

Kämpfe ums Recht

Neue Entwicklungen im europäischen Flüchtlings- und Grenzschutzrecht

Matthias Lehnert

Abstract The struggle for and against migration in the european context is not least reflected in the written law and its interpretation of authorities and courts. This also can be shown by the recent reform program of the common european asylum system. On the one hand different progressive improvements can be stated for example in the reform of the Qualification Directive, the Asylum Procedure Directive, the Reception Directive. On the other hand the abolition or a real reform of the Dublin system could not be enforced. Especially the reform of the Eurodac regulation and the amendments of the border regulation norms are, in addition to that, legalizing a strong criminalization and illegalization of migration and migrants. Besides the objective of really harmonizing the European Asylum Policy is still very far away as lots of norms are still giving a wide leeway to the member states by executing the european standards.

Die Kämpfe um das europäische Migrations- und Grenzregime spiegeln sich nicht zuletzt im geschriebenen Recht und seiner Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte wider. Emanzipatorische Forderungen und Interessen von und für Migrant_innen werden nicht selten in menschenrechtliche Postulate gekleidet und finden auf diesem Wege Eingang in juristische Regelungen und Gerichtsentscheidungen. Andererseits bedienen sich auch die relevanten politischen Akteur_innen des Rechts, wenn sie unerwünschte Migration bekämpfen wollen. Schließlich ist auch die Illegalisierung von Migration und von Migrant_innen ein konstitutives Element der Herstellung von rechtsstaatlicher Normalität.

Das europäische Flüchtlingsrecht als ein wesentlicher Teilbereich des europäischen Migrationsrechts und die Regulierung des Grenzschutzes können zwar als tendenziell repressiv, aber sollten dennoch nicht vorschnell als monolithisches Abschottungsregime verstanden werden. Tatsächlich finden sich in den aktuellen europarechtlichen Bestimmungen über die Anerkennung von Flüchtlingen und zum Umgang mit Flüchtlingen innerhalb Europas sowie an den Außengrenzen auch fortschrittliche Passagen — etwa im Vergleich zum deutschen Recht. Allein die Existenz des Flüchtlingsrechts bringt zum Ausdruck, dass das Bleiberecht von Menschen, die erzwungenermaßen ihren Herkunftsort verlassen haben, unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich wie politisch gewollt ist. Nichtsdestotrotz ist der rassistische Umgang mit Migrant_innen in und vor Europa nicht allein das Ergebnis von rechtswidrigen Praktiken: Schließlich ist auch rechtlich keine ‚Willkommenskultur‘ für geflüchtete Menschen vorgesehen.

Diese Tendenzen offenbaren sich auch beim Blick auf die jüngsten Reformen des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS), die nach fünfjährigen Verhandlungen im vergangenen Jahr ihren Abschluss gefunden haben. Während sich in den Änderungen der *Qualifikationsrichtlinie* (QRL),¹ der *Asylverfahrensrichtlinie* (VfRL),² der *Aufnahmerichtlinie* (AufnahmeRL)³ wie auch der Dublin III-Verordnung (Dublin III-VO)⁴ vereinzelte Verbesserungen zugunsten von Migrant_innen feststellen lassen, überwiegen die negativen Seiten. Auch den Neuerungen des Grenzschutzrechts liegt nur eine scheinbare Akzeptanz menschenrechtlicher Forderungen zugrunde: Tatsächlich wird durch die neue *Verordnung zur Sicherung der Seegrenzen* (Seeaußengrenzen-VO)⁵ eine menschenrechtswidrige Praxis in Recht gegossen.

Im Folgenden soll ein Überblick über diese jüngsten Reformen des europäischen Flüchtlings- und Grenzschutzrechts gegeben und unter Zugrundelegung der alten Rechtslage und der deutschen Rechtspraxis erörtert werden,⁶ inwiefern die

¹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011, ABl. EU vom 20.12.2011, Nr. L 337/9.

² Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013, ABl. EU vom 29.06.2013, Nr. L 180/60.

³ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013, ABl. EU vom 29.06.2013, Nr. L 180/96.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013, ABl. EU vom 29.06.2013, Nr. L 180/31.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 656/2014 des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments vom 14.05.2014, ABl. EU vom 27.06.2014, Nr. L 189/93.

⁶ Die Ausführungen zum deutschen Recht befinden sich auf dem Stand von Oktober 2014. Gesetzesänderungen, die danach in Kraft getreten sind, konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

rechtlichen Änderungen zu Verbesserungen oder zu verstärkten Restriktionen zulasten von Migrant_innen führen oder führen können.

Reform der Qualifikationsrichtlinie

Wenn über die Rechte von Flüchtlingen in Europa diskutiert wird, sollte zunächst ein Blick auf die QRL geworfen werden, die erstmals 2003 beschlossen⁷ und bereits 2011 einer Reform unterzogen wurde.⁸ Denn diese Richtlinie definiert, wer als Flüchtling in Europa anerkannt werden muss, wer also einen Anspruch auf internationalen Schutz hat. Daneben formuliert die QRL das Recht des sogenannten subsidiären Schutzes, also des Schutzes von Menschen, die zwar nicht von einer Verfolgung wegen eines bestimmten Merkmals bedroht sind, aber bei einer Rückkehr in ihren Herkunftsstaat anderweitige Menschenrechtsverletzungen befürchten müssen. Zugleich macht die QRL Vorgaben zu der Frage, welche Rechte sich an eine Anerkennung im Aufenthaltsstaat knüpfen müssen.

Maßgeblicher Ausgangspunkt der Richtlinie war und ist das Schutzkonzept der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) von 1951 und die damit zusammenhängenden Auslegungen und Debatten des Flüchtlingsbegriffs im internationalen Recht. Damit einher geht ein tendenziell engeres Verständnis von Gründen, die eine Schutzbedürftigkeit nach sich ziehen, demzufolge grundsätzlich nur ‚schwere‘ Verletzungen von Menschenrechten anerkannt werden, während hingegen insbesondere soziale und ökonomische Aspekte im rechtlichen Diskurs eher vereinzelt — bei besonders schwerwiegender Missachtung sozialer Rechte — und in der Rechtspraxis gar nicht als legitime Einwanderungsgründe Beachtung finden. Die Trennung zwischen ‚richtigen Flüchtlingen‘ und ‚Wirtschaftsflüchtlingen‘, wie sie auch in der medien-öffentlichen Debatte getroffen wird, ist also rechtlich fundiert. Andererseits hat sich die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs seit Bestehen der GFK immer wieder weiterentwickelt. Die Ausweitungen des geschützten Personenkreises haben — wenngleich mit einigen problematischen Details — auch Eingang in die erste wie auch zweite Version der QRL gefunden und damit nicht zuletzt im deutschen Recht zu spürbaren Veränderungen geführt: So ist es der QRL zu verdanken, dass — anders als in der jahrzehntelangen deutschen Rechtsprechung — nunmehr auch hierzulande eine Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure sowie eine geschlechtsspezifische Verfolgung als

⁷ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004, ABl. EU vom 30.09.2004, Nr. L 304/12.

