

EU-MIGRATIONSPAKT TRITT IN KRAFT

Wettlauf der Schäbigkeiten

Thorsten Fuchshuber

Heute wird europaweit der Migrationspakt umgesetzt. Er steht für ein eingeschränktes Asylrecht, mehr Abschiebungen und den Abbau rechtlicher Garantien für Flüchtlinge. Erstaunlicherweise warnen zivilgesellschaftliche Organisationen dennoch vor einer Dämonisierung.

An diesem Freitag tritt der im Mai 2024 in der Europäischen Union verabschiedete Migrationspakt faktisch in Kraft. Zwei Jahre hatten die EU-Mitgliedstaaten Zeit, das Bündel an Verordnungen in nationales Recht zu transformieren. Jetzt ist es soweit.

Insgesamt zehn Rechtsakte umfasst der Migrationspakt, der eine vereinheitlichte Asyl- und Migrationspolitik schaffen und eine EU-weite Krise wie jene von 2015 verhindern soll. Neun davon sind Verordnungen, die alle EU-Mitgliedstaaten eigentlich bis heute in vollem Umfang umgesetzt haben müssen. Zu den wichtigsten zählt die „Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement“. Sie wird die bisherige „Dublin-III-Verordnung“ zur Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten bei Asylverfahren ersetzen. Neu ist dort etwa die Verpflichtung, in dem EU-Mitgliedstaat Asyl zu beantragen, in dem man erstmals EU-Territorium betreten hat, und – ganz wichtig – für die Dauer des Verfahrens dort zu bleiben. Wer sich nicht daran hält, muss sich auf repressive Maßnahmen einstellen: von einer auf Grundversorgung reduzierten Hilfe bis hin zu Inhaftierung.

Bedeutsam ist auch die neue Asylverfahrensverordnung, die eine Vielzahl von Restriktionen gegenüber bisherigen Regelungen mit sich bringt. Darunter fallen etwa die sogenannten Grenzverfahren. Sie betreffen unter anderem Antragsteller*innen aus all jenen Staaten, für welche der Anteil der Entscheidungen, internationalen Schutz zu gewähren, 20 Prozent oder weniger beträgt. Während des Verfahrens, das maximal 12 Wochen

dauern soll, gilt man als nicht in die EU eingereist. Man wird in einer „Aufnahmeeinrichtung“ an der Landesgrenze oder auf einem Flughafen untergebracht und de facto inhaftiert. Fristen für Widersprüche und Klagen sind stark verkürzt. Im Falle einer Ablehnung soll sich direkt ein Rückkehrverfahren (Abschiebung) anschließen.

Auf diese Rückkehrverfahren haben sich zusätzlich zum Asyl- und Migrationspakt Anfang Juni das EU-Parlament und die EU-Mitgliedstaaten geeinigt. Eine entsprechende Verordnung macht es möglich, Menschen ohne Schutzanspruch in Drittstaaten abzuschieben, entweder dauerhaft oder als Zwischenstation, wo sie dann in „return hub“ genannten Zentren untergebracht sind, ehe sie in ihr Herkunftsland zurückgeschoben werden. Drittstaaten, die diese Funktion übernehmen könnten, müssen allerdings noch gefunden werden.

Die Krisenverordnung schließlich regelt die Situationen, in denen einzelne Mitgliedstaaten „Ausnahmen von den normalen Regeln“ treffen können. Darunter fällt auch die „Instrumentalisierung“ von Flüchtlingsbewegungen, die in der EU als Teil einer „hybriden Kriegsführung“, etwa durch den russischen Präsidenten Wladimir Putin, begriffen wird.

