

## **Europäische Entwicklungen im Flüchtlingsrecht Juni 2017 – Februar 2018**

<b>Themenübersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>A. Rechtsprechung</b>	<b>2</b>
I. EGMR	2
II. EuGH	4
III. Deutsche (Ober-)Gerichte zum EU-Recht (insb. Dublin-Verfahren)	15
<b>B. Politische Entwicklungen in der EU</b>	<b>18</b>
1. „Erfolg“ der EU-Asylpolitik	18
2. Die EU-Führungsebene und ihr Verhältnis zu Afrika	18
3. Zur Reform des europäischen Asylsystems (GEAS)	20
4. Weitere politische Ziele der EU-Kommission für 2018 im Bereich Asyl- und Flüchtlingspolitik	24
5. "Migrationsaktionsplan" zur Unterstützung Italiens	25
6. EU und Libyen	25
7. „Relocation“ und „Resettlement“	27
8. Frontex wächst, blüht und gedeiht	28
9. Balkanroute weiter aktiv	29
10. Ungarn	29
<b>C. Schlussbetrachtung</b>	<b>30</b>

## A. Rechtsprechung

### I. EGMR

#### 1. Az.: 8675/15 und 8697/15 – 03.10.2017 – Spanien

Der EGMR hat Spanien mit Urteil vom 03.10.2017 wegen unzulässiger Kollektivabschiebungen aus der Exklave Melilla nach Marokko gerügt und zwei Migranten aus Mali und der Elfenbeinküste je eine Entschädigung von 5.000 Euro zugesprochen.

Die Beschwerdeführer hatten am 13.08.2014 versucht, über die Grenzzäune zwischen Marokko und der spanischen Exklave Melilla zu klettern. Sie wurden von der spanischen Guardia Civil festgenommen und ohne Verfahren und ohne Rechtsschutzmöglichkeit sofort nach Marokko zurückgeschoben. Ihre Identitäten wurden nicht überprüft und keine Gelegenheit gegeben, ihre persönlichen Umstände zu erklären oder anwaltliche Unterstützung oder einen Übersetzer zu erhalten. Die Beschwerdeführer rügten, diese Abschiebepaxis an der Grenze zu Marokko verstoße gegen die EMRK.

Der EGMR hat die Rückschiebungen ohne Identitätsfeststellungen, Verfahren und Rechtsschutzmöglichkeiten als unzulässige Kollektivabschiebungen gerügt, die gegen Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK verstießen. Zudem monierte der EGMR eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls. Dass die Grenzzäune außerhalb der Exklave stehen, sei irrelevant, da die spanische Polizei im Grenzgebiet de facto die Kontrolle gehabt habe. Daher müsse auch die EMRK eingehalten werden.

#### 2. M.M. und andere ./.. Niederlande (no. 15993/09), 08.06.2017 und E.K. ./.. NL; G.R.S. ./.. NL; Soleimankheel und andere ./..NL; S.M.A. ./.. NL – 08.08.2017

In mehreren Verfahren, die den Widerruf der Flüchtlingsanerkennung auf der Grundlage von Art 1 F GFK bezüglich afghanischer Staatsangehöriger betrafen, die früher mit dem kommunistischen Regime zusammengearbeitet hatten und Mitarbeiter des Geheimdienstes waren, hat der EGMR die Beschwerden als unzulässig zurückgewiesen.

Sie hatten die Verletzung der Art. 3 und 13 GFK gerügt. Der EGMR entschied, dass im Hinblick auf Art. 3 kein Grund dafür bestand, anzunehmen, dass die Beschwerdeführer im Falle ihrer Rückkehr einer unmenschlichen Behandlung ausgesetzt sein würden. In einigen der Fälle hätten die Beschwerdeführer noch längere Zeit nach dem Machtwechsel in Afghanistan gelebt, ohne dass ihnen dort Verfolgung oder sonstige nachteilige Maßnahmen widerfahren sein. Sie hätten weder die Aufmerksamkeit seitens der jetzigen Regierung, noch anderer Stellen auf sich gezogen. Wegen ihres früheren Engagements für das kommunistische Regime. Sehe UNHCR diese Gruppe nicht als besonders gefährdet an. Auch Art. 13 sei nicht verletzt, da in den Niederlanden ausreichend effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bestanden.

### **3. M.M. ./.. Bulgarien (no. 75832/13) – Art. 5, – 08.06.2017**

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Beschwerdeführer ist ein staatenloser Palästinenser, der 2008 nach Bulgarien gekommen war und Asyl beantragt hatte. Sein erster Antrag und weitere Folgeanträge waren abgelehnt worden. 2012 erhielt er ein humanitäres Aufenthaltsrecht und Aufenthaltserlaubnis mit Gültigkeit bis April 2015. Dennoch hat der nationale bulgarische Geheimdienst die Rücknahme des Aufenthaltsrechts und die Abschiebung angeordnet gemeinsam mit einer zehn zehnjährigen Rückkehrsperrre. Begründet wurde diese Maßnahme damit, dass er eine Bedrohung für die nationale Sicherheit sei wegen einer Skype-Unterhaltung mit einer Person in Syrien. Er wurde in den Libanon abgeschoben, dort jedoch nicht akzeptiert von den libanesischen Behörden und unmittelbar zurück nach Bulgarien geschickt. Dort wurde er inhaftiert wegen seines Verstoßes gegen die Rückkehrsperrre und befand sich von Dezember 2013 bis Dezember 2014 in Haft. Im Dezember 2014 ordnete das zuständige Verwaltungsgericht seine Entlassung an, weil die Abschiebungsanordnung nicht ausgeführt werden konnte und die angebliche Bedrohung der nationalen bulgarischen Sicherheit nur auf Angaben des bulgarischen Geheimdienstes basierte ohne jegliche Beweise. Ihm wurde erneut ein humanitäres Aufenthaltsrecht gewährt und eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Der EGMR stellte fest, dass der Beschwerdeführer nicht mehr das Risiko habe, nach Syrien zurückgeschickt zu werden, weil er ein Aufenthaltsrecht bis März 2018 für Bulgarien hat. Deswegen sei die Beschwerde nicht im Hinblick auf die Art. 3 und 13 begründet. Bezüglich Art. 5 Abs. 4 vertrat der Gerichtshof aber die Auffassung, dass die Verfahrensdauer im Hinblick auf die Inhaftierung exzessiv gewesen sei und die Garantien des Art. 5 verletze. Eine mindestens 42-tägige Verzögerung des obersten Verwaltungsgerichts in diesem Fall sei exzessiv gewesen, insbesondere im Hinblick darauf, dass die Haft nicht von einem Gericht angeordnet worden war, sondern vom Geheimdienst als Verwaltungsbehörde. Hinzu kam, dass die Überprüfung durch das oberste Verwaltungsgericht keine inhaltliche Prüfung enthielt, sondern nur eine Zurückweisung an das untere Gericht, was zu einer weiteren Verzögerung um drei Monate führte. Art. 5 Abs. 4 EMRK sei daher verletzt.

### **4. N.A. ./.. Schweiz (no. 50364/14) & A.I. ./.. Schweiz (no. 23378/15), 30.05.2017**

Am 30. Mai entschied der EGMR in zwei Fällen gegen die Schweiz über sudanesischen Beschwerdeführer die vortrugen, dass im Falle ihrer Rückkehr in den Sudan für sie das Risiko bestehe, dass Art. 2 und 3 EMRK verletzt würden. Grund sei ihre Verbindung zu einer Oppositionsgruppe namens JEM. Die Asylanträge beider Beschwerdeführer waren in der Schweiz abgelehnt worden und es waren Abschiebungsverfügungen erfolgt. Diese wurden ausgesetzt aufgrund eines Verfahren gem. Art. 39 beim EGMR.

Der EGMR entschied, die Beobachtung politischer Oppositioneller im Ausland durch den sudanesischen Geheimdienst würde nicht systematisch betrieben. Um das Risiko einer Verfolgung im Sudan für politische Oppositionelle beurteilen zu können, berücksichtige der Gerichtshof alle bekannten Berichte über Verfolgungsmaßnahmen von Oppositionellen im Sudan und persönliche und familiäre Verbindungen mit führenden Mitgliedern der Opposition.

Im Falle von A. I. entschied der EGMR, dass eine Rückkehr in den Sudan für ihn ein hohes Risiko bedeutet, entgegen der Art. 2 und 3 EMRK von den sudanesischen Behörden behandelt zu werden. Insbesondere wegen der Intensität seiner Aktivitäten für die JEM in der Schweiz, der Glaubhaftigkeit seiner Darstellung bezüglich der Verfolgung, die er schon im Sudan erlitten hatte und seiner Beziehung zu prominenten Mitgliedern der JEM.

Demgegenüber entschied der Gerichtshof bei N. A., dass ein solches Risiko der Verletzung von Art. 2 und 3 EMRK nicht bestehe weil er nur in sehr geringem Umfang an Aktivitäten der Organisation JEM teilgenommen und keine Position gehabt habe, die eine gewisse Öffentlichkeit mit sich gebracht hätte, dass er nicht „online“ aktiv war und sein Name auch nicht zitiert worden sei im Rahmen der Aktivitäten der JEM.

## II. Entscheidungen des EuGH

### 1. Urteil v 25.10.2017, Rs. C-201/16 – (Shiri) – zur Dublin-Überstellungsfrist (vgl. Infobrief AusIR, Heft 1/2018, S. 27ff)

Der **österreichische Verwaltungsgerichtshof** wollte geklärt wissen, ob ein um internationalen Schutz ersuchender Antragsteller (ein iranischer Staatsangehöriger) seine Rechte nach Art. 27 Abs. 1 (Recht auf ein wirksames Rechtsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung) der Dublin-III-Verordnung geltend machen kann, dass Mitgliedstaat "A" (hier Österreich) seine Entscheidung, ihn in Mitgliedstaat "B" (den ersuchten Staat, hier Bulgarien) zu überstellen, nicht innerhalb der Sechsmonatsfrist nach Art. 29 Abs. 1 der Dublin-III-Verordnung durchgeführt hat.

Nach Art. 29 Abs. 2 Dublin III reicht der Ablauf der Sechsmonatsfrist nach Art. 29 Abs. 1 der Verordnung für sich genommen dafür aus, dass der ersuchende Mitgliedstaat für die Prüfung des von der betreffenden Person gestellten Antrages auf internationalen Schutz zuständig wird. Laut EuGH geht die Zuständigkeit auf den aufnahmeersuchenden Mitgliedstaat (hier: Österreich) über, wenn die Überstellung nicht innerhalb dieser sechsmonatigen Frist durchgeführt wird, ohne dass es erforderlich ist, dass der zuständige Mitgliedstaat (hier: Bulgarien) die Verpflichtung zur (Wieder-)Aufnahme der betreffenden Person ablehnt.

Diese Lösung ergebe sich nicht nur aus dem Wortlaut der Dublin III-Verordnung, sondern stehe auch mit dem Ziel einer zügigen Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz im Einklang. Denn eine solche Lösung gewährleiste bei einer verzögerten Durchführung des (Wieder-)Aufnahmeverfahrens, dass der Antrag auf internationalen Schutz in dem Mitgliedstaat geprüft wird, in dem sich der Antragsteller aufhalte, damit die Prüfung nicht weiter aufgeschoben werde. Eine Person, die internationalen Schutz beantragt habe, könne sich auch auf den Ablauf der sechsmonatigen Frist berufen, so der EuGH weiter.

**2. Urteil vom 26.07.2017 – C-670/16: Asylsuchender kann aus verspätetem Übernahmegesuch eines Mitgliedstaats Rechte für sich ableiten – Mengestaeb ./.. Deutschland** (vgl. Asylmagazin – 9/17, S. 357 ff.; Infobrief 10/17 S. 396 ff.)

Der Kläger suchte am 14.09.2015 in München bei der Regierung von Oberbayern um Asyl nach und erhielt am selben Tag von dieser Behörde eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender. Eine zweite Bescheinigung wurde am 8.10.2015 von der ZAB Bielefeld ausgestellt. Der Zeitpunkt, zu dem die Behörden dem BAMF Informationen über den Antragsteller übermittelten, blieb im Verfahren vor dem vorlegenden Gericht offen, doch es konnte feststellen, dass Herr M. seine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender mehrmals dem Bundesamt übersandt hatte und dass das Bundesamt spätestens am 14.01.2016 das Original dieser Bescheinigung, eine Kopie davon oder die wichtigsten darin enthaltenen Informationen erhalten hatte.

Am 22.07.2016 wurde er vom Bundesamt angehört und konnte einen förmlichen Asylantrag stellen. Eine Abfrage im EuroDAC System ergab, dass ihm in Italien Fingerabdrücke abgenommen worden waren. Daraufhin ersuchte das BAMF am 19.08.2016 die italienischen Behörden gemäß Dublin III-VO um seine Aufnahme. Diese beantworteten das Aufnahmegesuch nicht. Mit Bescheid vom 10.11.2016 lehnte das BAMF den Asylantrag ab, stellte das Fehlen von Abschiebungsverboten fest und ordnete seine Überstellung nach Italien an; ferner erlegte es ihm ein Einreise- und Aufenthaltsverbot für die Dauer von sechs Monaten ab dem Tag der Abschiebung auf.