⁸ S.o.: Fn. 1. Die Umsetzungsfrist endete am 31. Dezember 2013.

schutzbedürftig anerkannt werden müssen. Auch führen Urteile des *Europäischen Gerichtshof* (EuGH) zum Flüchtlingsbegriff nach der QRL immer wieder zu Fortentwicklungen gegenüber konservativen Ansichten deutscher Gerichte — wie zuletzt bei der Frage, ob es eine_r Antragsteller_in zuzumuten ist, auf die Offenlegung ihrer_seiner sexuellen Orientierung zu verzichten.⁹

In der Reform der QRL von 2011 wird im Wesentlichen am Flüchtlingsbegriff der Vorgängerversion festgehalten. Demnach ist gemäß der Artikel 1 ff. der QRL Flüchtling, wem eine staatliche Maßnahme droht, die an einen Verfolgungsgrund anknüpft, eine „schwere Menschenrechtsverletzung“ — etwa in Form gravierender physischer Gewalt oder diskriminierender Behandlung — darstellt und von einem verfolgungsmächtigen Akteur ausgeht, ohne dass ein schutzbietender Akteur oder landesinterner Schutz zur Verfügung stehen. Zudem darf kein Ausschlussgrund — zum Beispiel die Begehung einer schweren nicht-politischen Straftat oder eines Kriegsverbrechens — gegeben sein.

Problematisch ist allerdings zunächst, dass nur Menschen geschützt sind, die aus einem Staat außerhalb der EU stammen — womit sogleich die sehr zweifelhafte Prämisse formuliert wird, dass es innerhalb Europas keine schützenswerte Verfolgung geben kann. Ebenso problematisch ist die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes durch den Vorrang des internen Schutzes gegenüber dem Schutz in Europa. Die Schutzmöglichkeiten wurden hier geringfügig erweitert, insofern nunmehr einerseits erforderlich ist, dass sich die Person in dem jeweiligen Gebiet tatsächlich langfristig und zumutbar niederlassen kann und nicht nur das schlichte Überleben gesichert ist, und andererseits die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichtet werden, bei einer Prüfung Informationen des UN-Flüchtlingshochkommissariats und anderer relevanter Organisationen einzuholen.

Demgegenüber hat die Reform nochmals zu einer Ausweitung oder jedenfalls Klarstellung der Frage geführt, was unter dem Verfolgungsmerkmal der „sozialen Gruppe“ zu verstehen ist: Während in der Vorgängerregelung geschlechtsspezifische Aspekte der Verfolgung zwar bei einer Entscheidung zugrunde gelegt werden sollten, aber allein noch keinen Verfolgungsgrund darstellten, heißt es nunmehr, dass Gender-Aspekte wie auch die Geschlechtsidentität in jedem Fall „angemessen berücksichtigt“ werden müssen.¹⁰

Die Rechte, die sich an eine Anerkennung als Flüchtling knüpfen, wurden in der Reform dagegen nur geringfügig geändert. Erwähnenswert ist vor allem, dass

⁹ EuGH, Urteil vom 7. November 2013, X, Y, Z gegen Minister voor Immigratie en Asiel, Rs. C-199/12, C-200/12, C-201/12.

¹⁰ Vgl. Art. 10 Abs. 1 QRL.

die Mitgliedstaaten den anerkannten Personen nunmehr Schulungsmaßnahmen zur beruflichen Weiterqualifizierung und Beratungsleistungen der Arbeitsverwaltungen gewähren müssen, wenn solche Maßnahmen auch für die einheimischen Staatsangehörigen zur Verfügung stehen. Bedeutender ist die Reform für diejenigen Menschen, die als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt worden sind. Diesbezüglich hat eine weitreichende, wenn auch nicht völlige, Angleichung der Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten stattgefunden, wie sie im Übrigen auch dem sonstigen Reformpaket des Europäischen Asylsystems zugrunde liegt und auch in der Dublin-III-VO, der VfRL und der AufnahmeRL festzustellen ist. In der QRL wurde insbesondere der Zugang zu Beschäftigung für subsidiär Schutzberechtigte erweitert: Während bislang nach der alten Version der Richtlinie noch die Berücksichtigung des nationalen Arbeitsmarktes und eine entsprechende Vorrangprüfung zugunsten von Inländer_innen zulässig waren, muss den Anerkannten von nun an sofort und ohne Beschränkung jegliche Arbeit erlaubt werden. Auch dürfen die Gesundheitsleistungen nicht mehr nur auf Kernleistungen beschränkt werden. Indem hingegen beim Familiennachzug die Richtlinie nur sehr unzureichende Vorgaben macht, bleibt es für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin sehr kompliziert, ihre Familienangehörigen aus dem Ausland nachziehen zu lassen. Dies macht sich nicht zuletzt im deutschen Recht und derzeit vor allem in der Praxis für Menschen aus Syrien bemerkbar, denen ein Nachzug nur in Ausnahmefällen und nur dann gewährt wird, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist.¹¹

Die grundsätzliche Angleichung der Behandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten hat noch eine weitere Konsequenz für das deutsche Verfahren: Da Anträge auf subsidiären Schutz verfahrensrechtlich als Asylanträge klassifiziert werden,¹² ist das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* für die Bearbeitung zuständig. Die Antragsteller_innen können damit zugleich im Bundesgebiet verteilt werden. Eine Ablehnung des Antrags führt dazu, dass anderweitige Aufenthaltserlaubnisse nur dann gewährt werden (können), wenn ein Anspruch besteht, nicht hingegen dann, wenn das Gesetz der Ausländerbehörde ein Ermessen zugesteht.¹³ Dies bedeutet zum Beispiel, dass eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme eines Studiums oder einer Beschäftigung nicht mehr beantragt werden kann, wenn vorher ein humanitärer Schutzantrag abgelehnt wurde.

¹¹ Vgl. § 29 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 25 Abs. 2 S. 1 2. Var. Aufenthaltsgesetz.

¹² § 13 Abs. 1 i.V.m. § 4 Asylverfahrensgesetz.

¹³ Vgl. § 10 Abs. 3 AufenthG. Dies gilt nicht, wenn rein nationale Abschiebeverbote in Rede stehen.

Reform der Asylverfahrensrichtlinie

Während die QRL den Begriff des Flüchtlings und dessen materiellen Rechtsstatus nach seiner Anerkennung bestimmt, sind in der VfRL für die Mitgliedstaaten Mindestvorgaben vorgesehen, nach denen das Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und der subsidiären Schutzberechtigung ausgestaltet werden soll. Die erste Version der Richtlinie stammt von 2005,¹⁴ die Reform wurde 2013 beschlossen.¹⁵

Die Regelungen der alten Fassung der VfRL waren ganz besonders stark vom Einfluss der deutschen Regierung geprägt, die das — damals wie heute — sehr eingeschränkte Asylverfahrenssystem deutscher Prägung auf die europäische Ebene übertragen — oder jedenfalls ihr eigenes System nicht aufweichen — wollte und sich bei den Verhandlungen zur Erstfassung der Richtlinie 2005 auch weitgehend durchsetzen konnte. Dies schlägt sich nicht zuletzt in der Anwendung der Konzepte der ‚sicheren Drittstaaten‘ und der ‚sicheren Herkunftsländer‘ nach dem Vorbild der Regulierung des deutschen Asylgrundrechts als auch in den Möglichkeiten zu beschleunigten Verfahren nieder, die auf das Flughafenverfahren gemünzt sind. Die *Europäische Kommission* hat demgegenüber in der Vergangenheit — jedenfalls in Teilen — eine eher liberale Position eingenommen, mehrfach die Unterschiede in den mitgliedstaatlichen Verfahren kritisiert und 2009 einen Reformvorschlag mit mehreren Verbesserungen zugunsten von Migrant_innen beim Zugang und der Durchführung des Verfahrens vorgelegt. Dieser konnte sich allerdings nur sehr vereinzelt durchsetzen, auch weil die deutsche Regierung erneut erheblichen Widerstand geleistet hat. Stattdessen zeichnet sich nun auch die reformierte Fassung der VfRL dadurch aus, dass sie an den kritikwürdigsten Punkten festhält: neben den Konzepten der ‚sicheren Drittstaaten‘, der ‚sicheren Herkunftsländer‘ sowie der Möglichkeit zu beschleunigten Verfahren unter anderem an der Ausnahme vom Bleiberecht, wenn eine Person einen Folgeantrag stellt oder wenn der_die Antragsteller_in wegen eines Strafverfahrens — etwa auf Grundlage eines europäischen Haftbefehls — an einen anderen Staat der EU ausgeliefert werden soll.

