EUROPA 16.01.2024 | Daniel Thym

Viel vor, wenig dahinter

Die Reform der EU-Asylpolitik wird die Versprechen nicht halten können. Lange Verfahren und eine freiwillige Verteilung werden weiterhin fortbestehen.

Schwarz-Weiß-Bilder prägen häufig die Asylpolitik. So wurde der europäische Asylkompromiss von links als „Ausverkauf der Menschenrechte“ und von rechts als unzureichend für den „Kampf gegen illegale Migration“ kritisiert. Die Wahrheit liegt jedoch wie immer dazwischen. Wenn die politische Mitte in Deutschland von den Grünen bis zur CSU die Deutungshoheit über die Asylpolitik zurückgewinnen will, muss sie den notwendigen Ausgleich zwischen den Extremen selbstbewusst als richtigen Weg verkaufen. In Brüssel gelang das zwar auf dem Papier. Dennoch wird die sogenannte „europäische Lösung“ die vollmundigen Versprechen nicht einlösen können.

Das liegt nicht daran, dass die Brüsseler Einigung zu großzügig oder zu restriktiv wäre. Der Kompromiss verschärft viele Regeln gegenüber dem Status quo, bleibt jedoch dem Asylrecht und den Menschenrechten vollumfänglich verpflichtet. Das Problem liegt woanders: Während der achtjährigen Kompromisssuche verstrickten sich die Akteure in einem hochkomplizierten Dickicht von Regeln und Ausnahmen. Dabei setzten sie weiterhin auf langwierige Einzelfallprüfungen, die selbst in den Asylzielstaaten in der Mitte und im Norden des Kontinents lange dauern, in der geografischen Peripherie an den Außengrenzen jedoch ein Rezept für Dysfunktionalität sind.

Die große Gefahr besteht darin, dass die viel gepriesene europäische Lösung die selbstgesteckten Ziele in den Augen der Bevölkerung verfehlt. Dieser Eindruck könnte sich leider sehr schnell festsetzen. Denn kurzfristig ändert die Reform gar nichts. Die wichtigsten Rechtsakte greifen erst ab 2026 und auch danach werden lange Verfahren und Vollzugsdefizite vielerorts fortbestehen. Vor ein paar Jahren hätte die europäische Einigung eine Trendwende einleiten können, wenn die Mitgliedstaaten die Umsetzung forciert und Brüssel anfängliche Defizite nachgebessert hätte.

Dafür fehlt nun jedoch nicht nur die Zeit, sondern vermutlich auch die

Bereitschaft. Acht Jahre kräftezehrender Verhandlungen haben viele Akteure erschöpft und eine neue Reformrunde dürfte es so schnell nicht geben. Rechtsbrüche wie Pushbacks werden vermutlich fortgesetzt. Vor allem jedoch werden die Regierungen und die EU-Institutionen noch stärker als bisher mit Nachbarländern wie Marokko, Tunesien, Libyen und der Türkei kooperieren, damit diese potentielle Asylantragstellende davon abhalten, das EU-Territorium zu erreichen, um von den hiesigen Gesetzen zu profitieren.

Es bleibt bei der europäischen Tradition extensiver Einzelfallprüfungen.

Wenn es kein Asylrecht gäbe, müssten die meisten Asylantragstellenden kurzerhand zurückgewiesen werden, weil sie die gesetzlichen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen. Sie dürfen nur deshalb die Grenzlinie in die EU überqueren, damit ein Asylverfahren durchgeführt wird. Der Gedanke von Grenzverfahren beziehungsweise Transitzonen ist daher einleuchtend, weil schließlich erst geprüft werden muss, ob ein Asylgrund vorliegt oder nicht. Rechtmäßig ist der Aufenthalt erst nach der Anerkennung. Tatsächlich gibt es Grenzverfahren europaweit schon heute – auch am Frankfurter Flughafen, welche das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligt hat.

