

# Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 23 / 2016

THEMENSCHWERPUNKT:

KRISEN EUROPAS – UKRAINE, NAHER OSTEN, MIGRATION

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2015
- MUSICA PRO PACE 2015
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

V&R unipress

*Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2015-2016*

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)  
Prof. Dr. Dr. Rauf Ceylan, Islamische Theologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)  
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)  
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück  
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Susanne Menzel, Biologie, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück  
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

*Verantwortlicher Redakteur:* Dr. Henning Buck

*Redaktionelle Mitarbeit:* Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Jutta Tiemeyer

*Einband:* Bruno Rothe / Tefvik Goektepe; Foto: [www.neumayr.cc](http://www.neumayr.cc)

*Für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2015-2016 danken wir*

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

*Redaktionsanschrift:* Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche  
Universität Osnabrück, Neuer Graben 19 / 21, D-49069 Osnabrück  
Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 14668  
Email: [ofg@uni-osnabrueck.de](mailto:ofg@uni-osnabrueck.de) – Internet: [www.friedensgespraeche.de](http://www.friedensgespraeche.de)

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.  
1. Aufl. 2016

© 2016 Göttingen, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, 37070 Göttingen,  
mit Universitätsverlag Osnabrück /<http://www.v-r.de/>. Alle Rechte vorbehalten.  
Printed in Germany: Hubert & Co., Robert-Bosch-Breite 6, 37070 Göttingen.  
Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN: 978-3-8471-0645-6  
ISSN: 0948-194-X

## Inhalt

Vorwort der Herausgeber. . . . .	7
Editorial. . . . .	9
<b>I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2015</b>	
<i>Ukraine – Land in der Zerreißprobe?</i>	
Mit Vitali Klitschko, Hans-Gert Pöttering, Reinhard Lauterbach . . . . .	15
<i>Verhärtete Fronten zwischen Israel und Palästina: Was kommt nach den Wahlen?</i>	
Mit Avi Primor, Abdallah Frangi, Muriel Asseburg . . . . .	41
<i>Massentierhaltung – Ist unsere Tierproduktion noch zu verantworten?</i>	
Mit Christian Meyer, Heinrich Bottermann, Bernhard Krüsken . . . . .	69
<i>Flüchtlingseleid weltweit und Willkommenskultur in Osnabrück</i>	
Mit Boris Pistorius, Karin Asboe, Jochen Oltmer . . . . .	101
Adolf Muschg, Männedorf bei Zürich	
<i>Europa sieht Deutschland: Europa und das Vergessen . . . . .</i>	125
<i>Druschba!? – Welchen Weg nimmt das deutsch-russische Verhältnis?</i>	
Mit Matthias Platzeck und Irina Scherbakowa . . . . .	143

**II. MUSICA PRO PACE –  
KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2015**

Stefan Hanheide, Osnabrück  
*Die »Alpensinfonie« von Richard Strauss und die  
»Musik für Orchester« von Rudi Stephan in ihren Bezügen  
zum Ersten Weltkrieg . . . . .* 165

**III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG**

Rolf Wortmann, Osnabrück  
*Wozu Geopolitik? Von der Wiederkehr und den Risiken  
einer problematischen Denkfigur . . . . .* 179

Susanne Güsten, Istanbul  
*Schwierige Heimkehr. Das Beispiel aramäischer Christen  
in der Südosttürkei . . . . .* 191

Albrecht Weber, Osnabrück  
*Die Steuerung der Flüchtlingseinwanderung aus  
rechtlicher Perspektive. . . . .* 201

**IV. ANHANG**

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren . . . . . 213  
Abbildungsnachweis . . . . . 219

## Die Steuerung der Flüchtlings- einwanderung aus rechtlicher Perspektive

*I. Europarechtliche Ausgangslage* – Die Flüchtlingskrise bedroht angesichts anhaltenden Zustroms aus den Krisengebieten – vor allem Syriens, des Irak und Afghanistans, aber auch über nordafrikanische Flüchtlingsrouten – den Zusammenhalt der Europäischen Union in einem nicht gekannten Ausmaß. Die politischen Hauptakteure – die Mitgliedstaaten der Union, der Europäische Rat und die Ministerräte, die Kommission wie das Parlament – versuchen im Krisenmechanismus, aus der bloßen einzelstaatlichen Reaktion wieder zu einem gemeinsamen europäischen Handeln zurückzufinden, das grundlegende Prinzipien und Werte der Union nicht nur rhetorisch beschwört, sondern ihnen auch praktisch wieder zur Geltung verhilft.

