

Flucht – Grenzregime und Aufnahmepolitik in Europa

Beschluss der Delegiertenversammlung im Oktober 2021

I. Einführung

Aktuelle Situation – Kernpunkte der Grenz- und Aufnahmepolitik der Europäischen Union

Auf den Migrationsrouten über das Mittelmeer sind nach UN-Zahlen in den ersten sechs Monaten des Jahres 2021 mehr als doppelt so viele Menschen ums Leben gekommen wie im gleichen Zeitraum 2020. 76.000 Menschen (58 Prozent mehr als im Vorjahreszeitraum) versuchten nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) das Mittelmeer in Richtung der Europäischen Union (EU) zu überqueren. Die nordafrikanischen Staaten haben 37 Prozent mehr Flüchtende und andere Migrant(inn)en aufgegriffen. Die Frage nach dem Grenzregime der EU ist erneut eine Frage nach den Lebenschancen Tausender Menschen geworden, die aus ihren Heimatländern vor Krieg und Verfolgung, vor Klimakrise und Armut fliehen.

Die Mitgliedstaaten der EU, die sich geografisch an den EU-Außengrenzen befinden, sind in der Situation, dass sie einerseits unerlaubte Einreisen in die EU verhindern, andererseits aber Schutzsuchende in die EU einlassen sollen. Gleichzeitig sind sie in der Regel als Ersteinreisestaat für die Durchführung der Asylverfahren und bei Ablehnung von Asylgesuchen auch für die Durchführung der zwangsweisen Rückführungen in die Herkunftsstaaten zuständig. Damit tragen die Außengrenzstaaten einen großen Teil der Verantwortung bei der Ankunft von Flüchtlingen und Migrant(inn)en in der EU. Systemische Überforderung und Unzufriedenheit darüber, dass die Ersteinreisestaaten von den anderen EU-Mitgliedstaaten nicht ausreichend solidarisch unterstützt werden, haben zur Folge, dass einzelne Staaten sich ihrer Verantwortung möglichst schnell zu entledigen versuchen. Dies erfolgt, indem einige Mitgliedstaaten durch schlechte Aufnahmebedingungen und Perspektivlosigkeit im Aufnahmestaat eine Weiterwanderung oder Umverteilung innerhalb der EU befördern. Andere greifen zu rechtswidrigen Zurückweisungen an der Grenze und verhindern damit, dass Schutzsuchende ihre Schutzgesuche im Rahmen eines Asylverfahrens in der EU prüfen lassen können. Einige greifen gar zu beiden Methoden.

Diese ungelöste Problematik führt seit Jahren zu unhaltbaren Zuständen an den Außengrenzen der EU. Fehlende adäquate

Unterbringung und Versorgung der Menschen führt zu katastrophalen Lebensumständen und menschenunwürdigen Bedingungen für Flüchtlinge und Migrant(inn)en. Die Situation in Lagern innerhalb der EU und in Anrainerstaaten verbunden mit der Perspektivlosigkeit ist eine akute Bedrohung für die physische und psychische Gesundheit der Menschen, insbesondere für Kinder und andere vulnerable Gruppen. Mit den jüngsten Bränden in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln und an der bosnisch-kroatischen Grenze ist die Thematik wieder stärker in das öffentliche Bewusstsein gerückt.

Nach dem Brand in dem Flüchtlingslager Moria auf Lesbos wurden obdachlos gewordene Menschen im provisorischen Camp Mavrovouni auf dem ehemaligen Militärgelände Kara Tepe in Notunterkünften untergebracht, die nun nach und nach durch Container und Großraumzelte mit Innenboxen ersetzt werden. In diesem temporären Registrierungs- und Identifikationszentrum (sogenanntes RIC Lesbos) sind mit Stand 5. August 2021 laut Angaben des griechischen Ministeriums für Immigration und Asyl noch immer 4050 Personen untergebracht, viele Familien mit Kindern, mehrheitlich Afghan(inn)en.

