



Es wird nie, nie, nie genug sein.

ECREs Voraussage, dass niemand mit dem Paket der EU-Kommission zufrieden sein würde, hat sich bewahrheitet. In den nächsten Wochen wird es einen Wettbewerb darum geben, wer am unzufriedensten ist. Wenn sich der Staub gelegt hat, beginnen die detaillierten Debatten über die fast 500 Seiten vorgeschlagener Gesetzgebung.

Eine Analyse von Catherine Woollard

Catherine Woollard ist Direktorin von *ECRE* (European Council on Refugees and Exiles)

Der Grund für die Unzufriedenheit der Zivilgesellschaft mit dem Paket ist, dass die EU-Strategie für Asyl und Migration, Menschen unabhängig von ihren Schutzbedürfnissen von der EU fern zu halten, nicht geändert wurde. Der Pakt führt neue Wege ein, ändert aber den Schwerpunkt der Externalisierung nicht grundlegend. Grenzen, Inhaftierung und Deportation bleiben an der Tagesordnung.

Es gibt jedoch eine positive Veränderung in der Rhetorik der Kommission, in der

jetzt die Botschaft lautet, dass Migration gut und im Interesse Europas ist und Versuche unternommen werden, diesen Politikbereich zu normalisieren. Kommissarin Johansson unterstreicht weiterhin die Bedeutung des Zugangs zu Asyl. Es wird versucht, Asyl und Migration nicht als Krise zu behandeln. Die Kommissarin wiederholte (wohl unbeabsichtigt) den Slogan der *ECRE*-Kampagne und erklärte, dies sei „no rocket science“.

Europa braucht politische Führungskräfte, die über Schutzverpflichtungen

für Flüchtlinge und die positiven Auswirkungen von Migration sprechen. Dies ist ein willkommener Kontrast zu der Polykrisen-Übertreibung der vorherigen Kommission. Angesichts der Ressourcen und der Demografie Europas sind Flucht und Migration überschaubare Probleme und es spielt den Extremist*innen nur in die Hände, das anders darzustellen.

Es besteht aber eine Diskrepanz zwischen der positiven Rhetorik und den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften: Trotz einiger Verbesserungen wird die Strategie der Verhinderung von Ankünften untermauert anstatt darauf abzielen, dass Asylsysteme in Europa funktionieren. Angesichts dessen ist das Unbehagen der Anti-Migrations-Populist*innen, allen voran der Visegrád 4, schwer nachzuvollziehen. Das Paket ist das, was sie wollten, aber es ist ihnen immer noch nicht genug.

Die Kommission hat das Paket als Angebot an alle Mitgliedstaaten vorgestellt, um die Konflikte, an denen das Asylreformpaket von 2016 gescheitert ist, zu überwinden. Es basiert auf Lagern an den Außengrenzen und Abschiebungen als Zeichen der Solidarität, wobei Solidarität à la carte („flexible Solidarität“) unter bestimmten Umständen obligatorisch ist.

An den EU-Außengrenzen

Der Grenzschutz- und Rückführungsteil soll in zwei Schritten erreicht werden: erstens durch ein Vorabprüfungsverfahren und zweitens durch ein Asylgrenzverfahren, verbunden mit einem Rückkehrgrenzverfahren. Die Vorabprüfung ist eine Erweiterung des derzeit nach dem Schengener Grenzkodex zulässigen Kurzscreenings auf bis zu fünf Tage, auch zu Gesundheits-, Sicherheits- und Identifikationszwecken. Es stellen sich Fragen zu den Rechten der Personen, die dem

Screening unterzogen werden: Unterbringung, Rechtsberatung, Auswirkungen der Entscheidung und ob und wie diese angefochten werden kann; die Gründe für die Verweigerung der Einreise; und die Verwendung der gesammelten Daten. Eine detailliertere Analyse des Vorschlags kann diese Fragen nur teilweise beantworten und Änderungen sollten versuchen, Schutzmaßnahmen zu präzisieren und hinzuzufügen.