Neben den zentralen Werten der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Toleranz, Solidarität, Achtung der Menschenrechte und der Rechte von Minderheiten (Art. 2 des Vertrages über die Europäische Union, »EUV«) wie auch dem Ziel der Gewährleistung eines freien Personenverkehrs in einem »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen« (Art. 3 Abs. 2,3 EUV) hat die Union im Amsterdam- und Lissabon-Vertrag ausdrücklich gemeinschaftliche Kompetenzen im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung verankert, die der Union ein starkes Mandat für ein gemeinschaftliches Asylsystem (Art. 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), eine gemeinsame Grenzschutzpolitik (Art. 77 AEUV) und eine gemeinsame Einwanderungspolitik (Art. 79 Abs. 1-4 AEUV) liefern. Lediglich im Bereich der Arbeitskräfteeinwanderung besteht noch eine nationale Souveränitätsreserve im Hinblick auf zahlenmäßige Festlegungen (Art. 79 Abs. 5 AEUV).

Die Union hat von diesen Kompetenzen im Rahmen des verabschiedeten *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS)<sup>1</sup> in zwei Phasen Gebrauch gemacht, die den Kern einer Gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik erkennen lassen. In der ersten Phase, bis Mai 2004, war die Angleichung der Rahmenbedingungen für gemeinsame Minimalstandards intendiert; in der zweiten Phase wurden 2013 wichtige Rechtsinstrumente neugefasst und höhere Schutzstandards vereinbart: Dublin-III-Verord-

nung,<sup>2</sup> Aufnahme richtlinie,<sup>3</sup> Asylverfahrensrichtlinie,<sup>4</sup> Fingerabdruckidentifizierungssystem EURODAC.<sup>5</sup> Die Qualifikationsrichtlinie für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz war bereits 2011 verbessert und verabschiedet worden.<sup>6</sup> Für das Rechtsregime des freien Personenverkehrs im Binnenraum, der durch Grenzabriegelungen in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, sind das Schengener System – Schengen I, 1985; Schengen II, 1990, teilweise in den Amsterdamer Vertrag integriert – sowie der Schengener Grenzkodex (SGK 2006)<sup>7</sup> von erheblicher Bedeutung. Letzterer regelt die Einreisevoraussetzungen von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen, Grenzkontrollen und die Einreiseverweigerung.<sup>8</sup>

*II. Europäische Lösungsansätze* – Angesichts des anhaltenden, gegenwärtig nur aufgeschobenen Flüchtlingszustroms über die Balkanroute ist die Politik gefordert, gemeinschaftliche Lösungen zu suchen, die nach verbesserten, allgemeinen Regeln der Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen in der EU auf Dauer eine größere Stabilität versprechen – bevor das Gemeinsame Asylsystem (GEAS) völlig erodiert. Dabei geht es nicht nur um Dublin und Schengen, sondern um den schon umschriebenen gemeinsamen Bestand von europäischen Rechtsregeln, die die materiellen Anerkennungsbedingungen, die Aufnahme von Flüchtlingen, Mindestnormen für Asylverfahren, vorübergehenden Schutz, Identifizierung sowie die gemeinsame Visa-Politik betreffen.

Freilich ist ein zentraler Pfeiler dieses Systems – die Prüfung der Erstzuständigkeit der Mitgliedstaaten nach dem Dublin-System (Dublin I-III) – infolge der akuten Krise weggebrochen, da die Erstaufnahmestaaten, vorab Griechenland und auch Italien, diese Zuständigkeitsbestimmung des Ersteinreisestaats missachteten oder mindestens nachlässig handhabten und in der Folgezeit die weiteren Aufnahmeländer – jetzt vor allem auf der Balkanroute – die Politik des *benign neglect* auf nachhaltige Weise fortgesetzt haben, die ab Herbst 2015 bis Februar 2016 zu einem weitgehenden ›Durchwinken‹ der Flüchtlinge geführt haben. *De facto* und rechtlich läuft diese Migrationspolitik nicht nur dem Grundprinzip des Dublin-Systems zuwider, die Aufnahme, Registrierung und Identifizierung im Erstaufnahmestaat vorzunehmen, sondern praktisch auf eine freie Wahl des Zielstaates (*free choice*) hinaus, die sich zunächst auf die drei Mitglieder Österreich, Deutschland und Schweden konzentrierte.

Ein solches Verfahren als allgemeines Prinzip ist aber nicht nur in höchstem Maße ungerecht, weil es die Lasten wenigen ›Willigen‹ aufbürdet, sondern läuft dem Grundprinzip solidarischen Handelns und »der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten« (Art. 80 AEUV) als Rechtsprinzip zuwider.