Das als Ersatz geplante Pilotprojekt eines neuen sogenannten kontrollierten Zentrums, das sowohl Aufnahme- als auch Abschiebeplätze umfassen soll, setzt um, was die EU-Kommission in ihren Vorschlägen des EU-Migrations- und Asylpaketes vorsieht: Nach Auffassung der EU-Kommission sollen künftig an den EU-Außengrenzen für einen Großteil der Antragsteller(innen) verpflichtend die Asylverfahren unmittelbar an der Grenze durchgeführt werden. Im Falle der Ablehnung eines Asylgesuchs soll von dort aus direkt in den Herkunftsstaat abgeschoben werden können. Der Schwerpunkt der Vorschläge liegt auf der Kooperation mit Drittstaaten, der Verhinderung irregulärer Einreisen, der Intensivierung der Durchführung von Abschiebungen und der Vermeidung von Weiterwanderungen innerhalb der EU. In diesem Zusammenhang ist derzeit auch das größte Einigungspotenzial der Mitgliedstaaten zu sehen. Große Uneinigkeit herrscht nach wie vor im Hinblick auf die solidarische Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und bei der Umverteilung von Flüchtlingen.

Nach wie vor können faire und rechtsstaatliche Verfahren aufgrund des weiterhin völlig unzureichenden Zugangs zu sozialen

Diensten und zu Rechtsberatung auf den griechischen Inseln nicht gewährleistet werden. Schutzsuchende bedürfen aber eines geregelten Asylverfahrens und Möglichkeiten effektiven Rechtsschutzes in der EU, um ihre Rechte wahren zu können. Hinzu kommt, dass die Türkei seit einem Jahr keine Personen mehr zurücknimmt. Gänzlich offen ist derzeit, wie stark die Ankunfts zahlen bei abklingender Pandemie wieder ansteigen werden.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Zahl der ankommenden Afghan(inn)en angesichts der Machtübernahme der radikalislamischen Taliban in Afghanistan und der dadurch zu erwartenden stärkeren Migrationsbewegungen in Richtung EU künftig wieder ansteigen wird. Auch wenn die Regierungen der Türkei und Griechenlands bereits angekündigt haben, ihre Grenzsicherungsmaßnahmen zu erhöhen, ist es denkbar, dass bald eine größere Zahl von Menschen die Außengrenze der EU erreichen wird. Die EU konnte sich im Hinblick auf die Situation in Afghanistan bislang nicht auf eine gemeinsame Aufnahme Schutzbedürftiger einigen, sondern setzt überwiegend auf Kooperation mit den Nachbarstaaten Afghanistans mit dem Ziel, die betroffenen Menschen in der Region zu halten und dort zu versorgen.

Es ist überdeutlich, dass der Gestaltung einer neuen Flüchtlingspolitik der EU und ihrer Unterstützung durch transnationale Netze der Solidarität in den nächsten Jahren höchste Priorität zukommt, um im Aufeinanderprallen von erhöhten Fluchtbewegungen und sich verschärfender Populismen humanitäre Desaster zu verhindern und den menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU-Grundrechtecharta ebenso gerecht zu werden wie den internationalen Vereinbarungen aus den „Global Compacts“¹. Die Caritas steht national und europäisch als Partnerin einer solidarischen Flüchtlingspolitik bereit und fordert konkret:

II. Positionen, Forderungen und Beitrag der Caritas

1. Für eine gemeinsame europäische Lösung eintreten und ein funktionierendes europäisches Asylsystem schaffen

Die Caritas setzt sich dafür ein, dass in der EU eine gemeinsame Lösung gefunden wird, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, nach ihren Möglichkeiten Schutzsuchende aufzunehmen und Migrant(inn)en eine Perspektive zu bieten. Eine gemeinsame Lösung darf jedoch nicht zur Vorbedingung für weitere Aufnahmen gemacht werden. Vielmehr muss denjenigen EU-Mitgliedstaaten, die vorangehen und freiwillig mehr Menschen aufnehmen wollen, diese Möglichkeit eingeräumt werden. Mittelfristig bedarf es eines verlässlichen, geordneten und funktionsfähigen europäischen Rechtsrahmens, der die Art und Weise der Verantwortungsteilung