Auf seine Klage hin hat das VG Minden eine Vorabentscheidung beim EuGH beantragt. Dieser entschied:

Ein Asylsuchender kann sich darauf berufen, dass ein Mitgliedstaat infolge des Ablaufs der Frist von drei Monaten, binnen deren er einen anderen Mitgliedstaat um Aufnahme des Asylbewerbers ersuchen kann, für die Prüfung des Asylantrags zuständig geworden ist. Die Frist beginne vor der Stellung eines "förmlichen" Asylantrags zu laufen, wenn der zuständigen Behörde ein Schriftstück zugegangen ist, das bestätige, dass eine Person um internationalen Schutz nachsuche, betonte der EuGH (Az.: C-670/16).

Zum anderen stellte der EuGH fest, dass es nicht möglich sei, ein Aufnahmegesuch an einen anderen „Dublin“-Staat mehr als drei Monate nach Stellung des Antrags auf internationalen Schutz wirksam zu unterbreiten. Die in der Dublin-III-Verordnung für ein solches Gesuch im Fall einer Eurodac-Treffermeldung vorgesehene Frist von zwei Monaten stelle keine zusätzliche, zu der Frist von drei Monaten hinzukommende Frist dar, sondern eine kürzere Frist, die dadurch gerechtfertigt sei, dass ein solcher „Treffer“ den Beweis für ein illegales Überschreiten einer EU-Außengrenze darstelle und damit das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats vereinfache.

Des Weiteren gab der Gerichtshof in seinem Urteil eine materielle Definition des Antrags auf internationalen Schutz (dessen Stellung die Dreimonatsfrist auslöst). Dieser gelte als gestellt, wenn der mit der Durchführung der sich aus der Dublin-III-Verordnung ergebenden Verpflichtungen betrauten Behörde ein Schriftstück zugegangen sei, das von einer Behörde erstellt wurde und bescheinigt, dass ein Staatsangehöriger eines Nicht-EU-Landes um internationalen Schutz ersucht hat, oder, gegebenenfalls, wenn ihr nur die wichtigsten in einem solchen Schriftstück enthaltenen Informationen (und nicht das Schriftstück selbst oder eine Kopie davon) zugegangen sind.

Um das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats wirksam einleiten zu können, müsse die zuständige Behörde zuverlässig darüber informiert werden, dass ein Staatsangehöriger eines Nicht-EU-Landes um internationalen Schutz ersucht hat. Es sei jedoch nicht erforderlich, dass das zu diesem Zweck erstellte Schriftstück eine ganz bestimmte Form habe oder zusätzliche, für die Anwendung der in der Dublin-III-VO festgelegten Kriterien oder für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz in der Sache relevante Informationen enthält.

### 3. 26.07.2017 – C 226/16 **Mossa Ouhrami** ././ NL

Herr Ouhrami wurde 2002 zum unerwünschten Ausländer in den Niederlanden erklärt. Zuvor war er fünfmal insgesamt strafgerichtlich verurteilt worden zu insgesamt über 13 Monaten Freiheitsstrafe wegen Diebstahls sowie Hehlerei und Besitz harter Drogen. Er wurde ausgewiesen und mit einer Frist von zehn Jahren zum unerwünschten Ausländer erklärt. Der Lauf der Frist sollte beginnen, sobald er die Niederlande tatsächlich verlassen hätte. Die Entscheidung wurde bestandskräftig. Er verließ die Niederlande jedoch nicht weil er – so machte er geltend – die notwendigen Reisedokumente nicht besaß. 2011 und 2012 wurde bei sieben Gelegenheiten festgestellt dass er sich in Amsterdam aufhielt. Dieser Verstoß ist bei einem unerwünschten Ausländer strafbar.

Das niederländische Gericht möchte wissen, von welchem Zeitpunkt ab die Frist zu laufen beginnt. Der EuGH antwortet:

Art 11 Abs. 2 RL 2008/115/EG ist dahin auszulegen, dass die darin vorgesehene Dauer eines Einreiseverbots, die grundsätzlich 5 Jahre nicht überschreitet, ab dem Zeitpunkt zu berechnen ist, zudem der Betroffene tatsächlich das Territorium der Mitgliedstaaten verlassen hat.

### 4. 26.07.2017, Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-490/16, C-646/16 **Jafari** ././ Österreich ( Infobrief, 10/17 – S.390 ff) und **A.S** ././ Slowenien : **Keine Ausnahme vom Dublin-Verfahren während Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016** (vgl.: Asylmagazin 9-17, S. 355 ff.)

Kroatien ist für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz von Personen zuständig, die seine Grenze während der Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 in großer Zahl überschritten haben. Die Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Flüchtlingen in der Europäischen Union rechtfertigt es nach Ansicht des EuGH nicht, von den geltenden Regelungen der Dublin-III-Verordnung abzuweichen. Deswegen sei Kroatien auch für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz von Personen zuständig, die seine Grenze während der Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 in großer Zahl überschritten haben.

a) **Rechtssache C-490/16: A.S., syrischer Staatsangehöriger**, reiste aus Syrien über die Westbalkanroute nach Slowenien. Als er an dem für den Übertritt über die Staatsgrenze zwischen Serbien und Kroatien vorgesehenen Ort ankam, wurde ihm die Einreise nach Kroatien gestattet, und die kroatischen Behörden organisierten seine Weiterbeförderung an die slowenische Staatsgrenze. Im Februar 2016 beantragte er bei den slowenischen Behörden internationalen Schutz. Nach der Dublin-III-VO ist, wenn festgestellt wird, dass ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend die Grenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten habe, dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags zuständig.

Die slowenischen Behörden waren der Ansicht, Herr A. S. sei "illegal" im Sinne der Verordnung nach Kroatien eingereist, und deshalb sei Kroatien für die Prüfung seines Antrags zuständig. Kroatien erklärte sich bereit, Herrn A. S. wiederaufzunehmen; dies wurde ihm von den slowenischen Behörden mitgeteilt. Herr A. S. erhob gegen die Entscheidung der slowenischen Behörden Klage mit der Begründung, dass das Kriterium für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats falsch angewendet worden sei, weil das Verhalten der kroatischen Behörden (ihm die Überschreitung der Außengrenze zu gestatten) dahin ausgelegt werden müsse, dass er legal nach Kroatien eingereist sei.

Der Oberste Gerichtshof Sloweniens möchte vom EuGH wissen, wie die Begriffe der illegalen oder unrechtmäßigen Einreise in diesem Kontext anzuwenden sind.

- b) **Rechtssache C-646/16: Frau Khadija Jafari, Frau Zainab J. und ihre Kinder sind afghanische Staatsangehörige.** Sie flohen im Jahr 2015 aus Afghanistan über die Westbalkanroute nach Österreich. Sie reisten zunächst in Griechenland in das Unionsgebiet ein. Dort blieben sie drei Tage, bevor sie das Unionsgebiet wieder verließen und in Kroatien erneut einreisten. Als sie in Österreich angelangt waren, beantragten sie dort internationalen Schutz. Die österreichischen Behörden waren der Ansicht, dass Kroatien der für die Prüfung dieser Anträge zuständige Mitgliedstaat sei. Die Familien seien in Griechenland illegal in das Unionsgebiet eingereist, weil sie als afghanische Staatsangehörige Visa benötigt hätten. Da in Griechenland systemische Mängel im Asylverfahren bestünden, sei jedoch nach der Dublin-III-Verordnung Kroatien (das sie auf dem Weg nach Österreich durchquert hätten) als der zuständige Mitgliedstaat anzusehen. Die Schwestern J. traten dem entgegen. Sie machen geltend, ihnen sei die Einreise aus humanitären Gründen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen – Schengener Grenzkodex – ABl. 2006, L 105, 1). gestattet worden, so dass sie nicht "illegal" eingereist seien. Daher sei Österreich der für die Prüfung ihrer Anträge zuständige Mitgliedstaat.

Der Verwaltungsgerichtshof Wien möchte vom EuGH wissen, ob der Begriff des illegalen Grenzübertritts unabhängig oder in Verbindung mit anderen Unionsrechtsakten über Anforderungen an Drittstaatsangehörige, die die Außengrenze der Union überschreiten (wie den Schengener Grenzkodex), auszulegen ist.

Die dem EuGH in den beiden Rechtssachen vorgelegten Fragen lauten,

- ob die Dublin-III-Verordnung in Verbindung mit anderen Unionsrechtsakten auszulegen ist,
- ob die Mitwirkung und die Erleichterungen seitens der EU-Transitstaaten als Visa im Sinne dieser Verordnung anzusehen sind,
- wie die Formulierung "die Grenze illegal überschritten hat" zu verstehen ist,
- ob Drittstaatsangehörige, denen während der humanitären Krise die Einreise in den Schengen-Raum gestattet wurde, unter die Ausnahme von den normalen Regeln im Schengener Grenzkodex fallen und
- was eine "visafreie Einreise" im Sinne der Dublin-III-Verordnung ist.

Nach Ansicht von GA Sharpston ist für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz der Mitgliedstaat zuständig, in dem der Antrag zuerst gestellt wurde. In ihren

Schlussanträgen legt Generalanwältin Sharpston die außergewöhnlichen Umstände dar, in deren Rahmen der EuGH mit diesen Rechtssachen befasst wurde, und stellt fest, dass der EuGH ersucht wird, eine der noch nie dagewesenen, durch die Flüchtlingskrise entstandenen Sachlage angepasste rechtliche Lösung zu liefern.

Nach Auffassung des EuGH ist ein Visum im Sinne der Dublin-III-Verordnung eine "Erlaubnis oder Entscheidung eines Mitgliedstaats", die "im Hinblick auf die Einreise zum Zweck der Durchreise oder die Einreise zum Zweck eines Aufenthalts" im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats oder mehrerer Mitgliedstaaten verlangt wird. Folglich nehme der Begriff des Visums auf einen förmlichen Rechtsakt einer nationalen Verwaltung Bezug und nicht auf eine bloße Duldung, wobei das Visum nicht mit der Gestattung der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verwechseln sei, da es gerade im Hinblick auf diese Gestattung verlangt werde. Unter diesen Umständen könne die Gestattung der Einreise eines Staatsangehörigen eines Nicht-EU-Landes in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nicht als Visum eingestuft werden, auch wenn sie auf außergewöhnliche, durch einen Massenzustrom von Flüchtlingen in die EU gekennzeichnete Umstände zurückzuführen sei. Überdies sei das Überschreiten einer Grenze ohne Einhaltung der Voraussetzungen der im betreffenden Mitgliedstaat geltenden Regelung zwangsläufig als "illegal" im Sinne der Dublin-III-Verordnung einzustufen.

Zu der den Mitgliedstaaten nach dem Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zustehenden Befugnis, Drittstaatsangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, die Einreise in ihr Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen zu gestatten, sei festzustellen, dass eine solche Gestattung nur für das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gelte und nicht für das der übrigen Mitgliedstaaten.

Würde die Einreise eines Drittstaatsangehörigen, die ein Mitgliedstaat unter Abweichung von den für ihn grundsätzlich geltenden Einreisevoraussetzungen aus humanitären Gründen gestatte, nicht als illegales Überschreiten der Grenze angesehen, würde dies zudem bedeuten, dass dieser Mitgliedstaat nicht für die Prüfung eines von dem Drittstaatsangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig wäre. Ein solches Ergebnis wäre aber mit der Dublin-III-Verordnung unvereinbar, die dem Mitgliedstaat, der die Einreise eines Drittstaatsangehörigen in das Unionsgebiet zu verantworten habe, die Zuständigkeit für die Prüfung eines von ihm gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuweise. Ein Mitgliedstaat, der beschlossen habe, einem Drittstaatsangehörigen, der kein Visum besitze und nicht vom Visumzwang befreit sei, aus humanitären Gründen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu gestatten, könne daher nicht seiner Zuständigkeit enthoben werden. Unter diesen Umständen liege ein "illegales Überschreiten einer Grenze" auch dann vor, wenn ein Mitgliedstaat Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen und unter Abweichung von den für sie grundsätzlich geltenden Einreisevoraussetzungen gestatte.

Ferner hat der EuGH unter Bezugnahme auf die durch die Dublin-III-Verordnung geschaffenen Mechanismen, auf die Richtlinie 2001/55 (RL 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 – ABl. 2001, L 212, 12) und auf Art. 78 Abs. 3 AEUV festgestellt, dass nicht ausschlaggebend sei, dass das Überschreiten der Grenze in einer Situation erfolge, die durch die Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl internationalen Schutz begehrender Drittstaatsangehöriger gekennzeichnet sei.

Die Aufnahme dieser Drittstaatsangehörigen könne dadurch erleichtert werden, dass andere Mitgliedstaaten, einseitig oder in abgestimmter Weise im Geist der Solidarität, von der "Eintrittsklausel" Gebrauch machten, die es ihnen gestatte, bei ihnen gestellte Anträge auf internationalen Schutz auch dann zu prüfen, wenn sie nach den in der Dublin-III-Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig seien.

Schließlich dürfe eine Person, die internationalen Schutz beantragt habe, nicht an den zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden, wenn infolge der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl internationalen Schutz begehrender Drittstaatsangehöriger die Überstellung für sie mit der tatsächlichen Gefahr verbunden sei, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu erleiden.

#### **5. Urteil vom 06.09.2017 – C-643/15; C-647/15 Ungarn und Slowakei scheitern mit Klage gegen Flüchtlingsumverteilung**

EuGH: die Regelung trägt tatsächlich und in verhältnismäßiger Weise dazu bei, dass Griechenland und Italien die Folgen der Flüchtlingskrise von 2015 bewältigen können.