Künftig sollen Grenzverfahren in der EU jedoch länger dauern und mehr Personen erfassen, nämlich alle Angehörigen von Ländern mit einer Anerkennungsquote von weniger als 20 Prozent. Dafür müssen die Mitgliedstaaten zusammen 30 000 Plätze verpflichtend bereitstellen, auch wenn sie freiwillig jederzeit mehr vorsehen können. Beides zusammen wird absehbar bewirken, dass auch künftig viele Personen nicht unter das Grenzverfahren fallen. Sie reisen sofort ein und besitzen damit eine faktische Reisefreiheit, was praktisch dazu führt, dass viele nach Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich oder in die Niederlande weiterziehen.

Im Grenzverfahren dagegen schränkt die „Fiktion der Nichteinreise“ die Bewegungsfreiheit ein, auch ohne förmliche Haftanordnung. Juristisch betrachtet ist das kompliziert und umstritten. Fest steht jedoch, dass alle Schutzvorgaben der EU-Gesetze und die Menschenrechte auch bei einer fingierten Nichteinreise gelten. Außerdem endet das Grenzverfahren automatisch nach einer Höchstfrist von situationsabhängig zwölf bis maximal 22 Wochen, wenn das Asylverfahren unter Einschluss des Rechtsschutzes bis dahin nicht beendet ist. Deutschland schafft das zwar

für die wenigen Fälle am Frankfurter Flughafen, nicht jedoch für größere Personenzahlen, für die Behörden- und Gerichtsverfahren deutlich länger dauern.

Den Höchstfristen hätten man unter Umständen sogar entsprechen können, wenn das Europäische Parlament und der Rat die Asylverfahren deutlich entschlackt hätten. Das machen die Rechtsakte jedoch allenfalls im Ansatz. Es bleibt bei der europäischen Tradition extensiver Einzelfallprüfungen, die seit 20 Jahren immer mehr Verfahrensschritte umfassen, die zwar ihren guten rechtsstaatlichen Zweck haben, im Ergebnis jedoch schnelle und faire Verfahren illusorisch machen. Es ist daher eher unrealistisch anzunehmen, dass die Höchstfristen praktisch funktionieren.

Die „Ursünde" des europäischen Asylrechts ist das Dublin-System.

Das Fazit überkomplexer Verfahren gilt auch für das neue deutsche Lieblingsprojekt: die Auslagerung der Asylverfahren in sichere Drittstaaten. Die verpflichtenden EU-Vorgaben sind flexibler als bisher, errichten aber weiterhin ein enges Korsett. Es bleibt beim sogenannten Verbindungskriterium, wonach eine Person nur in Länder außerhalb der EU überstellt werden darf, zu denen eine Beziehung besteht. Hierfür soll jedoch offenbar gemäß den Wünschen des EU-Parlaments nicht einmal ein Transit ausreichen. In jedem Falle wäre es künftig unmöglich, eine Person, die über Libyen einreist, in das benachbarte Tunesien zurückzubringen, geschweige denn Asylverfahren nach Ruanda oder Ghana auszulagern.

Außerdem soll der Rechtsschutz gegen die Verbringung in sichere Drittstaaten aufschiebende Wirkung haben, anstatt dass es – wie von den meisten Regierungen gefordert – ausreicht, wenn ein Gericht in einem Eilverfahren seine Zustimmung erteilt. Ein Gericht hätte demnach zwar beide Modelle eingeschaltet, nun wird jedoch die scheinbar technische Vorgabe einer Hauptsacheentscheidung praktisch dazu führen, dass meistens mehrere Monate vergehen, bevor jemand überhaupt in einen sicheren Drittstaat zurückgeführt werden kann. Eine Umsetzung ausgelagerter Asylverfahren verlangt daher realistischerweise, die künftige Asylverfahrensverordnung in den nächsten Jahren erneut zu ändern. Theoretisch könnte das schnell gehen, das letzte Mal dauerte es jedoch acht Jahre.

Die „Ursünde“ des europäischen Asylrechts ist das Dublin-System, das die Zuständigkeit für Asylanträge regelt. Dieses umfasst mehr als das oft erwähnte Ersteinreisekriterium, wonach häufig die Außengrenzstaaten wie Italien oder Griechenland einen Asylantrag prüfen müssen. Zugleich erlaubt das EU-Asylrecht nämlich mehrfache Asylanträge und setzt nach einer irregulären Sekundärmigration auf reaktive Überstellungsverfahren, die jedoch meistens scheitern. Ganz konkret folgt hieraus, dass eine Person, die unerlaubt nach Deutschland weiterreist, hierzulande ein zweites Asylverfahren bekommt, wenn etwa Italien sie nicht zurücknimmt.

Freiwillige Verteilungsmechanismen sind in den letzten Jahren eigentlich immer gescheitert.

Im Schengen-Raum kann das nicht funktionieren. Ein großer Schwachpunkt der nun beschlossenen Kommissionsvorschläge aus dem Jahr 2020 war von Anfang an, die Grundstrukturen der bisherigen Dublin-Verordnung beibehalten zu haben. Gewiss werden nun die Verfahren gestrafft und der Rechtsschutz eingeschränkt. Es bleibt aber dabei, dass in dem nur scheinbar „Gemeinsamen“ Europäischen Asylsystem (GEAS) jede Person mehrfach Asyl beantragen kann und das Ergebnis der formal illegalen Sekundärmigration nachträglich sehr häufig legalisiert wird.

Sicherlich, die Kommission hatte 2020 keine realistische Alternative, als am Status quo festzuhalten. Der erste Aufschlag für die aktuelle Reform war 2016 viel ambitionierter gewesen und die damalige Große Koalition in Deutschland unterstützte ihn aktiv. Mehrfache Asylanträge sollten abgeschafft werden und stattdessen immer nur ein Mitgliedstaat prinzipiell auf Dauer für jeden Asylantrag zuständig sein. Diese Lösung setzte freilich voraus, dass die Mitgliedstaaten sich auf eine halbwegs solidarische Verteilung einigen, da Italien, Griechenland und Spanien nie einer Reform zugestimmt hätten, bei der sie in den meisten Fällen dauerhaft zuständig sind.

Diese Verteilung scheiterte jedoch – nicht nur weil Ungarn und die damalige polnische Regierung sich kategorisch weigerten, an einer Quote mitzuwirken. Auch viele andere Mitgliedstaaten, die faktisch kaum aufgesucht werden, duckten sich weg. Das bekräftigt die nun beschlossene Reform, die zwar eine „verbindliche“ Solidarität vorsieht, diese jedoch so wachsweich definiert, dass zahlreiche Beiträge möglich sind. Es bleibt: Die aktive Aufnahme von Schutzberechtigten ist vollkommen freiwillig.

Derartige freiwillige Verteilungsmechanismen sind in den letzten Jahren eigentlich immer gescheitert. Außer Deutschland beteiligte sich selten ein Land in nennenswertem Umfang. Es wird sich zeigen, ob das in Zukunft besser funktionieren wird. Die jüngere Vergangenheit stimmt jedoch skeptisch. Falls es gelingen sollte, dann aufgrund eines einfachen Tauschgeschäfts: Deutschland und andere Länder übernehmen freiwillig Menschen, dafür stellen Italien, Griechenland und Spanien mehr Plätze für das Grenzverfahren bereit. Wenn dazu dann noch faire und schnelle Verfahren gelingen, fällt das Fazit in ein paar Jahren vielleicht doch positiv aus. Falls nicht, werden immer mehr Länder das EU-Recht entweder brechen oder die Länder südlich des Mittelmeers davon überzeugen, die Menschen von der Einreise abzuhalten.



Daniel Thym
Konstanz

Dr. Daniel Thym ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz. Zudem ist er seit 2019 Stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration und Vorsitzender des Beirats für Forschungsmigration beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.