

Constantin Hruschka*

Flüchtlinge als Spielball in der politischen Krise der Europäischen Union

Die Legislativvorschläge der EU-Kommission zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem aus dem Jahr 2016

1. Einleitung

Der Legislativprozess des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) war 2013 offiziell abgeschlossen und hätte bis zum Sommer 2015 von den Mitgliedstaaten umgesetzt sein müssen, da im Juli 2015 die Umsetzungsfrist für die im Juni 2013 beschlossenen Neufassungen verschiedener Richtlinien ablief. Eine weitere Rechtssetzungsphase war nicht vorgesehen, trotzdem legte die EU-Kommission im Mai und im Juli 2016 Vorschläge für Neufassungen aller einschlägigen Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vor.

Die vorgeschlagenen Neufassungen bestehender Rechtsakte umfassen die Zuständigkeit für Asylverfahren («Dublin-Verordnung»¹ und Eurodac-Verordnung²)³ und die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende («Aufnahmerichtlinie»⁴)⁵. Für das Asylverfahren sowie die Feststellung der Schutzberechtigung und den sich daraus ergebenden Status schlägt die EU-Kommission neu statt Richtlinien

(bisher «Asylverfahrensrichtlinie»⁶ und «Qualifikationsrichtlinie»⁷) Verordnungen vor.⁸ Zudem soll das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO⁹ zu einer EU-Agentur für Asylfragen ausgebaut¹⁰ und ein Gemeinsamer Rahmen für Neuansiedlungen («Resettlement») von schutzberechtigten Personen geschaffen werden¹¹. Die Kommission spricht von der «Vollendung der Reform des gemeinsamen Europäischen Asylsystems.»¹² Vorgegangen war diesen Legislativvorschlägen die am 6. April 2016 von der EU-Kommission vorgelegte Mitteilung zur «Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa,»¹³ die den Weg in eine «dritte Phase» des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgezeichnet hat.

Dieser neue gesetzgeberische Eifer wurde also ausgelöst durch die (fälschlicherweise) sogenannte «Flüchtlingskrise» des zweiten Halbjahres 2015.¹⁴ Mit diesen Neuvorschlägen sollen die im politischen Raum der Mitgliedstaaten diskutierten «Lösungen» nunmehr auf gesetzgeberischer Ebene umgesetzt werden. Entsprechend hatte auch der Prozess, der zu den neuen Legislativvorschlägen geführt hat, ein politisch vorgegebenes Tempo, das einer seriösen Auswertung der einzelnen Evaluationen der Rechtsakte jedenfalls nicht förderlich war.¹⁵ Auf der praktischen Ebene wurde die Erarbeitung der Vorschläge durch eine Vielzahl an mitgliedstaatlichen Massnahmen

⁶ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. 2013 L 180, 60.

⁷ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. 2011 L 337, 9 (Neufassung).

⁸ Vgl. COM(2016) 466 final (Qualifikation) und 467 final (Asylverfahren) vom 13. Juli 2016.

⁹ Gegründet auf Basis der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

¹⁰ COM(2016) 271 final vom 4. Mai 2016.

¹¹ COM(2016) 468 final vom 13. Juli 2016.

¹² Vgl. den Titel der am 13. Juli 2016 anlässlich des zweiten Legislativvorschlagspakets herausgegebenen Medienmitteilung: EU-Kommission, Vollendung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: eine effiziente, faire und humane Asylpolitik, Dok. IP/16/2433 vom 13. Juli 2016 (verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_de.htm, zuletzt besucht am 23. Juli 2016).

¹³ COM(2016) 197 final vom 6. April 2016.

¹⁴ Die vorgeschlagenen legislativen und praktischen Massnahmen sind bei der EU-Kommission alle unter dem Titel «Managing the refugee crisis» auf der Webseite verfügbar (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm, zuletzt besucht am 23. Juli 2016).

¹⁵ Vgl. dazu zu diesem Aspekt des Legislativvorschlags zur Neufassung der Dublin-III-Verordnung auch den Blogbeitrag des Verfassers: Dublin ist tot! Lang lebe Dublin! (verfügbar unter: <http://fluechtlingsforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin/>, zuletzt besucht am 23. Juli 2016).

* Leiter Protection bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und Lehrbeauftragter für Europäisches Asylrecht an der Universität Bielefeld (Deutschland).

¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. 2013 L 180, 31 (Dublin-III-Verordnung).

² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung), ABl. 2013 L 180, 1.

³ COM(2016) 270 final (Dublin) und 272 final (Eurodac) vom 4. Mai 2016.

⁴ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. 2013 L 180, 96.

⁵ COM(2016) 465 final vom 13. Juli 2016.

zur Kontrolle und Abwehr von irregulärer Migration begleitet, die von «Relocation»¹⁶ aus sogenannten Hotspots¹⁷ über unilaterale (meist rechtswidrige) Grenzschiessungen¹⁸ und völkerrechtlich sehr bedenkliche Ausreiseverhinderungsmassnahmen¹⁹ bis zum sogenannten «EU-Türkei-Deal»²⁰ reichten. Keine dieser Massnahmen hält bisher menschenrechtlichen Standards stand, da in der Umsetzung unter anderem das dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zugrundeliegende «Recht auf Asyl» (Art. 18 EU-Grundrechtecharta [GRC]) – verstanden als Recht auf Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren – vielfach gefährdet ist.

Der nachfolgende Beitrag fokussiert auf die Legislativvorschläge und deren zugrundeliegende Konzepte und analysiert diese kritisch, um abschliessend auf die im Titel des Beitrags aufgestellte These einzugehen.

