Rumänien gegen eine derartige Verteilung. EU - Ratschef Tusk warnte bereits, dass selbst dann, wenn im Winter und Herbst weniger Flüchtlinge in der EU ankommen würden, man für den Frühling „auf die Bedrohung durch größere Flüchtlingswellen vorbereitet sein müsse, die sich in Richtung Europa bewegen“ (Tagesspiegel, 15.10.2015, S. 2). Seit dem 19. November lassen Slowenien, Kroatien, Serbien und Mazedonien nur noch Flüchtlinge aus Syrien, Irak und Afghanistan ein- und durchreisen, alle anderen Nationalitäten werden als „Wirtschaftsflüchtlinge“ an den Grenzen zurückgewiesen.
- b) **Bis zum 9.12. waren 130 Flüchtlinge von geplanten 39.600 aus Italien umverteilt und 30 aus Griechenland von geplanten 66.400** (SZ, 11.12., S. 9). **Schweden** hat inzwischen erklärt, wegen der Überlastung seiner Aufnahmekapazitäten ebenfalls keine umverteilten Flüchtlinge mehr aufzunehmen. Widerstand kam auch von der neuen **polnischen Regierung**: Sie sehe sich an die Zusage der Vorgänger-Regierung, 7000 Flüchtlinge als „Quote nach Polen ab 2016 aufzunehmen, nicht gebunden und werde gar keine Flüchtlinge aufnehmen. Wenn die deutsche Regierung so viele Einwanderer nach Europa eingeladen habe, solle sie sie auch aufnehmen – so die polnische Ministerpräsidentin.

Am 11.12. berichtete die SZ (S. 9) aus EU – Diplomatenkreisen verlautete, dass der Plan, 160.000 Menschen zu verteilen, in Wahrheit längst tot sei, nur die EU-Kommission und Deutschland stünden noch hinter der Forderung. **Slowenien hat am 2.12. gegen die EU Quotenregelung** für die Flüchtlingsverteilung **beim EuGH Klage** erhoben mit dem Ziel, den Beschluss annullieren zu lassen. Unklar bleibt deswegen, welcher Staat wie viele Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak übernehmen wird, auf deren Umverteilung man sich bereits verständigt hatte. Auch zumindest in „Notlagen“ Schutzbedürftige künftig gemäß einem festen Schlüssel („Quote“) den EU-Staaten zuzuweisen, lehnt eine Mehrheit der Mitgliedstaaten bislang ab.

UNHCR teilte am 2.12.15 mit, dass im Oktober 220.000 Menschen auf dem Seeweg über Griechenland in die EU eingereist seien, im November waren es noch 140.000. Insgesamt sollen ca. 715.000 Menschen bis Ende Nov. über Griechenland auf dem Seeweg eingereist, ca. 148.000 über Italien. Ca. 3600 Menschen starben während der Überfahrt oder gelten als vermisst (2014 insgesamt: 3.200).

IOM berichtete gleichzeitig, insgesamt seien bis Anfang Dezember 909.000 Flüchtlinge über das Mittelmeer gekommen und schätzt, dass bis Jahresende mehr als eine Million Menschen auf diesem Weg nach Europa geflohen sein werden (SZ, 9.12., S. 5).

Griechenland registriert bisher nur ca. ¼ der dort ankommenden Flüchtlinge, Italien etwa die Hälfte.

Die meisten Flüchtlinge kamen aus Syrien (ca. 54 %), Afghanistan und dem Irak. Am 28.09.2015 z. B. wurden 1.051 Flüchtlinge an nur einem Tag bei dem Einsatz vor der libyschen Küste gerettet. Seit 25.11.2015 stoppen Stürme in der Ägäis Flüchtlinge auf der Balkan-Route. So wurden am 25.11.2015 auf den griechischen Inseln nur 155 Flüchtlinge als neu angekommen registriert, in den Tagen zuvor waren es zeitweise bis zu 3.000. Allerdings ist ein völliges Abebben nicht zu erwarten.