Als Reaktion auf die Krise im Sommer 2015 erließ der EU-Rat einen Beschluss, um Italien und Griechenland bei der Bewältigung des massiven Zustroms von Migranten zu unterstützen. Dieser Beschluss sieht vor, dass 120.000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, über einen Zeitraum von zwei Jahren aus diesen beiden Mitgliedstaaten in die anderen Mitgliedstaaten der Union umgesiedelt werden. Der angefochtene Beschluss erging auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV, der bestimmt: "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."

Die Slowakei und Ungarn, die wie die Tschechische Republik und Rumänien im Rat gegen die Annahme des Beschlusses gestimmt hatten, beantragten beim Gerichtshof, den Beschluss für nichtig zu erklären. Sie stützten sich dabei zum einen auf Gründe, mit denen dargetan werden sollte, dass der Erlass des Beschlusses mit verfahrensrechtlichen Fehlern beziehungsweise mit der fehlerhaften Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage einhergegangen sei, und zum anderen darauf, dass der Erlass des Beschlusses keine geeignete Reaktion auf die Flüchtlingskrise und zu diesem Zweck auch nicht erforderlich sei. Im Verfahren vor dem EuGH trat Polen dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Slowakei und Ungarns bei, während Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Schweden und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung des Rates beitraten.

Der EuGH hat die Klagen der Slowakei und Ungarns in vollem Umfang abgewiesen. Zunächst wies der Gerichtshof das Argument zurück, wonach aufgrund dessen, dass Art. 78 Abs. 3 AEUV die Anhörung des Europäischen Parlaments vorsehe, wenn eine auf diese Bestimmung gestützte Maßnahme erlassen werde, das Gesetzgebungsverfahren hätte angewandt werden müssen. Der EuGH stellte fest, dass das Gesetzgebungsverfahren nur angewandt werden kann, wenn eine Bestimmung der Verträge ausdrücklich darauf verweist. Art. 78 Abs. 3 AEUV enthalte aber keine ausdrückliche Verweisung, so dass der angefochtene Beschluss außerhalb eines Gesetzgebungsver-

fahrens erlassen werden durfte und einen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter darstellt.

Des Weiteren entschied der EuGH, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. und 26.06.2015, wonach die Mitgliedstaaten über die Verteilung der Personen, die "unter Berücksichtigung der besonderen Situationen der Mitgliedstaaten" unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, "eilvernehmlich" entscheiden sollen, dem Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht entgegenstehen konnten. Diese Schlussfolgerungen hätten sich auf ein anderes Umsiedlungsvorhaben bezogen, mit dem als Reaktion auf den in den ersten sechs Monaten des Jahres 2015 festgestellten Zustrom von Migranten 40.000 Personen unter den Mitgliedstaaten verteilt werden sollten. Dieses Vorhaben sei Gegenstand des Beschlusses 2015/1523 und nicht des vorliegend beanstandeten Beschlusses gewesen. Außerdem könne der Europäische Rat in keinem Fall die in den Verträgen vorgesehenen Abstimmungsregeln ändern.

Ferner stellte der EuGH fest, dass zwar wesentliche Änderungen am ursprünglichen Beschlussvorschlag der Kommission vorgenommen wurden, insbesondere zur Umsetzung des Antrags Ungarns, nicht in die Liste der durch die Umsiedlungsregelung begünstigten Mitgliedstaaten aufgenommen zu werden, und zur Einstufung dieses Landes als Umsiedlungsmitgliedstaat, das Parlament über diese Änderungen aber vor der Annahme seiner EntschlieÙung vom 17.09.2015 ordnungsgemäß unterrichtet worden sei, was es ihm ermöglicht habe, die Änderungen in der EntschlieÙung zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wies der Gerichtshof darauf hin, dass die weiteren, nach diesem Zeitpunkt vorgenommenen Änderungen das Wesen des Kommissionsvorschlages nicht beeinträchtigt hätten.

Der EuGH stellte weiter fest, dass der Rat nicht verpflichtet war, den angefochtenen Beschluss einstimmig anzunehmen, selbst wenn er in Anbetracht dessen, dass die vorgenannten Änderungen angenommen worden waren, vom ursprünglichen Vorschlag der Kommission abweichen musste. Die Kommission habe den geänderten Vorschlag nämlich durch zwei ihrer Mitglieder, die vom Kollegium hierzu ermächtigt waren, gebilligt. Außerdem ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die im angefochtenen Beschluss vorgesehene Umsiedlungsregelung keine Maßnahme darstellt, die offensichtlich ungeeignet wäre, zur Erreichung der Ziele dieses Beschlusses beizutragen, also, Griechenland und Italien bei der Bewältigung der Folgen der Flüchtlingskrise von 2015 zu unterstützen.

Insoweit entschied der Gerichtshof, dass die Gültigkeit des Beschlusses nicht auf der Grundlage einer rückschauenden Beurteilung seines Wirkungsgrads in Frage gestellt werden könne. Wenn der Unionsgesetzgeber die künftigen Auswirkungen einer neuen Regelung zu beurteilen habe, könne seine Beurteilung nur in Frage gestellt werden, wenn sie sich im Licht der Informationen, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelung verfügte, als offensichtlich fehlerhaft erweise. Dies sei hier aber nicht der Fall, da der Rat die Auswirkungen der Maßnahme in Bezug auf die in Rede stehende Notlage auf der Grundlage einer detaillierten Prüfung der seinerzeit verfügbaren statistischen Daten einer objektiven Analyse unterzogen habe.

Der Gerichtshof entschied, dass der Rat seinen weiten Beurteilungsspielraum nicht überschritten habe, als er annahm, dass die im Beschluss 2015/1523 vorgesehene Regelung, die bereits die Umsiedlung von 40.000 Personen auf freiwilliger Basis bezweckte, nicht genügen würde, um den in den Monaten Juli und August 2015 erfolgten beispiellosen Zustrom von Migranten zu kanalisieren.

## 6. 7.12.17 – Vertragsverletzungsverfahren um Flüchtlingsumverteilung EU-Kommission leitet nächste Stufe im ein: Klage gegen Tschechien Polen und Ungarn

Die Europäische Kommission hat am 07.12.2017 die Tschechische Republik, Ungarn und Polen verklagt beim EuGH weil sie ihren rechtlichen Verpflichtungen bei der Umverteilung von Flüchtlingen nicht nachgekommen seien.

Obwohl die Kommission die drei Länder bereits mehrfach zum Handeln aufgerufen und Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, verstießen diese weiterhin sowohl gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen als auch gegen ihre Zusicherungen gegenüber Griechenland, Italien und anderen Mitgliedstaaten, heißt es in der Mitteilung der Kommission. In zwei Ratsbeschlüssen vom September 2015 über eine befristete Notverteilungsregelung hatten sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, Personen, die internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland innerhalb der EU umzuverteilen. Die Kommission moniert, dass Ungarn seit Beginn der Umsiedlungsregelung in keiner Form tätig geworden ist. Polen habe seit Dezember 2015 Umsiedlungen weder vorgenommen noch zugesagt. Auch die Tschechische Republik habe seit August 2016 keine Maßnahmen mehr ergriffen.

## 7. 24.10.2017 – C-353/16 Schlussantrag GA Bot

**GA Bot: eine Person, die in der Vergangenheit in ihrem Herkunftsland gefoltert wurde, nicht schon deshalb einen Anspruch auf subsidiären Schutz, weil es in diesem Land keine angemessene psychologische Betreuung gibt. Es stehe jedoch im Ermessen des Mitgliedstaats, den Aufenthalt einer solchen Person aus humanitären Erwägungen zuzulassen.**

Der Kläger, sri-lankischer Staatsangehöriger, reiste im Januar 2005 als Student in das UK ein. 2009 beantragte er Asyl und erbat hilfsweise subsidiären Schutz. Er machte geltend, er habe den "Befreiungstigern von Tamil Eelam" (LTTE) angehört sei, von den sri-lankischen Sicherheitskräften inhaftiert und gefoltert worden und laufe bei einer Rückkehr nach Sri Lanka Gefahr, erneut misshandelt zu werden. Die britischen Behörden lehnten den Antrag ab, da nicht nachgewiesen sei, dass ihm bei Rückkehr in sein Herkunftsland erneut Gefahr drohe. Es gab seiner Klage jedoch insoweit statt, als sie auf die EMRK gestützt war, da er keine angemessene Behandlung seiner Erkrankungen erhalten könne, wenn er in sein Herkunftsland zurückgeschickt würde.

Der mit dem Rechtsmittel befasste Oberste Gerichtshof des UK fragte den EuGH, ob ein Drittstaatsangehöriger, der an den Folgen von Folter leide, die er in seinem Herkunftsland erlitt, bei einer Rückkehr dort aber keine Folter mehr zu befürchten habe, Anspruch auf subsidiären Schutz habe, weil das Gesundheitssystem des Herkunftslandes keine angemessene Behandlung seiner psychischen Erkrankungen biete.

GA Bot stellte in seinem Schlussantrag fest, dass nach der einschlägigen Richtlinie nur dann subsidiärer Schutz gewährt werden könne, wenn die Gefahr eines ernsthaften Schadens bestehe, der durch Folter oder unmenschliche Behandlung hervorgerufen werde, der ein Antragsteller im Fall einer Rückkehr in sein Herkunftsland in der Zukunft ausgesetzt wäre,. Dies sei beim Betroffenen nicht der Fall, da ihm bei einer Rückkehr nach Sri Lanka keine Folter mehr drohe. Dass er wegen der Unzulänglichkeiten des sri-lankischen Gesundheitssystems wahrscheinlich nicht die für die Bewäl-

tigung seiner posttraumatischen Belastungsstörung erforderliche Behandlung erhalten könne und deshalb möglicherweise eine Suizidgefahr drohe, sei unerheblich.

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Gewährung subsidiären Schutzes sei die direkte oder indirekte, aber stets bewusste Verantwortung der Behörden des Herkunftslands bei der Zufügung eines ernsthaften Schadens. Die Gefahr einer Verschlechterung des Gesundheitszustands des Antragstellers, die allein darauf beruhe, dass in seinem Herkunftsland keine angemessene Behandlung möglich sei (ohne dass ihm die Versorgung absichtlich verweigert würde), reiche nicht aus, um die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus zu rechtfertigen, selbst wenn die Erkrankung des Antragstellers auf Folter zurückzuführen sei, die er in der Vergangenheit in seinem Herkunftsland erlitten habe.

Auch wenn der Gerichtshof die Bestimmungen der Richtlinie in Verbindung mit der EMRK auslegen würde, wären die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, Personen vom Anwendungsbereich des subsidiären Schutzes auszunehmen, die an den Folgen von in der Vergangenheit erlittener Folter litten, bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland aber nicht mehr der Gefahr von Misshandlungen ausgesetzt wären. Die Auslegung der Richtlinie anhand der EMRK könne die Zuerkennung subsidiären Schutzes nur in absoluten Ausnahmefällen erlauben. Dies müsse hier noch überprüft werden. Allerdings könne nicht jedem, der in der Vergangenheit Misshandlungen erlitten habe, ein Recht auf subsidiären Schutz gewährt werden. Ansonsten würden die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des subsidiären Schutzes untragbar ausgeweitet werden.

#### 8. C-550/16 A. und S. – 26 Oktober 2017 – Recht auf Familienzusammenführung:

GA Bot: Vorlage zur Vorabentscheidung – Begriff „unbegleiteter Minderjähriger“ – Flüchtling, der zum Zeitpunkt seiner Einreise und der Stellung des Asylantrags unter 18 Jahre und zum Zeitpunkt des Antrags auf Familienzusammenführung über 18 Jahre alt ist – für die Beurteilung der Eigenschaft eines unbegleiteten Minderjährigen maßgeblicher Zeitpunkt.

Eine Frau aus Eritrea, 17. Jahre alt, beantragte Asyl in den Niederlanden. Sie wurde anerkannt, als sie 18 Jahre alt war und erhielt eine Aufenthaltserlaubnis, rückwirkend ausgestellt auf den Zeitpunkt der Antragstellung. Daraufhin beantragte sie die Familienzusammenführung. Die niederländische Behörde lehnte das ab: Sie sei z. Z. des Antrages auf Familienzusammenführung bereits volljährig gewesen.

Das niederländische Gericht möchte im Vorabentscheidungsverfahren wissen, **wer im Hinblick auf Familienzusammenführung als „unbegleiteter Minderjähriger zu verstehen sei.**

GA Bot vertrat die Auffassung, vorrangig sei das Kindeswohl zu beachten. Wie der EuGH im Fall Noorzia entschieden habe, (C338/13) komme es vor allem auf die Lebensumstände des/der Minderjährigen und nicht auf die Sicht der Verwaltung an. Der EuGH solle deswegen einen verstärkten Schutz für Minderjährige und junge Erwachsene wegen deren besonderer Verletzbarkeit aussprechen. Das Schutzbedürfnis ende nicht unmittelbar mit Erreichen der Volljährigkeit. Wenn der Schutzantrag noch vom Minderjährigen gestellt wurde, würde es gegen die FamilienzusammenführungsRL verstoßen, das besondere Schutzbedürfnis des jungen Erwachsenen nicht mehr zu beachten.