2. Die Legislativvorschläge im Einzelnen

In ihrer Mitteilung vom 6. April 2016²¹ hat die EU-Kommission angekündigt, angesichts der «Flüchtlingskrise» die Rechtsakte des GEAS einer weiteren Überprüfung zu unterziehen und Vorschläge für Neufassungen zu machen sowie legale Wege nach Europa zu ermöglichen. Die von der Kommission in der Mitteilung genannte Hauptziele für diese quasi «dritte Phase» des GEAS sind die «Abkehr

von einem System, das aufgrund seiner Konzeption oder seiner mangelhaften Implementierung bestimmten Mitgliedstaaten unverhältnismässig viel Verantwortung aufbürdet und den unkontrollierten Zustrom irregulärer Migranten befördert, und die Hinwendung zu einem faireren System, das Drittstaatsangehörigen, die Schutz suchen oder die zur wirtschaftlichen Entwicklung der EU beitragen können, geordnete und sichere Wege in die EU bietet». Die Kommission hat in der Mitteilung fünf Prioritäten benannt, die zu diesem neuen System beitragen sollen:

- Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaates;
- Herstellung grösserer Konvergenz im EU-Asylsystem;
- Verhinderung von Sekundärbewegungen innerhalb der EU;
- ein neues Mandat für die EU-Asylagentur;
- Stärkung des Eurodac-Systems.

2.1 Zuständigkeit (Dublin und Eurodac)

In einem ersten Schritt hat die EU-Kommission hierzu im Mai 2016 eine Neufassung der Dublin-III-Verordnung²² vorgeschlagen, die – in Abkehr vom Ziel des verbesserten Schutzes der individuellen Rechte der Asylsuchenden – eine effiziente Durchführung der Verordnung durch eine einfache, sofortige Zuweisung der Zuständigkeit an einen Staat vorsieht. Dies soll vor allem durch die explizite Verpflichtung von Asylsuchenden, im Dublin-Erstkontaktstaat einen Asylantrag zu stellen, und weitergehende Verpflichtungen, sich den Behörden zur Verfügung zu halten, erreicht werden. Dadurch und durch die Abschaffung der meisten Erlöschensklauseln, die Einschränkung des Anwendungsbereichs der Ermessensklauseln auf Familienkonstellationen, die Beschränkung des Beschwerderechts auf Familienfälle und Fälle systemischer Mängel sowie die Abschaffung des verbindlichen Zuständigkeitsübergangs, wenn der nicht-zuständige Aufenthaltsstaat Anfrage- oder Überstellungsfristen nicht einhält, erhofft sich die EU-Kommission einen nachhaltigen Effizienzgewinn. Ein solcher scheint angesichts der Tatsache, dass genau das Fehlen verbindlicher Fristen und Erlöschensstatbestände als wesentlicher Faktor für die Ineffizienz des früheren Dubliner Übereinkommens festgestellt wurde, zumindest sehr fraglich.

Die Zuständigkeitskriterien sollen weitgehend unverändert bleiben, es gilt also weiter der Vorrang der Familienkriterien, die durch eine vorgeschlagene zielgerichtete Erweiterung der Familiendefinition gestärkt werden sollen. Als Ausgleich für die Beibehaltung des umstrittenen

¹⁶ Ratsbeschluss (EU) 2015/1523 vom 14. September 2015, ABl. 2015 L 239, 146, und Ratsbeschluss (EU) 2015/1601 vom 22. September 2015, ABl. 2015 L 248, 80. Im Zuge dieser Entscheidungen hat die EU-Kommission auch einen Vorschlag für die «Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen» unterbreitet, COM(2015) 450 endg., dessen Essenz sich im weiter unten behandelten Vorschlag der Kommission zur Neufassung der Dublin-III-Verordnung findet. In der Praxis funktioniert die Umsetzung bisher kaum, bis Mitte Juli konnten mit diesen Programmen gerade einmal 3056 Personen umverteilt werden (2213 aus Griechenland und 843 aus Italien), geplant waren 160.000 Umverteilungen innerhalb von zwei Jahren, vgl. zu den Zahlen den 5. Bericht über Relocation und Resettlement der EU-Kommission, COM(2016) 480 final vom 13. Juli 2016.

¹⁷ Vgl. dazu Tobias Eule, Die EU versucht, Migration mit «Hotspots» zu steuern, Fakten statt Mythen Nr. 7 vom 18. November 2015 (verfügbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/fakten-statt-mythen/07-hotspots.pdf> zuletzt besucht am 23. Juli 2016).

¹⁸ Vgl. dazu Constantin Hruschka, Grenzschiessung ohne grosse Folgen, Gastkommentar in: NZZ vom 26. April 2016 (verfügbar unter: www.nzz.ch/meinung/kommentare/asylpolitik-grenzschiessung-ohne-grosse-folgen-ld.16130 zuletzt besucht am 23. Juli 2016).

¹⁹ Vgl. dazu bspw. Nora Markard, Das Recht auf Ausreise zur See – Rechtliche Grenzen der europäischen Migrationskontrolle durch Drittstaaten, in: Archiv des Völkerrechts, 52 (2014), S. 449 ff. und Europarat, Menschenrechtskommissar, Das Recht auf Ausreise aus einem Land, CommDH/IssuePaper(2013)1 (Themenpapier verfasst von Elspeth Guild, Universität Nijmegen).

²⁰ Pressemitteilung 144/16 des Europäischen Rates vom 18. März 2016, Erklärung EU-Türkei.

²¹ Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016) 197 endg.

²² COM(2016) 270 final vom 4. Mai 2016.