Kanzlerin Merkel erklärte am **25.11.2015**, die Frage einer solidarischen Verteilung von Flüchtlingen und die Bereitschaft zu einem permanenten Verteilungsmechanismus sei „nicht irgendeine Petitesse, sondern die Frage, ob wir Schengen auf Dauer aufrecht erhalten können“.

Alle Aktionspläne der Kommission und ähnliche Vereinbarungen des Rates wirkten allerdings eher lächerlich angesichts des politischen Unwillens insbesondere der „neuen“ EU-Staaten wie Polen, Slowakei, Tschechien und Kroatien etc., sich am Quotenverteilungssystem zu beteiligen. Weil eine feste „Quote“ nicht mehr als durchsetzbar gilt, spricht man seit Mitte November von „(offenen) Flüchtlingskontingenten“. Deutschland hat diese Idee in die Debatte eingebracht.

Dieser „Kontingentsplan“ sieht vor, der Türkei eine großzügige Zahl von Syrern abzunehmen (gesprochen wird bisher von 300.000 bis 500.000 Personen pro Jahr). Diese sollen in EU - Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Im Gegenzug müsste die Türkei sich verpflichten, die Flüchtlinge nicht „einfach so“ in Richtung EU weiterreisen zu lassen. Die EU wiederum solle Flüchtlingsboote in der Ägäis aufbringen und die Menschen zurück in die Türkei schicken. Beabsichtigt ist, die Außengrenzen wieder so streng zu bewachen, dass faktisch für Flüchtling ein Durchkommen unmöglich wird. Im Gegenzug könnten dann die innereuropäischen Grenzen („Schengen-Raum“) offen bleiben. Außerhalb Deutschlands gibt es allerdings bislang in der EU keine Bereitschaft, sich auf Kontingentregelungen einzulassen.

- c) Am 23.09.2015 hatten die Regierungschefs die Kürzung der Mittel für das UN-Ernährungsprogramm für Flüchtlinge in der Türkei, im Libanon und in Jordanien zurückgenommen, die im Frühjahr 2015 vorgenommen worden waren und dazu führten, dass statt ca. 25,00 US-Dollar pro Person und Monat an Nahrungshilfe nur noch 12,50 US-Dollar zur Verfügung standen. Die kleineren Rationen in den Flüchtlingslagern rund um Syrien galten als ein Grund, dass viele Menschen sich nach Europa aufmachten. In der Folgezeit zeigte sich allerdings, dass bisher nur aus dem EU-Etat mehr Geld floss, die Mitgliedsstaaten jedoch ihre Zusagen zur Re-finanzierung bislang nicht erfüllten. Schon Ende September 2015 hatte der Bundesaußenminister mitgeteilt, dass die internationale Flüchtlingshilfe von Deutschland mit 100 Mio. Euro zusätzlich unterstützt werde (nur zur Erinnerung: Als es um die Bankenkrise 2008 ging und „systemrelevante“ deutsche Banken betroffen waren, stellte die Bundesregierung 100 Mrd. Euro zur Verfügung).

5. „Transitzonen“

In Deutschland sollen „Transitzonen“ eingerichtet werden. Der entsprechende Referentenentwurf vom 19.11.15 für ein Gesetz wurde zwar zunächst zurückgenommen, weil „weiterer Abstimmungsbedarf“ bestand, wird aber spätestens Anfang 2016 neu aufgegriffen werden.