### 9. C-60/15 Khir Amayry, 13.09.2017

In dem Verfahren geht es um die Zeitgrenze für eine Inhaftierung im Rahmen eines Dublin-Transfers (Art. 28 Dublin III). Der EuGH entschied, dass Art. 28 im Lichte des Art. 6 EU-Grundrechte Charta gesehen werden müsse. Eine nationale Gesetzgebung die Haft für nicht mehr als zwei Monate vorsehe, wenn diese erst beginnt, nachdem der angefragte Mitgliedstaat sich bereit erklärt hat, den Betroffenen zu übernehmen, sei nicht unzulässig. Dies gelte jedenfalls so lange, wie die Haft nicht länger dauere als die Zeit erforderlich sei, um den Transfer durchzuführen. Zum zweiten wurde festgestellt, dass eine Gesetzgebung wie in Schweden, die Abschiebungshaft für 3 - 12 Monate erlaubt bis der Transfer durchgeführt werden kann, sich Übereinstimmung befinde mit der Dublin III-Verordnung und den Garantien des Art. 6 Grundrechte Charta. Drittens wurde festgestellt, dass die Tage die bereits in Abschiebehaft verbracht worden nicht abgezogen werden müssten von der sechs Wochenperiode, die für Abschiebungshaft erlaubt ist von dem Zeitpunkt ab, von dem eine Entscheidung keine aufschiebende Wirkung besitze. Zum vierten stellte der Gerichtshof fest, dass die sechs Wochenperiode auch dann anzuwenden sei, wenn aufschiebende Wirkung nicht direkt vom Betroffenen beantragt worden sei.

### 10. Urteil C-18/16 K., 14.09.2017

Der EuGH stellte fest, dass die Inhaftierung eines Antragstellers zum Zweck, seine Identität festzustellen, notwendig sein könne, um die ordnungsgemäße Funktionsweise des GEAS sicherzustellen und Sekundärmigration zu verhindern. Abschiebungshaft sei in der Richtlinie von einer Vielzahl von Bedingungen abhängig und nur gerechtfertigt im dort genau beschriebenen Umfang. Die EU-Rechtsetzung lasse eine faire Balance aus den Freiheitsrechten des jeweils Betroffenen und auf der anderen Seite den Erfordernissen zur Identifizierung einer Person erkennen, die erforderlich sei für das Funktionieren des GEAS. Schließlich entschied der EuGH, dass das Vorabersuchen des niederländischen Gerichts keine Elemente aufzeigen, die deutlich werden ließen, dass die für das Verfahren bedeutsamen Tatsachen im Einklang mit Art. 5 Abs. 1 europäischen Menschenrechtskonvention ständen, weil im entschiedenen Fall der Beschwerdeführer im Hauptsacheverfahren nicht einer Rückkehrentscheidung ausgesetzt gewesen sei.

### 11. Urteil C-473/16 – 25.01.2018

**Ein Asylbewerber darf keinem psychologischen Test zur Bestimmung seiner sexuellen Orientierung unterzogen werden. Ein solches Gutachten greife unverhältnismäßig in das Privatleben eines Asylbewerbers ein, da es einen Einblick in seine „intimsten Lebensbereiche“ geben solle.**

Im entschiedenen Fall hatte ein Nigerianer im April 2015 in Ungarn Asyl beantragt. Er befürchte, in Nigeria wegen seiner Homosexualität verfolgt zu werden. Die ungarischen Behörden wiesen seinen Antrag ab: Das von ihnen in Auftrag gegebene psychologische Gutachten zur „Exploration“ seiner Persönlichkeit habe die von ihm angegebene sexuelle Orientierung nicht bestätigt.

Der Nigerianer focht diese Entscheidung vor den ungarischen Gerichten an. Er machte geltend, dass ein solcher psychologischer Test seine Grundrechte schwerwiegend beeinträchtige. Damit sei es auch gar nicht möglich, die Plausibilität seiner sexuellen

Orientierung einzuschätzen. Das mit der Klage befasste Gericht legte daraufhin dem EuGH die Sache zur Vorabentscheidung vor.

Laut EuGH ist ein psychologisches Gutachten zur Bestimmung der sexuellen Orientierung auch nicht unverzichtbar, um die Glaubhaftigkeit der Angaben eines Asylbewerbers zu bewerten. Die nationalen Behörden könnten sich etwa auf die Kohärenz und die Plausibilität der Aussagen des Asylbewerbers stützen, wenn Unterlagen zum Beweis für dessen sexuelle Orientierung fehlten. Im Übrigen sei ein solches Gutachten allenfalls begrenzt zuverlässig, so dass sein Nutzen für die Bewertung der Glaubhaftigkeit der Aussagen eines Asylbewerbers bezweifelt werden könne, insbesondere dann, wenn dessen Aussagen – wie hier – keine Widersprüche aufweisen.

Der EuGH weist aber darauf hin, dass Gutachten zur Überprüfung der Angaben des Asylbewerbers zu dessen sexuellen Orientierung nicht grundsätzlich unzulässig seien. Maßgeblich sei, dass die Grundrechte des Asylbewerbers durch ein Gutachten nicht beeinträchtigt würden. Außerdem dürften die nationalen Behörden und Gerichte ihre Entscheidung nicht allein auf die Ergebnisse des Gutachtens stützen. Auch dürften sie bei der Bewertung der Aussagen des Antragstellers zu seiner sexuellen Orientierung nicht an diese Ergebnisse gebunden sein. Eingeholt werden dürfte zum Beispiel ein Gutachten zur Lage von Personen mit der vom Antragsteller behaupteten sexuellen Orientierung in dessen Herkunftsland.

Die Leitsätze:

1. Art. 4 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 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 ist dahin auszulegen, dass er der für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständigen Behörde oder den Gerichten, bei denen gegebenenfalls eine Klage gegen eine Entscheidung dieser Behörde anhängig ist, nicht untersagt, im Rahmen der Prüfung der Tatsachen und Umstände, die sich auf die behauptete sexuelle Orientierung eines Antragstellers beziehen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, soweit die Modalitäten eines solchen Gutachtens in Einklang mit den in der Charta garantierten Grundrechten stehen, die Behörde und die Gerichte ihre Entscheidung nicht allein auf die Ergebnisse des Gutachtens stützen und sie bei der Bewertung der Aussagen des Antragstellers zu seiner sexuellen Orientierung nicht an diese Ergebnisse gebunden sind.
2. Art. 4 der Richtlinie 2011/95 ist im Licht von Art. 7 der Charta der Grundrechte dahin auszulegen, dass er es untersagt, zur Beurteilung der Frage, ob die behauptete sexuelle Orientierung einer um internationalen Schutz nachsuchenden Person tatsächlich besteht, ein psychologisches Gutachten wie das im Ausgangsverfahren streitige zu erstellen und heranzuziehen, das auf der Grundlage eines projektiven Persönlichkeitstests die sexuelle Orientierung dieser Person abbilden soll.

### III. Deutsche (Ober-)Gerichte zum EU-Recht (insb. Dublin-Verfahren)

#### 1. Vorabentscheidungs-Ersuchen des BVerwG

Das BVerwG hat in mehreren Verfahren zu unterschiedlichen Rechtsfragen Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet im Hinblick auf „Aufstockungen“, wenn schon in einem anderen EU-Staat wenigstens subsidiärer Schutz gewährt wurde. Insbesondere wird danach gefragt, ob der weitere Antrag dann als „unzulässig“ zu behandeln sei. Bereits im März wurde der EuGH um die Klärung von Fragen in Fällen ersucht, in denen im Ausland subsidiärer Schutz gewährt worden ist (BVerwG, Beschluss vom 23. März 2017 – 1 C 17.16 u. a.). Neu sind nun die Ersuchen in den Verfahren:

a) C-438/17 Magamadov Vorabentscheidungsersuchen BVerwG: 1 C 22.16 – Bv 01.06.2017

Ein Tschetschene erhielt 2008 subsidiären Schutz in Polen. 2012 kam er mit seiner Familie nach Deutschland und beantragte erneut Asyl. Polen war bereit, die Familie im „Dublin“-Verfahren zurückzunehmen, aber der Transfer konnte nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens durchgeführt werden, weil die Ehefrau schwanger war. Deutschland übernahm das Verfahren, lehnte den Antrag aber ab, weil in Polen Schutz gewährt worden sei. Zu diesem Zeitpunkt war die neugefasste VerfahrensRL noch nicht in Kraft getreten. Das BVerwG fragt an:

1. Steht die Übergangsbestimmung in Art. 52 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen, wonach in Umsetzung der gegenüber der Vorgängerregelung erweiterten Ermächtigung in Art. 33 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2013/32/EU ein Antrag auf internationalen Schutz unzulässig ist, wenn dem Antragsteller in einem anderen Mitgliedstaat subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, soweit die nationale Regelung mangels nationaler Übergangsregelung auch auf vor dem 20. Juli 2015 gestellte Anträge anzuwenden ist? Gilt dies jedenfalls dann, wenn der Asylantrag nach Art. 49 VO (EU) Nr. 604/2013 noch vollständig dem Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 343/2003 unterfällt?
2. Erlaubt die Übergangsbestimmung in Art. 52 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU den Mitgliedstaaten insbesondere eine rückwirkende Umsetzung der erweiterten Ermächtigung in Art. 33 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie 2013/32/EU mit der Folge, dass auch vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2013/32/EU und vor der nationalen Umsetzung dieser erweiterten Ermächtigung gestellte, zum Zeitpunkt der Umsetzung aber noch nicht bestandskräftig beschiedene Asylanträge unzulässig sind?

b) BVerwG 1 C 26.16 27.06.2017

Der Kläger ist nach eigenen Angaben Staatsangehöriger Eritreas. Er wurde in Italien als Flüchtling anerkannt und erhielt dort eine bis zum 5. Februar 2015 gültige Aufenthaltserlaubnis sowie einen Reiseausweis mit gleicher Gültigkeit. Im September 2011 reiste er nach Deutschland ein und beantragte Asyl. Im Februar 2013 teilte das Italienische Innenministerium der Bundespolizeidirektion seine Bereitschaft zur Rückübernahme des Klägers mit. Mit Bescheid vom Februar 2013 stellte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) fest, dass dem Kläger aufgrund seiner Einreise aus einem sicheren Drittstaat kein Asylrecht zu-

stehe, und ordnete seine Abschiebung nach Italien an. Die Klage hatte in den Vorinstanzen bezüglich der Drittstaatenentscheidung keinen Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat dies damit begründet, dass dem Kläger kein Asylrecht nach Art. 16a GG zustehe, da er aus einem sicheren Drittstaat eingereist sei. Die Vermutung der Sicherheit im Drittstaat habe der Kläger nicht entkräftet. Insbesondere liege im Fall der Rückführung nach Italien nicht die Gefahr einer menschenrechtswidrigen Behandlung vor, die Art. 3 EMRK widersprechen würde. Dagegen richtet sich die Revision des Klägers.

Nach der Rechtsprechung des 1. Revisionssenats des Bundesverwaltungsgerichts kann die nach aktueller Rechtslage in § 29 Abs. 1 Nr. 3 Asylgesetz (AsylG) geregelte Unzulässigkeit eines Asylantrags wegen der Einreise aus einem sicheren Drittstaat keine Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid darstellen. Denn sichere Drittstaaten sind in unionsrechtskonformer Auslegung dieser Regelung nur Staaten, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Damit hängt der Erfolg der Revision davon ab, ob die Entscheidung, kein Asylverfahren durchzuführen, in eine Unzulässigkeitsentscheidung nach § 29 Abs.1 Nr. 2 AsylG umgedeutet werden kann. Nach dieser mit Wirkung vom 6. August 2016 geschaffenen Vorschrift ist ein Asylantrag unzulässig, wenn ein anderer EU-Mitgliedstaat dem Ausländer bereits internationalen Schutz gewährt hat. Für den hier vorliegenden Fall einer ausländischen Flüchtlingsanerkennung ermächtigte bereits Art. 25 Abs. 2 a der EU-Asylverfahrensrichtlinie von 2005 zu einer solchen Regelung.

Der 1. Revisionssenat sieht Klärungsbedarf zur Frage, ob eine Unzulässigkeitsentscheidung auch dann getroffen werden darf, wenn die Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge in dem anderen Mitgliedstaat, der dem Antragsteller bereits internationalen Schutz gewährt hat (hier: Italien), den Anforderungen der Art. 20 ff. der EU-Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU nicht genügen, ohne bereits gegen Art. 3 EMRK zu verstoßen.

## 2. BVerfG zur Bewilligung von Prozesskostenhilfe:

BVerfG – Beschluss vom 29.08.2017 – 2 BvR 351/17  
 ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/08/rk20170829\\_2bvr035117.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/08/rk20170829_2bvr035117.html))

Das Bundesverfassungsgericht stellte (zum wiederholten Male) klar, **dass Prozesskostenhilfe nicht willkürlich verweigert werden dürfe**, weil die zu entscheidenden Fragen angeblich nicht „schwierig“ seien – hier hatte eine Richterin in Hamburg mehreren **syrischen Flüchtlingen** verfassungswidrig Prozesskostenhilfe versagt, weil die Frage, ob unverfolgt ausgereisten syrischen Flüchtlingen allein aufgrund der Asylantragstellung im Ausland Verfolgung drohe, in der Rechtsprechung angeblich hinreichend (negativ) geklärt sei. Dem widersprach das Bundesverfassungsgericht und verwies auf anders lautende (und beispielsweise vom OVG Hamburg noch gar nicht getroffene) Gerichtsentscheidungen zu diesem Thema.