Zuständigkeitskriteriums der irregulären Einreise, das aktuell in den meisten Fällen für die Zuständigkeitsbestimmung entscheidend ist, hat die EU-Kommission einen verpflichtenden Verteilungsmechanismus vorgeschlagen, wenn ein Land (gemessen an Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft) seine «Verpflichtungen» zur Aufnahme von Asylsuchenden zu mehr als 150% erfüllt hat. Dieser Mechanismus soll (vorbehaltlich der Familieneinheit, die zu gewährleisten ist) automatisch aktiviert werden und die Zuständigkeit einem anderen Land zuweisen. Der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen diesen Mechanismus ist bereits absehbar. Angesichts der fehlenden und kaum in naher Zukunft zu erwartenden praktischen Vereinheitlichung der Asylsysteme in der EU werden sich die bereits jetzt sichtbaren Gerechtigkeitsdefizite durch die Zuständigkeitsverfahren wohl eher noch akzentuieren als verschwinden. Der Neufassungsvorschlag enthält zudem einige Änderungen, die sich bereits bei der Anwendung des Dubliner Übereinkommens von 1990 oder der Dublin-II-Verordnung von 2003 als nicht praxistauglich erwiesen haben. Es ist nicht auszuschließen, dass der Vorschlag in der Praxis, sollte er in der derzeitigen Form verabschiedet werden, zu einem verstärkten Abdrängen von Asylsuchenden in den illegalen Aufenthalt führt, weil durch die nicht mehr verbindlichen Zuständigkeitswechsel und die mögliche Reduktion staatlicher Leistungen beim Aufenthalt im unzuständigen Staat, Anreize für die Mitgliedstaaten schwinden, Überstellungen tatsächlich vorzunehmen. Gleichzeitig wird für die betroffenen Personen – auch durch die Einschränkung der Ermessenklauseln und die Ausweitung auf schutzberechtigte Personen – der illegale Aufenthalt im unzuständigen Staat zur faktisch einzigen Möglichkeit des Verbleibs im «Wunsch»-Staat. Ein letzter wichtiger Punkt, der auch insgesamt die Zielrichtung des gesamten Reformpakets (siehe unten, 2.6.) aufzeigt, ist die verpflichtende Prüfung, ob die Rückführung in einen Drittstaat (ausserhalb des Dublin-Raums) möglich ist, bevor das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der Dublin-Verordnung durchgeführt wird.

Flankierend zur Reform der Dublin-Vorschriften hat die EU-Kommission auch eine Neufassung der Eurodac-Verordnung²³ vorgeschlagen, um dieses System «anzupassen und für weitere Zwecke wie die Bekämpfung irregulärer Migration, eine bessere Speicherung und Weitergabe von Fingerabdrücken oder die Erleichterung von Rückführungen zu öffnen». Die datenschutzrechtlichen Implikationen dieser Öffnung und die sich daraus ergebenden Probleme liegen klar zu Tage, so dass hier in der Umsetzung insbesondere auf eine strenge Überwachung des Zugangs zu diesen Daten und auf eine strenge Limitierung der Be- und Verarbeitungsrechte zu achten wäre.

2.2 Aufnahmebedingungen

Die Ziele der relativ geringfügigen Änderungen, die die EU-Kommission hinsichtlich der Neufassung der Aufnahmerichtlinie²⁴ vorschlägt, gehen in Richtung einer weiteren Harmonisierung der Aufnahmebedingungen, die vor allem die auslösenden Faktoren für Sekundärbewegungen reduzieren sollen und bessere Integrationsmöglichkeiten durch einen effizienteren Integrationsfokus erreichen wollen. Damit einher gehen, wie in allen vorgeschlagenen Neufassungen, umfassendere Informationsverpflichtungen für die Mitgliedstaaten. Um das Ziel der Reduzierung von Sekundärbewegungen zu erreichen, sind zusätzliche Einschränkungsmöglichkeiten bei der Bewegungsfreiheit und an die Nichtbefolgung administrativer Anweisungen oder verfahrensrechtlicher Verpflichtungen anknüpfende Sanktionen vorgesehen. Diese reichen von möglichen Wohnsitzauflagen über Leistungskürzungen auf ein Minimalniveau bis hin zu einem neuen Haftgrund bei Nichtbefolgung verfahrensrechtlicher Pflichten oder Auflagen – die allerdings von einer bestehenden Fluchtgefahr abhängig ist, also nicht als Beugehaft dienen kann oder darf. Als auf jeden Fall zu gewährende Mindestrechte bei Aufenthalt im zuständigen Staat sind im Kommissionsvorschlag der Zugang zu medizinischen Notfallbehandlungen und zu notwendigen medizinischen Heilbehandlungen von Erkrankungen inkl. schwerer psychischer Beeinträchtigungen sowie zu einem die Menschenwürde wahren Lebensstandard genannt. Bei Aufenthalt im nicht zuständigen Staat sollen diese Leistungen noch gekürzt werden können, wobei hier weitere Einschränkungen aufgrund der dann fehlenden Vereinbarkeit mit der Garantie der Menschenwürde (Art. 1) und dem Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 35) der EU-Grundrechtecharta (GRC) nur schwerlich denkbar sind.

Zur Stärkung der Rechte der Asylsuchenden soll neu explizit geregelt werden, dass auch Minderjährige in Haft das Recht auf Schulbesuch haben. Für Minderjährige soll zudem die Verpflichtung der Mitgliedstaaten geregelt werden, innerhalb von fünf Arbeitstagen einen Vormund ernennen zu müssen. Es ist weiter vorgesehen, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, dafür zu sorgen, dass Vormünder nicht durch zu viele Mündel an der effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben gehindert sind. Die Verpflichtung zur Beachtung und Identifizierung spezieller Aufnahmebedürfnisse («special reception needs») soll ebenfalls nochmals gestärkt werden unter anderem durch eine Verpflichtung zur systematischen Identifizierung solcher Bedürfnisse und die entsprechende Qualifizierung des Personals sowie Schaffung besonderer Verfahrensgarantien in diesem Bereich. Diese Entwicklungen und die vorgesehenen detaillierteren Vorschriften zur Umsetzung der Ver-

²³ COM(2016) 272 final vom 4. Mai 2016.

²⁴ COM(2016) 465 final vom 13. Juli 2016.

pflichtungen im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse bestimmter Gruppen sind sehr begrüssenswert und sollten bei einer Umsetzung dazu beitragen, dass Asylsuchende bereits am Anfang des Verfahrens bessere und gezieltere Information und Unterstützung erhalten. Zudem sollen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die effektive Bereitstellung von Aufnahmebedingungen zu einer Notfallplanung («contingency planning») verpflichtet werden, was zumindest sogenannte «Aufnahmekrisen» verkürzen sollte.