Die Asylverfahrensrichtlinie erwähnt Transitzonen. Der Vorschlag der Bundesregierung stützt sich auf Art. 43 (Richtlinie 2013/32/EU), der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, „an der Grenze oder in Transitzonen“ in einem beschleunigten Verfahren über Anträge auf internationalen Schutz zu entscheiden und z. B. solche von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten schnell abzulehnen (Art. 31 Abs. 8 Buchstabe b). Gem. Erwägungsgrund 38 RL ist die Norm gedacht, um Asylanträge „an Ort und Stelle“ abzuarbeiten, „bevor eine Entscheidung über die Einreise des Antragstellers vorliegt“. Als Regelfrist für die Bearbeitung ist in Art.43 Abs.2 vier Wochen vorgesehen. Ist das Verfahren bis dahin nicht abgeschlossen, muss dem Antragsteller die Einreise gestattet und das reguläre Verfahren durchgeführt werden. In Phasen, in denen ungewöhnlich viele Asylsuchende einreisen wollen, erlaubt Art.43 Abs.3 eine Verlängerung des Transitzonenverfahrens „für die Zeit [...], in der die Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen normalerweise in der Nähe der Grenze oder Transitzone untergebracht werden“ d. h. für die Zeit, die Antragsteller üblicherweise in Erstaufnahmeeinrichtungen verbringen.

Die Idee ist nun, dass die in erster Linie an Flughäfen und EU-Außengrenzen Transitzonen eingerichtet werden, um festzustellen, ob ein Anspruch auf Schutz besteht. An Binnengrenzen der EU sind sie nicht ausdrücklich verboten, können aber – so die Auffassung der Kommission – nur als Ausnahme für eine begrenzte Zeit eingeführt werden. Diese zeitliche Befristung ergibt sich aus den Regeln des Schengen-Abkommens. Sie erlauben Passkontrollen an den EU-Binnengrenzen nur vorübergehend unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit. Wer genau erfasst werden soll, ist noch unklar. Jedenfalls sollen Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsstaaten“ dazu gehören sowie solche mit absichtsvoll gefälschten Papieren. Unklar bleibt, wie in Transitzonen rechtsstaatliche Asylverfahren inkl. mindestens einer Rechtsmittelinstanz zu garantieren sind. Transitzonen stehen nach dem

Referentenentwurf im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Richtlinien „Asylverfahren“ und „Aufnahmebedingungen“.

Die SPD hielt Transitzonen bislang noch für praktisch undurchführbar. Justizminister Maas: „Wer Transitverfahren vom Flughafen auf Landesgrenzen übertragen will schafft Massenlager im Niemandsland. Dann sei es aber keine Transitzone, sondern eine „Haftzone“. Gedacht ist insbesondere an eine Transitzone an der Grenze zu Österreich. Dorthin ließe sich das „Flughafenverfahren“ allerdings nur übertragen, wenn Deutschland eine vollständig befestigte Grenze errichtete. Man darf abwarten, was sich nach den Parteitag von CSU, SPD und CDU als Kompromiss abzeichnen wird.

Im Kern widersprechen dauerhafte Transitzonen dem europäischen System offener Binnengrenzen. Ihre Funktionsfähigkeit hängt davon ab, dass Flüchtlinge Deutschland den Gefallen tun, sich am vorgesehenen Einreisepunkt vorzustellen – so Prof. Jürgen Bast, Universität Gießen. Bast weiter: Die Logik des auf Freizügigkeit angelegten Schengen-Systems spricht gegen die Zulässigkeit von Transitzonen an den EU-Binnengrenzen. Bauliche und personelle Einrichtungen seien auf Dauer angelegt. Der Schengener-Grenzkodex erlaube aber nur eine temporäre, vorübergehende Rückkehr zu Grenzkontrollen „unter außergewöhnlichen Umständen“, sofern die Sicherheit ernsthaft bedroht ist. Die zulässige Dauer ist mehrfach abgestuft, sie beginnt bei 30 Tagen und endet bei maximal zwei Jahren.

Reinhard Marx fragt, ob Flüchtlinge allein wegen ihrer großen Zahl wirklich als ernsthafte Bedrohung eingestuft werden können. Er hält dies für eine Aufkündigung des Schengen-Systems. Bast hält Ausnahmen vom System der offenen Grenzen aus Gründen der inneren Sicherheit für zulässig, nicht aber, um Zuwanderung zu drosseln. Käme es also zu Transitzonen, würden die deutschen Verwaltungsgerichte diese voraussichtlich als rechtswidrig einstufen und entsprechende Verfahren dem Europäischen Gerichtshof vorlegen.