„2. Gemessen an diesen Maßstäben halten die angegriffenen Beschlüsse einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung offensichtlich nicht stand. Das Verwaltungsgericht hat vorliegend in den angegriffenen Beschlüssen über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe schwierige Tatsachenfragen durchentschieden, die jedenfalls durch das Hamburgische Oberverwaltungsgericht als das dem Verwaltungsgericht Hamburg übergeordnete Gericht nicht geklärt waren. Das Hamburgische Oberverwaltungsge-

richt hat die entscheidungserhebliche Frage, inwieweit unverfolgt ausgereisten Syrern bei einer Rückkehr in ihr Heimatland Folter bei Rückkehrerbefragungen aufgrund einer durch das syrische Regime angenommenen oppositionellen Gesinnung droht und ihnen deshalb die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist, noch nicht entschieden. Diese Frage ist auch in der übrigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ungeklärt; sie wurde und wird uneinheitlich beantwortet. Einige Oberverwaltungsgerichte, auf deren Auffassung sich das Verwaltungsgericht Hamburg stützt, lehnen die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ab (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 23. November 2016 – 3 LB 17/16; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 1 A 10922/16; Bayerischer VGH, Urteil vom 12. Dezember 2016 – 21 ZB 16.30338). Andere Oberverwaltungsgerichte, die das Verwaltungsgericht teilweise nennt, denen es jedoch nicht folgt, sprechen die Flüchtlingseigenschaft zu (vgl. Hessischer VGH, Beschluss vom 27. Januar 2014 – 3 A 917/13.Z.A.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29. Oktober 2013 – A 11 S 2046/13 und zuletzt differenzierend Hessischer VGH, Urteil vom 6. Juni 2017 – 3 A 3040/16.A) oder haben in jüngerer Zeit erneut die Berufung zu dieser Frage zugelassen (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 27. Februar 2017 – 2 LA 41/17). Die erstinstanzliche Entscheidungspraxis ist sehr uneinheitlich. Angesichts dieser Lage verfehlen die angegriffenen Beschlüsse die verfassungsrechtlichen Vorgaben deutlich. Aufgrund der Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte konnte weder von einer einfachen Frage ausgegangen werden, noch konnte das Verwaltungsgericht von einer Klärung der Frage durch andere Oberverwaltungsgerichte ausgehen, da unter diesen ebenfalls noch Uneinigkeit herrschte. Vor diesem Hintergrund würde die Versagung von Prozesskostenhilfe die Unbemittelten gegenüber den Bemittelten deutlich schlechter stellen und ihnen die Chance nehmen, ihren Rechtsstandpunkt in der mündlichen Verhandlung und in der zweiten Instanz weiter zu vertreten. Die Durchführung erstinstanzlicher Verfahren zur Sache war auch erforderlich, um dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht Gelegenheit zu geben, sich mit den entscheidungserheblichen Fragen auseinanderzusetzen. Ob im Anschluss an die Klärung der Tatsachenfrage auch noch eine – erst durch das Bundesverwaltungsgericht abschließend zu klärende – Rechtsfrage im Raume stehen würde, lässt sich erst auf der Grundlage einer geklärten Tatsachenfeststellung entscheiden“.

### 3. VG Wiesbaden, Beschluss vom 15. September 2017 –(asyl.net: M25517):

**Das VG Wiesbaden hat entschieden, dass die in der Dublin-Verordnung vorgesehene Familienzusammenführung vor Ablauf der vorgegebenen Überstellungsfrist zu erfolgen hat. Die Entscheidung erging im Zusammenhang mit der vielfach kritisierten Verlangsamung des Familiennachzugs aus Griechenland nach Deutschland.**

Das VG Wiesbaden verpflichtete das BAMF, die Einreise der Familie eines jungen Asylsuchenden umgehend zu ermöglichen. Der Fall betrifft einen minderjährigen Schutzsuchenden aus Syrien, der in Deutschland einen Asylantrag gestellt hat und sich noch im Asylverfahren befindet. Seine Eltern und jüngeren Geschwister waren in Griechenland "gestrandet". Nach der Dublin-Verordnung muss die Überstellung der Familie aus Griechenland innerhalb einer Frist von sechs Monaten erfolgen. Das Verwaltungsgericht stellt klar, dass sich die Betroffenen in diesem Punkt auf die Verordnung berufen können und daher auch einen Anspruch auf die Überstellung innerhalb der vorgegebenen Frist haben.

Im Wege der einstweiligen Anordnung wird nun das Bundesamt verpflichtet, zu gewährleisten, dass die Eltern und die drei jüngeren Geschwister bis zum 30. September 2017 von Griechenland nach Deutschland überstellt werden.

Hintergrund: Im Mai 2017 war bekannt geworden, dass auf Druck des deutschen Bundesinnenministeriums hin die Zahl der monatlichen Familienzusammenführungen auf rund 70 Personen begrenzt wurde. Ein am 4. Mai 2017 öffentlich gewordenes Schreiben des griechischen Migrationsminister Iannis Mouzalas an Bundesinnenminister de Maizière belegt, dass entgegen der Angaben des Bundesinnenministeriums diese Vereinbarung existiert, in der unmissverständlich eine Deckelung der Familienzusammenführungen nach der Dublin III-Verordnung festgelegt wurde. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linken geht hervor, dass das BAMF vom 1. Januar bis 15. August 2017 insgesamt 4.560 Zustimmungen zur Überstellung nach Deutschland erteilt hat, jedoch bis Ende August nur 221 Schutzsuchende nach Deutschland überstellt wurden. Mindestens 4.339 Schutzsuchende mit einem Anrecht auf Familienzusammenführung harren immer noch in Griechenland aus. Die monatelange Trennung von Familien hat dramatische Folgen. Der Projektpartner von PRO ASYL in Griechenland, Refugee Support Aegean (RSA), dokumentierte mehrere Fälle, in denen Familienangehörige in der Zeit der Trennung verstarben, weil ihnen die dringend benötigte medizinische Versorgung, die nur in Deutschland erhältlich gewesen wäre, verwehrt wurde.

## **B. Politische Entwicklungen in der EU**

### **1. „Erfolg“ der EU-Asylpolitik**

Die EU-Kommission stuft ihre Asylpolitik der zurückliegenden beiden Jahre als Erfolg ein. Es gebe weniger Anreize zu illegaler Migration. Zudem seien die Grenzen besser geschützt. Zukünftig wolle die Behörde insbesondere die Zusammenarbeit der EU-Staaten bei Rückführungen verbessern. Dazu soll auch die gestärkte europäische Grenzschutzagentur Frontex helfen. 2014 und 2015 verließen nur ca. 36 % aller ausreisepflichtigen Migranten die EU auch tatsächlich wieder – so die Kommission.

### **2. Die EU-Führungsebene und ihr Verhältnis zu Afrika**

- a) Anlässlich eines Treffens Ende August 2017 an dem der französische Präsident, Bundeskanzlerin Merkel, die EU Außenbeauftragte sowie die Regierungschefs von Spanien und Italien teilnahmen und ebenso die Präsidenten des Niger und des Tschadu sowie der libysche „Präsident“ Saraj, erklärte Macron, sollten „mehrere Hebel bewegt werden“: konsequente Entwicklungszusammenarbeit, stärkere Kontrolle der Migrationsrouten und scharfe Bekämpfung illegaler Schleuserbanden. Niger diene als Vorbild für andere afrikanische Transitländer: die systematische Zerschlagung von Schleppernetzwerken, die Rücksendung von Flüchtlingen deren Herkunftsländer sowie die Entwicklung der lokalen Wirtschaft, den Menschen vor Ort Perspektiven zu geben. Macron bekräftigte seinen Wunsch, Infrastrukturen zu schaffen, damit Asylberechtigte bereits in Afrika identifiziert werden können. Anfänge dazu sollen zunächst in Niger und im Tschad gemacht werden. Als Ziel wurde formuliert, die Unterstützung Europas

für Niger, Tschad und Libyen bei der Kontrolle und gesteuerten Verwaltung der Migrationsströme zu unterstreichen.

Nigers Präsident Issoufou nannte andere Gründe für Fluchtbewegungen: die instabile Sicherheitslage in zahlreichen afrikanischen Ländern als eine Folge des Terrorismus und des organisierten Verbrechens, Klimaveränderungen sowie der demographische Wandel. Die Fluchthelfer, die Flüchtlinge nach Libyen bringen, kämen von dort mit Waffen zurück.

Merkel trug vor, grundsätzlich sei man zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Libyen in Europa bereit. Es sei dann Aufgabe des UNHCR, dies jeweils zu entscheiden. Notwendig sei eine klare Unterscheidung zwischen Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen auswandern und solchen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen. Die illegale Migration müsse gestoppt werden. Man brauche Sicherheit Kooperation im Kampf gegen illegale Schlepperstrukturen aber auch Entwicklung von wirtschaftlichen Partnerschaften.

Ende August wurde bekannt, dass Deutschland und Ägypten bei der Bekämpfung der illegalen Migration enger zusammenarbeiten wollen. Nach mehrmonatigen Verhandlungen sei eine politische Vereinbarung unterzeichnet worden die unter anderem vorsehe, verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit durchzuführen und Hilfen für den ägyptischen Bildungssektor zu geben, um damit Fluchtursachen zu bekämpfen. Weiter wurden zusätzliche Stipendien vereinbart, um Ägyptern ein Studium in Deutschland zu ermöglichen. Vereinbart wurden aber auch eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Rückführung von Flüchtlingen sowie eine Aufklärungskampagne die vor den Gefahren der illegalen Migration warnt.

- b) Am 27. September verkündete die Kommission, man beabsichtige, **50.000 Flüchtlingen in den kommenden beiden Jahren eine legale Einreise nach Europa zu ermöglichen**. Profitieren sollen davon Migranten aus Niger, dem Sudan, dem Tschad oder Äthiopien. Die Aufnahmestaaten sollen pro Person mit 10.000 € aus dem EU-Budget unterstützt werden. Insgesamt stünden 500 Millionen € dafür bereit. Auf diese Weise will die Kommission einen neuen Rahmen für die Aufnahme von Migranten direkt aus Drittländern schaffen. Die Einreise soll auch zu Studien-oder Beschäftigungszwecken möglich sein.
- c) Am 07.12.2017 legte die EU-Kommission eine Mitteilung vor zum weiteren Vorgehen bezüglich der „externen und internen Dimension der Migrationspolitik“ (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-820-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>). Aus dem Inhalt:
- d) Bei EU-Einsätzen Mittelmeer sein zwischen 2015 und 2017 mehr als 620.000 Menschen aus Seenot gerettet worden. Für 2017 wurden bis zum 27. November 3020 Tote im Mittelmeer gemeldet (2015: 3785; 2016: 5143) Die Angaben beziehen sich auf die italienischen und griechischen Rettungseinsätzen, die Operationen Triton und Poseidon der europäischen Grenz- und Küstenwache sowie die Operation SOPHIA.
- e) Italien habe erhebliche Hilfe bei der Bewältigung der hohen Zahl von Migranten und Flüchtlingen erhalten. Gemeinsam mit Italien habe die EU in enger Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden und in Partnerschaft mit UNHCR, IOM und anderen Einrichtungen Schritte unternommen, um den irregulären Zustrom über die zentrale Mittelmeerroute zu stabilisieren sowie Schutz und Unterstützung für Flüchtlinge und Migranten zu verbessern. Mit EU finanzierten Projekten würden

mehr als 64.500 Personen in Hafteinrichtungen, Ausschiffungsorten oder in Aufnahmegemeinschaften in Libyen unterstützt und geschützt.

- f) Zur Bekämpfung der Fluchtursachen seien am Horn von Afrika mehr als 44.000 Arbeitsplätze in Äthiopien, Kenia und Somalia geschaffen und weitere ca. 30.000 Arbeitsplätze im Südsudan direkt finanziert worden. Mit den Projekten würde die Bereitstellung grundlegender Sozialleistungen für mehr als 2,3 Millionen Menschen unterstützt. In Westafrika und der Sahelzone sollen im Laufe der Projektentwicklungen insgesamt 114.000 Arbeitsplätze entstehen und fast 10.000 Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden.

Niger habe mit Unterstützung der EU das Vorgehen gegen Schleuser an einer der Haupttrouten nach Libyen verstärkt. Bangladesch habe sich mit der EU auf eine Reihe praktischer Vereinbarungen zur besseren Rückführung von Bürgern verständigt, die kein Bleiberecht in der EU haben.

- g) Die Gesamtzahl der Personen, die über die westliche Mittelmeer-/Atlantikroute nach **Spanien** 2017 gelangten, stieg auf 45.500 Exklave Melilla 105 % mehr als 2016. Die Zusammenarbeit mit Marokko und anderen relevanten Ländern entlang dieser Route sei daher von entscheidender Bedeutung und bedürfe zusätzlicher finanzieller Unterstützung. Der **EU-Treuhandfonds** müsse dazu aufgestockt werden. Bisher bestehe eine Finanzierungslücke von 340 Millionen €. Neben Nordafrika werden aus diesem Fonds Projekte in 21 afrikanischen Ländern südlich der Sahara und in Ostafrika unterstützt, die auf Ernährung Sicherheit, Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen und eine wirksame Migrationssteuerung abziehen. 1,2 Milliarden € wurden im Rahmen von 178 Verträgen vergeben bei unter anderem für komponentenübergreifende Projekte.

### 3. Zur Reform des europäischen Asylsystems (GEAS)

Seit Mai bzw. Juli 2016 liegt ein „integriertes Maßnahmenpaket“ der Kommission vor (Reform der Dublin-Verordnung, Vorschläge für die Anerkennung- und Asylverfahrensverordnungen sowie die Richtlinie über Aufnahmebedingungen). Das europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen soll in eine europäische Asylagentur umgewandelt werden, die Mitgliedstaaten beim Asylmanagement bessere Unterstützung bieten kann.