2.3 Asylverfahren

Die Ablösung der Asylverfahrensrichtlinie durch eine Asylverfahrensverordnung²⁵ soll die Verfahrensstandards verpflichtend vereinheitlichen und gleichzeitig die Verfahren einfacher, klarer und kürzer machen. Zudem sollen die Verfahrensrechte der asylsuchenden Personen durch die in der Rechtsnatur einer Verordnung liegenden höheren Verbindlichkeit²⁶ gestärkt werden. Daneben sollen strengere Regeln eingeführt werden, um einen Missbrauch des Systems zu verhindern, und die nationalen Drittstaatenregelungen vereinheitlicht werden. Unter Missbrauch des Systems werden die Einreichung offensichtlich unbegründeter Asylgesuche und Sekundärbewegungen subsumiert. Erstere sollen sanktioniert werden und für Zweitere sollen die Anreize gesenkt werden. Sekundärbewegungen sollen insbesondere durch eine erleichterte Abschreibungsmöglichkeit, wenn die Personen sich nicht für das Asylverfahren zur Verfügung halten, und die Vereinheitlichung der nunmehr direkt geltenden verpflichtenden Verfahrensstandards generell verhindert werden. Zur Verkürzung der Verfahren sollen neben den bereits geltenden Fristen für erstinstanzliche Asylverfahren auch Fristen für das Zulässigkeitsverfahren (die insbesondere die Anwendung der Regeln über sichere Drittstaaten umfassen), für die Beschwerdeeinreichung und für die erste gerichtliche Entscheidung eingeführt werden. Die praktischen Konsequenzen sind allerdings (ausser bei Verpassen der Beschwerdefrist durch die antragstellende Person) gering.

Angesichts der grossen Probleme, die sich in den mitgliedstaatlichen Asylverfahren teilweise zeigen, sind die im Kommissionsvorschlag vorgeschriebenen administrativen Vorschriften zum Zugang und die genaue Definition der Verfahrensabläufe und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als erheblicher Fortschritt zu werten. Es ergäben sich beispielsweise klar definierte Informationsverpflichtungen, die Verpflichtung, Zugang zu spezialisierter Beratung und Rechtsvertretung zu ermöglichen, sowie eine –

ausser in klar definierten Ausnahmefällen – umfassende Pflicht zur Durchführung und Protokollierung einer persönlichen Anhörung mit Übersetzung. Weiter würde das Beschwerderecht und die Regeln zur aufschiebenden Wirkung verbessert. Die speziellen Rechte von Personen mit besonderen Verfahrensrechten sollen ebenfalls erheblich gestärkt werden. So sind beispielsweise explizite Regeln für die Verfahren von unbegleiteten Minderjährigen vorgesehen, die es verbieten, das Asylverfahren vor der Bestellung einer Vertretungsperson zu beginnen. Insgesamt werden den Verfahrensgarantien für Minderjährige und insbesondere für unbegleitete Minderjährige besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Allerdings wird auch eine Beweislastumkehr bei Nichtteilnahme an medizinischen Altersbestimmungen vorgeschlagen. Im Zuge des Fokus auf eine lediglich vorübergehende Schutzgewährung und die damit verbundene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, regelmässig den gewährten Status zu überprüfen, werden auch die Verfahrensrechte von Personen in Widerrufsverfahren gestärkt. Unter anderem ist in aller Regel vor einem Widerruf eine Anhörung der betroffenen Person durchzuführen. Weniger positiv fällt das Fazit hinsichtlich der Abschreibungsmöglichkeiten aus: Korrespondierend mit den festgelegten Pflichten von Asylsuchenden im Verfahren, die die umfassende Mitwirkung bei der Registrierung und der Prüfung des Asylgesuchs sowie eine umfassende Anwesenheitspflicht beinhalten, ist bei Verletzung dieser Pflichten eine Abschreibung verpflichtend vorgesehen. Auch die Verwendung von Schnellverfahren und die Ablehnung von Asylgesuchen als offensichtlich unbegründet soll verpflichtend vorgeschrieben werden. Zudem unternimmt die EU-Kommission einen neuen Anlauf, unionsweite Listen von sicheren Dritt- und sicheren Herkunftsstaaten zu erstellen. Im Anhang zum Verordnungsvorschlag werden die West-Balkanstaaten und die Türkei als sichere Herkunftsstaaten für die erste gemeinsame EU-Liste vorgeschlagen. Rechtlich ist wohl kaum erklärbar, warum die Türkei, deren Staatsangehörige unionsweit mit einer Quote von mehr als 10% als schutzberechtigt anerkannt werden, auf diese Liste aufgenommen wurde. Das Erfordernis, dass die Sicherheit der eigenen Staatsangehörigen in Recht und Praxis gewährleistet sein muss, erfüllt die Türkei jedenfalls bisher nicht.

2.4 Schutzberechtigung und Status

Die Ziele des Vorschlags für eine Neufassung der Qualifikationsrichtlinie in eine Qualifikationsverordnung²⁷ liegen auf der Linie der anderen Vorschläge. Durch die Wahl der Form der Verordnung sollen die Standards zudem verbindlicher werden. Im Zuge des dadurch bedingten Weg-

²⁵ COM(2016) 467 final vom 13. Juli 2016.

²⁶ Im Gegensatz zu Richtlinien, die eine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erfordern, gelten Verordnungen allgemein und sind in allen Teilen verbindlich sowie unmittelbar anwendbar (vgl. Art. 288 AEUV).