Im Übrigen formuliert die VfRL zwar einige sinnvolle Grundsätze, lässt aber regelmäßig Ausnahmen zu und damit den Staaten freie Hand: So ist etwa nunmehr der Grundsatz verankert, dass das Verfahren innerhalb von sechs Monaten durchgeführt werden muss — allerdings mit zahlreichen Ausnahme- und vor allem Ausdehnungsmöglichkeiten um bis zu neun Monate, etwa wenn sich in

¹⁴ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005, ABl. EU vom 13.12.2005, Nr. L 326/13.

¹⁵ S.o.: Fn. 2. Die Umsetzungsfrist endet am 20. Juli 2015.

„tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen ergeben“.¹⁶ Auch soll das Personal der zuständigen Behörden an sich hinreichend geschult sein — allerdings mit der Ausnahme, dass bei einer großen Zahl gleichzeitig eingehender Anträge auf ungeschulte Mitarbeiter_innen anderer Behörden zurückgegriffen werden kann. Weiterhin werden überhaupt keine Anforderungen an die Qualifikation der Dolmetscher_innen gestellt, was nicht zuletzt in der deutschen Praxis ein erhebliches Problem darstellt und zu starken Verfälschungen und gar Widersprüchen im Protokoll führen kann, die dann eine Ablehnung zur Folge haben. Auch soll es eine kostenlose Rechtsberatung und -vertretung geben. Allerdings kann diese von den konkreten Erfolgsaussichten abhängig gemacht werden, was nicht zuletzt dann sehr problematisch ist, wenn die Grundlage der Entscheidung und damit auch einer ersten gerichtlichen Überprüfung — etwa in Deutschland beim Prozesskostenhilfverfahren ohne eine vorherige mündliche Anhörung — fehlerhaft ist. Zudem bringt das Prozesskostenhilferecht das Problem mit sich, dass die anwaltliche Vertretung bereits für den Prozesskostenhilfeantrag ohne die sichere Aussicht auf eine staatliche Unterstützung eine fundierte Klagebegründung liefern muss.

Durch die Reform der VfRL sind die Möglichkeiten, ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen, nochmals ausgeweitet worden: Dies ist zum einen dann möglich, wenn die Person illegal eingereist ist und es „ohne stichhaltigen Grund versäumt hat, zum angesichts der Umstände seiner Einreise frühestmöglichen Zeitpunkt“¹⁷ einen Antrag zu stellen; zum anderen „wenn es aufgrund der Ankunft einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an der Grenze oder in Transitzonen“ nicht möglich ist, das übliche Verfahren anzuwenden. Hiermit wird nicht nur die illegale Einreise faktisch sanktioniert, sondern es werden auch Schnellverfahren, insbesondere durch Grenzstaaten, legitimiert.

Reform der Aufnahmerichtlinie

Die wohl brisanteste Reform betrifft die AufnahmeRL, welche 2003 in einer ersten Version beschlossen¹⁸ und 2013 reformiert wurde.¹⁹ Diese sieht Regelungen für die Lebensbedingungen und die Unterbringung von Menschen während des Verfahrens vor.

¹⁶ Art. 31 Abs. 1 Abs. 3 S. 3 VfRL.

¹⁷ Art. 31 Abs. 8 h) VfRL.

¹⁸ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003, ABl. EU vom 02.03.2003, Nr. L 31/18.

¹⁹ S.o.: Fn. 3. Die Umsetzungsfrist endet am 20. Juli 2015.

Die Reform ging ebenso auf die Auffassung der Kommission zurück, dass die ursprüngliche Version noch nicht hinreichend zu einer Angleichung der Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten geführt habe. Brisant ist die Reform allerdings aus einem anderen Grund: So werden nunmehr Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Inhaftierung von Asylsuchenden zulässig sein soll. Dabei wird zwar zunächst betont, dass eine Person nicht allein wegen eines Schutzantrags inhaftiert und im Einzelfall immer die Erforderlichkeit einer Inhaftnahme geprüft werden soll. Die aufgelisteten Gründe sind dann allerdings sehr weitreichend: So können die Mitgliedstaaten eine Person zur Identitätsfeststellung inhaftieren, was mangels Papieren bei einer Flucht keine Seltenheit ist. Ebenso flüchtlingsfeindlich ist der statuierte Haftgrund für den Fall, dass über die Rechtmäßigkeit der Einreise entschieden werden soll: So werden vorgeblich illegal eingereiste Flüchtlinge sanktioniert, wenngleich es im Regelfall keine legale Einreisemöglichkeit für sie gibt. Weitere Haftgründe sind eine vorgelegene Fluchtgefahr, die regelmäßig unterstellt werden kann, der Vorwurf, dass ein Schutzantrag aus der Abschiebehaft nur gestellt wurde, um eine Rückkehrmaßnahme zu unterlaufen, sowie der Anfangstatbestand einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Daneben wird klargestellt, dass eine Inhaftnahme auch in Verfahren nach der Dublin-VO zulässig ist.

Die Regelung über die Inhaftierung firmiert unter dem Anspruch, die weitreichenden Inhaftierungen in den Mitgliedstaaten zu regulieren, zu harmonisieren und einzuschränken und damit grund- und menschenrechtswidrige Inhaftnahmen zu unterbinden. Tatsächlich handelt es sich bei der Neuregelung um das Eingeständnis einer verbreiteten und sehr repressiven Praxis. Auch wird hierdurch die bisher existierende Praxis legitimiert, dass Flüchtlinge sanktioniert und eingesperrt werden (können). Dabei enthalten die aufgeführten Gründe keinerlei wirkliche Einschränkung, vielmehr können auf Grundlage der neuen Richtlinie fast alle Asylsuchende in Europa inhaftiert werden. Selbst bei den sogenannten „besonders schutzbedürftigen Personen“ sollen Inhaftierungen zwar nur im absoluten Ausnahmefall vorgenommen werden, jedoch darf auch diese Personengruppe grundsätzlich inhaftiert werden, was auch Minderjährige und selbst unbegleitete Minderjährige miteinschließt.