unter den Mitgliedstaaten regelt. Hierfür ist es erforderlich, das EU-Migrations- und Asylpaket pragmatisch unter solidarischen und humanitären Gesichtspunkten weiterzuentwickeln. Flankierend ist darauf zu achten, dass Konzepte wie das der sicheren Herkunftsstaaten nicht missbraucht werden und schutzbedürftige Menschen Zugang zu Schutz erhalten. Die innerhalb und außerhalb der Außengrenzen der EU gestrandeten Menschen müssen menschenwürdig untergebracht und versorgt werden und Zugang zu einem fairen Verfahren haben. Hierzu gehört auch der Zugang zu unabhängiger Beratung und effektivem Rechtsschutz.

- ♦ Der Deutsche Caritasverband (DCV) setzt sich hierfür in Kontakt mit der Bundesregierung und dem Bundestag ebenso wie auf Ebene der EU (gegenüber Rat der EU, EU-Kommission, EU-Parlament) ein, in enger Kooperation mit Caritas Europa und dem Europäischen Flüchtlingsrat. Die Fachverbände, Diözesan- und Orts-Caritasverbände bringen ihre Erfahrungen und Forderungen auch auf subnationaler Ebene ein (gegenüber den Ländern, Regionen, Städten, Gemeinden), so dass diese sowohl über die Entscheidungen des Bundesrats, der wiederum Einfluss auf die deutsche Haltung im Rat der EU hat, als auch über den Europäischen Ausschuss der Regionen in europäische Entscheidungsprozesse einfließen können.
- ♦ An den Brennpunkten der europäischen Außengrenzen leistet das Hilfswerk des DCV, Caritas international, ebenso wie die Malteser International gemeinsam mit lokalen Partnern Hilfe bei der Sicherstellung einer menschenwürdigen Versorgung von Geflüchteten.

2. Weitere Aufnahmen in Deutschland ermöglichen

Grundsätzlich sollte mehr Menschen die Aufnahme in Deutschland ermöglicht werden. Insbesondere die Aufnahmeprogramme von Geflüchteten aus Griechenland sollten in notwendigem Umfang fortgeführt werden. Im Hinblick auf Schutzbedürftige und besonders gefährdete Personen aus Afghanistan sollten weitere Aufnahmezusagen gemacht und neue Aufnahmeprogramme in Deutschland eingerichtet werden. Der großen Aufnahmebereitschaft in den Bundesländern und Kommunen und auch der kirchlichen Strukturen mit ihren Pfarrgemeinden sollte dabei Rechnung getragen werden. Im Hinblick auf Personen, die sich bereits seit längerem in Deutschland befinden, sollte nach einem gewissen Zeitablauf ein Bleiberecht durch Beendigung des unsicheren Rechtsstatus angestrebt werden.

- ♦ Die Caritas unterstreicht sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene die Notwendigkeit weiterer Aufnahmen von geflüchteten Menschen aus Griechenland und zusätzlicher Aufnahmen von Schutzbedürftigen aus Afghanistan. »

- ♦ Die Caritas erklärt ihre Bereitschaft, diese nach deren Ankunft in Deutschland weiterhin zu beraten, zu unterstützen und zu begleiten. Zugleich trägt ihre Arbeit dazu bei, die Integrationsbereitschaft der aufnehmenden Gesellschaft zu erhöhen.
- ♦ Hierfür bedarf es einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, der Migrationsberatung, der Integrationsberatung sowie weiterer sozialer Dienste aus öffentlichen sowie ergänzend kirchlichen Mitteln.