Ein Beobachtungsmechanismus an der Grenze, für den die Kommission die *Fundamental Rights Agency* (FRA) vorgesehen hat, ist begrüßenswert (aber kein Ersatz für eine unabhängige Grenzüberwachung), ebenso die starken Worte der Kommissarin, dass Push-Backs untragbar seien. Die Zivilgesellschaft bietet bei der Lösung des Problems bereitwillig ihre Zusammenarbeit an, denn die von *ECRE* verwaltete *AIDA*-Datenbank zeigt, dass Push-Backs in mindestens 13 Ländern ein ernstes Problem darstellen.

Hinsichtlich der Qualität und der Beschränkung der Rechte insbesondere in Bezug auf Rechtsmittel bei diesen Grenzverfahren hegt *ECRE* starke Bedenken. Bisher sind Grenzverfahren eine Option für die Mitgliedstaaten, die diese nur selten anwenden. Nach den vorliegenden Konzepten soll diese nun für Menschen aus Ländern, für die die Schutzrate unter 20 % liegt, obligatorisch werden und optional dann, wenn die Konzepte des sicheren Drittlandes und des sicheren Herkunftslandes angewendet werden könnten. Es gibt eine Frist von zwölf Wochen (verlängert von derzeit vier Wochen), was bedeutet, dass die Betroffenen während dieser Zeit in Haft gehalten werden können. Es gibt Ausnahmen von der Anwendung des Grenzverfahrens, so für *UMF*, Familien mit kleinen Kindern, medizinische Fälle



Die ECRE-Kampagne #HardlyRocketScience fordert die Einhaltung internationalen Rechts in der EU- Asyl- und Flüchtlingspolitik ein.

und solche in denen aus anderen Gründen keine Haft möglich ist. Interessanterweise scheinen auch Ausnahmen vorgesehen, wenn die Personen aus Ländern stammen, die bei der Rücknahme nicht mit dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat zusammenarbeiten.

Da eines der Hauptziele des Pakets ist, die Zahl der Rückführungen zu steigern, bleibt die Neufassung der Rückkehrrichtlinie mit einigen überarbeiteten Elementen auf dem Tisch. Das Rückkehr-grenzverfahren folgt direkt entweder auf eine kombinierte Asyl- und Rückkehr-entscheidung oder zwei gleichzeitig erlassenen Entscheidungen. Sie beinhaltet eine Frist von zwölf Wochen, um die Rückkehr-entscheidung umzusetzen, normalerweise in Haft (obwohl es Ausnahmen gibt). Angesichts der Schwierigkeiten bei der raschen Entscheidungsfindung und Rückkehr und trotz der wichtigen Entscheidung des *EuGH* gegen Ungarn (bez. der „Transitzonen“ an der Grenze zu Serbien) hängen das Risiko einer längerfristigen

Inhaftierung und der Schatten des Lagers Moria über dem Vorschlag.

Ein Schlüsselement ist die Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen. In einer „Krise“ sind Ausnahmen zulässig, was bedeutet, dass der Geltungsbereich des Grenzverfahrens auch auf Personen erweitert wird, die aus Ländern mit einer Schutzquote unter 75 % kommen. Auch die Dauer des Verfahrens – und die zulässige Haftzeit – für das Asyl- als auch für das Rückkehr-grenzverfahren wird auf 20 Wochen verlängert. Die Krisen-Verordnung enthält Änderungen der Solidarität und positive Bestimmungen zur Gewährung von subsidiärem Schutz (ähnlich der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, die aufgehoben werden soll).

Es gibt einige besorgniserregende Elemente, die einer genauen rechtlichen Prüfung unterzogen werden müssen. Entscheidend ist jedoch, dass eine Abweichung von der Verpflichtung, den Zugang zum Staatsgebiet und zu Asyl zuzulassen, nicht enthalten ist. Eine solche Maßnahme

wäre in jedem Fall rechtlich unhaltbar gewesen.