Säumige Mitgliedstaaten

All dies ist Resultat einer acht Jahre währenden, zähen Debatte, an deren Ende als Kompromiss präsentiert wurde, was de facto wichtige Elemente des Asylrechts kassierte. Menschenrechtlich orientierte Organisationen wie der „European Council on Refugees and Exiles“ (Ecre) hatten es erbittert bekämpft. Doch unter dem Druck hauptsächlich rechter und bürgerlich-konservativer Parteien fand sich dennoch eine Mehrheit für das jetzige Paket; um „Schlimmeres zu verhindern“, wie es hieß („Schlimmer geht immer“;

woxx 1740). In der Tat gingen einigen Mitgliedstaaten die nun geltenden Maßnahmen schon damals nicht weit genug. Seitdem haben sie eifrig daran gearbeitet, die Asyl- und Migrationspolitik der EU auch jenseits des Pakts zu verschärfen („Bereit für hässliche Bilder“; woxx 1809).

Nun haben die EU-Länder allerdings das Problem, das, was vor zwei Jahren beschlossen wurde, auch umzusetzen. Luxemburg hat am Dienstag die notwendigen Gesetze durchgewunken (siehe den Artikel in dieser Ausgabe der woxx) und war damit das sechste Land, das einen Großteil der erforderlichen Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen hat. In der Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten befanden sich entsprechende Gesetzesprojekte laut einem Zwischenbericht der EU-Kommission vom 8. Mai zu diesem Zeitpunkt noch in den Parlamenten. Die Kommission appellierte an die säumigen Länder, „ihre Anstrengungen zur fristgerechten Umsetzung des Pakts weiter zu verstärken“.

Doch nicht nur die legislativen sondern auch die praktischen Aspekte machen der EU-Kommission Sorgen. So verfügten vergangenen Monat erst 15 der 27 Mitgliedstaaten über ausreichend Plätze für die Internierung von Asylbewerber*innen im Rahmen der neuen Grenzverfahren. Zu diesen Ländern gehört auch Luxemburg. Um den verkürzten Bearbeitungszeiträumen für Asylanträge bei diesen Verfahren gerecht zu werden, hätten einige Mitgliedstaaten zudem „Fristen für die Gerichte eingeführt und/oder versucht, die Kapazitäten der Gerichte zu erhöhen, um Engpässe in der Berufungsphase zu vermeiden“. Auch die technischen Möglichkeiten seien ausgebaut worden, um etwa Gespräche mit Antragsteller*innen per Videokonferenz zu ermöglichen. Dennoch: Immer wieder taucht in dem Zwischenbericht die Sorge um Personalmangel und Überlastung der Institutionen auf.

Für die zivilgesellschaftlichen Organisationen gilt das umso mehr. Das ist vor allem der Komplexität der neuen Regelungen geschuldet. Mit einer Gesetzgebung von „weit über 1.000 Seiten ist der Pakt möglicherweise nicht leicht zu durchschauen“, gesteht selbst die EU-Kommission auf ihren Informationsseiten. Ein Sachverhalt, der auch bei der Übertragung in nationales Recht beibehalten worden ist: Die luxemburgischen und deutschen Gesetzestexte beispielsweise sind Konvolute von je mehreren hundert Seiten.

„Eigentlich müssten Gesetze so geschrieben sein, dass Betroffene wenigstens einen Überblick haben, was ihre Rechte sind“, sagt dazu Karl Kopp, Co-Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft „Pro Asyl“ mit Sitz in Frankfurt am Main. Das jedoch sei zumindest bei der deutschen Umsetzung des Migrationspakts in nationales Recht mitnichten der Fall. Der Text sei „völlig intransparent“, „unlesbar“ und mit seinen vielen Querverweisen „ein gutes Beispiel, wie man Gesetze nicht machen soll“, so Kopp gegenüber der woxx.

