

Brüssel, 6.10.2020

Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum

To provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded

<https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/> (Alle unterzeichnenden Organisationen können dem Originaltext entnommen werden.)

Asyl- und Migrationspakt der EU-Kommission: Um einen Neuanfang zu ermöglichen und Fehler der Vergangenheit zu vermeiden, muss Bedenkliches geändert und Positives ausgeweitet werden

Das Bekenntnis zu einem menschlicheren Schutzansatz und die Betonung der Tatsache, dass Migration notwendig und positiv für Europa ist, mit der die Europäische Kommission den Pakt zu Migration und Asyl auf den Weg gebracht hat, ist zu begrüßen. Allerdings spiegelt sich diese Rhetorik nur spärlich in den entsprechenden Vorschlägen wider. Anstatt mit den Fehlern des bisherigen EU-Ansatzes zu brechen und einen echten Neuanfang zu bieten, läuft der Pakt Gefahr, den Fokus auf Auslagerung, Abschreckung, Abschottung und Rückführung noch zu verschärfen.

Statt automatischer Verantwortungsteilung bringt der Pakt ein noch komplizierteres Dublin-System und „Abschiebungspatenschaften“

Statt einer grundlegenden Reform des sog. Dublinsystems bleibt es im Wesentlichen bei der Zuständigkeit des Ersteinreisestaates für das Asylverfahren. Zwar gibt es einige Verbesserungen, z.B. bei der Definition des Familienbegriffes oder in Form einer neuen Zuständigkeit des Mitgliedstaates, in dem der*die Asylsuchende in der Vergangenheit ein Diplom oder einen anderen Abschluss erworben hat. Dies wird aber kaum zu maßgeblichen Veränderungen bei der Praxis der Mitgliedstaaten führen, per se den Ersteinreisestaat als zuständig zu betrachten.

Solidarität bei der Aufnahme von Schutzsuchenden soll dann nach einem extrem komplizierten Verfahren erfolgen, welches im Falle der Seenotrettung oder „erhöhten Migrationsdrucks“ in Kraft gesetzt wird. Es bleibt zu befürchten, dass dieses Verfahren in der Praxis kaum durchsetzbar sein wird und es im Wesentlichen bei den endlosen Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten bleiben wird, die wir bereits zu gut kennen.

Statt der Umverteilung (Relocation) Schutzsuchender soll zwischenstaatliche Solidarität auch durch die Übernahme von „Abschiebungspatenschaften“ ausgeübt werden können. Damit wird suggeriert, dass die Rückführung abgelehnter Schutzsuchender genauso wichtig sei wie die Aufnahme und Durchführung des Asylverfahrens. Wie in diesem Kontext die Rechte der Betroffenen garantiert werden sollen, bleibt vollkommen unklar.

Der Pakt beinhaltet die Ausweitung von Grenzverfahren und Inhaftierung

Der Pakt schlägt die Ausweitung von Grenzverfahren vor und wird zu vermehrter Inhaftierung und Freiheitsbeschränkungen an den Außengrenzen führen. So soll es z.B. ein beschleunigtes Asylverfahren an der Grenze für Staatsangehörige von Herkunftsstaaten gelten, für die die EU-weite Anerkennungsquote unter 20% liegt. Im Falle der Ablehnung des Schutzgesuchs soll sich dann ein Rückführungsverfahren ebenfalls direkt an der Grenze anschließen. Und schließlich soll die sog. „Sichere-Drittstaatenregelung“ ausgeweitet werden, wonach Asylsuchende direkt von der Grenze - ohne Durchführung eines

Asylverfahrens in Europa - z.B. in einen Transitstaat zurückgeführt werden sollen (Idee des EU-Türkei-Deals).

Dies beruht auf zwei fehlerhaften Annahmen - dass die Mehrheit der in Europa ankommenden Menschen keinen Schutzbedarf hat und dass die Beurteilung von Asylanträgen einfach und schnell erfolgen kann. Beides ist falsch. Faire und rechtsstaatliche Asylverfahren brauchen Zeit – das zeigt auch das Beispiel des niederländischen Asylverfahrens, das immer wieder als Beispiel für ein schnelles Grenzverfahren herangezogen wird. Auch hier liegt die Durchschnittsdauer bei über einem Jahr. Eine Betrachtung der Erst- und Berufungsentscheidungen in der gesamten EU zeigt außerdem, dass die meisten Menschen, die in den letzten drei Jahren in Europa Asyl beantragt haben, eine Art Schutzstatus erhalten haben. Der Vorschlag wird effektiv zu zwei Standards für Asylverfahren führen, die weitgehend durch das Herkunftsland der betreffenden Person bestimmt werden. Dies untergräbt das individuelle Recht auf Asyl und wird dazu führen, dass mehr Menschen einem zweitklassigen Verfahren unterzogen werden.