Dublin ist tot. Lang lebe Dublin?

Die Ankündigung des Todes von Dublin ist eher verfrüht. In einer Nicht-Krisensituation wird die Hierarchie der Dublin-III-Kriterien zur Zuständigkeit für Asylsuchende beibehalten.

Das Prinzip des ersten Ankunftslandes ist weiterhin die Standardoption. Wenn die anderen Kriterien nicht zutreffen (oder nicht angewendet werden), ist das Land der EU-Einreise für den Fall verantwortlich.

Es gibt auch einige positive Änderungen: eine erweiterte Definition der Familie, die Geschwister einschließt; eine Neukalibrierung der Beweisstandards; ein neues Kriterium in Bezug auf akademische Qualifikationen; Langzeitaufenthaltsrechte sollten nach drei Jahren gewährt werden – ein Anreiz zum Bleiben. Aber es finden sich auch Elemente, die das geplante Dublin IV widerspiegeln: Die „ständige Verantwortung“ ist zurück, ebenso die strafende Herangehensweise für sekundäre Fluchtbewegungen innerhalb der EU. Die Rücknahmeanforderung wird zu einer „Benachrichtigung“ und das Recht, Berufung einzulegen, wird eingeschränkt.

Die Solidaritätsmaßnahmen sind generell freiwillig und in zwei Situationen obligatorisch: bei „Migrationsdruck“ und nach Seenotrettung. Mitgliedstaaten können dabei aus Optionen auswählen: Umsiedlungen (relocations) oder „Rückkehrpatenschaften“, wobei in einigen Fällen die zusätzliche Möglichkeit besteht, durch Kapazitätsausbau für Asyl, Aufnahme oder Rückkehr auch innerhalb der „externen Dimension“ Solidarität zu zeigen.

Ein kompliziertes System ermittelt, welche Beiträge zu einem Solidaritätspool die Mitgliedstaaten leisten, wobei die Bei-

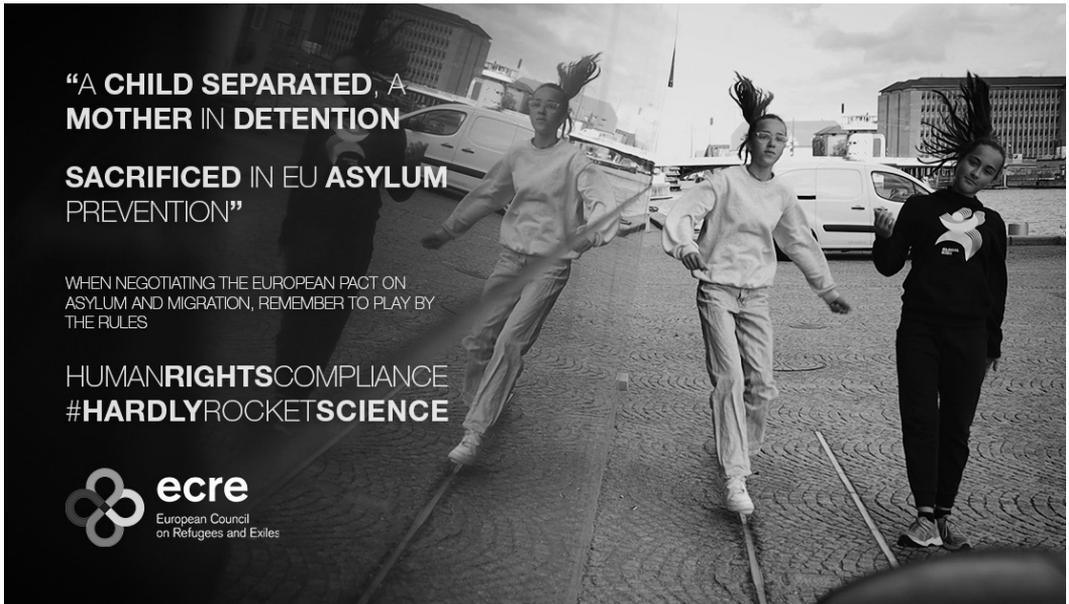
träge durch die Gewichtung von Bevölkerungsgröße und das BIP bestimmt werden (mit möglicher Reduzierung der Beiträge, falls der Mitgliedstaat eine relativ hohe Anzahl von Asylsuchenden aufnimmt). Der „Migrationsdruck“ wird von der Kommission mit Unterstützung der EU-Asylagentur EASO und von Frontex auf der Grundlage einer Liste von Faktoren bewertet. Der Solidaritätsbedarf ist ebenfalls Teil der Bewertung. Die Solidarität bei der Anlandung von im Meer Geretteten basiert auf Prognosen in einem Jahresbericht.