3. Legale Zugangswege schaffen, Resettlement stärken

Die Caritas setzt sich dafür ein, dass Deutschland und die Europäische Union Schutzbedürftigen Zugang zu internationalem Schutz verschaffen und dass legale Zugangswege in die Europäische Union ausgebaut werden. Das heißt vor allem: Resettlement-Kontingente müssen erhöht werden. Mit Blick auf Afghanistan sollten auch afghanische Flüchtlinge in den Anrainerstaaten zu Afghanistan im Resettlement-Programm berücksichtigt werden.

Außerdem sollten komplementäre Zugangswege wie „Community Sponsorship Programmes“ (staatliche Programme zur Aufnahme von Schutzsuchenden, bei denen nichtstaatliche Akteure finanziell und/oder ideell eingebunden sind) in den EU-Mitgliedstaaten geschaffen oder bestehende Programme ausgeweitet sowie europäische humanitäre Aufnahmeprogramme eingerichtet werden.

Darüber hinaus werden zusätzliche Regelungen für eine reguläre Migration benötigt. Der Bedarf an Arbeitskräften ist in der EU vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung groß. Arbeitsmigration ist für die Mitgliedstaaten der EU in vielen Branchen und Regionen eine Chance. Gleichzeitig müssen Wege gefunden werden, „Braindrain“ in Drittstaaten möglichst zu vermeiden, beispielsweise durch klare Regeln für Pendelmigration und Formen der zirkulären Migration.

- ♦ Die Caritas unterstützt „Community Sponsorship Programmes“ auf europäischer Ebene und fördert das nationale Programm „Neustart im Team“ (NesT) in Deutschland. Auf örtlicher Ebene werden Mentor(inn)engruppen gewonnen.
- ♦ Die Caritas wirkt darauf hin, dass Migrant(inn)en, unabhängig von der Qualifikation, zum Zwecke der Arbeitsaufnahme in die EU einreisen und sich dort aufhalten dürfen, sofern sie einen Arbeitsvertrag haben oder diesbezügliche Vereinbarungen mit den Herkunftsstaaten bestehen.

4. Familienzusammenführung fördern

Die Caritas setzt sich dafür ein, dass für die Zusammenführung von Eltern, Kindern, Ehepartnern und Geschwistern schnelle, unbürokratische und pragmatische Lösungen gefunden werden. Geflüchtete und Migrant(inn)en haben ein Recht auf familiäres Zusammen-

leben. Wenn Familienmitglieder zusammenleben können, trägt dies erfahrungsgemäß dazu bei, die Integration zu befördern.

- ♦ Die Caritas wirkt insbesondere mit Blick auf Personen mit Fluchtschicksalen darauf hin, dass sich die Voraussetzungen für eine Zusammenführung nach der tatsächlichen Familienkonstellation richten, damit auch enge Angehörige wie beispielsweise erwachsene ledige Kinder oder verwaiste Neffen und Nichten mit ihrer Familie zusammengeführt werden können.
- ♦ Die Caritas trägt dazu bei, dass Familienmitglieder so schnell wie möglich zusammengeführt werden können, und wirkt entsprechend auf allen Ebenen auf politische Entscheidungsträger(innen) ein.
- ♦ Die Caritas setzt sich für einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ein.
- ♦ Die Caritas begleitet und berät Betroffene während des Verfahrens der Familienzusammenführung und beim Familiennachzug.

5. Ursachen erzwungener Migration bekämpfen

Die Caritas setzt sich dafür ein, dass die Ursachen erzwungener Migration bekämpft werden. Die Bekämpfung dieser Ursachen gehört ins Zentrum präventiver Menschenrechtspolitik, darf allerdings nicht als Ersatz für eine verantwortungsvolle Flüchtlings- und Migrationspolitik missverstanden werden. Flüchtlingschutz muss sichergestellt sein. Zur Bekämpfung von Ursachen erzwungener Migration gehört neben humanitären und entwicklungs-politischen Maßnahmen, neben einer verantwortungsvollen globalen Gesundheits- und Klimapolitik und Maßnahmen zur Unterstützung guter Regierungsführung auch eine aktive Friedenspolitik der Staatengemeinschaft, um bewaffnete Auseinandersetzungen in Syrien, Afghanistan und andernorts beizulegen.