Der Vorschlag nimmt Menschen außerdem die Möglichkeit, aus anderen Gründen als Asyl eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten und wird voraussichtlich eine bis zu sechsmonatige Haft an den EU-Grenzen nach sich ziehen - maximal zwölf Wochen für das Asylverfahren und weitere zwölf Wochen im Falle eines Rückführungsverfahrens. Der Grundsatz, dass Gewahrsam nur als letztes Mittel im Rahmen von Grenzverfahren angewendet werden sollte, wird so unterlaufen. Der Ansatz ähnelt dem Hotspot-Ansatz auf den griechischen Inseln und schränkt den Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung und -vertretung ein.

Positiv ist, dass unbegleitete Minderjährige sowie Familien mit Kindern unter 12 Jahren nicht in das Grenzverfahren kommen sollen. Warum hier aber nicht alle Kinder gemäß der Definition der UN-Kinderrechtskonvention (also alle unter 18 Jahren) vom Grenzverfahren ausgeschlossen werden sollen, erschließt sich nicht.

Der Pakt gestattet das Abweichen von wichtigen Schutzbestimmungen in Krisensituationen

Die verfahrensrechtliche Unfairness wird in Situationen noch größer, in denen ein Mitgliedstaat geltend machen kann, dass er der "Ausnahmesituation eines Massenzustroms" oder der Gefahr einer solchen Situation gegenübersteht.

In diesem Fall wird der Anwendungsbereich des verpflichtenden Grenzverfahrens massiv auf alle Personen ausgeweitet, die aus Ländern kommen, in denen die durchschnittliche EU-Anerkennungsquote unter 75% liegt. Sowohl das Asylverfahren an der Grenze als auch das Rückführungsverfahren an der Grenze kann um weitere acht Wochen, also auf jeweils fünf Monate verlängert werden, wodurch sich die Höchstdauer des Grenzaufenthalts auf zehn Monate verlängert. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten die Registrierung von Asylanträgen für vier Wochen bis zu maximal drei Monaten aussetzen. Wenn wochenlang kein Antrag registriert wird, besteht die Gefahr, dass Menschen inhaftiert werden, gegen das Refoulementverbot verstoßen wird und die Vorgaben der Aufnahmerichtlinie nicht erfüllt werden.

Screening an der Grenze: Risiken und Chancen

Die Kommission schlägt ein "Screening vor der Einreise" für alle Personen vor, die irregulär an den EU-Grenzen ankommen, auch nach der Ausschiffung nach Such- und Rettungsaktionen. Das Screening-Verfahren umfasst Sicherheits- und Gesundheitsüberprüfungen sowie die Registrierung biometrischer Daten. Auch die Feststellung besonderer Vulnerabilität kann hier bereits erfasst werden, eine systematische

Erfassung besonderer Bedarfe ist jedoch nicht vorgesehen. Dieses Verfahren kann bis zu 10 Tage dauern und sollte so nah wie möglich an der Grenze durchgeführt werden. Der Zugang zu Informationen und Beratung einschließlich des Zugangs zu einem Anwalt und des Rechts, die Entscheidung anzufechten sowie zum Schutz der Privatsphäre und der erhobenen Daten ist vollkommen unklar. Wie während des gesamten Grenzverfahrens soll auch hier – wie beim deutschen Flughafenverfahren – die Fiktion der Nichteinreise gelten.

Begrüßenswert ist das vorgeschlagene unabhängige Monitoring von Grundrechten an der Grenze. Um sicherzustellen, dass dieser Mechanismus Rechtsverletzungen an der Grenze auch wirklich erfasst - einschließlich der anhaltenden Anwendung von Push-backs und Sammelabschiebungen - muss er über das Screening-Verfahren hinaus ausgeweitet werden, unabhängig von staatlichen Behörden sein und unabhängige Organisationen wie NGOs einbeziehen.