6. FRONTEX

a) Flucht über das Mittelmeer

Beim ersten Gipfeltreffen im April nach dem Untergang eines überladenen Flüchtlingsbootes, das auf dem Weg von Libyen nach Italien war, hatten 800 Menschen ihr Leben verloren. Die Reaktion des Rates der Staats- und Regierungschefs bestand in der Verdreifachung der EU-Gelder auf 9 Mio. monatlich zur Rettung der Flüchtlinge und zum Ausbau von FRONTEX.

Seit dem 01.10.2015 wurde der EU-Mittelmeereinsatz von FRONTEX gegen „Schleuser“ deutlich ausgeweitet. Ziel ist es, verdächtige Schiffe außerhalb der Libyschen Küstengewässer aufzubringen (zuvor wurde nur beobachtet) und zu zerstören. Die Mission heißt „SOPHIA“ (geschmackvoll: Nach einem Flüchtlingsbaby, das im August vor der Küste Libyens auf einem Schiff der EU-Mission geboren wurde.

Weiteres Thema des „Gipfels“ am 15./16. Oktober 2015 war eine Verstärkung der Bemühungen um Rückführung jener Migranten, die kein dauerhaftes Bleiberecht in der EU erhalten haben. Hierzu soll das Mandat von FRONTEX so erweitert werden, dass die Agentur zukünftig in eigener Initiative gemeinsame Abschiebeflüge mehrerer Mitgliedstaaten organisieren kann. So soll bei FRONTEX bis zum Ende 2015 eine eigene Rückkehrabteilung gegründet werden.

b) Grenzschutzmaßnahmen

Griechenland und Italien sehen bisher den Grenzschutz auf See als ihre nationale Hoheitsaufgabe. Sie weigern sich daher bislang, die Idee mit umzusetzen, wonach ein „internationaler“ Grenz- und Küstenschutz unter europäischer Hoheit stehen und entweder FRONTEX zu einer voll funktionsfähigen europäischen Grenz- und Küstenschutzbehörde ausgebaut werden soll oder neben FRONTEX eine eigene Küstenschutzabteilung zusätzlich eingerichtet wird. FRONTEX würde dafür nach den bisherigen Planungen 775 zusätzliche Beamte erhalten. Hintergrund dazu ist, dass die Mitgliedsstaaten speziell mit Griechenland die Geduld verlieren, weil der griechische Küstenschutz offenbar nicht ausreicht.

Die Kommission hat am 11.12. deswegen angekündigt, den Grenzschutz ausbauen zu wollen. Die SZ berichtete am 12.12.15 (S. 11) auf der Ratssitzung am 17.12. solle vorgeschlagen werden, das im Ausnahmefall, wenn ein Mitgliedstaat (MS) seine Außengrenzen aus Sicht der EU nicht mehr ausreichend bewachen könne, auch gegen seinen Willen akzeptieren müsse, dass Grenzschrützer aus anderen MS diese Aufgabe übernehmen. Grundsätzlich blieben die MS damit für den Schutz ihrer Außengrenzen zuständig, würden aber eingebunden in ein neues „integriertes System. Koordiniert werden sollen die Grenzeinsätze von FRONTEX. Dazu soll die Agentur, der bisher nur die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen koordiniert, ausgebaut und mit neuen Befugnissen versehen werden. Ihr soll dafür ein „stehendes Korps“ von mindestens 1500 Grenzschrützern aus verschiedenen MS zur Verfügung stehen. Diese personelle Aufstockung für FRONTEX soll im Wesentlichen von Österreich, Deutschland, Schweden, der Slowakei, Tschechien und Bulgarien gestellt werden (FAZ, 09.10.2015, Weser-Kurier, 09.10.2015).