Die Inhaftierung darf nach der AufnahmeRL im Grundsatz nur in gesonderten Hafteinrichtungen getrennt von Strafgefangenen erfolgen. Dieses Trennungsgesetz gilt dann, wenn in dem Mitgliedstaat eine solch gesonderte Einrichtung besteht. Im deutschen Kontext wurde diese Vorgabe wiederholt mit dem Hinweis darauf umgangen, dass zwar im gesamten Bundesgebiet, nicht aber in dem jeweiligen Bundesland, eine spezielle Haftanstalt existiert. Diese formale, indes sehr fragwürdige Argumentation hat der EuGH jüngst in Bezug auf die

Rückführungsrichtlinie, welche die gleiche Regelung enthält, für rechtswidrig erklärt.²⁰

Die Vorschriften in der reformierten AufnahmeRL über die Behandlung von besonders schutzbedürftigen Personen lassen davon abgesehen einen gewissen Fortschritt erkennen: So werden zu dieser Personengruppe nunmehr auch Opfer von Menschenhandel und Opfer von weiblicher Genitalbeschneidung sowie Menschen mit schweren körperlichen und psychischen Erkrankungen gezählt. Sodann heißt es, dass die Mitgliedstaaten die Beurteilung, ob eine solche besondere Schutzbedürftigkeit vorliegt, in das mitgliedstaatliche Verfahren einbeziehen sollen. Daraus folgt eine Prüfungspflicht für jeden Einzelfall, es fehlt aber an konkreten Vorgaben insbesondere dazu, wie die Prüfung genau aussehen und inwiefern geschultes Fachpersonal beteiligt werden soll, da die Mitgliedstaaten aus Kostengründen keine allzu engen Vorschriften auferlegt bekommen wollten.

Ebenfalls oberflächlich verbessert wurde der Arbeitsmarktzugang, der nunmehr Asylsuchenden nicht mehr erst nach einem Jahr, sondern bereits nach neun Monaten gewährt werden muss. Den Mitgliedstaaten verbleibt derweil — im Gegensatz zum Fall anerkannt subsidiär Schutzberechtigter nach der neuen QRL — die Möglichkeit einer Vorrangprüfung gegenüber anderen Personengruppen, insbesondere gegenüber den eigenen Staatsangehörigen. Dies ist im deutschen Recht vier Jahre lang möglich und führt zu einer erheblichen Einschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, nicht zuletzt wegen des aufwendigen Verfahrens für die Arbeitgeber_innen.

Schließlich ist auch hier vorgesehen, dass die Antragsteller_innen einen Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung haben sollen, wenn in ihre Rechte aus der Richtlinie eingegriffen wird — allerdings auch dies nur im Grundsatz, denn auch hier kann die Unentgeltlichkeit von den Erfolgsaussichten abhängig gemacht werden.

Dublin III-Verordnung

Die Richtlinien zur Harmonisierung des internationalen Schutzes, des Asylverfahrens und der Aufnahme von Flüchtlingen während des Verfahrens haben nur sehr bedingt zu einheitlichen Zuständen geführt: Die Anerkennungszahlen weichen teils sehr erheblich voneinander ab und der Umgang mit Asylsuchenden ist in einigen Staaten desolat. Dies liegt zum Einen daran, dass die genannten

²⁰ EuGH, Urt. vom 17.07.2014, C-473/13, C-514/13 und C-474/13.

Richtlinien teils sehr offene und interpretationsbedürftige Vorgaben machen. Zudem ist aber vor allem die Praxis vielerorts weder mit den Richtlinien noch mit den Grund- und Menschenrechten vereinbar, wie zahlreiche NGO-Berichte zeigen (vgl. exemplarisch Hristova u.a. 2014 sowie Apostolova/Fiedler/Hristova in diesem Heft; Bordermonitoring.eu e.V. 2012a, 2012b, 2013; Pro Asyl 2012a, 2012b).

Insbesondere aus diesem Grund ist das prominenteste und zugleich am meisten umkämpfte Feld des europäischen Flüchtlingsrechts das so genannte Dublin-System: Demnach dürfen Menschen aus außereuropäischen Staaten nur in jeweils einem Mitgliedstaat einen Asylantrag stellen — im Regelfall in dem Staat, den die Person zuerst betreten hat. Die in der Vergangenheit maßgebliche Dublin II-VO stammt aus dem Jahre 2003,²¹ die VO wurde 2013 reformiert und wird als Dublin III-VO bezeichnet.²²

Das Dublin-System ist seit jeher mit erheblichen Widerständen konfrontiert, zuallererst durch die Migrant_innen selbst, die in andere Staaten weiterwandern und das Zuständigkeitssystem nicht akzeptieren — wegen der besagten Missstände vor allem in den südeuropäischen Staaten, oder weil sie schlicht aus familiären oder anderen Gründen in einem anderen Staat als dem zuständigen Staat leben wollen. Diese Weiterwanderung und die Skandalisierung des Systems durch NGO-Berichte²³ — zum Beispiel über die miserablen Zustände in Griechenland, Ungarn, Malta oder Italien — haben durchaus einiges bewirkt: Viele nationale Gerichte sowie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR)²⁴ und der EuGH²⁵ haben Abschiebungen nach Griechenland als menschenrechtswidrig bzw. das dortige Aufnahmesystem als systemisch mangelhaft erklärt und dadurch das System teilweise unterminiert. Immer wieder werden auch Abschiebungen in andere Staaten durch Gerichte für menschenrechtswidrig erklärt.²⁶ Die verbreitete Kritik hat zu großen Reformdebatten geführt: seitens NGOs, aber auch im wissenschaftlichen und institutionellen Rahmen (vgl. etwa Council of the European Union 2011; Marx 2012: 108 ff.). Zwar stand weder die Einrichtung eines dem deutschen Recht vergleichbaren Umverteilungssystems oder einer finanziellen Umverteilung noch die Abschaffung des Systems

²¹ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.02.2003, ABl. EU vom 25.2.2003, Nr. L 50/1.

²² S.o.: Fn. 4. Die Dublin III-VO trat am 01.01.2014 in Kraft.

²³ Vgl. hierzu die weiter oben exemplarisch genannten Berichte.

²⁴ EGMR, Urteil vom 21.01.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09.

²⁵ EuGH, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10, C-493/10.

²⁶ Vgl. exemplarisch aus jüngster Zeit: VG Hannover, Beschluss vom 24.07.2014 – 4 B 9719/14 (zu Italien); VG Sigmaringen, Beschluss vom 14.07.2014 – A 1 K 254/14 (zu Ungarn).

zugunsten einer Wahlfreiheit für Flüchtlinge zu irgendeinem Zeitpunkt im Raum. Die Kommission schlug jedoch die Einführung eines sogenannten „Aussetzungsmechanismus“ vor, wonach die Überstellungen in einen Staat für ein halbes Jahr ausgesetzt werden können, wenn festgestellt wird, dass — wie etwa ab 2007 in Griechenland — das Aufnahme- und Verfahrenssystem völlig kollabiert sind. Die Mitgliedstaaten — und Deutschland in erster Linie — konnten indes auch eine solche Reform nicht akzeptieren. So verblieb in der neuen Fassung nur noch die Einrichtung des voraussichtlich sehr ineffektiven *Early Warning Systems*: Wenn gravierende Mängel in einem Staat festgestellt werden, sollen mithilfe des Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO) ein Aktionsplan erarbeitet und Empfehlungen ausgesprochen werden, ohne dass ein Mechanismus zur Durchsetzung etabliert wird.