Überlastung und Chaos drohen

Als Konsequenz daraus steigt der Beratungsbedarf von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Pro Asyl in Deutschland oder hierzulande „Passerell“ enorm. Man versuche, die Betroffenen angesichts des „massiven menschenrechtlichen Rückschritts“, den der Migrationspakt darstellt, durch anwaltliche Hilfe, Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und bei Klagen vor Gericht zu unterstützen, so Kopp. „Wir werden jedoch viel mehr Finanzmittel aufbringen müssen, damit unsere Projektpartner und die Betroffenen auch in Zukunft ihre Rechte vor Gericht erkämpfen können.“ Das setze voraus, dass die Berater*innen die neuen Regelungen gut kennen und vorbereitet sind. Die

Der in Kraft getretene EU-Migrationspakt wird für viele Flüchtlinge auch haftähnliche Lebensbedingungen bedeuten: Asylsuchende Ende Mai vor dem niederländischen Erstaufnahmezentrum in Ter Apel.



FOTO: EPA/MARCEL J. DE JONG

Arbeitslast wachse daher „qualitativ und quantitativ“ an.

Wo allseits Überforderung droht, befürchtet man nicht nur bei Pro Asyl, dass in den kommenden Monaten ein Chaos ausbricht, das vor allem zu Lasten der Flüchtlinge und Asylsuchenden geht. Julie Lejeune, die Direktorin des Ecre, sagt eine „Phase großer Rechtsunsicherheit“ voraus, „weil die Mitgliedstaaten mit der vollständigen Umsetzung bis zum 12. Juni nicht rechtzeitig fertig werden“. In der ersten Phase – mindestens drei, vier Monate lang – werde die Lage „sehr unklar und für alle sehr gefährlich sein“.

Ob die Umsetzung des Paktes den rechtlichen Grundlagen und menschenrechtlichen Standards entspricht, lässt sich durch NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen nur schwer vollständig überwachen. Beim Ecre, der als Dachverband der flüchtlings- und asylpolitischen Organisationen in Europa fungiert, sei man dabei, „strategische Prioritäten“ festzulegen, sagt Lejeune. So werde man sich intensiv dem massiven Einsatz von Freiheitsentzug widmen, der in vielen der EU-Verordnungen festgeschrieben ist.

Das ist auch in Deutschland ein wichtiges Thema, wo neben den neuen Haftformen Überprüfungshaft, Asylverfahrenshaft und Rückkehr- beziehungsweise Grenzverfahrenshaft sogenannte Sekundärmigrationszentren entstehen. Sie werden durch den Migrationspakt nicht vorgeschrieben, aber möglich gemacht. Wie Luxemburg an anderen Punkten auch, hat Deutschland seinen Spielraum hier maximal zulasten der Schutzsuchenden ausgeschöpft. Die Einrichtungen ähneln in vielerlei Hinsicht Haftanstalten und sind insbesondere für jene gedacht, die sich nicht an die neue Regel halten, Asyl dort zu beantragen, wo sie erstmals EU-Boden betreten haben und für die Dauer ihres Verfahrens auch in diesem Land zu verweilen. Wer also etwa in Deutschland Asyl beantragen

will, obwohl er über Griechenland in die EU gekommen ist, der wird womöglich in ein Sekundärmigrationszentrum verbracht. Die dortige Unterbringung kann von haftähnlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit begleitet sein. Dazu reicht eine vermutete Fluchtgefahr aus, die von den Betroffenen wiederlegt werden muss. Die maximale Aufenthaltspflicht beträgt 24 Monate. Auch minderjährige Kinder sowie die sie begleitenden Eltern oder andere Sorgeberechtigte müssen gegebenenfalls bis zu sechs Monate in einem solchen Sekundärmigrationszentrum verbringen. Vulnerable Personen, beispielsweise von der Fluchterfahrung traumatisierte, sind ebenfalls nicht ausgenommen.