Gerät die Lage an einer Außengrenze außer Kontrolle, soll FRONTEX zunächst eine Risikobewertung durchführen und dem betroffenen Staat Empfehlungen machen. Setzt er diese nicht um, kann die Kommission dem Ministerrat empfehlen, innerhalb von 2-3 Tagen eine schnelle Eingreiftruppe zu entsenden. Ein entsprechender Beschluss soll mit „umgekehrter qualifizierter Mehrheit getroffen werden, d. h. gilt als angenommen, wenn nicht genügend Staaten eine qualifizierte Blockademehrheit zusammenbringen – was bisher noch nie geschah.

Deutschland und Frankreich unterstützen diese Vorschläge. Ungewiss ist, ob auch Spanien, Zypern, Malta und die osteuropäischen Staaten einverstanden sein werden.

Nach Angaben der EU-Kommission werden zurzeit ca. 40% derer, die mit ihrem Asylverfahren erfolglos geblieben sind, abgeschoben. FRONTEX soll nun mit einer neuen „Rückkehrabteilung“ und „schnellen Eingreifteams“ vor Ort bei der Identifizierung der unterschiedlichen Gruppen helfen. Vorgesehen ist weiter, ein „laissez-passer“ einzuführen, weil viele Flüchtlinge ohne gültige Ausweispapiere sind. Dieses Papiers soll dann aus Standarddokument für die Ausweisung von Drittstaatsangehörigen genutzt werden. Problem nur: Es muss zuvor von den Herkunftsländern/Aufnahmestaaten anerkannt werden – was bislang nicht der Fall ist.

D. Schlussbemerkung: „verbesserungsmöglich“

„Verbesserungsmöglich“ sei der Zustand der EU, so die Kanzlerin vor dem Bundestag am 26.11.15.

Wer hätte im März vorausgesehen, dass ab September durch den Massenzustrom von Flüchtlingen das Dublin – Konzept faktisch außer Kraft gesetzt wurde? Wohl niemand. Es sind seitdem turbulente Monate im Migrationsgeschehen in Europa (Erstaunlicherweise übrigens nicht in der Schweiz: Dort hatte man Anfang des Jahres ca. 28.000 Flüchtlinge prognostiziert – am Ende des Jahres werden es ca. 30.000 sein- woran liegt das? Liegt die Schweiz zu weit von der „West-Balkan-Route“ entfernt?)

Grenzen werden geschlossen, Stacheldraht wird ausgerollt. Die Rückkehr von Zaun und Schlagbaum in vielen Ländern der „Balkanroute“ werden als Vorbote des Endes der „Schengen-Freiheit“ und zugleich des Zusammenbruchs der Idee eines vereinten Europas beargwöhnt. Dann wieder: Grenzen werden geöffnet. Arme werden geöffnet. Tausende fliehen, Tausende warten, Tausende kommen. Minütlich werden neue Informationen, Gerüchte und kühne Thesen verbreitet. Europa im Ausnahmezustand. Das Thema Flüchtlinge - eine Art Hysterie. Warten auf die „große Lösung“ während die Lage weiterhin unübersichtlich bleibt. Niemand hat einen „Masterplan“, wie es in diesem, im nächsten, in zwei oder in fünf Jahren weitergehen soll.

Balkanstaaten schließen tage- oder auch nur stundenweise ihre Grenzen, dann öffnen sie sie wieder, um alle Flüchtlinge nach Österreich und Deutschland durchzuwinken. Bleiben – so Kroatien, Slowenien, Ungarn, Serbien – wollten alle ja ohnehin nicht, sondern weiter nach Deutschland und Schweden. Mazedonien lässt seit Ende November nur noch „echte“ Flüchtlinge durchreisen und

weist „Wirtschaftsflüchtlinge“ ab. Wie und von wem festgestellt wird, wer das eine und wer das andere ist, bleibt unklar (Syrrer- echter Flüchtling, Pakistani – Wirtschaftsflüchtling etc.?).