Verpflichtungen gegenüber den anderen Staaten, in die Migrant_innen weiterwandern, enthält die Dublin III-VO nur sehr begrenzt: Als Reaktion auf das besagte Urteil des EuGH zur Unzulässigkeit von Rückschiebungen nach Griechenland soll eine Überstellung ausgesetzt werden, wenn in dem Zielstaat menschenrechtswidrige Zustände herrschen — was keine strukturelle Neuerung ist, denn an sich waren menschenrechtswidrige Abschiebungen auch schon bis dato verboten. Im Übrigen sind die Zuständigkeitskriterien im Wesentlichen unverändert geblieben. Die wohl weitreichendste Änderung betrifft hier die Zuständigkeit bei illegaler Einreise: Die Zuständigkeit des betreffenden Staates, in den der_die Migrant_in zunächst illegal eingereist ist, endet nämlich nunmehr nach zwölf Monaten, wenn sich der_die Antragsteller_in fünf Monate ununterbrochen in einem anderen Staat aufgehalten hat. Schwierig wird hierbei freilich der Nachweis eines ununterbrochenen Aufenthaltes.

Daneben wurden einige Verfahrensvorschriften zugunsten der Antragsteller_innen geändert: So müssen diese detaillierter als bislang über das Dublin-Verfahren informiert werden, und es soll eine Anhörung stattfinden. Außerdem wurden die Rechte von unbegleiteten Minderjährigen — die Altersgrenze liegt hierbei nunmehr ausdrücklich bei 18 Jahren — gestärkt, indem ihnen ein_e qualifizierte_r Vertreter_in zur Seite gestellt wird und die Mitgliedstaaten stärker als bislang bei der Suche nach Familienangehörigen kooperieren sollen.

Außerdem soll nunmehr im Fall einer Ablehnung mangels Zuständigkeit — wenn also ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist — ein schriftlicher Bescheid mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt werden, was direkte Zurückweisungen an der Grenze, wie etwa bislang von Deutschland praktiziert, unmöglich macht. Denn nun muss für die Erteilung des Bescheids eine vorläufige Einreise gewährt

werden. Schließlich sind einige Fristen für das Überstellungsverfahren neu geregelt worden: Während es für ein Wiederaufnahmeersuchen an den vorgeblich zuständigen Staat bis dato keine Fristen gab, muss der Aufenthaltsstaat von nun an spätestens zwei Monate nach Registrierung des Antragstellers im Eurodac-System und ansonsten innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung den anderen Staat anrufen. Da der Aufenthaltsstaat sonst selbst das Verfahren übernehmen muss, wird dies zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen und — anders als bisher — jahrelangen Rechtsunsicherheiten vorbeugen.

Ebenso brisant wie in der Aufnahmerichtlinie ist die Regulierung des Haftregimes durch die Reform der Dublin-VO: Eine Inhaftnahme ist demnach dann im Dublin-Verfahren möglich, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, was wiederum eine Offenheit für weitreichende Inhaftierungen beinhaltet.

Schließlich wurde für alle Betroffenen — und dies auch als Reaktion auf die menschenrechtlich fundierte Kritik am System und die damit einhergehenden Gerichtsurteile auch vieler deutscher Verwaltungsgerichte — der Rechtsschutz gestärkt: Zwingend muss von nun an die Überstellung vorläufig ausgesetzt werden, wenn die Person gerichtlich dagegen vorgehen will. Die VO lässt den Mitgliedstaaten hier allerdings einen Spielraum: So kann eine Klage zu einer automatischen Aussetzung führen, möglich ist aber auch die weniger rechtsschutzfreundliche Variante, dass ein gesonderter Antrag auf Aussetzung gestellt werden muss. Deutschland hat die letztgenannte Variante gewählt, sodass jetzt zwar anders als bislang ein Eilrechtsschutz möglich ist, dieser aber innerhalb von einer Woche nach Zustellung des Ablehnungsbescheids beantragt werden muss.

Der detaillierten Regelung des Zuständigkeitssystems für Asylantragsteller_innen und einigen wenigen begrüßenswerten Änderungen in der Dublin III-VO steht ein großer Bereich gegenüber, der weiterhin weder durch das Dublin-System noch durch das europäische Flüchtlingsrecht insgesamt geregelt wird: der Umgang mit Menschen, die als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte in einem Mitgliedstaat der EU anerkannt sind, aber in einen anderen Staat weiter wandern, etwa weil in dem ursprünglichen Aufenthaltsstaat keine sozialen Sicherungssysteme bestehen und kein annähernd menschenwürdiges Leben möglich ist. In Italien sind formell Anerkannte etwa zu einem großen Teil obdachlos. Dennoch dürfen sie sich nur bis zu drei Monaten in einem anderen Mitgliedsstaat aufhalten und haben dort auch kein Anrecht auf Sozialleistungen. Durch die Dublin-Reform ist dieses Problem nochmals verschärft worden: Indem die VO jetzt auch für Anträge auf subsidiären Schutz gilt, sind andersherum Menschen, deren Antrag

auf subsidiären Schutz bewilligt wurde, nicht mehr von der Dublin-VO umfasst, wenn sie in einem anderen Staat einen Asylantrag stellen: Sie können sich bei einer Ablehnung des Antrags in dem zweiten Staat nicht auf den Ablauf der Überstellungsfristen nach der Dublin III-VO berufen, sondern stattdessen noch über Jahre hinweg etwa abgeschoben werden. So kann etwa Deutschland diejenigen Personen, die in Polen oder Italien eine Aufenthaltserlaubnis wegen subsidiären Schutzes erhalten haben, aufgrund der sicheren Drittstaaten-Regelung — soweit der Zielstaat die Rückübernahme akzeptiert oder im Zuge eines bilateralen Abkommens dazu verpflichtet ist — abschieben, ohne an die Überstellungsfristen gebunden zu sein.

Dieser Komplex ist nicht zuletzt durch die *Lampedusa in Hamburg*-Bewegung und die Proteste am Oranienplatz in Berlin nochmals besonders sichtbar geworden. Dieser aktive Widerstand schlägt sich auch im rechtlichen Diskurs nieder (vgl. etwa Lehmann 2014: 4 ff.). Wenngleich zwar in den Einzelfällen und in Bezug auf die protestierenden Gruppen ein Bleiberecht etwa über § 23 AufenthG rechtlich möglich, aber politisch nicht gewollt ist, so lösen die von den Gruppen geforderten Lösungen nicht das Grundproblem, dass innerhalb der Europäischen Union keine annähernd gleichen Schutz- und Sozialstandards bestehen. Ebenso wenig rütteln sie an dem Verbot der Freizügigkeit für Anerkannte innerhalb der Europäischen Union.

Reform der Eurodac-Verordnung

Das Dublin-System beruht maßgeblich darauf, dass die Reisewege der Migrant_innen aufgezeichnet werden. Nur so kann die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates nachvollzogen und ein Überstellungsgesuch formuliert werden. Das Instrument, das die Mitgliedstaaten hierfür heranziehen, ist eine zentrale Datenbank namens Eurodac. Der Aufbau, der Umfang und die Funktionsweise der Datenbank ist in der Eurodac-VO geregelt, die im Jahre 2000 beschlossen²⁷ und ebenfalls 2013 umfassend reformiert wurde.²⁸ Inhalt der Datenbank sind — beruhend auf dem Zuständigkeitskatalog der Dublin III-VO — die biometrischen Daten von Asylantragsteller_innen und von Personen aus außereuropäischen Staaten, die illegal eine der europäischen Außengrenzen überschritten haben.