²⁷ COM(2016) 466 final vom 13. Juli 2016.

falls der Klausel zur Möglichkeit, bessere Standards vorzusehen, betont die EU-Kommission in dem Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten weiter berechtigt (Anm. d. Verf.: und wohl auch menschenrechtlich verpflichtet) sind, nationalen Schutz aus humanitären Gründen zu gewähren. Die Vorschläge für die gemeinsamen Kriterien sollen eine weitere Harmonisierung und mehr Konvergenz bei den Entscheidungen sowie eine noch grössere Harmonisierung der Rechte, die schutzberechtigten Personen gewährt werden, bewirken. Zudem liegt auch bei diesem Verordnungsvorschlag ein Schwerpunkt auf der Verhinderung von Sekundärbewegungen. Durch eine Verpflichtung zur regelmässigen Überprüfung des Schutzstatus, die auch in der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung in den Fokus rückt, soll zudem gewährleistet werden, dass der internationale Schutz nur solange gewährt wird, wie seine Voraussetzungen vorliegen. Solche Massnahmen, die die Unsicherheit von Personen über ihre Bleibeperspektive stark erhöhen, sind einerseits massiv integrationshemmend, wie viele Studien belegen,²⁸ und konterkarieren somit das Ziel der Integration von schutzberechtigten Personen. Sie widersprechen für Flüchtlinge andererseits dem Recht auf eine dauerhafte Lösung, das in Art. 1 der Satzung von UNHCR vorgesehen ist. Um die schlimmsten Effekte abzumildern ist im Fall eines Widerrufs eine Karenzzeit von drei Monaten vorgesehen, die es den betroffenen Personen ermöglichen soll, ihren Aufenthalt anderweitig zu regularisieren. Die Signalwirkung des damit wegfallenden Zugangs zu einer Niederlassungsbewilligung nach spätestens fünf Jahren wird damit aber wohl kaum abgefangen werden.

Im Bereich der Anerkennungsvoraussetzungen sind im Vergleich zur bisherigen Qualifikationsrichtlinie nur wenige Änderungen vorgesehen. Rechtlich würde sicherlich die Verpflichtung der antragstellenden Personen, alle ihm oder ihr zur Verfügung stehenden Elemente für den Asylantrag darzulegen («substantiate») und die entsprechende Liste von darzulegenden Fakten, zu den grössten Divergenzen in der mitgliedstaatlichen Praxis führen. Hier findet potentiell eine Verlagerung von Darlegungslasten auf die Asylsuchenden statt, die dem auch in der EU geltenden verwaltungsrechtlichen Untersuchungsgrundsatz widerspricht. Auch der Ausschluss vom internationalen Schutzstatus bei selbstgeschaffenen Nachfluchtgründen ist flüchtlingsrechtlich sehr bedenklich und ebenfalls nicht integrationsfördernd. Zudem wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten nunmehr die Voraussetzung des Vorliegens internen Schutzes vor einer allfälligen Schutzgewährung verpflichtend prüfen müssen. Desweiteren wird die EuGH-

Rechtsprechung zu den Verfolgungsgründen «Religion» und «Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe» (Homosexualität)²⁹ und zu den Ausschlussgründen³⁰ explizit in den Vorschlag aufgenommen und unter anderem klargestellt, dass eine Diskretionserwartung zur Verfolgungsvermeidung nicht mit den europarechtlichen Vorgaben für den Flüchtlingsschutz vereinbar ist. Bei der Prüfung von Verfolgungsakteuren, internem Schutz und beim Erlöschen wegen Wegfall der Anerkennungsumstände sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Weisungen und Richtlinien der geplanten EU-Agentur für Asylfragen zu beachten. In der Praxis können sich hier Probleme mit der verpflichtend durchzuführenden Einzelfallprüfung ergeben, je nachdem welcher Natur die Weisungen sind.

Bei den Rechten, die mit dem zu gewährenden Status verbunden sind, sind auch in der vorgeschlagenen Qualifikationsverordnung umfassende Informationsverpflichtungen der Mitgliedstaaten vorgesehen. Dies soll unter anderem gewährleisten, dass die schutzberechtigten Personen über die rechtlichen Folgen des Verlassens des schutzgewährenden Staates belehrt werden. In der sogenannten Daueraufhältigenrichtlinie³¹ soll diesbezüglich vorgesehen werden, dass die Fünf-Jahresfrist nach Statusgewährung für den Zugang zur unionsweiten Freizügigkeit wieder neu zu laufen beginnt, wenn die schutzberechtigten Personen den schutzgewährenden Staat unter Nicht-Beachtung der Schengen-Regeln verlassen, insbesondere wenn sie ein neues Asylgesuch in einem anderen Staat stellen.³² Bei vielen weiteren Rechten wird der Grundsatz der Gleichbehandlung explizit betont, während gleichzeitig ein Fokus auf die Integrationsverpflichtung der schutzberechtigten Personen gelegt wird. Es sind daher im Vorschlag bestimmte durchsetzbare Verpflichtungen für die schutzberechtigten Personen, sich an Integrationsmassnahmen zu beteiligen, enthalten. Bei Nichtbeachtung können Leistungskürzungen ausgesprochen werden, die mit einem Härtefallvorbehalt versehen sind, der die Mitgliedstaaten zur Beachtung «besonderer individueller Umstände, wie Alter, Analphabetismus oder Bildungsniveau» verpflichtet.³³

²⁹ Vgl. dazu, auch mit Bezügen zur Religions-Entscheidung des Gerichtshofs, die Entscheidung des EuGH, X, Y und Z, verb. Rs. C-199-201/12, Urt. v. 7. November 2013, ECLI:EU:C:2013:720, zur Homosexualität als Fluchtgrund.

³⁰ Vgl. EuGH, B und D, verb. Rs. C-57/09 und C-101/09, Urt. v. 9. November 2010, ECLI:EU:C:2011:661.

³¹ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. 2004 L 016, 44 in der durch die Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, ABl. 2011 L 132, 1, geänderten Fassung.

³² COM(2016) 466 final vom 13. Juli 2016.

³³ Die EU-Kommission verweist im Vorschlag explizit auf die EuGH-Rechtsprechung im Fall P und S, Rs. C-579/13, Urt. v. 4. Juni 2015, ECLI:EU:C:2015:369, das sich mit Integrationsbedingungen und dem Zugang zur unionsweiten Freizügigkeit beschäftigt.

