

Asylpolitik der EU / EU-Außengrenzen

Die Asylpolitik der Europäischen Union ist eng verwoben mit der Entstehung der Genfer Flüchtlingskonventionen, da sich diese vor allem an die europäische Gestaltung der Flüchtlingsaufnahme richteten. Zudem entstand mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes und dem Schengener Abkommen 1985 auch der Bedarf einer europaweiten Abstimmung in Asylfragen, auf die die Mitgliedsstaaten zunächst mit eigenen Einwanderungsbestimmungen im Hinblick auf Sicherheitsbedenken reagiert hatten. Die wachsenden Zahlen an Asylsuchenden zu Beginn der 1990er Jahre veranlassten die Schaffung gemeinsamer Abkommen. Aus einer „anfänglich eher administrativen Zusammenarbeit entwickelte sich der Ausgangspunkt für die Entwicklung der europäischen Asylpraxis, das Dubliner System“¹. Demnach ist nur noch ein Mitgliedsstaat für die Prüfung zuständig, und das ist in der Regel der Staat, den der Asylsuchende zuerst betreten hat. Dadurch sollte zum einen sichergestellt werden, dass stets nur ein Staat die Verantwortung für den Asylbewerber hat und zum anderen das Phänomen von »Refugees in Orbit« – Schutzsuchende, für deren Versorgung und Asylprüfung sich niemand zuständig fühlt und die sich ohne Status in der Europäischen Gemeinschaft bewegen – vermieden wird. Zum anderen sollte jedes Schutzbegehren nur einmal inhaltlich geprüft werden. Darüber hinaus wurden auf europäischer Ebene weitere restriktive Maßnahmen, wie die Möglichkeit zur Festlegung sicherer Herkunftsländer oder beschleunigte Verfahren bei „offensichtlich unbegründeten Asylanträgen“ festgesetzt.

Seit den Maastrichter Verträgen 1992 wird eine Asyl- und Flüchtlingspolitik als „Angelegenheit im gemeinsamen Interesse“ verhandelt, aber erst mit den Amsterdamer Verträgen 1999 auch die Umsetzung dieser gemeinsamen Asylpolitik verabschiedet, „ein umfangreiches Programm, um den Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts voranzubringen“². Diese sah eine Harmonisierung der unterschiedlichen Asylpolitiken Europas vor, um Mindeststandards für die Angleichung verfahrensrechtlicher und materieller Asylbestimmungen zu beschließen. Es wurden neue EU-Vorschriften vereinbart, die „gemeinsame hohe Standards und eine stärkere Zusammenarbeit festlegen, um zu gewährleisten, dass Asylbewerber in einem offenen und gerechten System gleich behandelt werden – egal, wo sie ihren Antrag stellen“³. Gleichzeitig sollte auch die Umsetzung der gemeinsamen internationalen Abkommen wie der Genfer Flüchtlingskonvention sichergestellt werden. Innerhalb von fünf Jahren sollten in der EU-Flüchtlingspolitik Mindestnormen sowohl für die Aufnahme von Asylbewerbern als auch für die rechtliche Anerkennung und für die Durchführung von Asylverfahren geschaffen werden. Ziel war die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das sich aus der „uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ stützt.

1 Deutscher Anwaltverein et al. 2013

2 Europäisches Parlament 2017

3 Europäische Union 2014

So wurden mehrere Richtlinien auf den Weg gebracht, die einem gemeinsamen System dienen sollen:

- Die Anerkennungsrichtlinie legt Mindestnormen für die Anerkennung und Gründe für die Gewährung internationalen Schutzes vor und bestimmt damit die Rechte von anerkannten Geflüchteten und subsidiär Geschützten.
- Die Aufnahme-, Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen.
- Die Asylverfahrensrichtlinie hat zum Ziel, eine Standardisierung von Asylverfahren durchzuführen.
- Die Dublin-II-Verordnung (und die inzwischen eingetretene Dublin-III-Verordnung), legt fest, dass derjenige Staat für die Antragsprüfung eines Asylantrags zuständig ist, der die wichtigste Rolle bei der Einreise des Antragstellers in die EU gespielt hat. Dabei soll ein Frühwarnsystem eingeführt werden, um auf Krisen und erhöhte Zahlen Geflüchteter besser reagieren zu können. Darüber hinaus sollen eine Reihe von Bestimmungen zum Schutz von Antragstellern gewährleistet werden, wie beispielsweise die Möglichkeit zur Einlegung von Rechtsmitteln zur Aussetzung der Überstellung.⁴

Darüber hinaus wurde mit der Eurodac-Verordnung die Datenerfassung und Gestaltung einer Datenbank für Geflüchtete mit Erfassung von Fingerabdrücken beschlossen.

Dieser erste Ansatz zur Harmonisierung legte zwar wichtige Grundsteine, konnte die zentralen Herausforderungen jedoch nicht lösen. So waren viele der Vorgaben zu vage oder konnten nicht konkretisiert werden, sodass die Asylprozesse in den einzelnen Mitgliedsstaaten nach wie vor sehr unterschiedlich sind. Vor allem bestehen große Unterschiede zwischen den nationalen Schutzquoten, in der Festlegung „sicherer“ Herkunftsstaaten oder in Unterbringungs- und Verfahrensstandards. Im Zuge des Stockholmer Programms von 2010 bis 2014 kam es zumindest zu einer Verbesserung des materiellen Flüchtlingschutzes, indem die Anerkennungsrichtlinie um den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung erweitert wurde.

Inzwischen haben einige Staaten der Europäischen Union, wie Ungarn, Österreich oder Italien, die Aufnahme von weiteren Geflüchteten komplett untersagt. Obwohl hierbei ein Bruch mit den europäischen Verordnungen vorliegt, wenden die Staaten ihr Recht auf eine nationale Autonomie an. Konsens auf europäischer Ebene ist es, Geflüchtete gar nicht erst an die Grenzen der Europäischen Union kommen zu lassen und stattdessen Verträge mit Drittstaaten außerhalb der EU zu schließen, um die Zuwanderung Geflüchteter zu stoppen. In diesen „kontrollierten Zentren“ soll zukünftig über das Recht auf Asyl in Europa entschieden werden und somit eine irreguläre Migration nach Europa verhindert werden.⁵

Zudem wird der europäische Grenzschutz Frontex zunehmend verstärkt, um „irreguläre Migration“ zu stoppen. Dazu wird ein Konzept zur „Ausschiffung“ erstellt. Dies bedeutet, dass Geflüchtete, die den Seeweg über das Mittelmeer gewählt haben, zukünftig aus Seenot gerettet und in eines der kontrollierten Zentren zurückgeführt werden. Es entsteht somit faktisch die „Festung Europa“, die eine Abschottung Europas vorsieht.

4 Ebd.

5 Europäische Kommission 2018