Die Reform war vor allem zwischen dem *Europäischen Rat* und zahlreichen Abgeordneten des *Europäischen Parlaments* umstritten. Dieser Konflikt, der

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 vom 11.12.2000, ABl. EG vom 15.12.2000, Nr. L 316/1.

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26.06.2013, ABl. EU vom 29.06.2013, Nr. L 180/1. Die Eurodac-VO trat am 19. Juli 2013 in Kraft und gilt ab dem 20. Juni 2015.

dazu führte, dass auch die Asylverfahrens- und die Aufnahme richtlinie sowie die Dublin III-VO nicht schon früher beschlossen wurden, entzündete sich an der weitreichenden Erweiterung der Behörden, die Zugriff auf die Daten haben. Im Endeffekt konnten sich letztlich die Mitgliedstaaten, vertreten durch den Rat, durchsetzen: Von nun an können nicht mehr nur die zuständigen Asylbehörden im Zuge der Einleitung eines Dublin-Verfahrens, sondern auch Europol und mitgliedstaatliche Sicherheitsbehörden im Zuge der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten auf die Daten zugreifen. Damit werden Flüchtlinge pauschal kriminalisiert und sind nochmals stärker als andere Bevölkerungsgruppen von Strafverfolgung bedroht. Zwar wurde die Reform daher von zahlreichen auch außerparlamentarischen Stellen als Verstoß gegen datenschutzrechtliche Mindeststandards und Freiheitsgrundrechte kritisiert. Die Regelungen sehen dennoch nur geringfügige Mechanismen vor, um einen umfassenden Datenzugriff zu verhindern: So soll jeweils eine Prüfstelle in den Mitgliedstaaten den Zugriff genehmigen, womit eine Begründung der handelnden Behörden erforderlich wird. Indes kann davon ausgegangen werden, dass eine solche Kontrolle — wie der Richtervorbehalt im Strafprozessrecht — nur marginal zu Einschränkungen führt. Andererseits ist nicht geregelt, und damit nicht ausdrücklich verboten, dass die tätigen Behörden die Daten nach einer Abfrage an andere Stellen weitergeben.

Prinzipiell können die Daten zehn Jahre nach einer Asylantragstellung und achtzehn Monate nach einer illegalen Einreise gespeichert werden. Zwar gibt es insoweit Sonderregelungen für Personen, die als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt sind: Die Anerkennung muss nämlich in der Datenbank markiert werden. Es bleibt jedoch auch in diesen Fällen bei der Datenspeicherung, was eine Weiterwanderung von Flüchtlingen erneut erschwert. Die Neuregelung hat damit zu einer Verschärfung geführt, nachdem bislang die Daten nach einer Anerkennung gesperrt, also blockiert werden mussten, wenn der anerkennende Mitgliedstaat dies übermittelt hat.

Regulierung des Grenzschutzes

Während die zahlreichen Berichte über desolate Zustände und den eklatant menschenunwürdigen Umgang mit Asylsuchenden in den südeuropäischen Staaten zu einer massiven Kritik am Dublin-System und zu einzelnen flüchtlingsfreundlichen Gerichtsurteilen beitragen konnten, haben die fast alltäglichen Meldungen von ertrunkenen Migrant_innen vor den europäischen Außengrenzen und die Dokumentation von rechtswidrigen push back-Aktionen zu einer breiten

Debatte über einen ‚mensenrechtlichen Grenzschutz‘ bzw. die Vereinbarkeit von Menschenrechten und Grenzschutz sowie die Verantwortung der europäischen Staaten für die Rettung von Flüchtlingen in Seenot geführt. Vorläufiger Höhepunkt der juristischen Auseinandersetzung war das Urteil des EGMR in der Rechtssache Hirsi et al. gegen Italien im Februar 2012.²⁹ Das Gericht kam darin zu dem Ergebnis, dass die Menschenrechte auch auf Hoher See gelten und Flüchtlinge nicht in einen anderen Staat zurückgeschoben werden dürfen, ohne dass ihr Schutzgesuch individuell geprüft wird.

Der Diskurs ist auch an den maßgeblichen Rechtsakten nicht spurlos vorüber gegangen. So wurde der *Europäischen Grenzschutzagentur Frontex* durch eine Reform der Frontex-VO von 2011³⁰ auferlegt, eine Menschenrechtsstrategie zu entwickeln (vgl. hierzu und zum Folgenden Lehnert 2014: 487 ff.). Noch im gleichen Jahr erstellte die Agentur einen Verhaltenskodex für europäische Grenzschutzbeamte_innen und richtete ein Konsultationsforum mit Vertreter_innen aus Internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen ein. Dieses hat den Auftrag, Frontex in Menschenrechtsfragen zu beraten und zu kontrollieren. Zudem wacht eine bei Frontex angestellte Menschenrechtsbeauftragte darüber, dass die Agentur ihre flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen beachtet.

Derweil sind die konkreten Regelungen für den europäischen Grenzschutz, die in jüngster Zeit beschlossen wurden, weniger auf Schutz und Rettung, als vielmehr auf Abwehr gerichtet. Dazu zählt zum einen die Eurosur-VO, die 2013 beschlossen wurde und Grundlage für das gleichnamige Überwachungssystem ist, das seit Dezember 2013 in Betrieb ist.³¹ Maßgebliche Ideengeberin war die 2005 durch den Rat der Europäischen Union angestoßene und durch Frontex begleitete Bortec-Studie (vgl. Council of the European Union 2005: 4).³² Das 340 Millionen Euro teure System soll dazu beitragen, illegale Grenzübertritte an den europäischen Außengrenzen durch effektivere Überwachungstechnologien sowie eine stärkere Vernetzung der nationalen Grenzschutzbehörden und Frontex besser sichtbar zu machen und schneller verhindern zu können. Diese Ziele sollen mittels einer verstärkten und permanenten Überwachung der Grenzen, der Anwendung einer effektivierten Überwachungstechnologie, insbesondere aber durch vermehrten Informationsaustausch und eine engere Vernetzung der

²⁹ EGMR, Urteil vom 23.02.2011, Hirsi u.a. gegen Italien, Nr. 27765/09.

³⁰ Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011, ABl. EU vom 22.11.2011, Nr. L 304/1.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2013, ABl. EU vom 06.11.2013, Nr. L 295/11.

³² Die Studie ist bis dato aus Geheimhaltungsgründen nicht veröffentlicht worden.

mitgliedstaatlichen mit der unionalen Ebene und zwischen den Drittstaaten verwirklicht werden.

Spät im Prozess der Erstellung der Eurosur-VO wurde die Maßgabe eingefügt, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über das Überwachungssystem auch Informationen über erforderliche und erfolgte Seenotrettungen liefern und Eurosur damit mittelbar zur Rettung von in Seenot geratenen Menschen beitragen soll. Da die Staaten ohnehin nach dem Völkerrecht verpflichtet sind, Rettungsmaßnahmen einzuleiten, wenn sie von einer Seenotsituation Kenntnis bekommen, ist diese zusätzliche Maßgabe jedoch irrelevant. Zumal es an einer Regelung der wirklich umstrittenen Fragen des Seerechts fehlt, nämlich welcher Staat in welcher Situation und an welchem Ort welche Maßnahmen einleiten muss — Fragen von praktischer Relevanz, wie nicht zuletzt die beständigen Konflikte etwa zwischen Italien und Malta über Rettungsverpflichtungen offenbaren.