²⁸ Vgl. dazu beispielsweise die Beiträge von Walter Leimgruber (zum subsidiären Schutz) und Dominik Hangartner u. a. (zur Integrationswirkung des Schweizer Passes) im Tagungsbericht vom 6. Schweizer Asylsymposium: «Auf dem Weg zur Integration: Von Schutz zu Teilhabe», ASYL-Sondernummer 2016.

2.5 Weitere Vorschläge (EU-Agentur für Asylfragen und Resettlement)

Die Kommission hat zudem eine Änderung des Mandats des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen EASO vorgeschlagen, das diesem eine stärker operative Rolle zuweist und es zu einer EU-Agentur für Asyl aufwerten soll.³⁴ Diese Rolle soll «die Durchführung des Verteilungsverfahrens in einem reformierten Dublin-System, die Kontrolle der Einhaltung der EU-Asylvorschriften durch die Mitgliedstaaten, den Vorschlag von Massnahmen zur Abstellung etwaiger Mängel und operative Kapazitäten für Notlagen einschliessen.» Genau diese Kontrollfunktion auf EU-Ebene haben die Mitgliedstaaten aber seit Beginn der Diskussionen um das GEAS mehrfach abgelehnt und es ist nicht absehbar, dass sich dies geändert haben könnte.

Ähnlich verhält es sich mit dem am 13. Juli 2016 vorgeschlagenen EU-Rechtsrahmen für Resettlement, der auf Verordnungsebene angesiedelt ist.³⁵ Ein gemeinsames EU-Resettlement-Programm sowie auch längerfristige Aufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus einzelnen Ländern oder Krisenregionen sind bisher jeweils am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert. Mit dem Vorschlag, der einerseits Kriterien und Abläufe für ein EU-Resettlement-Programm und andererseits – durch Änderung der Vorgaben für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds³⁶ – finanzielle Anreize für die Beteiligung an einem solchen Programm enthält, sollen einheitliche Vorgaben für die Durchführung von Resettlement unter dem Dach der EU aufgestellt werden. Die Vorgaben reichen von der Auswahl der Personen, die für Resettlement in Frage kommen, in den Aufnahme- und in den Herkunftsländern bis zu Bestimmungen über den zu gewährenden Status, der grundsätzlich dem internationalen Schutz nach der (neu vorgeschlagenen) Qualifikationsverordnung entsprechen und die dort vorgesehenen Rechte enthalten muss. Diese Initiative der EU-Kommission, die Aufnahme von Flüchtlingen aus Aufnahme- und aus Herkunftsländern einheitlich zu regeln und dabei auch den Status und die Integrationsmöglichkeiten der einreisenden Personen in den Blick zu nehmen, ist begrüssenswert. Die Umsetzung ist durch auf Vorschlag der EU-Kommission politisch zu beschliessende jährliche Resettlement-Pläne und daran anknüpfende konkrete, zielgerichtete Programme vorgesehen. In der Logik der anderen Legislativvorschläge sind auch Personen die resettled werden sollen, verpflichtet, in dem identifizierten EU-Aufnahmestaat langfristig zu verbleiben. Ziel des Vorschlag ist neben der Unterstützung weltweiter Resettlement-Initiativen

auch die Verhinderung irregulärer Migration in die EU durch die Bereitstellung eines legalen Einreiseweges. Die schengen-assoziierten Staaten (inklusive der Schweiz) sollen eingeladen werden, sich über Assoziierungsabkommen am EU-Resettlement-Programm zu beteiligen.

2.6 Zusammenfassung und Bewertung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass hier in kurzer Zeit ein beeindruckend umfangreiches Legislativpaket entstanden ist, das insbesondere beim Schutz von Gruppen mit besonderen Bedürfnissen in der Aufnahme und im Asylverfahren erfreuliche Schritte zur Stärkung der Rechte von Asylsuchenden enthält. Der Grossteil der Vorschläge muss aber in seiner Gesamtheit als «Flüchtlingsabwehrprogramm» bezeichnet werden. Das Abwehrsignal ist jedenfalls überdeutlich und akzentuiert das Ziel, die Verantwortung für den internationalen Schutz auf Staaten ausserhalb des Schengen-Raumes abzuwälzen: So sollen die Mitgliedstaaten zuerst prüfen, ob nicht ein Staat ausserhalb der Schengen-Raumes für die Aufnahme einer Person zuständig gemacht werden könnte; die Verfahrensrechte von Personen aus sogenannten sicheren Herkunftstaaten sollen drastisch beschnitten werden und die temporäre Natur des europarechtlichen internationalen Schutzes wird stark betont. Im gesamten Paket werden quasi generell alle Asylsuchenden und die schutzberechtigten Personen als Problem dargestellt: «Sekundärbewegungen» (also freie Bewegungen im grundsätzlich grenzfreien Schengen-Binnenraum) werden als Missbrauch bezeichnet und sollen durch verschiedene Massnahmen pönalisiert werden. Der Fokus auf eine mögliche Gefährdung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung hat in allen Rechtsakten stark an Relevanz gewonnen. Als Lösung wird im Kern eine langfristige Zuweisung der Schutzsuchenden und Schutzberechtigten in den Ankunftsstaat vorgeschlagen, die bei Nichtbeachtung (also Weiterreise) mit Leistungsentzug und der Unerreichbarkeit der Bewegungsfreiheit bestraft wird.