Rückkehr und Abschiebung dominieren den Pakt

Das vorrangige Ziel des Paktes ist klar: eine Erhöhung der Zahl der Menschen, die aus Europa zurückgeführt oder abgeschoben werden. Die Schaffung der Rolle eines Rückführungskoordinators innerhalb der Kommission und eines stellvertretenden Exekutivdirektors von FRONTEX für Rückführungen ohne die Einführung einer entsprechenden Position für Schutzstandards oder Relocation verdeutlichen die Priorität dieses Aspekts.

Die Rückkehr ist ein anerkannter Teil der Migrationspolitik, und die Unterstützung einer Rückkehr in Würde, bei der die freiwillige Rückkehr, der Zugang zu Rückkehrberatung und die Unterstützung bei der Wiedereingliederung im Vordergrund stehen, ist wichtig. Investitionen in die Rückkehr sind jedoch nicht die Antwort auf die systematische Nichteinhaltung von Asylstandards in den EU-Mitgliedstaaten.

Verhältnis zu Drittstaaten: weiterhin unrealistische Vorschläge mit dem Risiko, Menschenrechte zu untergraben

Die Versuche, die Verantwortung für Asyl aus der EU auszulagern und Entwicklungshilfe, Visaregelungen und andere Instrumente zu missbrauchen, um Drittländer zur Zusammenarbeit bei Migrationskontroll- und Rückübernahmeabkommen zu drängen, werden fortgesetzt. Dies birgt nicht nur die Gefahr, den selbst gesetzten Entwicklungsprinzipien zu widersprechen, sondern auch das internationale Ansehen zu untergraben, indem Misstrauen und Feindseligkeit von und zwischen Drittstaaten erzeugt werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass der Rückgriff auf informelle Abkommen und Sicherheitskooperationen zur Migrationskontrolle mit Ländern wie Libyen oder der Türkei Menschenrechtsverletzungen ermöglicht, repressive Regierungen ermutigt und zu größerer Instabilität führt.

Fehlende Ambitionen bei sicheren und legalen Wegen nach Europa

Die Gelegenheit zu signalisieren, dass die EU bereit ist, international ihren Teil zur Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz beizutragen, wurde verpasst. Statt ein ehrgeiziges Ziel für das Resettlement von Flüchtlingen vorzuschlagen, hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten lediglich aufgefordert, mehr zu tun – und hat die Zusagen der Mitgliedstaaten für das Jahr 2020 in ein Zweijahresprogramm umgewandelt, was zu einem verlorenen Jahr für das Resettlement in der EU geführt hat.

Die Anerkennung der Notwendigkeit, mehr Arbeitsmigration über alle Qualifikationsniveaus hinweg zu ermöglichen, ist zu begrüßen, aber die Bedeutung der Arbeitsmigration für die

europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften spiegelt sich nicht in den damit verbundenen Vorschlägen und Maßnahmen wider.

Die Unterstützung von Seenotrettungsaktionen muss verstärkt werden

Auf die humanitäre Tragödie im Mittelmeer gibt es noch immer keine adäquate europäische Antwort, z.B. durch von der EU finanzierte und geleitete Seenotrettungsaktionen. Zwar sind die Seenotrettung und die Ausschiffung in allen einschlägigen Reformvorschlägen enthalten, womit immerhin anerkannt wird, dass es eine anhaltende humanitäre Krise gibt. Anstatt aber darauf einzugehen, wie die Mitgliedstaaten die Rettung auf See behindern und endlich die Arbeit von zivilen Seenotrettungsorganisationen zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, die Sicherheitsstandards auf Schiffen und die Kommunikation mit zivilen Akteuren zu überwachen. Auch wenn es begrüßenswert ist, dass die Kommission der Kriminalisierung ziviler Seenotrettung entgegengetreten will, reicht dies nicht aus, da mittlerweile auch andere humanitäre Hilfsangebote von NGOs wie die Ausgabe von Essen, Unterkunft oder Beratung zum Gegenstand von Kriminalisierung und Einschränkungen sind.