Die Anerkennungs-VO und die Richtlinie über Aufnahmebedingungen kämen voran – so die Kommission. Beim Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung und der für eine neue Dublin-VO sei jedoch „noch viel zu tun“. Der strittigste Aspekt der Reform der Dublin-VO sei der sog. „Solidaritätsmechanismus“ und dessen Ausgewogenheit in Bezug auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Das EU-Parlament schlage ein verpflichtendes Umverteilungssystem vor, dass ungeachtet des jeweils realen Migrationsdrucks anzuwenden sei. Die EU-Kommission schlägt vor, ein Konzept zu beschließen, demzufolge die verpflichtende Umverteilung nur in schweren Krisensituationen zum Tragen komme, während in weniger problematischen Situationen Umverteilung aufgrund freiwilliger Verpflichtungen der Mitgliedstaaten erfolgen solle.

Zur Umsetzung des Maßnahmenpakets gelte bis **Juni 2018** folgender Fahrplan:

Bis März 2018 soll

- der Vorschlag über die Asylagentur die EU und die EuroDac-VO angenommen werden;

- eine politische Einigung zwischen Parlament und Rat über die Anerkennungs-VO erzielt werden;
- der Aufbau eines wirksamen Grenzmanagementsystems für die Außengrenzen vollendet werden, in dem insbesondere dafür gesorgt wird, dass die Mitgliedstaaten alle Ausrüstungsgegenstände und personellen Ressourcen bereitstellen, die für die Soforteinsatzpools der europäischen Grenz- und Küstenwache benötigt werden, damit diese vollständig einsatzbereit sind.
- die Kapazität der europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Bereich der/Rückführung voll einsatzbereit sein, damit die Zahl der Migranten, die im Rahmen von zusammen mit der Agentur organisierten Aktion rückgeführt werden, um mindestens 20 % gegenüber dem gleichen Zeitraum 2017 und bis Juni 2018 um 50 % erhöht wird. Dazu sollen bis Mai 2018 „operative Rückübernahme Vereinbarungen“ oder Rückübernahmeabkommen mit drei weiteren Partnerländern beschlossen werden.

Bis Mai 2018:

- politische Einigung zwischen dem Parlament und dem Rat über die Richtlinie über Aufnahmebedingungen und den Neuansiedlungsrahmen der Union;
- erste Pilotprojekte zur Koordinierung der Angebote einer legalen Wirtschaftsmigration bezüglich wichtiger Partnerländer eingeleitet werden. Dazu müssen bis Februar 2018 die Mitgliedstaaten zusagen, mindestens 50.000 schutzbedürftige Personen neu anzusiedeln, wobei 50 % davon bis Oktober 2018 und die restlichen bis Mai 2019 unter anderem im Wege des Nothilfe-Transitmechanismus des UNHCR für Flüchtlinge aus Libyen angesiedelt werden sollen.
- soll die Arbeit der Task voraus EU-Afrikanische Union und eine Stärkung der strategischen Partnerschaft mit Afrika unter anderem durch zügige Umsetzung aller Komponenten der europäischen Investitionsoffensive für Drittländer erfolgen.
- sollen im EU-Parlament und im Rat ein Mandat für Verhandlungen über die Asylverfahrensverordnung erreicht werden;
- Einigung über ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität auf dem Treffen der EU-Führungsspitzen in Sofia erzielt werden, um rasch ein Verhandlungsmandat des Rates für die Dublin Verordnung zu erreichen;
- **im Juni** soll auf der Tagung des EU-Rates eine politische Einigung über die Gesamtreform des gemeinsamen europäischen Asylsystems erzielt werden.

ECRE hat in einem internen Papier Ende November 2017 zum Stand der Verhandlungen über das „integrierte Maßnahmenpaket“ der Kommission wie folgt Stellung genommen:

- a) **EU-Asylagentur:** der Verordnungstext werde noch bearbeitet. Zwar sei eine breite politische Übereinstimmung bezüglich aller zwölf Kapitel schon im Juli 2017 erzielt worden. Einige Teile der VO ständen aber in enger Beziehung zu anderen legislativen Vorschlägen, insbesondere im Hinblick auf die Neufassung der „Dublin“-VO und der EU-resettlement Verfahren. Unklar sei auch, welche Drittstaaten als „sichere Herkunfts- und sichere Drittstaaten“ angesehen werden sollen. Der EU-Rat habe kein Mandat diese Aspekte zu verhandeln. Die endgültige Verabschiedung der Verordnung werde daher wohl erst erfolgen, wenn Vereinbarungen über andere relevante Teile des Asylpakets erzielt worden sein.

- b) **EURODAC-VO:** Der Anwendungsbereich dieser Verordnung soll erweitert werden – insoweit besteht inzwischen ein Verständnis zwischen Rat und Parlament. Kodak soll auch genutzt werden können für Rückkehr/Abschiebung und zur Erleichterung des Zugangs anderer Behörden, die diese Data Datenbasis benötigen. Fraglich ist noch, ob die Aufbewahrungsfrist fünf oder zehn Jahre dauern soll. Ferner hatte das Parlament Vorschläge gemacht zum Schutz aber auch zum Auffinden von Kindern, die noch nicht aufgegriffen wurden. Aufgenommen werden sollten in das Euro DAT-System auch Fingerabdrücke von Personen, die im Rahmen von Settlement nach Europa gekommen sind. Hierzu haben sich allerdings der Rat und das Parlament noch nicht positioniert. Unklar sei auch, ob und wenn ja in welchem Umfang Zwang eingesetzt werden darf, um Fingerabdrücke zu erlangen. Bisher wurde nur vereinbart dass Zwangsmaßnahmen, verhältnismäßig sein müssen. Eine Harmonisierung ist insoweit nicht erkennbar, auch keine Rechtssicherheit für die betroffenen Individuen. De facto kann alles möglich sein von Beendigung des Aufenthaltsrechts bis zur Erteilung einer zehnjährigen Aufenthaltserlaubnis.
- c) **Qualifikation-Richtlinie:** dazu wurde ein Trialog im September 2017 gestartet. Unklar ist bisher, für welche Dauer Aufenthaltserlaubnisse für anerkannte Flüchtlinge erteilt werden sollen. Diskutiert werden Vorschläge zwischen drei und zehn Jahren und die Möglichkeit für subsidiäre geschützte Personen, Aufenthaltserlaubnisse mit Geltungsdauer zwischen einem und fünf Jahren zu vergeben. Das europäische Parlament fordert fünf Jahre für beide Statusgruppen. Unklar ist, wie Widerrufsverfahren durchzuführen sein sollen und ab welchem Zeitpunkt dies geschehen kann. Bisher ist die Formulierung sehr vage („aus Gründen die der jeweils zuständigen Behörde als erforderlich erscheinen“).

Bezüglich Sozialhilfe und sozialer Sicherheit wird zwar nicht die bisherige Substanz der Vorschriften angetastet. Es bleibt aber dabei, dass Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben ihre sozialen Unterstützungsleistungen bei Personen mit subsidiärem Schutz zu reduzieren. Das EU-Parlament ist mit dieser Fassung nicht einverstanden.

Unklar ist auch, welche Personen als Familienmitglieder definiert werden sollen. Ausgeschlossen werden sollen erwachsene Abkömmlinge, eingeschlossen werden sollen hingegen Flüchtlinge, die eine Familie nach Beginn ihrer Flucht, aber vor Eintreffen auf dem europäischen Territorium gegründet haben. Das Parlament lehnt es bisher ab, die Familienmitglieder auf unverheiratete Minderjährige Kinder zu beschränken.

- d) **Richtlinie Aufnahmebedingungen:** der Text sollte bereits Ende November vereinbart werden, das ist jedoch bisher nicht geschehen. Unklar ist, ob und in welchem Umfange eine Residenzpflicht europaweit eingeführt werden soll. Die Kommission hatte nur vorgeschlagen, dass aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Beschleunigung der Verfahren oder um ein „Untertauchen“ zu verhindern Einschränkungen der Freizügigkeit vorgenommen werden dürfen. Der Vorschlag des europäischen Rates ist jedoch wesentlich restriktiver.

Zum **Arbeitsmarkt:** wie bisher soll der Zugang spätestens innerhalb von neun Monaten nach dem ein Asylantrag gestellt wurde, zugelassen werden. Auch schon vor diesem Zeitpunkt sollen Möglichkeiten bestehen für einen Berufsausbildung, ferner soll die Anerkennung ausländischer Abschlüsse von Asylsuchenden ermöglicht werden. Ein Ausschluss des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist vorge-

sehen bei offensichtlich unbegründeten Asyl-Entscheidungen und kann auch durchgeführt werden, wenn der Mitgliedstaat entscheidet, ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen. Der Ausschluss soll auch möglich sein, wenn der Antragsteller relevante Informationen oder Dokumente zur Identitätsfeststellung nicht vorlegt.

Die Gründe um **Abschiebungshaft** anzuordnen sollen ergänzt werden um „fehlende Zusammenarbeit“ und „Missachtung der Residenzpflicht“. Einige Mitgliedstaaten verhalten sich allerdings zu dieser Einschränkung bisher kritisch. Andere Staaten plädieren dafür, das Risiko des „Untertauchens“ als selbstständigen Grund für die Anordnung von Abschiebungshaft zu nehmen. Einige Mitgliedstaaten schlagen vor, diesen Haftgrund noch zu erweitern dahin, dass auch in Haft genommen werden kann, wer einen Asylantrag gestellt hat, um seine Rückführung zu verhindern, insbesondere um Situationen begegnen zu können, in denen eine Abschiebungsmaßnahme bereits eingeleitet wurde, aber die Person noch nicht inhaftiert ist in dem Moment, in dem sie einen Asylfolgeantrag stellt

- e) **Asylverfahrens VO**: zu diesem Vorschlag wurden 1500 Änderungsvorschläge im europäischen Parlament eingereicht. Vorgesehen war, bis zum 4. Dezember im LIBE-Ausschuss über die Neufassung zu entscheiden. Der Termin wurde aber nicht gehalten. Es handelt sich technisch um den komplexesten Vorschlag des gesamten Asylpakets und den noch am wenigsten fortgeschrittenen, zugleich mit dem Dublin IV – Vorschlag. Diskussionen kommen sehr mühsam voran. Bei den Definitionen will insbesondere Deutschland eine strenge Trennung zwischen einem **Asylfolgeantrag**, der in demselben Staat gestellt wird, in dem der Erstantrag gestellt wurde und dem zweiten oder weiteren Asylantrag, der in einem anderen Mitgliedstaat als dem des ersten Antrags gestellt wurde. Unklar ist auch, was eine abschließende Entscheidung sein soll: einige Mitgliedstaaten möchten diese Definition begrenzen auf die Entscheidung nach einer ersten Überprüfung („Widerspruchsverfahren“). Umstritten sind weiter die Gründe für **Abschiebungshaft** sowie, ob es zulässig sein soll, Abschiebungshaft für Minderjährige anzuordnen. Umstritten ist der **Zugang zum Arbeitsmarkt** für Asylsuchende (nicht später als zwei oder als sechs Monate nach der Antragstellung). Vorgesehen ist der gebührenfreie **Zugang zu Sprachkursen**, ebenso die Möglichkeit zur Berufsausbildung.

Ein **Vormund** muss unverzüglich und jedenfalls nicht später als fünf Arbeitstage nach dem der unbegleitete Minderjährige ein Antrag gestellt hat, bestellt werden.

**Prozesskostenhilfe**: vollständige Gebührenfreiheit für das Verfahren ist in vielen Mitgliedstaaten bisher nicht vorgesehen, insbesondere in solchen, die erhebliche Zahlen von Antragstellern aufgenommen haben. Der Test der Begründetheit vor Gewährung von Prozesskostenhilfe wird aufrechterhalten. Umstritten ist noch, ob ein Asylantrag überhaupt zugelassen werden muss, wenn dieser Antrag als **offensichtlich unbegründet** abgelehnt werden wird (so wie es zurzeit in Griechenland der Fall sein soll). Die Frage ist verbunden mit verschiedenen persönlichen Anhörungen (Dublin Verfahren, Zulässigkeit des Antrages, substantiierte **Anhörung** zu den Asylgründen) das Interview zur Reiseroute („Dublin“) und das zur Zulässigkeit des Antrages sollen zusammengefasst werden können. Unklar ist auch das Konzept **sichere Drittstaaten**.