Wenigstens noch Recht

Für Karl Kopp von Pro Asyl reiht sich all das ein in einen jahrelangen „Wettlauf der Schabigkeiten“. Dennoch betrachtet er den Migrationspakt als Zäsur. Nicht allein wegen dessen umfassenden Charakters, sondern weil aufgrund des Drucks flüchtlings- und migrationspolitischer Hardliner eine hochgradig repressive Politik in europäisches Recht gegossen worden ist. „Die Zäsur bedeutet jedoch nicht, dass die Hardliner in Europa nun Ruhe geben“, so Kopp; wie der Ecre hatte er immer gewarnt, dass es sich für diese politischen Kräfte bei dem Pakt nur um einen Türöffner für eine komplett andere asylpolitische Haltung handeln würde. Nun könnten sie bald erneut triumphieren, weil die von ihnen als lasch kritisierte Reform des Asylrechts absehbar nicht zu den von

der EU-Kommission versprochenen Resultaten führe. Kopp hat dabei Dimensionen im Sinn, wie sie beispielsweise der deutsche Bundeskanzler Friedrich Merz vor einigen Monaten in Aussicht stellte, wonach in den kommenden Jahren 80 Prozent der mehr als 900.000 Syrer*innen in Deutschland in ihr Heimatland zurückkehren müssten. Dergleichen sei nur möglich, wenn man alle rechtlichen Maßstäbe hinter sich lasse und stattdessen vollständig auf Gewalt setze, so Kopp.

Was daraus folgt, kann als perverse Verkehrung betrachtet werden oder schlicht als verzweifelter Versuch der Verteidigung der Rechtsform selbst: Inzwischen nämlich warnen die menschenrechtlich orientierten Kritiker*innen des Migrationspakts davor, ihn rundweg zu verteufeln. „Ich schrecke davor zurück, zu sagen: Der Pakt ist zum Scheitern verurteilt“, gibt etwa Julie Lejeune zu bedenken. „Denn genau diese Darstellung ist bereits die Grundlage für politische Positionen in verschiedenen Staaten, die ein noch härteres Vorgehen fordern und zum Migrationspakt sagen: ‚Eigentlich geben wir uns zu viel Mühe für nichts. Man muss viel radikaler vorgehen. Man muss die Genfer Konvention, die Europäische Menschenrechtskonvention, das Unionsrecht, den Europäischen Vertrag ändern‘, kurz gesagt, mit der Vergangenheit brechen.“ Und das, so Lejeune, wolle sie mit einer rundweg ablehnenden Haltung nicht auch noch unterstützen.

Kopp und Lejeune betonen daher beide, dass der Migrationspakt menschenrechtlich zwar ein massiver Rückschritt, aber zumindest noch geltendes

Recht sei, gegen das man sich wehren und juristisch vorgehen kann – das also eine Plattform für Widerstand bildet. Zunehmend wird das Recht in Europa asyl- und migrationspolitisch nämlich durch Deals ersetzt („Dreckige Deals“, woxx 1800). „Die Hardliner lieben ja den Deal“, sagt Kopp, weil da möglichst wenig verrechtlicht werde und folglich auch nicht kontrolliert werden kann. Kooperationen wie mit der libyschen Küstenwache seien „einfach nur blutig“ („Bündnis mit den Banden“, woxx 1685), und Vereinbarungen wie mit dem autoritär regierenden tunesischen Präsidenten Kais Saied „absolut skrupellos“ („Meloni macht das Spiel“, woxx 1749). Für Kopp stellt sich nicht zuletzt die Frage, ob sich die Europäische Kommission weiterhin auf solche Weise „als Vorhut des Rechteabbaus geriert“, oder ob sie sich irgendwann wieder der Verteidigung von EU-Recht und Rechtsstaatlichkeit zuwenden wird.

So stellt der heutige 12. Juni weit mehr als nur das Datum zur Einführung eines intransparenten, restriktiven asylpolitischen Gesetzesbündels dar. Es steht symbolhaft für ein Recht, dessen repressive Auswirkungen von den zivilgesellschaftlichen Organisationen bekämpft werden, das als Rechtsnorm jedoch verteidigt wird, insofern es noch institutionalisierte Formen des Widerspruchs erlaubt. Unterdessen arbeiten vorwiegend rechtsextreme und konservative Politiker*innen in Europa daran, die menschenrechtlichen Garantien für Flüchtlinge komplett zu schleifen. Der „Wettlauf der Schabigkeiten“ geht weiter.