Sprachlich hat die Zunahme der Verwendung des Wortes «Missbrauch» eine direkte Korrelation zum steigenden Schutzbedarf: Anders als in früheren Jahren geht es nicht mehr nur um die Verhinderung «missbräuchlich gestellter Asylgesuche,» sondern auch um die Verhinderung «missbräuchlicher Sekundärbewegungen.» Es besteht faktisch die auch immer wieder ausgesprochene Erwartung, dass asylsuchende und schutzberechtigte Personen ihr eigenes Schicksal den (bisher im GEAS sehr schlecht kooperierenden) Staaten überlassen sollten. Es wird nirgendwo darüber gesprochen, ob ein solcher Ansatz für die betroffenen Personen «fair» oder «gerecht» oder auch nur nachvollziehbar wäre. Asylsuchende und schutzberechtigte Personen verlören – würden diese Vorschläge umgesetzt – zumindest Teile ihres Subjekt-Charakters, da sie durch die Vorschläge weitgehend zum Objekt des Verfahrens und der mit-

³⁴ COM(2016) 271 final vom 4. Mai 2016.

³⁵ COM(2016) 468 final vom 13. Juli 2016.

³⁶ Durch Änderung der entsprechenden EU-Verordnung Nr. 516/2014 vom 16. April 2014, ABl. 2015 L 150, 168.

gliedstaatlichen Verteilung degradiert werden. So wird beispielsweise das Recht auf Asyl vom «Wohlverhalten» der betroffenen Personen abhängig gemacht. Dies geschieht nicht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sondern zur Steigerung der Effizienz des Verfahrens. Die betroffenen Personen werden zudem für lange Zeit in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt. Je nach Zuteilung ist das verfügbare «Gefängnis», in das eine Person bei Bestehen unverhältnismässigen Drucks auf das Asylsystem zugeteilt wird, so gross wie die kleinsten (Liechtenstein und Malta) oder wie die grössten (Frankreich und Spanien) am System beteiligten Staaten. Das Recht, Flüchtlingsrechte zu haben, wird also weitgehend davon abhängig, dass die betroffenen Personen sich einem administrativer Effizienz verpflichteten Asylsystem anpassen. Diese Rechte bestehen aber unabhängig von einer solchen Wohlverhaltensklausel und ergeben sich aus den flüchtlingsrechtlichen und weiteren menschenrechtlichen völkerrechtlichen Vorgaben.

Die vorgeschlagene Reform des GEAS bleibt damit an einigen wichtigen Punkten hinter den flüchtlings- und menschenrechtlichen Vorgaben des Völkerrechts zurück und an vielen anderen Stellen wird der völkerrechtlich verbindliche *Mindeststandard* zum europarechtlich verbindlichen *Höchststandard* erhoben. Durch diesen vor allem an Einheitlichkeit und Verbindlichkeit orientierten Ansatz beteiligt sich die vorschlagende EU-Kommission – wohl aufgrund des empfundenen politischen Drucks – erstmals selber an dem vielbeschworenen «race to the bottom» im Asylbereich. Sie gibt damit in gewisser Weise ihre politische Unabhängigkeit als Gemeinschaftsorgan und ihre Funktion als Hüterin der Verträge auf und orientiert ihren Auftrag, die «allgemeinen Interessen der Union» zu fördern (Art. 17 Abs. 1 EUV) für den Asylbereich einseitig an den (innen)politischen Interessen der am lautesten «schreienden» Mitgliedstaaten.

3. Kommentar: Flüchtlingsabwehr als politisches Kalkül

Die Legislativvorschläge der EU-Kommission wurden aus politischen Erwägungen heraus stark beschleunigt, was zu Lasten der Reflektion über das Gesamtkonzept eines tatsächlichen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ging. Dies hat viele unterschiedliche Gründe, die wichtigsten sind aber alle auf der politischen, nicht auf der rechtlichen Ebene angesiedelt. Die Vorschläge mussten nicht nur wegen der politischen Krise und der hohen Anzahl von Schutzgesuchen so schnell vor sich gehen, sondern auch weil von der niederländischen Ratspräsidentschaft (Januar bis Juli 2016) mehr Unterstützung für ein neues Legislativpaket erwartet wurde als von den nachfolgenden Ratspräsidentschaften der Slowakei (ab Juli 2016), Maltas (ab Januar 2017) und Grossbritanniens (ursprünglich vorgesehen ab Juli 2017, entfällt wegen des «Brexit»). Zudem gab es

einen wachsenden Druck seitens der Hauptaufnahmeländer in Westeuropa, endlich eine gesamteuropäische Lösung vorzuschlagen. Auch von diesem Aspekt wurde eine stärkere Unterstützung durch die niederländische als durch die nachfolgenden Ratspräsidentschaften erwartet.

Offensichtlich hat der öffentliche Diskurs die EU-Kommission stark beeinflusst: Die Vorstellung von Asylsuchenden, die den Legislativvorschlägen zugrunde liegt, entspricht den medial produzierten Bildern von potentiell gefährlichen «Sozialschmarotzern», die nicht bereit sind, sich an Regeln zu halten. Die Perspektive der Schutzsuchenden selber hat sich aus dem Legislativprozess verabschiedet. Zudem ist dieser Prozess leider auf allen Seiten praktisch ohne die notwendige praktische, rechtliche und historische Expertise durchgeführt worden. Es wurden daher viele Vorschläge aufgenommen, die in der Praxis bereits (zum Teil mehrfach) gescheitert sind und/oder offensichtlich mit höherrangigem (Menschen-)Recht nur schwer oder gar nicht kompatibel sind. Über den wirtschaftlichen Sinn eines auf verstärkte administrative Zwangselemente, Leistungskürzungen und «Ent-powerment» von Schutzsuchenden und schutzberechtigten Personen setzenden Systems mögen sich andere in diesem Gebiet kompetentere Personen Gedanken machen.