- f) **„DUBLIN IV“**: . Der europäische Rat ist hier bisher blockiert, weil eine politische Entscheidung zur Frage des **Solidaritätsmechanismus** noch aussteht. Das Parlament hat am 19. Oktober ein Verhandlungsmandat erteilt, eine konsolidierte Textfassung des Dublin IV-Vorschlages existiert jedoch noch nicht. Zahlreiche Fragen sind noch völlig ungeklärt, so zum Beispiel die genauen Voraussetzungen des Verteilungsmechanismus und dessen Umfang. Hier spielen eine Rolle ob auch andere Kriterien zu einer Ausschluss vom Verteilungsverfahren führen können sowie die Höhe der finanziellen Beiträge, wenn die Quoten von einzelnen Staaten nicht erfüllt werden. Unklar ist, ob eine Sicherheitsüberprüfung auf der Basis einer persönlichen Anhörung im Staat, in dem die betreffende Person erstmals die Europäische Union eingereist ist, vor Durchführung des Dublin-Verfahrens erfolgen soll oder ob solche Maßnahmen dem späteren Aufenthaltsstaat zugewiesen werden. Ein neuer Filter soll eingeführt werden im Hinblick auf Anträge, die offensichtlich nicht zu internationalen Schutz führen werden. Dieser Filtermechanismus sei inspiriert von UNHCR. Unklar ist, inwieweit Ermessensregelungen (Selbsteintrittsrecht) weiter gelten sollen. Das Parlament widerspricht dem engen Ansatz der Kommission und vertritt die Auffassung, dass Ermessensregelungen nicht nur aus familiären Gründen, sondern auch aus anderen möglich sein müssten. Auch soziale und kulturelle Verbindungen, Sprachkenntnis oder andere bedeutsame Faktoren könnten die Integration erleichtern. Allerdings sei dies nicht anwendbar auf Antragsteller, die ein Sicherheitsrisiko bedeuten und deswegen zuvor ausgefiltert werden müssten.

Die Vorschläge der EU-Kommission und die bisherigen Diskussionen im Rat und Parlament stoßen auf erhebliche Bedenken bei den Vertretern der Zivilgesellschaft. Im Januar 2018 haben zwölf deutsche Organisationen ein gemeinsames Positionspapier herausgegeben unter dem Titel „für den Fortbestand des Zugangs zum individuellen Asylrecht in Europa-zu den aktuellen Reformvorschläge für das gemeinsame europäische Asylsystem ([www.asyl.net-Arbeitshilfen/Publikationen-Stellungnahmen](http://www.asyl.net-Arbeitshilfen/Publikationen-Stellungnahmen)).

#### 4. Weitere politische Ziele der EU-Kommission für 2018 im Bereich Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten im Rahmen der Visumpolitik ihre Einflussmöglichkeiten bestmöglich ausschöpfen und Rückübernahmeabkommen oder praktische Vereinbarung mit Herkunfts- und Transitländern schließen. Zur Steuerung von Migration bedürfe es insgesamt erheblicher Investitionen. Als die EU-Finanzierungsinstrumente 2011 ausgearbeitet wurden, sei der Migration eine geringere Priorität eingeräumt worden. Weitere Unterstützung aus dem EU Haushalt sei notwendig, um die Grenzkontrolle zu verbessern, Hotspots zu betreiben und Flüchtlingen und Migranten die erforderliche humanitäre Hilfe sowie medizinische Versorgung, zu gewähren. Mittel seien auch für die europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache, Europol, und das europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen bereitgestellt worden sowie für Sachverständige und Ausrüstungsgegenstände. Ferner seien Mittel für die Neuansiedlung schutzbedürftige Menschen erforderlich gewesen. Es müsse daher flexible Finanzierungsinstrumente geben, um Mittel für Soforthilfen zu erhalten. In der Vergangenheit seien ad-hoc-Instrumente erforderlich gewesen, um auf neue Prioritäten reagieren zu können, so die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika und der europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung. Dabei habe sich als schwierig erwiesen, dass die entspre-

chenden nationalen Mittel jeweils der EU zur Verfügung gestellt wurden. Dieser Aspekt müsse dringend verbessert werden.

## 5. "Migrationsaktionsplan" zur Unterstützung Italiens

Da die Lage entlang der zentralen Mittelmeerroute immer dringlicher wurde, stellte die Kommission am 4. Juli eine Reihe von Sofortmaßnahmen vor, die von den EU-Mitgliedstaaten, der Kommission und EU-Agenturen sowie Italien ergriffen werden können. In Tallinn erklärten die Innenminister dann am 6. Juli, dass die Situation im zentralen Mittelmeerraum und der daraus resultierende Druck auf Italien für alle Mitgliedstaaten sehr besorgniserregend sei. Ab August trat dann aber eine deutliche Entlastung ein. Rund 118.000 Menschen kamen 2017 über das Mittelmeer von Libyen nach Italien – 34 Prozent weniger als 2016 (181.000).

Am 25. Januar 2018 fand ein weiteres EU-Innenministertreffen in Sofia statt. Hauptthema: der anhaltende „Ansturm“ von Flüchtlingen auf Europa. Auf der Tagesordnung stand auch der Vorschlag des EU-Parlaments, den Familiennachzug von Geschwistern aller bereits in der EU versorgten Migranten zu erleichtern. Ebenso sollen auch all jene kommen dürfen, die während oder nach der „Flucht“ eine Ehe mit einem Asylwerber, der nun in der EU lebt, geschlossen haben. Wie *Spiegel online* berichtete, soll „faktisch die bloße Behauptung einer Familienverbindung ausreichen“, um nach Europa übersiedeln zu können. Konkret stünden damit ganze Clans vor Europa, insbesondere Deutschlands, Österreichs und Schwedens Toren. Der Vorschlag wurde daher erwartungsgemäß von den Innenministern abgelehnt.

Derzeit ist noch offen, wann die Verhandlungen mit dem Rat zu diesem weitest gefassten Familiennachzug beginnen. Für den Beschluss muss sich eine qualifizierte Mehrheit aussprechen: 16 der insgesamt 28 EU-Mitgliedsstaaten die mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union vertreten.

## 6. EU und Libyen

Am 7.12.2017 verlautbarte die Kommission: Der Schutz von Migranten und Flüchtlingen in **Libyen** müsse unter voller Achtung der Menschenrechte gewährleistet werden, Gewalt und Missbrauch durch kriminelle Netzwerke ein Ende gesetzt werden. Die EU habe zu diesem Zweck zusammen mit der afrikanischen Union und der UN eine Task Force ins Leben gerufen, um Migranten und Flüchtlinge entlang der einschlägigen Routen insbesondere in Libyen zu retten und zu schützen. Dass IOM-Programm zur Förderung unterstützter freiwilliger Rückkehr aus Libyen in die Herkunftsländer sei so geplant, dass ca. 15.000 Personen bis Februar 2018 beschleunigt zurückgeführt werden können. Sobald in Tripolis eine „Transit- und Ausreiseeinrichtung“ für Personen, die internationalen Schutz benötigen geschaffen werde, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten Neuansiedlung aus Libyen durch Nothilfe-Transit des UNHCR unterstützen und bis Februar 2018 mindestens 1000 solcher Neuansiedlungen ermöglichen. Auch sollen insbesondere in Niger durch neue Projekte Arbeitsplätze geschaffen und die sozioökonomische Entwicklung lokaler Gebietskörperschaften gefördert werden.

Ein Vertreter von IOM sagte, dass die alten Schablonen nicht mehr passen: "Oft wird in Europa zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen unterschieden. Aber wenn wir uns die Menschen, die über Libyen ankommen ansehen, dann wird diese Unterscheidung immer schwieriger. Ein Migrant, der in Libyen ist, dort vergewaltigt oder

gefoltert wird, und von dort fliehen muss, um sein Leben zu retten, ist eine verletz-  
bare Person. Er mag als Wirtschaftsmigrant aufgebrochen sein, aber hier wird er  
traumatisiert."

Immer mehr Flüchtlinge aus Afrika kommen über Spanien. Während die Zahl an-  
kommender Migranten in Italien und Griechenland im November 2017 weiter zurück-  
ging, kamen über die westliche Mittelmeer-Route 3900 Migranten – dreimal mehr als  
im November 2016, wie Frontex mitteilte. Noch nie sei die Zahl für Spanien in einem  
Monat so hoch gewesen, seit die EU-Grenzschutzagentur 2009 damit begann, Zahlen  
ankommender Migranten zu sammeln. Zwischen Januar und November gelangten  
demnach 21.100 Menschen über das westliche Mittelmeer nach Europa – ein Anstieg  
von 140 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Über die sog. „zentrale Mit-  
telmeerroute“ kamen 2017 in Italien ca. 118.000 Menschen an; die meisten aus Ni-  
geria, gefolgt von Guinea und der Elfenbeinküste.

Sowohl in Griechenland als auch in Italien gingen die Zahlen im Verlauf des Jahres  
2017 weiter zurück, was Frontex vor allem mit schlechtem Wetter auf See begründe-  
te. Nachdem im Mai und Juni besonders viele im Mittelmeer Gerettete an die Küsten  
Italiens gebracht wurden, baute die italienische Regierung zunächst die Zusammen-  
arbeit mit der libyschen Einheitsregierung aus. Anfang Dez. 2017 vereinbarten Itali-  
ens Innenminister und der libysche Premierminister al-Sarradsch, ein gemeinsames  
Einsatzzentrum einzurichten. Das Team soll aus hochrangigen Ermittlern sowie Ver-  
tretern der Küstenwachen und Geheimdienste beider Länder bestehen, wie die liby-  
sche Einheitsregierung auf Facebook erklärte.

Die Zusammenarbeit zwischen Italien und Libyen, aber auch die Hilfen der EU für die  
Küstenwache Libyens werden scharf kritisiert. Auch die EU unterstützt die Küstenwa-  
che in Libyen mit Ausrüstung, Ausbildung und Training. Weil Migranten bereits in den  
Hoheitsgewässern abgefangen werden, ist die Zahl der Menschen deutlich gestiegen,  
die in libyschen Haftzentren eingepfercht sind. Dort sind sie vielfach Vergewaltigung  
und anderer systematischer Misshandlung ausgesetzt. Nach übereinstimmenden Be-  
richten werden Flüchtlinge von dort aus auch als Sklaven verkauft.

Am 10.09.2017 schlug der Präsident des EU-Parlamentes, der Italiener Tajani, einen  
Flüchtlingsdeal mit Libyen nach dem Vorbild des EU-Türkei-Deals vor. Er soll gesagt  
haben „es ist richtig, in Libyen zu investieren. Und ich glaube man muss die gleiche  
Summe, die wir in der Türkei investiert haben, um die Balkanroute zu schließen,  
ausgeben, die Route über das Mittelmeer zu schließen“. Der Deal müsse auch Länder  
wie Niger und Tschad einbeziehen. In Libyen seien mehr Kontrollen erforderlich. Die  
Flüchtlingslager dürften nicht mehr „Konzentrationslagern“ gleichen. Vielmehr müs-  
sen die Menschenrechte respektiert werden.

Die Zahl der aus Libyen an den italienischen Küsten ankommenden Menschen sowie  
jener, die im Meer ertranken, ist seit Juli massiv zurückgegangen. Aus italienischer  
Sicht erstaunlich ist, dass die Trendwende im Sommer eingesetzt hat wo die See ru-  
hig und die Zahl der Überfahrt normalerweise besonders hoch ist. Die plausibelste  
These zu diesem Rückgang hängt mit einem Deal zusammen, den Italien im Februar  
mit Libyen unterzeichnet hatte: Italiener bilden seither die libysche Küstenwache  
aus, stellen ihr Schiffe zur Verfügung und unterstützen Sie finanziell, damit diese die  
„Schlepper“ schon abfangen, bevor ihre Boote internationale Gewässer erreichen. Wo  
die Flüchtlinge dann hinkommen, ist allerdings Gegenstand heftiger Debatten. Spe-  
kuliert wird, dass die italienische Regierung doch libysche Milizen bezahlt, um die  
Migranten von der weiteren Flucht abzuhalten. Italien hat dies mehrmals dementiert.

Im August begann ein Militäreinsatz Italiens zur Unterstützung der libyschen Küstenwache. Zudem soll die Libysche „Regierung“ mit zwei lokalen Milizen vereinbart haben, dass keine Boote mehr von der Libyschen Küste abfahren.

Libyen weitete im Juli den Radius seines Einsatzgebietes aus, von bisher zwölf auf 74 Seemeilen vor der Küste. In dieser selbst proklamierten „search and rescue-zone“ soll allein die libysche Küstenwache nach Migranten in Not suchen und diese retten dürfen. Organisationen, die sonst noch in dieser Zone tätig sein wollen, brauchen eine ausdrückliche Genehmigung aus Tripolis. Andernfalls sieht man sie als „Eindringlinge“. Dies gilt in erster Linie für die humanitären Organisationen, die in den vergangenen Jahren Flüchtlinge auf dem Meer gerettet haben. Drei von ihnen haben daraufhin beschlossen, ihre Operationen einzustellen: Ärzte ohne Grenzen, „save the children“ und „Sea Eye“. Alle fürchten um die Sicherheit ihrer Besatzungen. Sie werfen Italien und der EU vor, kapituliert zu haben und den Umgang mit den Flüchtlingen dem gescheiterten Staat Libyen zu überlassen. Man nehme in Kauf, dass künftig noch mehr Menschen umkommen könnten und dass jene die auf halben Weg gestoppt werden, wieder in libysche Auffanglager gesteckt werden, wo ihnen Folter und Gewalt drohe.

Laut einer Studie, die vom UNHCR am 3. Juli veröffentlicht wurde, ist Libyen, trotz der unsicheren Lage, der Ausgangspunkt der meisten Flüchtlinge, die hoffen nach Europa zu gelangen. Die UN fordert ein System, in dem die Lasten besser verteilt werden.

Eine weitere Fluchtroute soll über Tunesien, Algerien oder Marokko führen. So wurden etwa 1400 Menschen im September in Italien registriert, die angaben, über Tunesien gekommen zu sein. Die deutsche Bundespolizei bildet seit längerem die tunesische Küstenwache und tunesische Grenzschützer aus und liefert Material zur Grenzüberwachung. Kürzlich eröffnete die Bundesregierung zudem in Marokko und Tunesien Beratungszentren, um die Menschen zu informieren und ihnen Alternativen zur Flucht anzubieten.