Konkrete Vorgaben für einzelne Grenzschutzoperationen unter der Koordinierung von Frontex wurden demgegenüber in der Seeaußengrenzen-VO formuliert.³³ Diese bekennt sich zu den einschlägigen Menschen- und Flüchtlingsrechten — und formuliert sodann, wo und wie Flüchtlingsboote und -schiffe abgefangen und kontrolliert als auch wohin die abgefangenen Menschen ausgeschifft werden sollen. Die VO ersetzt die sogenannten Frontex-Leitlinien,³⁴ die 2010 als unionsrechtliches Tertiärrecht beschlossen und zwei Jahre später vom EuGH als rechtswidrig verworfen wurden, weil das *Europäische Parlament* nicht hinreichend an der Gesetzgebung beteiligt worden war.³⁵

Die Seeaußengrenzen-VO scheint zunächst stärker als ihre Vorgängerregelung auf die verbreitete menschenrechtlich fundierte Kritik an der Politik von Frontex zu reagieren. So ist vorgesehen, dass die beteiligten Einsatzkräfte vor einer Ausschiffung eines Schiffes in einen Drittstaat die dortige Lage berücksichtigen müssen, um menschenrechtswidrige Rückschiebungen zu verhindern. Zugleich sollen die betroffenen Personen über den Ort der Ausschiffung informiert und ihnen die Gelegenheit gegeben werden, „etwaige Gründe für die Annahme, dass die Ausschiffung an dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstößt, vorzubringen“³⁶ — wie es auch der EGMR in

³³ S.o.: Fn. 5. Vgl. dazu auch Lehnert (2014): 263 ff.

³⁴ Beschluss des Rates vom 26. April 2010 (2010/252/EU), ABl. EU vom 04.05.2010, Nr. L 111/20 ff.

³⁵ EuGH, Rs. C-355/10 (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union), einsehbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/>.

³⁶ Art. 4 Abs. 3 Seeaußengrenzen-VO.

dem besagten Urteil in der Rechtssache Hirsi ausdrücklich gefordert hatte.³⁷ Es mangelt jedoch in der VO wie bereits in den Frontex-Leitlinien an Vorgaben, die in ihrer Konkretetheit den flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen aus der GFK, der *Europäischen Menschenrechtskonvention* und der *EU-Grundrechtecharta* gerecht werden. Es ist zwar vorgesehen, dass die Beamt_innen menschenrechtlich geschult werden — der Umfang dieser Schulungen und die Umsetzung der vorgeblichen Kenntnisse werden jedoch nicht präzisiert. So schweigt die VO darüber, wie insbesondere eine erforderliche länderspezifische Expertise der handelnden Beamt_innen sichergestellt werden soll. Daneben können die Migrant_innen zwar, wenn nötig, Dolmetscher_innen und rechtliche Berater_innen hinzuziehen. Unklar bleibt jedoch, wie dies praktisch gewährleistet werden soll. Keine Aussagen enthält die VO schließlich darüber, wie ein effektiver Rechtsschutz gegen Rückschiebungen praktisch aussehen soll, obwohl dies durch die einschlägigen Menschenrechtskataloge vorgeschrieben ist.

Selbst fernab dieser offensichtlichen rechtlichen Lücken, ist die praktische Umsetzung unklar. Die VO sieht einerseits vor, dass Rückschiebungen in Drittstaaten grundsätzlich möglich sind, wenn ein Schiff auf Hoher See abgefangen wird, andererseits möchte sie ein flüchtlingsrechtlich einwandfreies Verfahren gewähren. Es ist jedoch kaum vorstellbar, wie auf Hoher See festgestellt werden soll, ob bei einer Rückkehr in einen anderen Staat eine Menschenrechtsverletzung droht und wie ein ausreichendes Personal an Übersetzer_innen oder Rechtsberater_innen zur Verfügung stehen kann, wenn mehr als hundert Menschen auf einem Boot aufgegriffen werden, die unterschiedliche Sprachen sprechen, aus verschiedenen Ländern und Konfliktsituationen kommen und lange Geschichten über ihre Flucht zu erzählen haben.

Insofern ist die VO vor allem die Legitimation einer Praxis, die hinlänglich bekannt ist und seit Jahren kritisiert wird (vgl. etwa Pro Asyl 2013; Human Rights Watch 2009). Damit ist sie trotz aller Lippenbekenntnisse keineswegs ein menschenrechtlicher Fortschritt, sondern im Gegenteil die rechtliche Grundlage für eine Externalisierung des europäischen Grenzschutzes.

Keine Regelungen finden sich in der VO zudem zu den Maßnahmen in Territorialgewässern von Drittstaaten, obwohl solche Operationen in der Praxis, wie zum Beispiel vor den Küsten Senegals und Mauretaniens, durchaus üblich sind. Dabei sind solche Operationen deshalb besonders problematisch, weil sie das Recht auf Ausreise, das im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte statuiert ist, verletzen können.

Konkreter als die Eurosur-VO ist die Seeaußengrenzen-VO bei den Bes-

³⁷ EGMR, Urteil vom 23.02.2011, Hirsi u.a. gegen Italien, Nr. 27765/09, Rn. 122 ff.

timmungen, wie in einer Seenotlage zu verfahren ist. Damit sind die Zuständigkeitsstreitigkeiten indes nur teilweise geklärt, da die VO eben nur dann gilt, wenn ein Schiff, das an einer Frontex-Operation beteiligt ist, von einer Seenotlage Kenntnis erlangt. Rechtlich und politisch fragwürdig sind die Regelungen über die Seenotrettungen überdies aus einem anderen Grund: So ist überaus zweifelhaft, inwiefern die EU überhaupt die Kompetenz besitzt, Maßnahmen in diesem Bereich durchzuführen. Zwar sind die beteiligten Grenzschutzbeamten_innen zweifelsohne an das einschlägige Seevölkerrecht gebunden und müssen Menschen aus einer Notlage retten. Diese Verpflichtung bedeutet jedoch nicht, dass die Kompetenzen der EU auf dem Gebiet des Grenzschutzes erweitert werden können. Zielführender wäre es, die an sich zuständigen und viel fähigeren Seenotrettungsstellen der Küstenwachen der Mitgliedstaaten zu stärken. Wie aus Berichten von Augenzeug_innen hervorgeht, fehlt es den Grenzschutz-Booten jedoch häufig an der elementarsten Ausrüstung, um eine Seenotrettung durchzuführen.

Fazit

In allen einschlägigen Rechtsakten des europäischen Flüchtlingsrechts finden sich in den Erwägungsgründen — die einer Präambel gleichen und jeweils keinen unmittelbar rechtlichen Gehalt haben — Bezugnahmen auf die relevanten Menschen- und Flüchtlingsrechte. Dies mag als Erfolg einer Menschenrechtspolitik und als Ausdruck dessen bezeichnet werden, dass keine_r der politischen Akteur_innen die Menschenrechte von Migrant_innen explizit per se in Zweifel zieht. Auch sind einzelne Regelungen, die in der jüngsten Reform des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* beschlossen wurden, durchaus der Kritik und dem Widerstand von Migrant_innen, Nichtregierungsorganisationen und Aktivist_innen sowie der daraufhin ergangenen Gerichtsurteile zu verdanken. Zu den erwähnenswerten Punkten zählen hierbei unter anderem einige Ausweitungen und Konkretisierungen bei der Definition des Flüchtlingsbegriffes und die Stärkung der Rechte von subsidiär Schutzberechtigten in der QRL, die angestrebte Beschleunigung des Verfahrens in der VfRL, geringfügige Verbesserungen beim Umgang mit besonders schutzbedürftigen Personen und beim Arbeitsmarktzugang in der AufnahmeRL sowie eine Verbesserung des Rechtsschutzes in der Dublin III-VO.