Vordringlich erscheinen – auch aus Sicht der Kommission – längerfristige nachhaltige Lösungsansätze:

- Das Dublin-System wäre aus Sicht des Verfassers grundlegend zu reformieren, wenn man überhaupt noch an der Erstprüfungszuständigkeit festhalten will, d.h. nicht nur nationale Grenzkontrollen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten durchzuführen und den überforderten Mitgliedern zu helfen, sondern europäische Grenz- und Aufnahmezentren als Kontroll- und Registrierungseinrichtungen an den Grenzen zu errichten, an denen Flüchtlinge verstärkt – sei es auf dem Seeweg oder dem Landweg – einreisen; dafür bieten die vom Europäischen Rat beschlossenen und in Griechenland und in Italien zunächst zu errichtenden sieben ›Hotspots‹ einen ersten Ansatz; dieser wird aber nur funktionieren, wenn dies gleichzeitig mit einem
- System von *Aufnahme- und Verteilungsquoten* gekoppelt wird, das eine faire Lastenverteilung für alle Mitgliedstaaten vorsieht und vom Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) schon in seinem Jahresbericht 2014 angeregt wurde. Die Kommission hatte dafür einen vernünftigen Schlüssel entwickelt, der sich an der Wirtschaftskraft und der Bevölkerungszahl mit einigen zusätzlichen Kriterien orientierte. Immerhin konnte sich der Rat der Innen- und Justizminister am 22. September 2015 mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung über eine Verteilung (*relocation*) von 120.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien einigen.<sup>9</sup> Dies war ein wichtiger Präzedenzfall, an dem sich künftige Verteilungsentscheidungen orientieren könnten, auch wenn sie in einigen Mitgliedstaaten kurz vor Wahlen höchst unpopulär sind und die Umsetzung bisher äußerst schleppend verläuft. Finanzielle Hilfen wären allerdings – wie sie in Beschlüssen von Anrainerstaaten der Balkanroute vorgesehen sind und schon früher durch Maßnahmen des europäischen Unterstützungsbüros (EASO) erforderlich gewesen wären – im Falle eines *Massenzustroms* in Krisensituationen denkbar, um einem Erstaufnahmestaat bei der Registrierung, Identitätsfeststellung und vorübergehenden Versorgung bis zu einer Umverteilungsentscheidung die nötige Unterstützung zu geben. Es ist bezeichnend, dass die hierfür eigentlich vorgesehene Richtlinie aus dem Jahre 2001 für die »*Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen*«<sup>10</sup> bisher nicht zur Anwendung kam, obwohl auch hier eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung des Rates möglich wäre; der temporäre Schutz wäre auf ein Jahr bis maximal zwei Jahre begrenzt und verpflichtete die Mitgliedstaaten zur Gewährung von Aufenthaltstiteln, angemessener

Unterbringung, notwendigen Sozialleistungen und medizinischer Versorgung; die Beantragung von Asyl nach dem nationalen Recht bliebe unberührt. Immerhin hatte der Rat im Konsens bereits am 20. Juli 2015 eine Relokation von 40.000 Personen innerhalb von zwei Jahren aus Italien und Griechenland als Notstandsmaßnahme beschlossen und am 14. September 2015 als Ratsentscheidung erlassen.<sup>11</sup>

- Die EU-Kommission hat am 6. April 2016 in einer Mitteilung an das EP und den Rat ein umfassendes Programm den Mitgliedstaaten vorgeschlagen: »*Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*«. <sup>12</sup>

Es sieht fünf Prioritäten vor:

- die Errichtung eines nachhaltigen und fairen Systems zur Bestimmung des für die Asylantragstellung zuständigen Mitgliedstaats
- die Stärkung des Eurodac-Systems
- die Erzielung größerer Konvergenz des Gemeinsamen Asylsystems (GAS)
- die Verhinderung irregulärer Sekundärbewegungen
- ein neues Mandat zur Errichtung einer europäischen Asylagentur.

Für die künftige Bewältigung anhaltender Flüchtlingsströme bedarf es eines ebenso nachhaltigen Steuerungsmechanismus, den die Kommission in erster Linie in einer Verbesserung des bestehenden Zuständigkeitsmechanismus von Dublin (*»a corrective fairness mechanism«*) sieht. Die Dublin-Regeln sollen zwar grundsätzlich erhalten bleiben, aber durch einen solidarischen Korrekturmechanismus ergänzt werden. Dieser könnte durch einen Relokationsmechanismus nach dem Vorschlag der Kommission vom September 2015<sup>13</sup> bei übermäßigem Einwanderungsdruck, eventuell verbunden mit einer unterstützenden Absicherung der jeweiligen Außengrenzen, ergänzt werden. Nach einer zweiten Option könnte – ähnlich dem schon oben vorgestellten Vorschlag – ein Verteilungsmechanismus eingerichtet werden, der sich nach Größe, Wohlstand und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten richtet und bei einer Überlastung von mehr als 150% der so errechneten Verteilungsquote Ansprüche auf Weiterverteilung mit sich brächte. Wird die entsprechende Aufnahme durch Staaten mit ›Unterlast‹ verweigert, ist eine Belastung des jeweiligen Mitgliedstaats in Höhe von 750.000 Euro pro nicht-aufgenommenen Flüchtling vorgesehen. Ob man diesen ›Sanktionsmechanismus‹ als Ausdruck ›sekundärer‹ Solidarität interpretiert, hängt von der Perspektive des Betrachters ab; es würde einen ›Freikauf‹ von unmittelbaren Solidaritätspflichten bedeuten, was eigentlich vermieden werden sollte. Aber immerhin steht dieser Vorschlag dem Grundgedanken der Solidarität



näher als der gegenwärtige Zustand, in dem sich einige Mitgliedstaaten völlig der Verteilung entziehen.

Von Bedeutung erscheint auch die weitere Harmonisierung des Gemeinsamen Asylsystems GAS durch stärkere Verfahrensvereinheitlichung (Verfahrensrichtlinie), die Anpassung der Qualifikationsrichtlinie wie der Aufnahmerichtlinie, auch wenn dies sich erst mittel- bis langfristig auswirken dürfte.

Schließlich ist der Ausbau des *European Asylum Office* (EASO) zu einer *European Asylum Agency*, die politikimplementierende und operationelle Funktionen erhalte (*»a new policy implementing role and a strengthened operational role«*), zu begrüßen. So würde das Asylsystem auch institutionell gestärkt, sofern der neue Organismus dezentral aufgebaut und größtmögliche Mitwirkung der Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Insgesamt soll die gemeinsame Asylpolitik durch eine gemeinsame legale Migrationspolitik ergänzt werden.<sup>14</sup> Diese gemeinsame Migrationspolitik, für die die Union mit Ausnahme der quantitativen Festlegung die Kompetenz nach dem Lissabonner Vertrag besitzt (Art 79 Abs. 5 AEUV), soll nach jüngsten Vorschlägen der Kommission vom 7. Juni 2016<sup>15</sup> durch ein Konzept eines *Migrationspartnerschaftsrahmenprogramms* flankiert werden: Es sieht mit bestimmten Staaten sog. Migrationspakete vor, die besonders durch die Aus-, Ein- oder Durchreise von Flüchtlingen betroffen sind. Auch wenn sich dies noch vielfach in Ankündigungen erschöpft, scheint der Grundgedanke doch richtig, durch verstärkte Kooperation mit afrikanischen, besonders von der Auswanderung betroffenen Ländern (z.B. Somalia, Mali) sowie Transit- bzw. temporären Aufnahmestaaten (z.B. Libyen, Jordanien) eine stärkere Kooperation zu suchen und den institutionellen wie rechtlichen Rahmen zu stärken. Man wird abwarten müssen, wie das anspruchsvolle Programm mit den Herkunfts- bzw. Transitländern überhaupt ausgehandelt und umgesetzt werden kann. Vorgesehen sind u.a. verstärkte Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik, Bekämpfung des Schlepperunwesens, die Schaffung legaler Einwanderungswege und neue Finanzierungsinstrumente.

Die Vorschläge, die angesichts anhaltender Widerstände in einigen Mitgliedstaaten erst mittel- bis langfristig Wirkung erzielen dürften, sind als ein Gesamtkomplex zu betrachten. Sie weisen in die richtige Richtung, die nur in der Stärkung der *unionalen Komponente* liegen kann.

Ein anderer Ansatz bestünde in Form von *humanitären Flüchtlingskontingenten*, von dem bisher die Bundesrepublik wiederholt erfolgreich Gebrauch gemacht hat (Ungarnflüchtlinge 1956, vietnamesische

Boatpeople 1979, 350.000 bosnische Flüchtlinge ab 1992, 2.500 irakische Flüchtlinge 2009/2010 sowie die bisherigen drei Aufnahmeprogramme des Bundes und der Länder seit 2013 mit mehr als 30.000 syrischen Flüchtlingen). Dies kann vorübergehend etwas Entlastung verschaffen und zugleich ein Modell für ein europäisches humanitäres Aufnahmeverteilungsprogramm sein.<sup>16</sup> Die jüngste Vereinbarung der EU mit der Türkei enthält bereits Elemente der Aufnahme humanitärer Flüchtlingskontingente, freilich unter dem Vorbehalt der Reziprozität (s.u. III).

- In der anhaltenden Debatte über »Kontingente«, »Obergrenzen« oder »Richtwerte« (Österreich) wird freilich nur zu gerne übersehen, dass zwar Kontingente einen vorübergehenden Rechtsstatus mit einem sichereren Fluchtweg (Flugreise) garantieren könnten, aber keinesfalls völkerrechtliche Ansprüche aus dem Zurückweisungsverbot (»*non-refoulement*«) der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33 Abs. 2 GFK) und den Zurückweisungsverboten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK Art. 3: Verbot der Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) oder der Grundrechtecharta der EU (EuGRCh, Art. 4) ersetzen oder verdrängen können. Hier hilft auch der Blick in das vielfach zu Recht gepriesene kanadische Flüchtlingsrecht nicht weiter, weil die vom Gesetzgeber gezogenen Aufnahmequoten in der Regel nicht erreicht werden. Es ist im Übrigen zu beachten, dass der Aufenthalt in Deutschland nach geltendem Recht in der Regel auf drei Jahre begrenzt ist (§§ 23, 26 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz), was dem Regelaufenthalt für Asylberechtigte und Personen mit internationalem Schutz entspricht (§§ 25 Abs. 2; 26 Abs. 1 AufenthG). Ob dies angesichts des anhaltenden Syrienkonflikts eine realistische Perspektive ist, ist schwer einzuschätzen. Solange keine Rückkehrperspektive besteht, muss der ›Spurwechsel‹ in das individuelle Asylantragsverfahren offen bleiben, um den Flüchtlingen einen längerfristigen Aufenthaltsstatus zu gewährleisten, wenn kein Widerruf seitens des BAMF vorliegt (§ 26 Abs. 3 AufenthG; § 73 Abs. 2a Asylverfahrensgesetz). Da Flüchtlinge aus Syrien eine steigende Anerkennungsquote aufweisen und die Chancen auf eine Rückkehr noch als gering einzuschätzen sein dürften, wäre in der Tat zu prüfen, ob nicht das Verfahren über Widerruf bzw. Rücknahme ›typisiert‹ werden könnte.<sup>17</sup>

*III. Die Sicherung der Außengrenzen und das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei* – Die Sicherung der Außengrenzen gegen illegale Einwanderung stellt eine legitime und kompetenzgerechte Aufgabe der Union dar. Verbunden mit den aufzubauenden *Hotspots* muss eine stärkere Absicherung gegen illegale Schmuggler ein Ziel der Union sein, das mit dem häufig nur

pejorativ konnotierten Begriff ›Festung Europa‹ nicht angemessen erfasst wird. So wie die Nationalstaaten außerhalb fortgeschrittener Integrationsgebilde unter Beachtung menschenrechtlicher Verpflichtungen ihre Einreise steuern können, gilt dies auch für die Union.

Dieses Ziel verfolgt die Union seit der Vereinbarung mit der Türkei vom 18. März 2016 in vielfacher Weise. Danach sollen alle irregulären Migranten nach dem 20. März 2016 von der Türkei zurückgenommen werden, ohne dass dies als »Zwangsausweisung« gelten soll. Anträge von Asylbewerbern müssen künftig, soweit sie griechisches Hoheitsgebiet erreichen, dort registriert und beschieden werden; sie können ggfls. nach den Unionsvorschriften in einem beschleunigten Verfahren auch als unzulässig bzw. unbegründet abgelehnt werden. Für jeden Syrer, der in die Türkei zurückgeschickt wird, soll ein Syrer aus der Türkei in die EU im Wege einer vom UNHCR betreuten Umsiedlung (*resettlement*) aufgenommen werden, unter Beachtung der menschenrechtlichen Verpflichtungen besonders gegenüber Familienangehörigen und Kindern (sog. *vulnerability criteria*). Dafür verpflichtet sich die Türkei, alle notwendigen Maßnahmen zur Unterbindung illegaler Migration zu treffen. Auf einen verpflichtenden Verteilungsmechanismus konnten sich die europäischen Partner wiederum nicht einigen; stattdessen konnte man sich nur auf ein freiwilliges Aufnahmeinstrument (*voluntary admission scheme*) verständigen.

Die Vereinbarung wirft unter rechtlichen Gesichtspunkten etliche Fragen auf, die auf dem EU-Türkei-Gipfel wohl angesprochen wurden, aber im Wesentlichen nur von der Türkei umgesetzt werden können (von der angestrebten Visaliberalisierung bis Ende Juni ganz abgesehen). Dies gilt vor allem für die Umsetzung der EMRK, für die die Türkei bisher einen geografischen Vorbehalt eingelegt hat. Die Türkei wird daher die Vereinbarung konform mit der Genfer Konvention (GK) und der EMRK umsetzen müssen und die üblichen menschenrechtlichen Standards bei der Behandlung von Asylanträgen beachten müssen, wenn eine Rücküberstellung erfolgen soll. Davon wird letztlich abhängen, ob ein Asylbewerber in Griechenland in die Türkei als ›sicheren Drittstaat‹ im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie zurückgeschickt werden kann.<sup>18</sup>

Die ständig geforderte Sicherung der EU-Außengrenzen durch die *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (Frontex) wird auf den bisherigen Flüchtlingsrouten nur wenig Entlastung bringen, soweit die Flüchtlinge über das Mittelmeer (nach vorläufiger Schließung der Balkanroute) nunmehr wieder über Italien oder Malta Aufnahme in Europa suchen. Hier müssen zuvörderst die Rettung und der Schutz der Flüchtlinge aus Seenot auch außerhalb der Hoheitsgewässer im Vordergrund stehen, wie dies der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in

Straßburg in einem italienischen Fall (*Hirsi Jamaa*) eindrücklich angemahnt hat.<sup>19</sup> Es wird – neben einer besseren Kontrolle der Außengrenzen – also auf die sichere und menschenwürdige Ausgestaltung der Erstaufnahmestellen (*Hotspots*) an den Grenzen ankommen, die den geltenden EU-Aufnahmebedingungen entsprechen und nicht geringe Anforderungen an eine »angemessene Versorgung« stellen.

*IV. Nationalstaatliche Einwirkungsmöglichkeiten* – Mit diesen europa- und völkerrechtlich vorgeprägten Regeln ist freilich noch nicht die anhaltende Problematik der innerstaatlichen Bewältigung des Flüchtlingsstroms in Deutschland und einigen Nachbarländern seit Herbst 2015 gelöst, auf die der deutsche Gesetzgeber rasch und entschlossen reagiert hat.<sup>20</sup> Es ist hier nicht der Ort, die Einzelheiten der Reform des Asylrechts (Asylpaket I und II) und weiterer Gesetze (Entwurf eines Integrationsgesetzes) zu würdigen.

Von den jüngeren durchgreifenden Vorschlägen sollen nur zwei hier näher geprüft werden:

- Die immer wieder erhobene Forderung nach einer weiteren Einschränkung des Grundgesetzes (Art. 16a GG) geht schon heute an der derzeitigen Migrationsrealität vorbei. Natürlich ist auch Art. 16a GG nicht schrankenlos, und die Grundgesetzänderung von 1992 hat mit der Einfügung der Ausschlussgründe wegen Einreise aus einem sicheren Drittstaat bzw. Herkunftsstaat insoweit bereits eine Einschränkung des grundgesetzlichen Asyls herbeigeführt, die zu einer wesentlichen Verfahrensvereinfachung nach dem Asylverfahrensgesetz (jetzt Asylgesetz) geführt hat. Da ohnehin nach der Rechtsprechung des BVerfG und der geltenden Fassung des Art. 16a Abs. 3 GG trotz »normativer Vergewisserung« bei der Prüfung von Anträgen aus sicheren Herkunftsstaaten die *widerlegbare Vermutung* einer mangelnden Verfolgung besteht, kann der Antragsteller Tatsachen vortragen, die diese gesetzliche Fiktion widerlegen. Diese widerlegliche Vermutung kann auch nicht durch eine GG-Änderung »ausgeholt« werden, weil sie den Vorgaben des *Refoulement*-Verbots der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33 Abs. 1 GFK) und dem Verbot der Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK) widerspräche, die ein Zurückweisungsverbot mit vorläufigem Aufenthaltsrecht zur Prüfung eines Antrags auf Flüchtlingsschutz beinhalten; dies ist vom BVerfG 1994 im Falle »sicherer Herkunftsstaaten« festgehalten worden.<sup>21</sup>

Die Forderung übersieht aber noch einen weiteren Umstand, der die heutige Anerkennungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei Flüchtlingen aus Konfliktgebieten prägt.

Schon heute nimmt die Zahl der Personen, die um internationalen Schutz nach der GFK nachsuchen und nach Art. 16a GG eine Anerkennung erhalten, nur einen vergleichsweise geringen Anteil ein. Nach der Asylgeschäftsstatistik des BAMF vom Januar bis Mai 2016 betrug bei ca. 302.000 Anträgen auf »internationalen Schutz« die Anerkennungsquote nach Art. 16a GG (einschließlich Familienasyl) nur 0,3 %, bei einer Gesamtschutzquote von 61,5%. Ferner ist auch die offenbar als Ausweg gedachte Anerkennung »subsidiären Schutzes« möglich, wenn nach Unionsrecht und Asylverfahrensrecht ein »ernsthafter Schaden wegen individueller Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit als Folge willkürlicher Gewalt in innerstaatlichen bewaffneten Konflikten« zu befürchten ist; derzeit beträgt die Schutzquote 4,8%. Auch in diesem Fall ist die Anerkennung durch Unionsrecht (*Qualifikationsrichtlinie*)<sup>22</sup> und deutsches Asylverfahrensrecht vorgeprägt und die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Luxemburg zu beachten. So kann der Antragsteller trotz des geforderten individuellen Nachweises eines »ernsthaften Schadens« einen Anspruch auf subsidiären Schutz haben, wenn das Maß an willkürlicher Gewalt so hoch ist, dass davon ausgegangen werden kann, dass er ausschließlich aufgrund seiner Anwesenheit im Herkunftsland der tatsächlichen Gefahr eines Schadens unterliegt.<sup>23</sup> Die Verlagerung der Prüfung in das »subsidiäre Schutzverfahren« dürfte daher bei Bürgerkriegsflüchtlingen im Vergleich zu dem bisher seit November 2014 beschleunigten Verfahren für Flüchtlingsschutz nach der GFK nur geringfügige Entlastung bringen; der erkennbare Vorteil läge nur in der Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis auf ein Jahr und maximale Verlängerung bis zu drei Jahren (§ 26 Abs. 1 S. 3 AufenthG); gerade bei Bürgerkriegsflüchtlingen ist – ähnlich wie bei humanitären Aufnahmekontingenten – aber der Wechsel in das Asylantragsverfahren offenzuhalten. Eingeschränkter Familiennachzug ist zwar zulässig (§ 29 Abs. 3 S. 1 AsylG), aber angesichts der engen völkerrechtlichen Verpflichtungen nach der EMRK und der Verfassung im Hinblick auf größtmöglichen Schutz der Familieneinheit und des Kindeswohls sehr genau zu prüfen.<sup>24</sup> Unionsrecht und nationales Recht haben somit unter dem Begriff des »internationalen Schutzes« zu einer Annäherung des Genfer Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzstatus geführt, der nach Anerkennung zu einer Aufenthaltserlaubnis berechtigt.

In diesem Zusammenhang einer Beschleunigung von Asylverfahren sind auch rechtsvergleichende Ansätze zu nutzen, wie das beschleunigte Verfahren in den Niederlanden (Dauer: acht Wochen),<sup>25</sup> das beschleunigte Verfahren für Anträge aus sicheren Drittstaaten (im weiten

Sinn),<sup>26</sup> das nach einer Testphase im Kanton Zürich<sup>27</sup> für die ganze Schweiz nach der Volksabstimmung vom 6. Juni 2016 übernommen werden soll.<sup>28</sup> Auch in Kanada ist ein beschleunigtes Prüfungsverfahren seit 2012 üblich, das im September 2015 verbessert wurde (*Expedited Processing of Refugee Claims*).<sup>29</sup>

- Andere Vorschläge zielten auf die Einrichtung von »Transitzonen« an der Grenze bzw. von »Einreisezentren« im Inland. Gemeinsame Grundidee ist eine beschleunigte Bearbeitung von Asylverfahren, die sich an das vom BVerfG 1994 grundsätzlich gebilligte, sog. *Flughafenverfahren* anlehnt. Transitzonen wären zwar grundsätzlich möglich, unterlägen jedoch relativ strengen europarechtlichen wie verfassungsrechtlichen Anforderungen, die den Ablauf des Verfahrens bestimmen und eine Mindestdauer von ca. drei Wochen (mit Durchführung von Rechtsschutz) bedingen. Da an die Stelle der geforderten Transitzonen auch Einreisezentren treten könnten, gelten die vom BVerfG aufgestellten *Mindeststandards eines fairen rechtsstaatlichen Verfahrens und effektiven Verwaltungsverfahrens* in vergleichbarer Weise. In den Einreisezentren müssten die Anträge aus »sicheren Herkunftsstaaten« bzw. missbräuchliche Anträge beschleunigt bearbeitet werden; die übrigen Anträge von Personen aus Krisengebieten wären wie bisher an die Außenstellen des BAMF weiterzuleiten oder selbst zu bearbeiten. Eine räumliche Freiheitsbeschränkung wie im Falle von Transitzonen, die das BVerfG für das Flughafenverfahren unter den genannten Bedingungen verneint hatte, könnte für den Bereich der für die Aufnahmeeinrichtung zuständigen Ausländerbehörde oder eventuell auch faktisch durch Einschränkung von Sozialleistungen bei Verlassen der Einrichtung in Betracht kommen; bis zum Abschluss des Verfahrens wäre auch hier eine Aufenthaltsgestattung zu gewähren.

V. *Schlussbemerkung* – Abschließend ist festzustellen, dass sich das derzeitige europäische Migrationsrecht in einem grundlegendem Umbruch befindet, dessen Konturen noch unscharf sind, weil der Grundkonsens seit dem Flüchtlingszustrom im Herbst 2015 zwischen den Mitgliedstaaten zerbrochen ist, vielmehr die historischen Erfahrungen mit Migration und die nationalen Interessen in einigen Mitgliedstaaten wieder stärker in den Vordergrund treten. Aufgabe der Kommission wie des Rates wird es sein, diesen Konsens in mühseligem Ringen um das Austarieren zwischen nationalstaatlichen Interessen und dem europäischen Gemeinwohlinteresse wiederherzustellen und eine unionsfreundliche, zukunftsgerichtete Migrationspolitik zu verfolgen. Dafür bieten die Vorschläge der Kommission zumindest eine gute Diskussionsgrundlage.

- 1 Tampere-Programm 1999; Haager Programm 2005. In: Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU), Nr. C 53, S. 1.
- 2 Dublin III: VO 604/2013/EU. In: ABl. EU, Nr. L 180, S. 31.
- 3 Richtlinie 2013/33/EU. In: ABl. EU, Nr. L 180, S. 97.
- 4 Richtlinie 2005/85 vom 1. Dez. 2005 (über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft). In: ABl. EU, Nr. L 326, S. 13.
- 5 EURODAC VO 603/2013. In: ABl. EU, Nr. L 180, S. 1.
- 6 Richtlinie 2011/95/EU (über 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) vom 13. Dez. 2011. In: ABl. EU, Nr. L 237, S. 9.
- 7 ABl. EU, Nr. L 105, S. 1.
- 8 Kay Hailbronner: Asyl- und Ausländerrecht. Stuttgart 2013, Randnote 72.
- 9 Ratsentscheidung der Justiz- und Innenminister vom 22. Sept. 2015: 66.000 sofort in einer ersten Phase; 54.000 in einer zweiten Phase bis ein Jahr nach Inkrafttreten der Entscheidung; gegen diese Entscheidung stimmten Tschechien, Slowakei, Ungarn und Rumänien.
- 10 Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 »über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten«. In: ABl. EU, Nr. L 212, S. 12.
- 11 Council Decision (EU) 2015 / 1523 of 14 September 2015, »establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece«; diese Entscheidung ist auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützt: »Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments«.
- 12 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe. COM (2016) 197 final. Brüssel, 6. April 2016.
- 13 European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a crisis relocation mechanism [...]. COM (2015) 450 final. Brüssel, 9. Sept. 2015.
- 14 COM (2016) 197 (Anm. 12), hier: II. Ensuring and Enhancing Safe and Legal Migration Routes, S. 14 ff.
- 15 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the EU Agenda on Migration. COM (2016) 385 final. Straßburg, 7. Juni 2016.
- 16 Vgl. die vom Forschungsbereich des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration veröffentlichten Studien, online unter <http://www.svr-migration.de/forschungsbereich/profil/>.
- 17 Siehe Dietrich Thränhardt: Gutachten: Warum das deutsche Asylsystem zu einem Bearbeitungsstau führt. Juli 2015. [http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten\\_Bearbeitungsstau\\_BAMF\\_2015.pdf](http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Gutachten_Bearbeitungsstau_BAMF_2015.pdf) (Abruf 20. Juni 2016).
- 18 Im Einzelnen siehe auch Albrecht Weber: Beitrag in der türkischen Zeitschrift »perspektif« im Mai 2016, <http://www.perspektif.eu/avrupaya-multeci-akiminin-sinirlandirilmesi-hukuki-perspektif/>, (Abruf 20. Juni 2016).
- 19 EGMR, Rechtssache Hirsi Jamaa and others v. Italy, Nr. 27765/09 vom 23. Feb. 2012; vgl. dazu Albrecht Weber: Menschenrechtlicher Schutz von Bootsflüchtlingen. Bedeutung des Straßburger Hirsi-Jamaa-Urteils für den Flüchtlingsschutz. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 8/2012, S. 265 ff.
- 20 Erste Würdigung bei Winfried Kluth: Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. In: ZAR 10/2015, S. 337.

- 21 Bundesverfassungsgericht Entscheidungen (BVerfGE) 94, S. 49.
- 22 S. Richtlinie 2011/95/EU (Anm. 6), Art. 15, lit. c.
- 23 Europäischer Gerichtshof (EuGH), Rechtssache Aboubacar Diakité, C-285/12 vom 30. Januar 2014.
- 24 Die Vorschriften des AufenthG enthalten selbst bestimmte engmaschige Regeln für den Familiennachzug (Ehegatten- bzw. Kindernachzug), wenn ein Elternteil bereits eine Aufenthaltserlaubnis besitzt (§§ 30, 31, 32, 35).
- 25 Vgl. Anm. 12.
- 26 »Nichteintretensbescheid«, Art. 6a Abs. 2b des schweizerischen Asylgesetzes.
- 27 Art. 112b schweiz Asylgesetz und Testphasen-Verordnung; s.a. Handbuch Migrationsrecht Schweiz. Bern 2015, S. 157; s.a. Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Migration SEM: Faktenblatt: Revision für beschleunigte Asylverfahren, online unter <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/fs-wegweisungsvollzug-d.pdf> (Abruf 20. Juni 2016)
- 28 Siehe auch Frankfurter Allg. Zeitung v. 4. Juni 2016, S. 5.
- 29 Der »Immigration and Refugee Protection Act (IPRA)« ermöglicht Einzelprüfern eine Prüfung ohne Anhörung innerhalb von zehn Tagen, sofern nicht der Innenminister innerhalb dieser Frist interveniert. Das verkürzte Verfahren beruht auf vier Prinzipien: Unabhängigkeit des Prüfers; Möglichkeit der Anhörung; Systemintegrität und öffentliche Sicherheit, vgl. Immigration and Refugee Board of Canada: Policy on the Expedited Processing of Refugee Claims by the Protection Division, 18. Sept. 2015.