Extreme Komplexität

Eine Beurteilung der Vorschläge ist teuflisch kompliziert, zumal die neuen und geänderten Vorschläge in Verbindung mit den Vorschlägen von 2016 (oder den zu bestimmten Vorschlägen getroffenen Vorabvereinbarungen) gelesen werden müssen. Es stellt sich die Frage, ob die Komplexität die Vorschläge unbrauchbar macht, insbesondere die Solidaritätsregeln.

„Die Kommission hat das Paket als Angebot an alle Mitgliedstaaten vorgestellt um die Konflikte, an denen das Asylreformpaket von 2016 gescheitert sind, zu überwinden.“

Die Bemühungen, schnelle Prozesse für bestimmte Personengruppen zu schaffen, erfüllen häufig nicht ihre Versprechen von Effizienz oder Wirtschaftlichkeit. Die Länder, die solche Maßnahmen einschließlich zusätzlicher beschleunigter Verfahren ein-



Es gibt einige besorgniserregende Elemente, die einer genauen rechtlichen Prüfung unterzogen werden müssen.

geführt haben, bearbeiten Fälle nicht schneller, wie die *AIDA*-Datenbank zeigt. Nichtsdestotrotz wird die Aufforderung, einfach in das reguläre Verfahren mit umfassenden Standards zu investieren und Rückstände und Verzögerungen auf diese Weise anzugehen, nicht beachtet.

Mit ein wenig externer Hilfe

Der Fokus auf die externe Dimension wurde vielfach hervorgehoben, aber die Diskussionen darüber wiederholen sich. Seit zwanzig Jahren gibt es Bemühungen der für Innen- und Sicherheitspolitik zuständigen politischen Entscheidungsträger*innen, die Außenpolitik zu kontrollieren, um ihre Agenda für Migrationsprävention und Rückführungen zu befördern. Die Sprache spiegelt längst nicht mehr aktuelle außenpolitische Konzepte wider. Das ist kontraproduktiv und verstärkt das Risiko, Gelder von nützlichen Aktivitäten (wie der Bekämpfung der Gründe für die Vertreibung) abzulenken. Die Herkunftsländer werden bei den Bemühungen, Unterstützung bei der Migrationskontrolle zu erkaufen, nicht

mitspielen. In der EU herrscht weiterhin die neokoloniale Überzeugung, dass sich die „verarmten Anderen“ beugen werden, wobei vor allem versucht wird, durch das Anbieten und Zurückziehen von Visaregelungen und vereinzelten Mobilitätsinitiativen Einfluss zu nehmen.

Um die Möglichkeiten zur Abschiebung von Menschen zu verstärken, führt das Paket einen „EU-Rückkehrkoordinator“ ein. Das ist einer der Versuche, die Handlungsmacht der Innenministerien angesichts außenpolitischer Zweifler*innen zu stärken. Der Druck auf Tunesien wird als Beispiel angeführt, ebenso das jüngste Treffen von Innenministern aus fünf europäischen und fünf afrikanischen Ländern (durchaus eine Galerie der Schurken – und nicht nur auf „ihrer“ Seite). Wie üblich besteht die Gefahr, dass unzuverlässige und repressive Führer*innen in anderen Ländern die Situation ausnützen. Der Kommentar, dass alle mit dem Paket unzufrieden sind, trifft es nicht ganz. Es ist eine gute Nachricht für Westentaschen-Diktatoren in anderen Regionen.