Daneben enthalten einige Regelungen vor allem in der VfRL und in der AufnahmeRL progressive Ansätze, die jedoch zumeist den Mitgliedstaaten derart weite Spielräume und Ausnahmen lassen, dass das Ziel der Richtlinien — nämlich

eine Harmonisierung des Rechts — kaum erreicht werden wird.

Fernab der Frage, ob die Grundlagen des europäischen Rechts im Umgang mit Einzelfällen tatsächlich beachtet werden, enthalten die besagten Rechtsakte des europäischen Flüchtlingsrechts im Übrigen bereits für sich zahlreiche Vorgaben, die die menschenrechtlichen Mindeststandards ausdrücklich oder implizit unterminieren. Auch die Reformen der flüchtlingsrechtlichen Richtlinien, der Dublin III-VO und der Eurodac-VO verrechtlichen tendenziell eine Politik der Illegalisierung und Kriminalisierung von Migrant_innen und eine entrechtende Auslagerung der Migrationspolitik. Besonders evident wird dies in der Legalisierung einer umfassenden Inhaftierungspraxis und dabei der Sanktionierung einer illegalen bzw. undokumentierten Einreise durch die AufnahmeRL sowie der Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens nach einem illegalen Grenzübertritt durch die VfRL. Diese Regulierungen werden flankiert durch den rechtlichen Rahmen für eine repressive Grenzschutzpolitik, welche die Einreise nach Europa für Flüchtlinge noch gefährlicher macht und sie stärker kriminalisiert, als es bereits der Fall ist.

Die menschenrechtlichen Bekenntnisse im europäischen Flüchtlingsrecht stellen sich insofern weniger als praktische Vorgabe an die handelnden Behörden denn vielmehr als Feigenblatt zur Befriedung von Kritik dar: Dies gilt sowohl für die detaillierten, aber praktisch nicht umsetzbaren, Verfahrensregelungen bezüglich des Grenzschutzes auf See als auch für das Verbot menschenrechtswidriger Abschiebungen nach der Dublin III-VO. Letzteres suggeriert zwar einen menschenrechtlichen Fortschritt, aber weder behebt es die Schwierigkeiten der juristischen Einzelfallarbeit noch stellt es das System in Frage, obwohl offensichtlich ist, dass der Umgang mit Flüchtlingen vor allem in einigen südlichen Staaten Europas derart desolat und degradierend ist, dass von Menschenwürde keine Rede sein kann. Damit erweist sich die Prämisse des Dublin-Systems, einen harmonisierten Umgang mit Flüchtlingen innerhalb der EU herstellen zu wollen, als Makulatur und reine Ideologie.

Kriminalisiert werden derweil nicht die Beamt_innen und politischen Akteur_innen, die für die Freiheitsberaubungen von Asylsuchenden und für die Toten an den Außengrenzen verantwortlich sind, sondern vielmehr diejenigen Menschen, die einen Asylantrag stellen oder die Grenzen illegal überqueren, weil es keine legalen Einreisemöglichkeiten gibt. Die Erweiterung der Zugriffsmöglichkeiten auf die Datensätze der Eurodac-Datenbank zugunsten von Sicherheitsbehörden, und damit die Stigmatisierung von Migrant_innen und Flüchtlingen als Kriminelle, bringt dabei augenscheinlich auf den Punkt, was die wesentliche Grundlage des europäischen Migrationsregimes der Gegenwart

ist: Ein institutionalisierter Rassismus, der das kodifizierte Recht als nützliche und effektive Ausgangsbasis und Legitimationsgrundlage hat.

Literatur

Bordermonitoring.eu e.V. (2012a): Malta: „Out of System“. Zur Situation von Flüchtlingen auf Malta. München. URL: <http://content.bordermonitoring.eu/Malta.2012.pdf> [29.10.14].

Bordermonitoring.eu e.V. (2012b): Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit. Bericht einer einjährigen Recherche bis Februar 2012. München. URL: http://bordermonitoring.eu/files/2013/10/Ungarn_Update_Oktober_2013.pdf [29.10.14].

Bordermonitoring.eu e.V. (Hg.) (2013): Italien: Vai Via. Zur Situation der Flüchtlinge in Italien. Ergebnisse einer einjährigen Recherche. München. URL: <http://content.bordermonitoring.eu/bm.eu--italien.2012.pdf> [29.10.14].

Council of the European Union (2005): Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean. Dokument 15744/05 vom 13. Dezember 2005. Brüssel.

Council of the European Union (2011): A process for early warning, preparedness and management of asylum crises. Interinstitutional File 2008/0243 (COD). Brüssel.

Hristova, Tsvetelina / Apostolova, Raia / Deneva, Neda / Fiedler, Mathias (2014): Trapped in Europe's Quagmire, The Situation of Asylum Seekers and Refugees in Bulgaria. URL: <http://bulgaria.bordermonitoring.eu/files/2014/07/Hristova-et.al-Trapped-in-Europes-Quagmire.pdf> [19.4.2015].

Human Rights Watch (2009): Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers. New York. URL: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web_0.pdf [24.10.14].

Lehmann, Julian (2014): Anerkennung als Hindernis: Weiterwandernde Flüchtlinge. In: Asylmagazin 2014 (1-2). 4-11.

Lehnert, Matthias (2014): Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen. Verwaltungskooperation – materielle Rechtsgrundlagen – institutionelle Kontrolle. Baden-Baden.

Marx, Reinhard (2012): Ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-VO) noch reformfähig? In: ZAR 2012 (6). 108 ff.

Pro Asyl (Hg.) (2012a): Flüchtlinge im Labyrinth. Die vergebliche Suche nach Schutz im Europäischen Dublin-System. Frankfurt a.M. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/Broschuere_Dublin_April_2012_WEB.pdf [29.10.14].

Pro Asyl (Hg.) (2012b): „I came here for peace.“ The systematic ill-treatment of migrants and refugees by state agents in Patras. Frankfurt a.M. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Fotos_Personen/Bericht_Patras-Police-Web.pdf [29.10.14].

Pro Asyl (2013): Pushed Back. Systematic Human Rights Violations against Refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish Land Border. Frankfurt a.M. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/1_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf [24.10.14].

Autor_innen

Matthias Lehnert, dr. jur., geb. 1980, hat Rechtswissenschaften in Münster und Paris studiert und mit einer Arbeit zur Europäischen Grenzschutzagentur Frontex promoviert. Er arbeitet seit mehreren Jahren in der Flüchtlings- und Migrant_innenberatung und ist seit 2014 Rechtsanwalt in einer Kanzlei für Aufenthaltsrecht in Berlin. Daneben ist er Legal Advisor beim European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) ebenfalls in Berlin.

Empfohlene Zitierweise

Matthias Lehnert (2015): *Kämpfe ums Recht*. Neue Entwicklungen im europäischen Flüchtlings- und Grenzschutzrecht. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (1). URL: <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/06.lehnert-kaempfe-ums-recht.html>.

Lizenz

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Lizenz (4.0: Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen).