



Blickpunkt Brüssel



## Gemeinsame EU-Asylpolitik

Dublin-Abkommen als Einbahnstraße?

---

Stephanie Brockers

Dezember  
2020



## Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungsverzeichnis:</i> .....	2
<b>A. Einleitung</b> .....	3
<b>B. Historische Entwicklung und Grundpfeiler des GEAS</b> .....	4
I. Entwicklung des GEAS .....	4
II. Dublin-Abkommen als Grundstein des GEAS .....	6
III. Rechtsgrundlage .....	7
IV. Prinzipien des GEAS .....	8
<b>C. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik</b> .....	8
I. Anspruch auf Asyl innerhalb der EU .....	8
II. Fluchtursachen & -wege .....	9
III. Überblick über die wichtigsten europäischen Aufnahmeländer .....	12
IV. Defizite des bisherigen Dublin-Systems .....	12
<b>D. Der Reformvorschlag</b> .....	14
I. Ziele der Reform .....	14
II. Reformvorschlag der Kommission .....	15
III. Rezeption der Öffentlichkeit .....	16
<b>E. Fazit</b> .....	18



## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union



## A. Einleitung

Seit die Anzahl der nach Europa kommenden Flüchtlinge im Jahr 2015 rasant angestiegen ist, steht die Europäische Union (EU) vor der Herausforderung, diese Flüchtlingsströme zu bewältigen. Diese Flüchtlingswelle hat die Defizite des aktuellen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) offengelegt, indem einerseits die Flüchtlinge vor allem Schutz in einigen europäischen Zielländern suchen wollen und andererseits die Zielstaaten die Last des Migrationsdrucks nicht allein stemmen können oder wollen. Es besteht Konsens darüber, dass das GEAS einer Reform bedarf. Noch im Jahr 2015 wurde über eine verbindliche Quote zur Verteilung von Asylsuchenden diskutiert, um den Migrationsdruck von einigen Staaten zu reduzieren und eine gerechte Verteilung innerhalb der europäischen Union vorzunehmen. Ein solcher Beschluss scheiterte jedoch an Ungarn, Polen, der Slowakei und Tschechien, die sich bis heute weigern, Migranten aufzunehmen.<sup>1</sup>

Bereits im Jahr 2016 unterbreitete die Europäische Kommission einen Reformvorschlag, um das Asylproblem auf europäischer Ebene zu lösen. Aber auch dieser Vorschlag hatte aufgrund der sich kompromisslos gegenüberstehenden Positionen der West- und osteuropäischen Staaten keinen Erfolg. Einerseits wies beispielsweise Deutschland ein System ab, welches einzelnen Mitgliedstaaten erlaubte, keine Flüchtlinge aufzunehmen. Andererseits lehnten insbesondere die osteuropäischen Staaten eine verpflichtende Verteilung ab. Aus diesem Grund führte die Diskussion um eine Reform des GEAS zu keiner Lösung. Mit dem neusten Reformvorschlag aus 2020 erhofft sich die EU-Kommission nun wieder Bewegung in diese Diskussion zu bringen und ein einheitliches GEAS zu schaffen. Damit möchte die EU bezwecken, jedem Drittstaatsangehörigen, der in einem der Mitgliedstaaten internationalen Schutz benötigt, einen angemessenen Status zu gewährleisten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung sicherzustellen.<sup>2</sup>

Bevor aber auf den neusten Reformvorschlag der EU-Kommission eingegangen wird, wird in einem ersten Schritt die historische Entwicklung der europäischen Asylpolitik und die Grundsteine des aktuellen GEAS kurz angerissen. In einem zweiten Schritt wird die Notwendigkeit einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik untersucht, um auf dieser Grundlage in dem nächsten Abschnitt auf den Reformvorschlag der Kommission einzugehen. Zuletzt folgt ein Fazit, um die wesentlichsten Feststellungen komprimiert darzustellen.

---

<sup>1</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/eu-fluechtlinge-asyl-seehofer-100.html> (zuletzt abgerufen am 25.11.2020).

<sup>2</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylum-policy> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).



## B. Historische Entwicklung und Grundpfeiler des GEAS

### I. Entwicklung des GEAS

Die Entwicklung einer ansatzweisen einheitlichen Asylpolitik lief einher mit der schrittweisen Vereinheitlichung des europäischen Binnenmarktes. Zunächst initiierten einige wenige Mitgliedstaaten außerhalb des Rechtsrahmens der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) eine europäische Zusammenarbeit im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten schlossen im Jahr 1985 das sog. *Schengener Abkommen*<sup>3</sup> sowie im Jahr 1990 das *Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ)*<sup>4</sup> ab. Ziel dieser völkerrechtlichen Verträge war der schrittweise Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen. Da durch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen Sicherheitslücken insbesondere im Bereich Asyl und illegale Einwanderung entstanden, wurden gleichzeitig weitere neue Maßnahmen eingeführt, um diese Lücken zu schließen.<sup>5</sup> So enthielt das SDÜ in Art. 28 ff. Regelungen zur Zuständigkeitsverteilung für Asylgesuche. Im Rahmen der Verhandlungen zum SDÜ zeichnete sich der Wunsch einiger EG-Mitgliedstaaten nach einem selbstständigen Abkommen im Asylbereich ab.<sup>6</sup> Daher unterzeichneten die damaligen zwölf EG-Mitgliedstaaten das *Dubliner Abkommen*, welches am 01.09.1997 in Kraft trat. Dieses Abkommen regelte die Zuständigkeit für Asylgesuche. Danach war jener Mitgliedstaat zuständig, in dem der Asylsuchende erstmals den Boden betrat.<sup>7</sup> Diese völkerrechtlichen Übereinkommen standen bis dato außerhalb des Rechts der EU.

Dies begann sich mit dem *Vertrag von Maastricht* vom 07.02.1997 zu ändern. Durch den *Maastrichter Vertrag* verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik zusammenzuarbeiten. Damit wurde dieser Bereich erstmals zur „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ erklärt und als solches in den EU-Vertrag

---

<sup>3</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Abkommen), ABl. L 239 v. 22.9.2000, S. 13f.

<sup>4</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Abkommen), ABl. L 239 v. 22.9.2000, S. 19f.

<sup>5</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbemerkung zu den Artikeln 77 bis 80, Rn. 1.

<sup>6</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 78 AEUV Rn. 1.

<sup>7</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 78 AEUV Rn. 1.



aufgenommen.<sup>8</sup> Auch wenn für den Flüchtlingschutz weiterhin die nationalen Regierungen zuständig waren, gilt er als Meilenstein im Prozess der Harmonisierung der Asylpolitik innerhalb der europäischen Union.<sup>9</sup>

Mit dem *Amsterdamer Vertrag* vom 02.10.1997 wurden die bestehenden Regelungen des *Schengener Übereinkommens* in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU überführt.<sup>10</sup> Während die Mitgliedsstaaten ihre Entscheidungshoheit nach dem *Maastrichter Vertrag* weiter behielten, traten sie diese im Zuge des *Amsterdamer Vertrages* an die EU ab. Dadurch schaffte er die Rechtsgrundlage für die Errichtung eines GEAS, ohne ein solches System jedoch ausdrücklich zu erwähnen.<sup>11</sup>

Erstmalig wurde im sog. *Tampere Programm* von 1999 auf ein solches System Bezug genommen.<sup>12</sup> Die Staats- und Regierungschef vereinbarten im finnischen Tampere, auf die Errichtung eines „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)“ hinzuwirken.<sup>13</sup> Daran knüpfte das *Haager Programm* vom 10.05.2005 an, welches bestimmte Maßnahmen aufführte, auf die sich die Arbeiten in den Jahren 2005-2010 konzentrieren sollten. Die Einführung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems genoss dabei weiterhin Priorität.<sup>14</sup> Dem *Haager Programm* folgte Ende 2009 das *Stockholmer Programm* nach, welches die strategische Ausrichtung der gemeinsamen Innen- und Sicherheitspolitik für die Jahre 2010 bis 2014 vorgab.<sup>15</sup> Im Asylbereich enthielt es die Zielvorgabe, bis 2012 ein GEAS zu schaffen. Dabei sollten die Zuständigkeitsregelungen,

---

<sup>8</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbemerkung zu den Artikeln 77 bis 80, Rn. 2; <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>9</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbemerkung zu den Artikeln 77 bis 80, Rn. 2; <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>10</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbemerkung zu den Artikeln 77 bis 80, Rn. 1; <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=1> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>11</sup> EASO, Einführung in das gemeinsame europäische Asylsystem für Gerichte, S. 14f., abrufbar unter: [https://easo.europa.eu/documents-archive?field\\_meta\\_doc\\_year\\_value\\_1=2018&field\\_language\\_value=DE&field\\_type\\_tid=All&field\\_topic\\_tid=All&field\\_keywords\\_tid\\_1=&field\\_title\\_doc\\_archive\\_value=](https://easo.europa.eu/documents-archive?field_meta_doc_year_value_1=2018&field_language_value=DE&field_type_tid=All&field_topic_tid=All&field_keywords_tid_1=&field_title_doc_archive_value=) (zuletzt abgerufen am 14.12.2020).

<sup>12</sup> <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=1> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>13</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbemerkung zu den Artikeln 77 bis 80, Rn. 5.

<sup>14</sup> <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=1> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>15</sup> <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57570/institutionelle-grundlagen> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).



welche durch das Dublin-System geschaffen wurden, ein zentrales Element beim Aufbau des GEAS bleiben.<sup>16</sup>

Durch den Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007 (in Kraft getreten am 01.12.2009) wurde die EU nicht nur institutionell reformiert, sondern mit ihm gingen erhebliche Änderungen im Asylbereich einher.<sup>17</sup> Während die EU zuvor lediglich die Kompetenz für die Festlegung von Mindeststandards (Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 lit. b), c), d), Nr. 3 lit. a) EGV) hatte, kann sie nun auch gemeinsame und einheitliche Regelungen erlassen (Art. 78 AEUV).<sup>18</sup> Damit wurde die Tür zur Vollharmonisierung des Asylbereichs geöffnet.

## II. Dublin-Abkommen als Grundstein des GEAS

Auf Grundlage des Haager und Stockholmer Programms wurde der Vereinheitlichungsprozess der Asylpolitik vorangetrieben. Das heutige GEAS besteht im Wesentlichen aus vier Rechtsakten: aus drei Richtlinien und einer Verordnung. Während die Richtlinien durch die einzelnen Mitgliedstaaten noch in nationales Recht umgesetzt werden müssen (Art. 288 Abs. 3 AEUV), gilt die Verordnung unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Durch diese vier Rechtsakte werden alle Aspekte des Asylverfahrens abgedeckt.<sup>19</sup>

Die Richtlinie zu Asylverfahren (sog. *Asylverfahrensrichtlinie*, seit Juli 2013 in Kraft<sup>20</sup>) legt gemeinsame Standards für faire und effiziente Asylverfahren fest, während durch die Richtlinie zu Aufnahmebedingungen (sog. *Aufnahmerichtlinie*, seit Juli 2013 in Kraft<sup>21</sup>) gemeinsame Mindeststandards für die Lebensbedingungen sichergestellt werden. Der Asylsuchende muss Zugang zu Unterkunft, Nahrung, Beschäftigung und Gesundheitsversorgung haben. Daneben regelt eine Richtlinie zur Qualifizierung (sog.

<sup>16</sup> Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbemerkung zu den Artikeln 77 bis 80, Rn. 6 ff.;

<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57570/institutionelle-grundlagen> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>17</sup> <https://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/43000/grafik-lissabonner-vertrag> (zuletzt abgerufen am 12.11.2020); Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 78 AEUV Rn. 8.

<sup>18</sup> [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU\\_4.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU_4.2.2.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.11.2020); Progin-Theuerkauf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 78 AEUV Rn. 8.

<sup>19</sup> <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020); Endres de Oliveira, in: Huber/Eichenhofer/ders., Aufenthaltsrecht, 1. Auflage 2017, Rn. 1717, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/270370/gemeinsames-europaeisches-asylsystem> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>20</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylum-policy> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>21</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylum-policy> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).



*Qualifikationsrichtlinie*, seit Januar 2012 in Kraft<sup>22</sup>), wer als Flüchtling oder Begünstigter eines subsidiären Schutzstatus anerkannt werden kann und definiert zugleich Rechte für einen Begünstigten, wie beispielsweise Zugang zu Bildung.<sup>23</sup>

Das Dublin-Abkommen bildet den Grundstein für das GEAS. Es normiert Kriterien, mit deren Hilfe der Mitgliedstaat bestimmt werden kann, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Danach ist nur ein Mitgliedstaat zuständig („One-state-only“) und zwar der, den die schutzsuchende Person zuerst betreten hat.<sup>24</sup> Dadurch sollte zum einen die Möglichkeit unterbunden werden, dass sich die potenziellen Aufnahmeländer für unzuständig erklären und so der Asylsuchende von einem Staat zum anderen geschickt wird. Zum anderen sollte ein „Asylshopping“ verhindert werden.<sup>25</sup> Den Asylsuchenden sollte es nicht möglich sein, nach einem abgelehnten Asylantrag in einen anderen Mitgliedstaat zu gehen und dort erneut einen Asylantrag zu stellen, gegebenenfalls solange, bis sie in einem Staat Erfolg haben.<sup>26</sup> Auf das 1998 in Kraft getretenen Dublin-Abkommen folgten zwei Nachfolge-Verordnungen Dublin-II und Dublin-III-VO, durch die der Geltungsbereich erweitert wurde. An dem ursprünglichen Zuständigkeitsprinzip änderte sich nichts.<sup>27</sup>

### III. Rechtsgrundlage

Rechtliche Grundlage für eine gemeinsame Asylpolitik ist seit dem *Vertrag von Lissabon* Art. 67 Abs. 2, 78, 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie Art. 18 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh).<sup>28</sup> Nach Art. 67 Abs. 2 AEUV entwickeln die EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Sicherung der Außengrenzen. Dabei vermittelt Art. 78 Abs. 2 AEUV die Kompetenz des Europäischen Parlamentes und des Rates, um entsprechende Regelungen erlassen zu können. Gleichzeitig ordnet er die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951 (GFK) sowie des Protokolls vom 31. Januar 1967

---

<sup>22</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylum-policy> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>23</sup> <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>24</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/dublin-fluechtlinge-101.html> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>25</sup> Weber, in: Creifelds kompakt, Rechtswörterbuch, 2. Edition. 2020, Dublin-III-VO;

<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik> (zuletzt abgerufen am 13.11.2020).

<sup>26</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/dublin-fluechtlinge-101.html> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>27</sup> [https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-](https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html?cms_lv3=9397950&cms_lv2=9391098)

[lexikon.html?cms\\_lv3=9397950&cms\\_lv2=9391098](https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html?cms_lv3=9397950&cms_lv2=9391098) (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>28</sup> [www.europarl.europa.eu › ftu › pdf › FTU\\_4.2.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU_4.2.2.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.11.2020);

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylum-policy> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).



über die Rechtsstellung der Flüchtlinge an und steckt damit den völkerrechtlichen Rahmen ab, mit denen neugeschaffene Regelungen ebenfalls im Einklang stehen müssen.<sup>29</sup>

## IV. Prinzipien des GEAS

Das GEAS basiert nach Art. 80 AEUV auf „dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“. Art. 78 Abs. 1 S. 1 AEUV normiert die Aufgabe der EU, eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz zu entwickeln, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Da das GEAS, wie zuvor gesehen, auch im Einklang mit der GFK stehen muss, ist auch deren wichtigster Grundsatz – das sog. Refoulement-Verbot einzuhalten. Dieses Verbot ist in Art. 33 GFK normiert. Es verbietet, einen Flüchtling „auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten [...], in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“<sup>30</sup>, aus- oder zurückzuweisen. Weiteres wichtiges Kernprinzip der GFK ist das sog. Pönalisierungsverbot des Art. 31 GFK, welches den Betroffenen vor Bestrafungen des aufnehmenden Staates wegen unrechtmäßiger Einreise oder illegalen Aufenthalts schützen soll.<sup>31</sup>

## C. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik

### I. Anspruch auf Asyl innerhalb der EU

Das Recht auf Asyl ist in Art. 18 GRCh verankert.<sup>32</sup> Fraglich ist, ob sich daraus ein Anspruch auf Asyl gegen einen Mitgliedstaat ableiten lässt. Der Begriff eines solchen subjektiv-individuellen Anspruchs bezeichnet das Recht des Einzelnen, von der öffentlichen Gewalt ein Tun oder Unterlassen fordern zu können.<sup>33</sup>

Kontrovers diskutiert wird, ob Art. 18 GRCh einen solchen Anspruch auf Asyl gewährt. Während einige eine Anspruchsqualität annehmen<sup>34</sup>, verdeutlichte der

---

<sup>29</sup> Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 78 AEUV Rn. 2; [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU\\_4.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU_4.2.2.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.11.2020).

<sup>30</sup> Art. 33 Abs. 1 GFK, abrufbar unter: [www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/2017/03](http://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/2017/03) (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>31</sup> Jung, Die Genfer Flüchtlingskonvention, NVwZ Extra 3/2018, 1 (2f.).

<sup>32</sup> <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>33</sup> Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 55. Edition, Stand: 01.10.2019, Rn. 143f.

<sup>34</sup> Jarass, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 18 Rn. 2f.



Grundrechtskonvent, dass er einen solchen Anspruch nicht schaffen wollte.<sup>35</sup> Stattdessen ist Art. 18 GRCh als Abwehrrecht konzipiert, das den Asylsuchenden vor staatlichen Eingriffen schützen soll. Aus ihm lässt sich kein Anspruch auf Asyl ableiten.<sup>36</sup> Damit erschöpfen sich die daraus folgenden Verpflichtungen für die EU als auch die Mitgliedstaaten in Schutz- und Unterlassungspflichten. Weder die EU noch ein Mitgliedstaat darf das Asylrecht beeinträchtigen.<sup>37</sup> Dennoch gewährt Art. 18 GRCh dem Asylsuchenden ein Recht im Asyl. Einen Mitgliedstaat treffen eine Reihe von Pflichten, wenn ein Asylsuchender dessen Staatsgebiet betritt. Insbesondere darf er nicht in den Verfolgerstaat aus- oder zurückgewiesen werden.<sup>38</sup>

Ebenso erteilt Art. 78 AEUV als reine Aufgaben- und Kompetenzzuweisungsnorm den Staaten keine Pflicht zur Gewährung von Asyl.<sup>39</sup> Die GFK enthält auch keine solche Verpflichtung. Sie gewährt dem Asylsuchenden lediglich Rechte im Asyl.<sup>40</sup>

## II. Fluchtursachen & -wege

### 1. Fluchtursachen

Völkerrechtlich sind Flüchtlinge gem. Art. 1 GFK Personen, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“<sup>41</sup> ihr Heimatland verlassen. Die Gründe für Flucht sind vielfältig. Die meisten geflüchteten Menschen verlassen ihr Zuhause und ihr Heimatland häufig nicht freiwillig, sondern werden dazu von äußeren Zwängen wie Krieg, Diskriminierung, Verfolgung, Armut und Umweltkatastrophen motiviert.<sup>42</sup> Auch die Rahmenbedingungen in dem Herkunftsland

---

<sup>35</sup> *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 Rn. 13.

<sup>36</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Das Asylrecht als subjektives-öffentliches Recht in Deutschland und anderen Staaten, abrufbar unter: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) › blob › WD-3-263-18-pdf-data (zuletzt am 14.11.2020).

<sup>37</sup> *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 Rn. 14.

<sup>38</sup> *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 18 Rn. 23.

<sup>39</sup> *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 78 AEUV Rn. 2; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Das Asylrecht als subjektives-öffentliches Recht in Deutschland und anderen Staaten, abrufbar unter: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) › blob › WD-3-263-18-pdf-data (zuletzt am 14.11.2020).

<sup>40</sup> *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 78 AEUV Rn. 9.

<sup>41</sup> Art. 1 GFK, abrufbar unter: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) › wp-content › uploads › sites › 2017/03 (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>42</sup> <https://www.bpb.de/lernen/projekte/refugee-eleven/243384/fluchtursachen> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).



sowie in dem Zielland spielen eine Rolle. Folglich ist nicht nur die durch Krieg, Gewalt, Verfolgung und prekären wirtschaftlichen Verhältnissen geprägte Lebenssituation in den Herkunftsländern ein Entscheidungsfaktor, sondern auch die politischen institutionellen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Zielländern. In der Regel ist Flucht eine komplexe Entscheidung, der verschiedene individuelle Motive, die sich überlagern, zugrunde liegen. Dabei stimmen die Fluchtmotive nicht immer mit der völkerrechtlichen Definition überein.

Eine der häufigsten Fluchtursachen weltweit ist die Furcht vor Krieg und andere Formen von Gewalt. Häufig fliehen die Betroffenen vor den unmittelbaren Auswirkungen des Krieges oder aber um einer Zwangsrekrutierung zu entgehen.<sup>43</sup> Dies bestätigte eine im Jahr 2016 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführte Befragung von Flüchtlingen. In dieser Befragung wurden die Betroffenen unter anderem nach den Gründen für die Flucht aus dem Heimatland als auch nach den Motiven hinsichtlich der Auswahl des Ziellandes gefragt, wobei mehrere Antworten möglich waren.<sup>44</sup> 70% der Befragten gaben an, aus Angst vor gewaltsamen Konflikten oder Krieg geflohen zu sein, während 36% Zwangsrekrutierung als Fluchtmotiv nannten.<sup>45</sup>

Daneben sind Diskriminierung und Verfolgung ein wichtiges Motiv. Vor allem wenn in dem Herkunftsland entweder durch die Regierung selbst oder etwa durch Terrororganisationen die Rechte der Bürger und Bürgerinnen eingeschränkt oder aufgrund ihrer politischen Meinung verfolgt werden.<sup>46</sup>

Auch Armut, welche mit Hunger und mangelnder Gesundheitsversorgung einhergeht, sowie Umweltkatastrophen zwingen Menschen zur Flucht.<sup>47</sup>

## 2. Fluchtwege

---

<sup>43</sup> <https://www.bpb.de/lernen/projekte/refugee-eleven/243384/fluchtursachen> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020); <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migration-flucht-der-fluechtlinge-nach-europa-16018868.html> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>44</sup> BAMF, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, S. 22f., abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb29-iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete.html?nn=283560> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>45</sup> BAMF, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, S. 22f., abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb29-iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete.html?nn=283560> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>46</sup> <https://www.bpb.de/lernen/projekte/refugee-eleven/243384/fluchtursachen> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020); BAMF, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, S. 23, abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb29-iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete.html?nn=283560> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>47</sup> <https://www.bpb.de/lernen/projekte/refugee-eleven/243384/fluchtursachen> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).



Möglich ist es auf dem Luft-, See- oder Landweg in ein anderes Land zu fliehen. Die Zahl derjenigen, die den Luftweg wählten, ist gering. Vorteil an einer Flucht per Flugzeug wäre, dass sie schneller und vergleichsweise günstig ist. Häufig kosten Flüge nach Europa nur einen Bruchteil dessen, was Flüchtlinge an Schlepperbanden zahlen müssen. Jedoch gibt es eine bürokratische Hürde: um nach Europa einreisen zu können ist ein Visum erforderlich, welches kaum noch erteilt wird. Deswegen ist es nur möglich, mit gefälschten Dokumenten oder erschlichenen Visa einzureisen.<sup>48</sup>

Die meisten Flüchtlinge kamen im Jahr 2015 und kommen heute noch auf dem Land- oder dem Seeweg nach Europa. Auf dem Seeweg kristallisierten sich drei häufig genutzte Routen heraus: die zentrale, östliche und westliche Mittelmeerroute. Die zentrale Mittelmeerroute führt die Flüchtlinge von Nordafrika über das Mittelmeer nach Italien oder Malta, während sich die östliche Mittelmeerroute zwischen der Türkei und Griechenland erstreckt. Zudem kamen Flüchtlinge über die westliche Mittelmeerroute illegal nach Europa. Diese bezeichnet den Seeweg zwischen Marokko und Spanien.

Ebenso wie bei der Flucht auf dem Seeweg Haupttrouten zu beobachten waren, ließ sich dieses auch bei der Flucht auf dem Landweg beobachten. So nutzten die Flüchtlinge neben der Balkanroute die östliche Landroute. Die Flucht über die Balkanroute beschreibt den Weg über Mazedonien und Serbien nach Kroatien, Slowenien und Ungarn. Im Gegensatz dazu führt die östliche Landroute über die Landgrenze zwischen Weißrussland, Moldawien, der Ukraine und Russland.<sup>49</sup>

In den letzten Jahren hat sich die Frequentierung dieser Routen verglichen mit dem Jahr 2015 verändert. Meist genutzte Route war die zentrale Mittelmeerroute. Dieser Flüchtlingsbewegung wurde wirksam durch eine Zusammenarbeit der EU mit der libyschen Regierung entgegengewirkt, sodass diese Route seit dem Frühjahr 2017 nicht mehr so häufig genutzt wurde. Während im Jahr 2015 die Flüchtlinge verstärkt über die östliche Mittelmeer- und westliche Balkanroute irregulär nach Europa einreisten, ging die Zahl der Menschen, die über diesen Weg einreisten, stark zurück. Dies hing vor allem mit der im März 2016 erfolgten Umsetzung des EU-Türkei-Deals zusammen. Dieser enthielt unter anderem als Kernpunkt, dass alle auf den griechischen Inseln ankommenden Flüchtlinge zurück in die Türkei gebracht werden, sofern sie entweder kein Asyl

---

<sup>48</sup> <https://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-warum-sie-nicht-per-flugzeug-kommen-koennen-a-1051827.html> (zuletzt abgerufen am 25.11.2020); <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-06/migration-asylbewerber-einreise-flugzeug> (zuletzt abgerufen am 25.11.2020).

<sup>49</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migration-flucht-der-fluechtlinge-nach-europa-16018868.html> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).



beantragen oder aber ihr Antrag abgewiesen wird. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der Grenzüberschreitungen auf der westlichen Mittelmeerroute im Jahr 2018 gestiegen.<sup>50</sup>

### III. Überblick über die wichtigsten europäischen Aufnahmeländer

Die Reise der Flüchtenden ist mit Erreichung der europäischen Grenze häufig nicht beendet, sondern es schließt sich eine Reise innerhalb der EU an, mit der sich die Flüchtlinge in der EU verteilen. Die Auswahl der Zielländer hängt dabei – wie die Befragung des BAMF ergeben hat – vor allem von Faktoren wie Beachtung der Menschenrechte und Sicherheit ab.<sup>51</sup> Hauptaufnahmeländer sind dabei Frankreich, Spanien, die Türkei, Italien, Deutschland und Schweden.<sup>52</sup> So kamen Ende 2018 nach Angaben der Bundeszentrale für politische Bildung 7,7 Millionen Flüchtlinge nach Europa, von denen 84% auf die zuvor genannten Staaten entfielen.<sup>53</sup>

Da es keine Übereinkunft zwischen den Mitgliedsstaaten gab, wie die Flüchtlinge verteilt werden sollten, erklärten sich unter anderem Deutschland und Frankreich dazu bereit, eine größere Anzahl an Asylsuchenden aufzunehmen. Dies geschah auf freiwilliger Basis, da insbesondere das 1997 in Kraft getretenen Dublin-System keine Regelungen für die Verteilung der ankommenden Flüchtlinge bereithält, sondern nur die Zuständigkeit für Asylverfahren normiert.<sup>54</sup>

### IV. Defizite des bisherigen Dublin-Systems

Spätestens als im Jahr 2015 die Zahl der in der EU ankommenden Flüchtlinge rapide anstieg, brach das bisherige europäische Asylsystem zusammen. Selbst wenn die Zahlen der Folgejahre deutlich geringer sind, bleibt das Problem bestehen. Jüngst hat dies der Brand in der Flüchtlingsunterkunft Moria auf der griechischen Insel Lesbos gezeigt, mit dem die Diskussion zur Aufnahme von Flüchtlingen neu entfachte.

---

<sup>50</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migration-flucht-der-fluechtlinge-nach-europa-16018868.html> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>51</sup> BAMF, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, S. 23, 26, abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb29-iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete.html?nn=283560> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/de#Wichtigste\\_Ziell.C3.A4nder:\\_Deutschland.2C\\_Frankreich\\_und\\_Spanien](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/de#Wichtigste_Ziell.C3.A4nder:_Deutschland.2C_Frankreich_und_Spanien) (zuletzt abgerufen am 16.11.2020).

<sup>53</sup> <https://www.bpb.de/mediathek/305917/zahlen-und-fakten-europa-flucht-und-vertreibung> (zuletzt abgerufen am 16.11.2020).

<sup>54</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migration-flucht-der-fluechtlinge-nach-europa-16018868.html> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).



Durch das heutige Dublin-System werden die Staaten an den EU-Außengrenzen wie vor allem Italien, Griechenland, Ungarn oder Spanien besonders belastet.<sup>55</sup> Im Gegensatz dazu profitiert Deutschland grundsätzlich von dem Dublin-Verfahren, da es durch die Osterweiterung immer mehr ins Innere der EU rückte. Dies hat zur Folge, dass Asylsuchende immer erst einen anderen Mitgliedstaat betreten, bevor sie nach Deutschland einreisen. Da die Mehrzahl der Flüchtlinge – wie zuvor beschrieben – über den Land- und Seeweg einreisen, betreten sie zuerst in den Anrainerländern den Boden, wodurch deren Zuständigkeit für das Asylverfahren begründet wird. Doch gerade Italien, Spanien und vor allem Griechenland, die selbst wirtschaftlich angeschlagen sind, haben oftmals nicht die Kapazitäten, alle Einreisenden aufzunehmen.<sup>56</sup> So wurden sie dem massiven Flüchtlingszustrom nicht mehr Herr und schoben die Flüchtlinge in andere EU-Mitgliedstaaten weiter, ohne das nach der *Dublin-III-VO* vorgesehene Asylverfahren einzuleiten.<sup>57</sup> Dies führte wiederum dazu, dass viele der weitergeschobenen Flüchtlinge in Deutschland Asylanträge stellten.<sup>58</sup> Eine Rücküberstellung in die originär zuständigen Mitgliedstaaten war allerdings nicht möglich, da beispielweise Griechenland und Italien die gem. Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRCh geforderten Mindeststandards bei der Flüchtlingsunterbringung nicht gewährleisten konnten. Auch eine verbindliche Lasten- oder Verantwortungsteilung sieht die *Dublin-III-VO* nicht vor.<sup>59</sup>

Am Beispiel Moria zeigt sich erneut das mangels verpflichtender Verteilungsquote uneinheitliche Vorgehen in der EU. Nach dem Brand erklärten sich nach und nach elf EU-Mitgliedsstaaten freiwillig dazu bereit, Flüchtlinge aus Moria aufzunehmen. Hingegen wollten Österreich, das Baltikum, halb Skandinavien und die Osteuropäer keine Flüchtlinge aufnehmen.

Angesichts der Tatsache, dass Menschen aus aller Welt weiterhin ihr Heimatland verlassen, bleibt die Herausforderung, Flüchtlingszuströme zu bewältigen bestehen.

---

<sup>55</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/migratory-pressures/ceas-reform/> (zuletzt abgerufen am 11.11.20); <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/208211/quotensystem-fuer-europa> (zuletzt abgerufen am 29.10.20).

<sup>56</sup> <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migration-flucht-der-fluechtlinge-nach-europa-16018868.html> (zuletzt abgerufen am 14.11.2020).

<sup>57</sup> Häberle, Ein Solidarpakt für die EU-Flüchtlingsverteilung: „Flüchtlingsaufnahme oder Flüchtlingsfinanzierung“ als Konzept-Kern für ein neues Europäisches Asylsystem – ein Reform-Vorschlag, ZAR, 2020, 279 (280); Bergmann, in: ders./Dienelt, Ausländerrecht, 13. Auflage 2020, Art. 16a GG Rn. 140.

<sup>58</sup> Koehler, Die neue Dublin-IV-VO – Die Vorstellung des Europäischen Parlaments, ZAR 2019, 20 (21); <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/208211/quotensystem-fuer-europa> (zuletzt abgerufen am 29.10.20).

<sup>59</sup> Häberle, Ein Solidarpakt für die EU-Flüchtlingsverteilung: „Flüchtlingsaufnahme oder Flüchtlingsfinanzierung“ als Konzept-Kern für ein neues Europäisches Asylsystem – ein Reform-Vorschlag, ZAR, 2020, 279 (280); <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/208211/quotensystem-fuer-europa> (zuletzt abgerufen am 29.10.20).



Dieses Problem kann aber nur durch ein gemeinsames und einheitliches Vorgehen der Mitgliedstaaten gelöst werden. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, funktioniert ein Schritt zurück in nationale Abschottung und einzelstaatliches Handeln nicht und wird in Zukunft auch nicht funktionieren. Daher ist der Ausbau eines einheitlichen und effektiven GEAS notwendig.<sup>60</sup>

## D. Der Reformvorschlag

In der Vergangenheit hat die EU-Kommission Vorschläge für einen solidarischen Umverteilungsmechanismus gemacht. Diese Vorschläge scheiterten allerdings an dem Widerstand einiger Mitgliedstaaten, der insbesondere von den osteuropäischen Ländern ausging.<sup>61</sup> Am 23. September 2020 stellte die EU-Kommission ihren neuen Migrations- und Asylpakt vor. Die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen appellierte an die Mitgliedstaaten, diesen Vorschlag als Basis für einen neuen Einigungsversuch zu nehmen. Sie betonte: „Es ist an der Zeit, sich der Herausforderung zu stellen, Migration gemeinsam zu gestalten – mit der richtigen Balance von Solidarität und Verantwortung.“<sup>62</sup> Sie hofft, mit diesem Kompromissvorschlag Bewegung in die festgefahrene Diskussion zu bringen.

### I. Ziele der Reform

Die Kommission verfolgt mit dem Reformvorschlag das Ziel, dass die tatsächlichen Herausforderungen, die durch den irregulären Grenzübertritt von Asylsuchenden entstehen, nicht von einem Mitgliedstaat, sondern von der EU als Ganzes bewältigt werden. Es gehe darum, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität herzustellen und so das Spannungsverhältnis zwischen menschenrechtswürdigem Flüchtlingsschutz und dem Schutz der Interessen der aufnehmenden Mitgliedstaaten aufzulösen. Die Kommission fordert dafür von jedem Mitgliedstaat, Solidarität und Verantwortung zu übernehmen. Gleichzeitig soll ein System entwickelt werden, dass die Migration langfristig steuert, ohne einem Mitgliedstaat eine unverhältnismäßige Verantwortung aufzubürden.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> *Bergmann*, in: ders./Dienelt, *Ausländerrecht*, 13. Auflage 2020, Art. 16a GG Rn. 28; *Dörig/Langefeld*, *Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa* NJW 2016, 1 (5).

<sup>61</sup> *Hatje/Schwarze*, *Der Zusammenhalt der Europäischen Union*, EuR 2019, 153 (187).

<sup>62</sup> <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vorschlag-reform-asyl-migration-kommission-abschiebung/> (zuletzt abgerufen am 06.11.2020).

<sup>63</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020), 2.2.



## II. Reformvorschlag der Kommission

Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission sieht raschere Asylverfahren, effektivere und effizientere Abschiebungen sowie gegenseitige Hilfe vor. Gegenstand des vorgestellten Konzepts ist im Rahmen der gegenseitigen Hilfe ein dreistufiges Verfahren, welches zwischen „freiwilliger Solidarität“, „verpflichtender Solidarität“ und einem Krisenmechanismus unterscheidet.

In normalen Zeiten können sich die Mitgliedstaaten freiwillig helfen. Spitzt sich jedoch die Lage in einem Land zu und gerät es durch zu viele Flüchtlinge in einem kurzen Zeitraum unter Druck, kann es bei der EU einen sogenannten Mechanismus für verpflichtende Solidarität auslösen. Daraufhin würde die Kommission prüfen, wie viele Flüchtlinge dem Land abgenommen werden müssen. Die anderen Mitgliedstaaten sind in einem solchen Fall zur Hilfe verpflichtet, wobei es keine Pflicht zur Aufnahme gibt. Vielmehr steht es dem jeweiligen Mitgliedstaat frei, ob er die Flüchtlinge mit Aussicht auf einen Schutzstatus selbst aufnimmt oder anderweitig Hilfe leistet. Diese kann in Form von finanzieller Unterstützung erfolgen oder, in dem der verpflichtete Mitgliedstaat die Verantwortung für die Rückführung einer bestimmten Anzahl von Asylbewerbern aus dem Einreisestaat übernimmt (sog. Abschiebepatenschaft). Verschärft sich die Situation hingegen weiter und tritt bspw. eine Krise wie 2015 ein, verringert sich die Auswahl der Hilfsmöglichkeiten. Für den Fall, dass die Abschiebung in der Krisensituation nicht fristgerecht erfolgt, muss der helfende Staat die Flüchtlinge selbst aufnehmen oder Abschiebungen übernehmen.<sup>64</sup>

Ferner sollen die EU-Außengrenzen strenger kontrolliert und neue maßgeschneiderte Partnerschaften mit Drittländern geschlossen werden, um Abschiebungen deutlich zu beschleunigen. Künftig sollen auch die Asylverfahren an den EU-Außengrenzen verbessert werden. Ziel ist es hierdurch, die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen wie Griechenland, Italien und Spanien zu entlasten. Darüber hinaus soll das Dublin-System durch ein umfassenderes Instrument für einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement, der Verordnung für Asyl- und Migrationsmanagement, ersetzt werden.<sup>65</sup> Entgegen dieser Ankündigung von der Kommissionpräsidentin bleibt der Mechanismus des Dublin-Systems im Prinzip erhalten. So bleiben weiterhin in erster Linie jene Länder zuständig, in denen der Einreisende zuerst den Boden betritt. Hinzukommen sollen aber weitere Kriterien wie bspw. Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat.<sup>66</sup> Detailfragen lässt der Vorschlag jedoch offen.

---

<sup>64</sup> <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-asylpakt-101.html> (zuletzt abgerufen am 17.11.20).

<sup>65</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> (zuletzt abgerufen am 17.11.2020), 2.2, 4.1.

<sup>66</sup> <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-fluechtlinge-asylpolitik-eu-kommission-1.5042071> (zuletzt abgerufen am 29.10.20); <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-asylpakt-101.html> (zuletzt abgerufen am 17.11.20).



### III. Rezeption der Öffentlichkeit

Die Reaktionen auf den Vorschlag, welchem der Rat und das EU-Parlament noch zustimmen müssen, fallen unterschiedlich aus. Während dieser Vorschlag von einigen Seiten gelobt wird, stößt er bei vielen auf Kritik. Beanstandet wird vor allem, dass anstatt auf gemeinschaftlich betriebene EU-Ankunftscentren zusetzen, die Hauptverantwortung und damit die Hauptlast weiterhin bei den Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenze, also Griechenland, Italien, Malta und Spanien verbleibt. In diesem Zusammenhang betont die europapolitische Sprecherin der Grünen Franziska Brantner, dass dies, wie insbesondere Moria gezeigt habe, nicht funktioniert. Sie bezweifelt zudem, ob Länder wie Polen und Ungarn im Rahmen einer übernommenen Abschiebepatenschaft bei der Abschiebung von Flüchtlingen aus beispielsweise Griechenland und Italien erfolgreicher seien als die jeweiligen nationalen Behörden.<sup>67</sup> Die Grünen-Fraktionschefin beklagt die fehlende Solidarität sowohl mit den Flüchtlingen als auch mit den betroffenen EU-Mitgliedsstaaten. Ihrer Meinung nach bekomme die eindeutig gescheiterte Dublin-Verordnung lediglich ein neues Etikett. Sie erachtet die Schnellverfahren zum einen als rechtsstaatlich bedenklich und zu anderem würden diese die überfüllten und menschenunwürdigen Flüchtlingslager wie Moria nicht verhindern, sondern die bestehenden Strukturen weiter verfestigen.<sup>68</sup>

Auch die private Seenotrettungsorganisation Sea-Watch hatte für den Vorschlag aus Brüssel kein Lob über, sondern beurteilte ihn als schockierend. Sea-Watch kritisiert vor allem die geplanten Schnellverfahren und Prescreenings, da sich der individuelle Schutzbedarf – wie sich in Studien gezeigt habe – nicht im Schnellverfahren feststellen lasse.<sup>69</sup>

Weniger scharf fiel die Kritik der SPD-Abgeordneten im Europarlament Katarina Barley aus. Probleme bereite der Vorschlag, wenn kein Mitgliedstaat bereit zur Aufnahme sei, sondern lediglich seine Unterstützung bei Abschiebungen anbiete. Daher fordert sie strengere finanzielle Sanktionen, wenn sich ein Mitgliedstaat unsolidarisch zeige. Ihrer Ansicht nach, ist dies die einzige Möglichkeit, auf diese Staaten Druck auszuüben und Solidarität einzufordern.<sup>70</sup>

Lob sprachen hingegen der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie Bundesminister Horst Seehofer aus. Sie bezeichneten die Pläne der Kommission als solide Grundlage für

---

<sup>67</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migrationspolitik-eu-kommission-setzt-bei-neuer-asylreform-auf-rigore-abschiebungen/26211500.html?ticket=ST-581696-feMeTnde1OrgJGmCO9Vc-ap6> (zuletzt abgerufen am 19.11.2020).

<sup>68</sup> <https://www.welt.de/politik/ausland/article216355892/Seehofer-kritisiert-Kurz-in-Debatte-um-EU-Asylreform.html> (zuletzt abgerufen am 19.11.2020).

<sup>69</sup> <https://www.welt.de/politik/ausland/article216355892/Seehofer-kritisiert-Kurz-in-Debatte-um-EU-Asylreform.html> (zuletzt abgerufen am 19.11.2020).

<sup>70</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/asylreform-reaktionen-101.html> (zuletzt abgerufen am 19.11.2020).



Gespräche und Verhandlungen der Kommission mit den EU-Mitgliedstaaten. Zudem sei dieser Vorschlag geeignet, die festgefahrene Diskussion über eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik wieder in Gang zu bringen. Da über zwei Drittel der irregulär einreisenden Menschen nicht asylberechtigt seien, sei der von der Kommission unterbreitete Vorschlag mit dem Schwerpunkt auf die Rückführung dieser Einreisenden sinnvoll und notwendig. Auch der nordrhein-westfälische Integrationsminister Joachim Stamp äußerte sich positiv zu dem Vorschlag und bezeichnete ihn als ersten Schritt, um von irregulärer zu regulärer Migration überzugehen und so Humanität und Ordnung zu schaffen. Dazu sei aber ein klares Regelwerk erforderlich, das es nun gilt, gemeinsam zu erschaffen.<sup>71</sup>

Die von anderen Stimmen kritisierte Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Hilfsmöglichkeiten frei wählen zu können, wurde von der migrationspolitischen Sprecherin der CDU/CSU als richtige Entscheidung gelobt. Sie sei sinnvoll, da sich in der Vergangenheit im Rahmen der Diskussion über verpflichtende Verteilungsquoten gezeigt habe, dass eine solche nicht zielführend sei. In dieses Lob stimmte auch der migrationspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Lars Castellucci ein und äußerte sich weiter anerkennend, dass die Kommission dennoch einen verpflichtenden Hilfsmechanismus zur Entlastung der Anrainerstaaten aufgenommen habe.<sup>72</sup>

Hingegen kritisierte Ungarns Ministerpräsident Viktor Orban, dass der Vorschlag immer noch beinhalte, Flüchtlinge über Quoten in der EU zu verteilen. Dies bemängelt auch Tschechiens Ministerpräsident Andrej Babis. Ihrer Meinung nach müsse die EU Migration bereits an den EU-Außengrenzen stoppen und auf eine rigorose Grenzkontrolle sowie Hilfe für die Herkunftsländer setzen. Im Gegensatz dazu begrüßte Frankreich den Vorschlag. Auch Griechenland nahm den Vorschlag positiv auf und lobte unter anderem die geplante Verstärkung der Grenzkontrollen sowie die schnelleren Asylverfahren. Allerdings werde Griechenland weiter darauf bestehen, dass die Migranten gleichmäßig auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt werden.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> <https://www.welt.de/politik/ausland/article216355892/Seehofer-kritisiert-Kurz-in-Debatte-um-EU-Asylreform.html> (zuletzt abgerufen am 24.12.2020).

<sup>72</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migrationspolitik-eu-kommission-setzt-bei-neuer-asylreform-auf-rigorose-abschiebungen/26211500.html?ticket=ST-581696-feMeTnde1OrgJGmCO9Vc-ap6> (zuletzt abgerufen am 19.11.2020).

<sup>73</sup> <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-asylpaket-entzweit-eu-heftige-kritik-aus-prag-und-budapest-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200924-99-694554> (zuletzt abgerufen am 25.11.2020); <https://www.rnd.de/politik/migranten-in-eu-staaten-athen-pocht-auf-faire-verteilung-von-fluchtlingen-FJEKNFFAVX4R32OU6AWNPORR3U.html> (zuletzt abgerufen am 14.12.2020).



## E. Fazit

Angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen über eine Flüchtlingspolitik gibt es einen eklatanten Widerspruch zwischen dem, was die EU in ihren Verträgen festgeschrieben hat - nämlich eine unbegrenzte Aufnahme für Flüchtlinge aus Krieg und Verfolgung - und der Realität. Tatsächlich ist ein Großteil der Mitgliedsstaaten nicht zu einer unbegrenzten Aufnahme bereit. Stattdessen stellen sie sich gegen ein GEAS mit verpflichtender Verteilungsquote. Die Ereignisse in den vergangenen Jahren haben allerdings gezeigt, dass das aktuelle GEAS, insbesondere das Dublin-System, an die Grenze seiner Funktionsfähigkeit gestoßen ist und einer Reform bedarf. Das ursprüngliche Dublin-Abkommen stammt aus einer Zeit, in der die EU noch wenige Mitgliedsstaaten zählte und, in denen die Migrationsströme einzelne Mitgliedsstaaten nicht überlastet haben. Erst die Flüchtlingskrise machte deutlich, welche Belastung dieses System für Staaten mit EU-Außengrenzen hat. Mit dem abgestuften Krisenmechanismus, durch den alle anderen Mitgliedstaaten zur Solidarität verpflichtet werden, können Länder wie Griechenland und Italien entlastet werden. Erforderlich dafür ist aber der Wille eines jeden einzelnen Mitgliedsstaates, Verantwortung zu übernehmen, und zwar nicht nur in Form von Abschiebepatenschaften. Ansonsten besteht die Gefahr, dass einige Länder ausschließlich abschieben und keinerlei Flüchtlinge aufnehmen, was zum Nachteil der Flüchtlinge gereicht.

Fraglich bleibt, ob sich die Länder, die sich in der Vergangenheit gegen eine verpflichtende Verteilungsquote ausgesprochen haben, diesen Kompromissvorschlag der Kommission akzeptieren werden. Dafür spricht, dass es keine Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen gibt, sondern Solidarität auf verschiedene Weisen geleistet werden kann und insoweit die Mitgliedstaaten frei sind. Somit sind durch diesen Vorschlag zwei Prinzipien miteinander verbunden: Solidarität und Wahlfreiheit des jeweiligen Staates. Es liegt nun an der EU-Kommission vermittelnd zwischen den unterschiedlichsten Interessen der 27 EU-Mitgliedstaaten aufzutreten, um so eine Einigung zu erzielen und die Gefahr der weiteren Spaltung der EU zu minimieren. Selbst wenn der Vorschlag Licht- und Schattenseiten hat, wäre eine Einigung dennoch ein Meilenstein im Prozess der Errichtung einer einheitlichen und vor allem gemeinsamen europäischen Asylpolitik. Zudem ist dieser Vorschlag ein erster Schritt das einzufordern, wozu sich jeder EU-Mitgliedstaat in Art. 80 AEUV verpflichtet hat<sup>74</sup>, nämlich Solidarität zu üben – gleich in welcher Art und Weise.

---

<sup>74</sup> Häberle, Ein Solidaripakt für die EU-Flüchtlingsverteilung: „Flüchtlingsaufnahme oder Flüchtlingsfinanzierung“ als Konzept-Kern für ein neues Europäisches Asylsystem – ein Reform-Vorschlag, ZAR 2020, 279 (283).