Das unveröhnliche Schicksal, die EU zu sein

Für unsere eigenen Westentaschen-Diktatoren bietet das Paket die Chance, einige Punkte gegen die EU zu erzielen und die Wut unter ihren Anhänger*innen zu schüren, obwohl das Paket sie befrieden sollte. Dieses Paket hätte möglicherweise 2015 oder 2016 die Unterstützung der Visegrád 4 erhalten, wird es aber jetzt wahrscheinlich nicht. Die Regierungsparteien in Ungarn und Polen und in geringerem Maße in der Tschechischen Republik wollen dieses Thema nutzen, um Hass gegen Menschen, die Schutz suchen, zu verbreiten und die Übel von „Brüssel“ und Deutschland zu geißeln, während sie das EU-Geld einsacken. Solidarität ist für sie nur dann eine gute Sache, wenn sie zusätzliche EU-Mittel bringt.

Für den anderen Konflikt, der auf den ersten Blick innerhalb der EU zwischen Norden und Süden zu verorten ist, wird durch den Vorschlag den Ländern an den Außengrenzen zusätzliche Verantwortung auferlegt, ohne im Austausch angemessene Solidarität zu bieten. Gegenüber den Reformvorhaben zwischen 2016 und 2019 gibt es jedoch erhebliche Änderungen. Erstens sind Frankreich und Deutschland die Hauptsponsoren des Pakets und haben mehr Möglichkeiten, Druck auszuüben. Zweitens bricht der Regierungswechsel in Griechenland die Einheit der südlichen Sieben. Gewisse Zugeständnisse in den Dokumenten können als Anzeichen gewertet werden, dass die griechische Regierung bereits an Bord ist.

Die Position von Spanien und Italien ist allerdings anders zu bewerten, insbesondere wenn die rechtsextremen Oppositionsparteien Italiens ihre Anwälte*innen den Text durchgehen lassen. Andere Länder mit langen Außengrenzen wie Finnland werden ebenfalls negativ betroffen sein.

Die grundlegenden Vertrauensfragen wurden nicht überwunden: Die Länder im Norden trauen ihren südlichen Kolleg*innen einfach nicht zu, Asyl zu managen – oder genauer gesagt, die gefährdete „sekundäre“ Migration zu verhindern – und dieser Mangel an Vertrauen durchdringt die Vorschläge.

Im *Europäischen Parlament* tummeln sich rechtsextreme Politiker*innen aller Art, die ständig – wie ihre nationalen Kolleg*innen – nach Aufmerksamkeit heischen. Aber auch die härtere Position der *Europäischen Volkspartei* bedeutet, dass jegliche Einigung schwierig sein wird und eine fortschrittliche umso mehr.

ECRE arbeitet an einer gemeinsamen Reaktion der Zivilgesellschaft auf das Paket und bereitet eine detaillierte Analyse der

Um die Möglichkeiten zur Abschiebung von Menschen zu verstärken, führt das Paket einen „EU-Rückkehrkoordinator“ ein.

legislativen Vorschläge vor. Diese Arbeit der Analyse, Erarbeitung von Gegenvorschlägen, um Rechte zu erhalten, Fairness zu unterstützen und geltende Judikatur zu berücksichtigen, hat begonnen. Es ist sehr wichtig, klar zu stellen, dass diese Reform nicht in einem Vakuum stattfindet. Alle Mitgliedstaaten hatten und haben die Verantwortung geltendes EU- und auch internationales Recht einzuhalten. Das sollte nun wirklich nicht Rocket Science sein.