Positive Entwicklungen beim Thema Integration

Die vorgeschlagenen Änderungen, die es Flüchtlingen ermöglichen würden, nach drei Jahren eine Daueraufenthaltserlaubnis zu erlangen und das Recht auf Freizügigkeit und Arbeit in anderen Mitgliedstaaten stärken würden, sind positiv. Darüber hinaus wird die Überarbeitung des Aktionsplans für Inklusion und Integration und die Einrichtung einer Expertengruppe begrüßt, die die Meinung von Migrant*innen sammeln soll, um die EU-Politik zu beraten.

Wie es weiter geht

Die Vorstellung der Kommissionsvorschläge ist der Auftakt zu weiteren voraussichtlich zähen und konfliktreichen Verhandlungen über die europäische Asyl- und Migrationspolitik. Dies entlässt die Mitgliedstaaten aber nicht aus ihrer Verantwortung, das aktuell gültige europäische Asylrecht sowie das Völkerrecht anzuwenden.

Dies erfordert ein sofortiges Handeln der politischen Entscheidungsträger der EU, einschließlich der Mitgliedstaaten:

- Bestehende Standards im Hinblick auf das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen müssen umgesetzt werden, Verstöße aufgedeckt und sanktioniert werden;
- Leben auf See muss gerettet, Such- und Rettungskapazitäten sichergestellt werden, eine zeitnahe Ausschiffung und Umverteilung in andere Mitgliedstaaten muss ermöglicht werden;
- Ad-hoc-Maßnahmen zur Solidarität und Zustimmung weiterer Mitgliedstaaten zur Umverteilung von Schutzsuchenden müssen weiter voran getrieben werden

Für die anstehenden Verhandlungen des Paktes empfehlen wir:

- **die obligatorische Anwendung von Asyl- oder Rückführungsverfahren an den Grenzen abzulehnen: Es handelt sich um Verfahren unterhalb bestehender Standards, die die Garantien für Antragsteller*innen verringern, zu mehr Haft führen und den derzeitigen Mangel an Solidarität in Europa noch verschärfen, indem sie den Mitgliedstaaten an der Außengrenze mehr Verantwortung übertragen;**
- **migrationsbezogene Haft zu beenden und die Inhaftierung von Kindern in diesem Kontext zu verbieten;**

- eine Neujustierung der Reformvorschläge mit dem Fokus auf dem Ausbau der Asyl- und Menschenrechtsstandards – und nicht auf der Rückkehr;
- eine grundlegende Reform des Dublin-Systems unter Abschaffung des Ersteinreisepinzips, um einen sinnvollen und vorhersehbaren Solidaritätsmechanismus einzuführen;
- die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, in Krisensituationen Ausnahmen von der Registrierung Asylsuchender und der Bearbeitung von Asylanträgen, einzuschränken;
- sicherzustellen, dass während des Screeningverfahrens Informationen gewährt, Zugang zu Anwält*innen garantiert, die besonderen medizinischen und sonstigen Bedarfe entdeckt und berücksichtigt werden sowie Bedenken hinsichtlich der Registrierung und der gemeinsamen Nutzung biometrischer Daten ausgeräumt werden;
- sicherzustellen, dass der Monitoring-Mechanismus an der Grenze alle Menschenrechtsverletzungen an der Grenze umfasst (und nicht auf das Screeningverfahren beschränkt wird), unabhängig von staatlichen Organisationen und gut ausgestattet ist;
- der Versuchung zu widerstehen, Entwicklungshilfe, Handel, Investitionen, Visaregeln, Sicherheitskooperationen und andere Politikbereiche und Fördermittel einzusetzen, um Drittländer zur Zusammenarbeit bei eng definierten Zielen der EU-Migrationskontrolle zu drängen;
- die langfristigen Auswirkungen der ausgelagerten EU-Migrationspolitik auf die Bereiche Friedenssicherung, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte zu evaluieren;
- die erhebliche Ausweitung sicherer und legaler Zugangswege nach Europa durch den ambitionierten Ausbau von Resettlementplätzen, die Erweiterung der Möglichkeiten legaler Einreise für Schutzsuchende sowie für die legale Migration zum Arbeiten und Studieren in Europa;
- die Kriminalisierung und sonstige Behinderung ziviler Seenotrettung und sonstiger ziviler Unterstützungsangebote zu beenden;
- die Einrichtung einer von der EU finanzierten und geleiteten Such- und Rettungsoperation im Mittelmeer.