„Wir schaffen das“ hat die Kanzlerin im September gesagt und seitdem oft wiederholt. Eine Übersetzung aus dem amerikanischen Präsidiälen Englisch dafür: „Yes, we can“, mit dem Obama seinerzeit seine Amtszeit begann. Die Frage „Wie schaffen wir das – und was genau ist dieses „das“, das nun alsbald „geschafft“ werden soll“ und wer genau soll es schaffen, bleibt bislang bundespolitisch weitgehend unbeantwortet. Soweit es um Unterbringung, Schulunterricht, medizinische Versorgung etc geht soll nicht die Bundespolitik, sondern sollen die Kommunen „es schaffen“, Zelte oder andere Unterkünfte und Betten beschaffen und die Logistik organisieren für die Unterbringung.

Der für Entwicklungszusammenarbeit zuständige deutsche Minister Müller (CSU) erklärte nach einem Besuch im Nordirak am 26.11.2015, die Lage in den Lagern im Nordirak und in den anderen syrischen Nachbarländern sei „dramatisch“. Es gäbe keine Winterzelte, stattdessen lebten die Menschen in Nässe und Dreck. Es drohe der Ausbruch der Cholera (Neue Westfälische, 27.11.2015, S. 3). Also sind weitere „Ströme“ zu erwarten.

Sind unter den Flüchtlingen massenhaft IS-Schläfer? Nach den Anschlägen von Paris wird das zumindest diskutiert, um weitere Beschneidungen bürgerlicher Freiheiten zu legitimieren.

Eine unendliche Flut von Kommentaren, Bekenntnissen, Appellen, umwabert uns in print-Medien, Talkshows und Nachrichtensendungen. Jeder sagt, dass die Lösung alsbald kommen muss, keiner weiß, wie sie konkret aussehen kann.

Rechtsradikale kochen inzwischen ein übles Süppchen gegen Flüchtlinge. (Geplante) Flüchtlingsunterkünfte brennen in Deutschland wieder, wie schon 1992 und 1993. Im Unterschied zu damals werden heute werden auch „Refugee“-Welcome-Buttons und -T-Shirts produziert und tatsächlich zahllose Hände zur ehrenamtlichen Hilfe gereicht. Wie lange wird es so bleiben?

Und dann dauert eben alles doch viel länger mit der Registrierung und Verteilung der Flüchtlinge und mit Willkommengesten ist es längst nicht getan. Inzwischen wurde mit § 63a AsylG die „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ eingeführt, weil erst in Monaten Termine zur offiziellen Registrierung im BAMF vergeben werden. Man hörte in einer großen Unterbringungseinrichtung in Niedersachsen davon, dass syrische Familienväter schon aus Deutschland in libanesische Lager zurückkehren, weil es ihnen zu lange dauert und sie ihre Familien nicht so lange allein lassen wollen. Klappt es deswegen so schlecht mit den Verfahren beim BAMF: weil man auf eine Rückkehr aus Frustration setzt? Es ist zu hoffen, dass das nicht systematisch und absichtsvoll geschieht. Es geht immer noch darum, Flüchtlingen ein menschenwürdiges Dasein in Deutschland zu sichern. Wie das geschehen soll, ist allerdings derzeit noch sehr offen. Was alleine sicher ist und bleibt: Flüchtlinge werden noch lange in großer Zahl weiterhin kommen.

Die EU insbesondere wird in ihrem Europäischen Rat hilflos agieren, weil keine Einigkeit herzustellen ist. Es geht eben nicht um die Verteilung von Geldern und Subventionen in der Landwirtschaft, sondern um Solidarität – und die scheint ungeheuer schwer herzustellen zu sein. Der slowakische Ministerpräsident sprach von einer „erfolgreichen Abwehr“ der Forderung von Frau Merkel, es müsse ein anderes Verteilungssystem in der EU für Flüchtlinge eingeführt werden. Solange die Abwehr als Erfolg gesehen wird, ist wenig Hoffnung. Das Gerede über Flüchtlinge wird bleiben, kaum eine Talkshow wird darauf verzichten. Die Frage wird bleiben: Wie schaffen wir das?

Bielefeld, 14.12.2015

gez.

Prof. Dr. Holger Hoffmann