

Sitzung der 89. Europaministerkonferenz am 13. und 14. Juni 2022

Aktuelle Herausforderungen der Europäischen Asyl- und Migrationspolitik

Berichterstatter: Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen

Beschluss

1. Vor dem Hintergrund zunehmender Migrationsbewegungen in Europa und weltweit sind die regelbasierte Steuerung der Migration und der Umgang mit Geflüchteten im Sinne des Völkerrechts zentrale Themen der Europäischen Union. Aktuell stehen die rund 8 Mio. Menschen, die seit Beginn des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieges in der Ukraine am 24. Februar 2022 das Land verlassen haben, im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung. Viele europäische Mitgliedstaaten, besonders direkte Nachbarstaaten, zeigen eine hohe Bereitschaft Kriegsflüchtlinge aufzunehmen. Die ungleiche Belastung der Mitgliedstaaten durch die Unterbringung von Geflüchteten wird – vor allem in akuten Krisensituationen – durch das derzeitige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) nicht ausgeglichen. Die Mitglieder der EMK unterstreichen in diesem Zusammenhang ihre Beschlüsse aus den Jahren 2015 und 2016¹, in denen sie sich bereits umfassend zu den Themen Flucht und Migration positioniert haben. Seitdem haben sich nur wenige der seinerzeit geäußerten Forderungen erfüllt. Aus Sicht der Mitglieder der EMK besteht weiterhin die Notwendigkeit einer GEAS-Reform.

2. Die Mitglieder der EMK begrüßen demzufolge die Bestrebungen der Europäischen Kommission, durch die Reformvorschläge zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) vom 23. September 2020 weitere Schritte in der Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik zu gehen und die Einhaltung der diesbezüglichen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Den vom Rat bisher schritt- und etappenweise angelegten Ansatz, um bei den

¹ Vgl.: Beschluss der 69. EMK vom 11./12. November 2015 und Beschluss der 70. EMK vom 28./ 29. April 2016

Verhandlungen zum GEAS Fortschritte zu erzielen, halten die Mitglieder der EMK auch für die Zukunft für zielführend. Die Lösung liegt in einem Zusammenwirken von Steuerung und Ordnung von Migration sowie der Begrenzung der irregulären Zuwanderung. Hierbei ist nach Auffassung der Mitglieder der EMK in Bezug auf die Ausgestaltung der Asyl- und Rückkehrverfahren, insbesondere Grenzverfahren², nachhaltig sicherzustellen, dass Schutzsuchende die ihnen nach der Genfer Flüchtlingskonvention und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) zustehenden Rechte, insbesondere Zugang zu rechtlicher Beratung und effektivem Rechtsschutz, wahrnehmen können.

3. Für besonders schutzbedürftige Personen nach der EU-Aufnahmerichtlinie³ und des Vorschlags für eine Screening-Verordnung⁴ sind die entsprechenden Infrastrukturen und Vorkehrungen zu schaffen, die deren Schutz umfassend sicherstellen. Die Mitglieder der EMK weisen insoweit auf die Bedeutung der ausnahmslosen Registrierung einreisender Personen im Staat des EU-Grenzübertritts hin und halten in diesem Zusammenhang auch das Inkrafttreten des EU-Einreise-/Ausreisensystems (EES) sowie des Europäischen Reiseinformations- und Reisegenehmigungssystems (ETIAS) ab Ende 2022 für nötig.
4. Die Sekundärmigration innerhalb der EU stellt einige der Mitgliedstaaten auch durch das noch geltende Dublin-System vor große Herausforderungen. Dem könnte durch eine weitgehende Angleichung der Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Mitgliedstaaten begegnet werden. Dies gilt insbesondere für die Unterbringung, medizinische Grundversorgung und die Versorgung des Grundbedarfs von Schutzsuchenden sowie anerkannten Schutzberechtigten. In diesem Zusammenhang setzt sich die EMK weiterhin wie bereits im Rahmen des Beschlusses der 69. EMK aus dem Jahr 2015 dafür ein, dass alle Mitgliedstaaten weitreichende Anstrengungen – in unterschiedlicher Weise – leisten müssen, um sicherzustellen, dass Geflüchteten in der EU der internationale Schutz gewährt wird, der ihnen unter Berücksichtigung der europäischen und internationalen Rechtsvorschriften

² Vgl.: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM (2020) 611 final (Vorschlag)

³ Vgl.: Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Kapitel IV)

⁴ Vgl.: Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817/ COM (2020) 612 final (Vorschlag)

zusteht. Aus Sicht der EMK muss ein faires Zuständigkeitsregime etabliert werden, das sich an der Bevölkerungsgröße und der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten orientiert.

5. Die Mitglieder der EMK begrüßen den Ausbau des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zur Europäischen Asylagentur (EUAA) im Januar 2022 und versprechen sich davon zusätzliche Ressourcen für besonders belastete Mitgliedstaaten, eine Verbesserung des internationalen Schutzes für Geflüchtete sowie mittelfristig weitere Fortschritte bei der einheitlichen Anwendung der Regelungen des GEAS.

6. Weiterhin begrüßen die Mitglieder der EMK den von der Europäischen Kommission im Jahr 2016 vorgeschlagenen ständigen Neuansiedlungsrahmen der EU⁵. Er zielt darauf ab, bestehende Ad-hoc-Systeme durch dauerhafte gemeinsame Vorschriften zur Neuansiedlung und zur Aufnahme aus humanitären Gründen innerhalb der EU zu ersetzen, legale und sichere Wege in die EU zu schaffen sowie Drittländer zu unterstützen, die eine große Zahl von Personen aufnehmen, die internationalen Schutz benötigen. Die Mitglieder der EMK sprechen sich zudem für eine zügige Umsetzung und Realisierung der Empfehlung der Europäischen Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU aus dem Jahr 2020 aus.⁶

7. Die Möglichkeiten der regulären Zuwanderung, auch in den europäischen Arbeitsmarkt, müssen wirksam koordiniert und Nicht-Schutzbedürftigen transparent vermittelt werden, um die Inanspruchnahme von Asylleistungen durch tatsächlich Schutzbedürftige sicherzustellen. Dies ist auch für die Akzeptanz der Asylpolitik in der Bevölkerung von großer Bedeutung.
Die EMK begrüßt vor diesem Hintergrund, dass die Europäische Kommission Wege zur legalen Migration deutlich stärken will und diese mit zwei Richtlinienvorschlägen und einer Mitteilung ergänzt hat⁷. Diese gesetzgeberischen, operativen und politischen Initiativen enthalten Maßnahmen zur Erleichterung der Integration von Menschen in den europäischen Arbeitsmarkt.

⁵ Vgl.: Verordnung über die Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates (Vorschlag)

⁶ Vgl.: Empfehlung (EU) 2020/1364 der Kommission vom 23. September 2020 zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege (Vorschlag)

⁷ Vgl.: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast)/ COM/2022/650 final (Vorschlag);
Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast)/ COM/2022/655 final (Vorschlag);
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions/ Attracting skills and talent to the EU/ COM/2022/657 final (Vorschlag)

8. Die EMK weist zudem auf die grundsätzliche Notwendigkeit hin, in den Herkunftsstaaten der Geflüchteten Zukunftsperspektiven für die Menschen zu schaffen, damit es nach Möglichkeit gar nicht erst zu irregulärer Migration kommt. Hierfür bedarf es einer erheblichen nachhaltigen und mit den entsprechenden Drittstaaten gemeinsam erarbeiteten Form finanzieller Unterstützung, insbesondere Investitionen in Infrastruktur und Bildung sowie Beschäftigungsmöglichkeiten. So können Lebensbedingungen in diesen Staaten verbessert werden.

9. Nicht alle Herkunftsstaaten zeigen sich bei der Rücknahme von Staatsangehörigen, deren Asylverfahren erfolglos verlaufen ist, gleichermaßen kooperativ. Die Mitglieder der EMK halten daher die Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit Drittstaaten, die ihren Rücknahmeverpflichtungen nicht oder nur unzureichend nachkommen, für prioritär.
Wirken Drittstaaten bei systematischen Schleusungsaktivitäten mit, müssen konsequent Maßnahmen ergriffen werden, die diese lebensbedrohliche Instrumentalisierung von Geflüchteten beenden und zugleich den wirksamen Schutz der EU-Außengrenzen gewährleisten.

10. Es bedarf der Unterstützung der besonders von Flucht- und Migrationsbewegungen betroffenen EU-Außengrenzstaaten. Dazu kann die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) einen Beitrag leisten.
Die Mitglieder der EMK erhoffen sich, dass FRONTEX infolge der seit 2021 vollständig in Kraft getretenen erneuerten FRONTEX-Verordnung⁸, die den Ausbau und die Weiterentwicklung der Agentur regelt, die notwendigen Kapazitäten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhält.
Dabei ist sicherzustellen, dass FRONTEX ihre Methoden und Strategien beim Schutz der EU-Außengrenzen durch regelmäßige Berichte transparent und überprüfbar macht. Zudem müssen die Empfehlungen aus den aktuellen Untersuchungen und Ermittlungen des FRONTEX-Untersuchungsausschusses des Europäischen Parlaments, der EU-Beschwerdestelle sowie des Europäischen Rechnungshofs, umgesetzt werden.
Vorwürfe gegen FRONTEX sind restlos aufzuklären und es ist sicherzustellen, dass alle Einsätze der Grenzschutzagentur im vollen Einklang mit europäischem Recht erfolgen.

11. Die Mitglieder der EMK fordern die Bundesregierung auf, die in diesem Beschluss geforderte Gestaltung einer einheitlichen, menschenrechtskonformen EU-Asyl- und

⁸ Vgl.: Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624

Migrationspolitik mit ausgewogenen Solidaritätsmechanismen und einer fairen Lastenverteilung auf EU-Ebene voranzutreiben.

12. Die Mitglieder der EMK bitten den Vorsitz, diesen Beschluss an die Bundesregierung, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie den Europäischen Ausschuss der Regionen zu übermitteln.

Protokollerklärung der Länder Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein:

Zu Ziffer 3:

Neben der verpflichtend einzurichtenden Registrierung inklusive Sicherheitsüberprüfung und Identitätsfeststellung soll auch die inhaltliche Vor-Asylprüfung von allen Asylbewerbenden an der EU-Außengrenze erfolgen.

Zu Ziffer 4:

Das zu etablierende Zuständigkeitsregime darf sich nicht nur an der Bevölkerungsgröße und der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten orientieren, sondern muss auch bereits in der Vergangenheit geleistete Aufnahmen berücksichtigen.

Zudem sind wirksame Maßnahmen durchzusetzen, die irregulärer Sekundärmigration entgegenwirken. Diese können unter anderem darin bestehen, dass ein für die jeweiligen Asylbewerberinnen und Asylbewerber als zuständig bestimmter Mitgliedstaat dauerhaft zuständig bleibt oder indem Zweit-Asylanträge in anderen Mitgliedstaaten auszuschließen sind. Asylbewerberleistungen sind nur in dem als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu gewähren. Die Rücküberstellungsverfahren in den zuständigen Mitgliedstaat sind durchsetzbar auszugestalten.

Protokollerklärung der Länder Berlin, Bremen und Thüringen:

Laut Medienberichten verständigten sich die EU-Innenministerinnen und Innenminister auf einen freiwilligen Solidaritätsmechanismus für aus Seenot gerettete Menschen. Auch wenn eine verpflichtende Regelung erforderlich wäre, ist es zu begrüßen, dass sich EU-Mitgliedstaaten bereit erklären, dafür Sorge zu tragen, dass es Schutzsuchenden ermöglicht wird, aus den vielfach schwer zumutbaren Lebensbedingungen in Ersteinreiseländern wie beispielsweise Griechenland in andere Mitgliedstaaten zu kommen.

Trotz dieses mühsam errungenen Solidaritätsmechanismus, der auf freiwilliger Basis entweder Aufnahme oder finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten vorsieht, muss eine menschenwürdige Behandlung von ausnahmslos allen Schutzsuchenden in allen Mitgliedstaaten oberste Priorität der EU sein und endlich verwirklicht werden.

Die grundlegende Einigung zur vorgeschlagenen Screening-Verordnung, könnte, wie Migrationsorganisationen darlegen, die Situation von Schutzsuchenden an den Außengrenzen zukünftig weiter verschärfen, da über die im Vorschlag enthaltene Fiktion der Nicht-Einreise

Haft zur Standardmaßnahme für Schutzsuchenden werden könnte. Rechtsstaatliche Asylverfahren wären unter solchen Bedingungen an den Außengrenzen nicht möglich.

Bei der ebenfalls vorgesehenen Reform des Schengener Grenzkodex, durch die bei vermeintlicher Instrumentalisierung von fliehenden Menschen die Grenzsicherung verschärft werden soll, muss in den Beratungen u.a. im Europäischen Parlament sowie durch die Bundesregierung sichergestellt werden, dass der Zugang zu Asyl weder erschwert, noch die illegale Praxis von Pushbacks europäisch legitimiert wird.