Die Vorschläge gehen zudem insgesamt von der (falschen) Prämisse aus, dass die unterschiedlichen Bedingungen in den Asylverfahren der Mitgliedstaaten der wesentliche Grund für die Sekundärbewegungen sind. Damit wird der sozialwissenschaftliche Forschungsstand zur Motivation von Asylsuchenden, sich in ein bestimmtes Land zu begeben, weitgehend ignoriert. Entsprechende Studien stellen fest, dass die Motivation weiterzuwandern meistens wenig bis gar nichts mit dem Asylsystem des jeweiligen Landes, sondern sehr häufig mit familiären, kulturellen oder anderen Bindungen oder dem internationalen Ruf des jeweiligen Landes zu tun hat.³⁷ Zudem lässt sich feststellen, dass mit der vorgesehenen Fairness offenbar lediglich die Fairness zwischen den Mitgliedstaaten (hinsichtlich der Verteilung) und nicht die Fairness des Asylverfahrens für die Asylsuchenden gemeint ist, die das Hauptziel eines europäischen Asylverfahrens sein sollte. Damit fehlt eine für ein funktionierendes Verfahren essentielle Fairnessdimension. Mit der zudem vorgeschlagenen Abschaffung des Zugangs zu den Leistungen der Aufnahmerichtlinie bei Aufenthalt im nicht zuständigen Staat und der weitgehenden Abschaffung der Ermessensklauseln im Vorschlag zur Neufassung der Dublin-Verordnung werden zudem menschenrechtliche Mindeststandards, die durch

³⁷ Vgl. dazu beispielsweise *Heaven Crawley, Chance or Choice? Understanding why asylum seekers come to the UK, January 2010*, verfügbar unter: www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf (zuletzt besucht am 20. Juni 2016) sowie *Vaughan Robinson/Jeremy Segrott, Understanding the decision-making of asylum seekers, Home Office Research Study 243, Juli 2002*.

das Recht auf Leben und die Einhaltung des Refoulement-Verbots determiniert sind, zu Maximalstandards erklärt. Einhergehend mit der Aushebelung bzw. Nichtgewährung der Schengen-Freizügigkeit für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, zeigen sich die Grundzüge eines weitgehend auf Zwangsmassnahmen im Dienste einer (angeblichen) Missbrauchsbekämpfung fussenden Systems, dessen Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit mehr als nur leicht in Frage stehen.

Aus rechtlicher Sicht ist – wie dargelegt – ohnehin zu konstatieren, dass die Vorschläge flüchtlings- und menschenrechtlich sehr bedenklich sind. Auch auf der politischen Ebene stellen sich viele Fragen. Die wichtigste Frage ist aber wohl, ob die Vorschläge geeignet sind, den seit längerem offen ausgetragenen Konflikt zwischen denjenigen EU-Staaten zu lösen, die Migration inklusive der Flucht-Migration grundsätzlich verhindern wollen und den anderen, die «nur» irreguläre Migration verhindern wollen, sich aber zumindest den Mindeststandards des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes verpflichtet sehen. Selbst wenn es hier zu einer Einigung kommen sollte, stehen drei Verlierergruppen jetzt schon fest: Die EU-Kommission, die im Asylbereich ihre Rolle als Hüterin der Verträge aufgegeben hat, die schutzsuchenden Personen, deren Schutzbedarf seit Beginn der Flüchtlingschutzkrise immer weiter in den Hintergrund tritt und die Öffentlichkeit, der einmal mehr administrative Kontrolle und politischer Nonsense als Lösung vorgegaukelt wird.

Das sich aktuell ergebende Bild zum Stand des GEAS zeigt auch wieder, warum es immerzu notwendig ist, die grundsätzlichen grund- und menschenrechtlichen Standards einzufordern: In wahrgenommenen und echten politischen Krisensituationen sind diese essentiell, um die Rechte einzelner Personen gegen die politische Hektik und die oft aus politischem Kalkül betriebene Panikmache zu schützen. Kopflösigkeit und mangelnde Leadership auf nationaler und europäischer Ebene (nicht nur) in Asylfra-

gen zeitigen Vorschläge, deren Umsetzung von Anfang an zum Scheitern verurteilt ist. Die aktuelle Reform des GEAS kann mit Fug und Recht als geboren aus einer «Panikphase» bezeichnet werden. Dem gilt es das Recht und die Rechte der Betroffenen entgegen zu halten. Das wichtigste dieser Rechte wäre wohl aktuell das Recht, gehört zu werden. Ohne Anhörung der betroffenen Personen im Gesetzgebungsverfahren wird jedes Recht paternalistisch, selbst wenn es – was bei den vorgeschlagenen Änderungen nicht der Fall ist – gegenüber der betroffenen Gruppe gut gemeint ist. Die Rechte der betroffenen Personen werden, wenn diese nicht selbst gehört werden, potentiell zum Spielball der politischen und öffentlichen Kommunikation und Entscheidungsfindung.

Aktuell ist die politische Kommunikation im Asylbereich vor allem Krisenkommunikation, die Kontrolle suggerieren und Vertrauen aufbauen soll. Für die Bewältigung der «Flüchtlingskrise» in Österreich ist das so gestaltete Krisenmanagement mit dem Bild «eines lediglich starken Staates der zwar viele Muskeln, aber ein bloss schwach entwickeltes Gehirn hat» beschrieben worden. Der Autor dieses Gleichnisses kommt zu dem Schluss: «Das zentrale Defizit bestand jedoch in fehlenden Kapazitäten für ein strategisch orientiertes, nachhaltiges und ganzheitliches Krisenmanagement, das über strategische operative Steuerung hinausging.»³⁸ Diese Zustandsbeschreibung lässt sich – ins Präsens gesetzt – für den europäischen Umgang mit der «Flüchtlingskrise» verallgemeinern. Die Legislativvorschläge zum GEAS sind dabei nur ein Beispiel für das Versagen des gesamteuropäischen «Krisenmanagements». Die Fehlstellung liegt in der grundsätzlichen strategischen Herangehensweise: solange die Flüchtlinge als Problem und die Regierungen flüchtlingsproduzierender Länder als Teil der Lösung und nicht vorrangig als Teil des Problems angesehen werden, solange greifen die rechtlichen Regelungen, die sich für das GEAS daraus ableiten, immer zu kurz.

³⁸ Wolfgang Gratz, Das Management der Flüchtlingskrise, Wien/Graz 2016, S. 188.