## **7. „Relocation“ und „Resettlement“**

Am 7.12.2017 erklärte die EU-Kommission: In dem Maße, wie die Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen in andere EU-Staaten umgesetzt werde, werde es zunehmend möglich, syrischen Flüchtlingen in der Türkei legale Wege nach Europa zu öffnen. Dabei solle die EU die Länder entlang der West-Balkanroute weiter unterstützen und „in Bezug auf Sekundärmigration wachsam sein“. Auch müssten die Maßnahmen entlang der zentralen Mittelmeerroute verstärkt werden in Zusammenarbeit mit den libyschen Behörden, der afrikanischen Union, UNHCR und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Nach einer Übersicht der Kommission vom 25. Januar 2018 wurden in relocation Programme (Umsiedlung aus Italien oder Griechenland in andere EU – Staaten) europaweit seit 9/2015 insgesamt 33.472 Personen aufgenommen. Im September 2015 war vereinbart worden, 160.000 Personen aus Italien und Griechenland in andere Staaten umzusiedeln. Beschlossen wurde dann, 63.302 Personen aus Griechenland und 34.953 aus Italien aufzunehmen. Nach dem EU-Türkei-Deal im März 2016 fiel jedoch die Zahl der neu ankommenden Flüchtlinge drastisch. In die Auswahl gelangten nun nur noch Personen aus Staaten mit einer EU-weiten Anerkennungsquote von über 75 % – insbes. Syrer, Eritreer, Jemeniten. Ende 2017 warteten noch ca. 2.800

Menschen in Griechenland auf die relocation und weitere ca. 2000 wurden erwartet. 19.244 waren von dort aus auf andere EU-Staaten verteilt worden. In Italien warteten im Herbst 2017 noch 7.200 Menschen auf Umverteilung, 8.451 waren verteilt worden. Deutschland nahm insgesamt 10.273 Menschen auf – mit Abstand die meisten von allen EU-Staaten. Allerdings wurde das von Deutschland erklärte Ziel, 27.000 Personen aufzunehmen, damit nicht erreicht. Das BMI teilte Ende Januar 2018 mit, es halte die Aufnahme von Asylsuchenden aus Italien und Griechenland im Zuge der relocation-Programme für weitgehend abgeschlossen. Deutlich weniger Personen als erwartet hätten die Kriterien für eine solche Umsiedlung erfüllt. In Griechenland gebe es so gut wie keine Personen mehr, die dafür infrage kämen, in Italien nach ca. 3000.

Die EU-Kommission verklagte am 7. Dezember 2017 die Tschechische Republik, Ungarn und Polen beim EuGH wegen ihrer Weigerung, sich am relocation Programm der EU zu beteiligen. Sollte der EuGH die Staaten wegen Vertragsverletzung verurteilen, erhalten Sie eine Frist, um die Probleme zu beheben. Kommen Sie dem nicht nach, kann der EuGH auf Vorschlag der Kommission Geldstrafen verhängen.

**Resettlement:** zwischen Juli 2015 und September 2017 erhielten 22.500 Personen ein "resettlement", d. h. ca. 17.000 von ihnen wurden aus der Türkei, Libanon und Jordanien in EU-Staaten aufgenommen, die andern aus anderen Staaten. Weitere ca. 8.800 Syrer wurden aus der Türkei im Rahmen des EU-Türkei-Deals aufgenommen.

Deutschland hat bisher für 2018 keine Aufnahmeplätze für das Resettlement-Programm von UNHCR angeboten (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/die Grünen vom 19.01.2018 – BT Drs 19/488). Zum Trilogverfahren zwischen EU-Rat, Parlament und Kommission über einen Entwurf eines EU-Neuansiedlungsprogramms gab die Bundesregierung bisher keine Einschätzung gab.

## 8. Frontex wächst blüht und gedeiht

Die europäische Grenz- und Küstenwache (früher: Frontex) wurde durch VO vom 14.9.2016, in Kraft seit 6.10.16, förmlich gegründet. Die sofort Einsatz- und Rückführungspools seien seit dem 7.12.2016 bzw. 7.1.2017 einsatzbereit.

Nach vorläufigen Angaben von Frontex sind 2017 an den EU-Außengrenzen insgesamt 204.300 versuchte illegale Grenzübertritte festgestellt worden – etwa 60 Prozent weniger als 2016. Die Zahl der Übertrittsversuche müsse nicht mit der Zahl der Flüchtlinge übereinstimmen, da Personen mehrfach versucht haben könnten, in die EU zu gelangen.

Während die Zahl der Flüchtlinge im östlichen und zentralen Mittelmeerraum demnach deutlich zurückging, stieg die Zahl an Spaniens Küsten stark. Über die westliche Mittelmeerroute machten sich laut Frontex vor allem Menschen aus Algerien und Marokko auf den Weg in die EU.

An der EU-Außengrenze zur Türkei zählte Frontex auf dem Land- und Seeweg insgesamt 41.700 illegale Grenzübertritte – weniger als ein Viertel der Zahl aus dem Jahr 2016. Hier versuchten vor allem Menschen aus Syrien und dem Irak, in die EU zu gelangen.

Zur Zahl der Todesopfer, die aus dem Mittelmeer geborgen wurden oder zu verschwundenen Flüchtlingsbooten machte Frontex keine Angaben. IOM-Angaben zufol-

ge starben bei 218 Bootsunglücken 2017 insgesamt 2832 Menschen auf dem Weg von Nordafrika nach Italien. Insgesamt kamen nach IOM-Angaben im vergangenen Jahr etwa 3100 Flüchtlinge auf dem Mittelmeer ums Leben. Möglicherweise liegt die Zahl aber höher. 2016 waren es laut IOM 4581 Personen.

Der "Kampf gegen illegal Migration steht oben an der Prioritätenliste der EU – Mitgliedstaaten von 2018 - 2021. Im Oktober 2017 wurde bekannt, dass das Frontex – Budget von 2015 auf 2017 verdoppelt wurde auf 302 Mio. €. Der Mitarbeiterstab wuchs auf 488 und es wird das Ziel verfolgt, 2020 ca. 1.000 MitarbeiterInnen zu beschäftigen. Zum Vergleich: Die Asyl-Unterstützungsagentur EASO erhält ein Budget von 73 Mio. €. Frontex führt inzwischen verstärkt "operational cooperation with priority third countries" durch (welche Staaten damit gemeint sind, unterliegt der Geheimhaltung) und engagiert sich stark im Rahmen von Rückführungen – ca. 10.000 im Jahr 2017, eine Verdoppelung gegenüber 2016. Z. Z. sind etwa 1700 Mitarbeiter nationaler Behörden in Kooperation mit Frontex tätig.

## 9. Balkanroute weiter aktiv

Im März 2016 wurde die sog. „Balkanroute“ offiziell abgeriegelt. Doch obwohl sich die Zahl der Flüchtlinge seitdem drastisch verringert hat, ist die Route nicht komplett beendet. 2016 wurden von Frontex 122.779 illegale Grenzübertritte insgesamt über diese Route festgestellt, bis April 2017 noch 4.387. Der Weg ist schwieriger, teurer und gefährlicher geworden. Deshalb sind es meist junge Männer, aus Afghanistan, Pakistan und dem Irak die diesen Weg einschlagen. Nach Angaben des UNHCR hielten sich im August 2017 noch ca. 6000 gestrandete Flüchtlinge in Serbien auf, von wo aus sie versuchten weiterzukommen. Manche lebten dort bereits ein Jahr. 94 % sind in den 18 Aufnahmelagern untergebracht, der Rest lebt in den Bahnhofsbaracken und in illegalen Camps an der Grenze. Einige der Lager seien stark überfüllt, in anderen seien die hygienischen Zustände prekär. 329 Personen haben in Serbien Asyl beantragt.

## 10. Ungarn

Die Bundesregierung schickt seit 4/2017 keine Flüchtlinge mehr nach Ungarn zurück. Grund dafür ist das Inkrafttreten des neuen AsylG in Ungarn und die schlechten Lebensbedingungen dort. Zunächst hieß es, nur bei ausdrücklichen Zusicherungen im Einzelfall sei eine Rückführung vorgesehen. Am 28.08. wurde dann auf Anfrage der Linken mitgeteilt, es gebe zwar keinen offiziellen Rückführungsstopp, aber Rückführungen würden nicht mehr durchgeführt.

Aus dem Editorial des Weekly Bulletin von ECRE von Cathrine Woollard Generalsekretärin von ECRE: „Die ungarische Regierung begann das Jahr mit dem jüngsten Angriff auf die Zivilgesellschaft, dem «Stop Soros»-Gesetz, das den Angriff des Landes auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fortsetzt. In dem Bewusstsein, dass ein völliges Verbot von Organisationen inakzeptabel wäre, schlägt sie eine Reihe von Maßnahmen vor, die die Arbeit vieler Organisationen der Zivilgesellschaft unmöglich machen.

Das Paket kombiniert drei Taktiken, die von autoritären Führern anderswo gelernt wurden: Steuern und Bußgelder, die NGOs finanziell unrentabel machen (und die Möglichkeit eröffnen, wegen Steuerhinterziehung strafrechtlich verfolgt zu werden, falls sie sich weigern sollten, zu zahlen – die Al Capone-Strategie); die Personalisie-

zung des Angriffs durch die Verfolgung von Einzelpersonen, die es ermöglichen, dass viele in der Zivilgesellschaft tätige Personen als «nationales Sicherheitsrisiko» eingestuft werden sowie mit ständiger Klassifizierung von Gegnern als Verräter und der Verbreitung von Verschwörungstheorien, um die Öffentlichkeit aufzuhetzen – das ist einfach, wenn man die Medien kontrolliert. Diejenigen, die sich mit Flüchtlingsrechten und Migration befassen, einschließlich der ECRE-Mitglieder in Ungarn, üben lebenswichtige Tätigkeiten aus: Rechtshilfe für Flüchtlinge, Unterstützung der Eingliederung aller Migranten in die ungarische Gesellschaft, Überwachung der Angriffe der Regierung auf Menschen an der Grenze, umso wichtiger, da es keine staatliche Unterstützung gibt“.

Im Rahmen des Wahlkampfs zu den für den 8. April vorgesehenen Parlamentswahlen hat Ministerpräsident Orbán erklärt, die Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Flüchtlingshelfer „an die kurze Leine zu nehmen“ und sie, „wenn sie nicht parieren, aus dem Land zu werfen“. In seiner jährlichen Rede zur Lage der Nation am 20. Februar 2018 prophezeite Orbán, bald würden die europäischen Großstädte mehrheitlich muslimisch sein, Ungarn werde sich aber diese Entwicklung widersetzen.

### **C) Schlussbetrachtung**

Aus einem Kommentar von Sebastian Schoepp in der Süddeutschen Zeitung 29.08.2017, S. 4 „Sie kommen sowieso“:

Migration ist Menschenschicksal. Sie ist so alt wie die Menschheit selbst. Migration entsteht, wenn das Gefälle zwischen den Lebensbedingungen in einzelnen Weltgegenden besonders groß ist. Nie waren die Unterschiede so groß wie jetzt, und nie war deshalb der Sog, der daraus entsteht, so stark – dem Mauern, Wälle oder Zäune entgegen zu setzen ist ein aussichtsloses Unterfangen. Die Wanderung findet immer Wege, wie die tägliche Praxis rund um das Mittelmeer zeigt.

Umso mehr nimmt es Wunder, dass die Methode mit den Mauern und Zäunen immer wieder versucht wird – sowie nun beim Migrationsgipfel von Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien mit afrikanischen Ländern in Paris. Als Ziel wurde formuliert, die Unterstützung Europas für Tschad, Niger und Libyen bei der Kontrolle und gesteuerten Verwaltung der Migrationsströme zu unterstreichen. Angela Merkel: „Schritt für Schritt die illegale Migration zu reduzieren“.

Ein Flüchtlingsgipfel ist nichts als unnütze Abschottungspolitik – das darf als Versuch gelten, das Herumwurschteln, dass bisher jeder in seinem Einflussbereich betrieben hat, zu einer Art gemeinsamer Abschottungspolitik zusammenzuführen. Spanien hat vor Jahren schon mehr oder weniger clandestine Deals mit afrikanischen Ländern geschlossen, allen voran mit Marokko. Italien hat das mit Libyen durchexerziert, wodurch die Menge der Bootsflüchtlinge auf dem Mittelmeer sich für den Moment erheblich reduziert hat. Deutschland tat Ähnliches mit der Türkei. Stets versucht man, Länder auf die eine oder andere Weise dafür zu entlohnen, dass sie Migration stoppen, einmal zeitnah mit Geldvergünstigungen, ein anderes Mal mit dem Kollateralschaden, dass ein Präsident sich ermuntert fühlt, diktatorische Züge anzunehmen.

Externalisierung nennt man so ein Verhalten in der Psychologie. Das Wort beschreibt den untauglichen Versuch, ein inneres Problem auf ein konkretes oder abstraktes Gegenüber abzuschieben, um sich Erleichterung zu verschaffen – und damit vor der eigentlichen Herausforderung zu flüchten. So tat es Angela Merkel, nachdem sie in einem Anflug von großem 2015 die Grenzen geöffnet hatte – und dann die Überforderung sah. Die Drecksarbeit wurde ausgelagert. Die Buhmänner sind nun andere: Griechen, Türken, Ungarn, Mazedonier, Österreicher ...