- ♦ Der Deutsche Caritasverband engagiert sich über sein Hilfswerk Caritas international und als Teil des weltweiten Netzwerkes von „Caritas Internationalis“ wie auch von Caritas Europa in der Katastrophenhilfe und in der humanitären Hilfe vor Ort. Lokale Akteure und Gemeinschaften werden dabei unterstützt, Geflüchteten Schutz und bessere Lebensbedingungen zu gewähren. Durch Programme zur Stärkung sozialer Strukturen wird ein Beitrag zur Minderung der Ursachen erzwungener Migration geleistet. Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen unterstützen Gemeinschaften dabei, sich vor den Auswirkungen des Klimawandels zu schützen und ihre Lebensgrundlagen zu bewahren.

6. „Pushbacks“ verhindern

Die Caritas setzt sich dafür ein, dass Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen der EU unterbleiben und nicht billigend in Kauf genommen werden. Dies bedeutet vor allem auch, dass in Seenot befindliche Menschen im Mittelmeer gerettet werden müssen. Grenzschutzsysteme müssen menschenwürdig ausgestaltet

sein sowie menschen- und völkerrechtlichen Vorgaben entsprechen. Rechtswidrige Zurückweisungen (sogenannte „Pushbacks“) verletzen das sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebende „Refolement“-Verbot. Um „Pushbacks“ in Zukunft zu verhindern, sollte ein unabhängiger Grenzbeobachtungsmechanismus durch eine europaweite Koordination der Europäischen Agentur für Grundrechte eingerichtet werden.

Es gilt den Grenzschutz und den Zugang zum Flüchtlingsschutz miteinander zu vereinbaren. Die Europäische Kommission sollte ergänzende Regeln dazu ausarbeiten, wie Grenzschutzsysteme funktionieren und gleichzeitig Schutzsuchende bei geeigneten Stellen einen Asylantrag stellen können.

- ◆ Die Caritas betont die Notwendigkeit eines menschenrechtskonformen Grenzschutzsystems und verurteilt jede Menschenrechtsverletzung an den Außengrenzen der EU. Von nationalen wie europäischen Grenzschützern müssen die Menschenrechte aller Migrant(inn)en gewahrt werden.
- ◆ Die Caritas regt auf nationaler und europäischer Ebene an, einen Monitoring-Mechanismus sowie Grundsätze und Leitlinien zur Vereinbarkeit von Flüchtlingsschutz und Grenzschutz an den EU-Außengrenzen zu entwickeln.

Beschluss

1. Die Delegiertenversammlung befürwortet das Papier zum Thema „Flucht – Grenzregime und Aufnahmepolitik in Europa“ und beschließt die darin genannten Positionen und Forderungen im Hinblick auf die Flüchtlingspolitik der EU.

2. Die Delegiertenversammlung unterstützt umfassend den darin genannten Beitrag der Caritas und gibt das Papier zur Veröffentlichung frei.

Freiburg, 13. Oktober 2021

Delegiertenversammlung des Deutschen Caritasverbandes

PRÄLAT DR. PETER NEHER

Präsident

Kontakt: andrea.schlenker@caritas.de

Anmerkung

1. Im September 2016 einigten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der New Yorker Erklärung auf die Verabschiedung zweier globaler Rahmenwerke, um die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Flucht- und Migrationsbewegungen zu verbessern und die Zusammenarbeit zu intensivieren. 2018 wurden diese Rahmenwerke als sogenannte Globale Pakte (Global Compacts) verabschiedet. Es handelt sich dabei um nicht-rechtsverbindliche Absichtserklärungen der internationalen Staatengemeinschaft. Die normative Wirkung hängt damit vom Willen der Staaten ab, die Regelungen umzusetzen. Der Globale Migrationspakt stellt ein Rahmenwerk dar, das Grundsätze und Handlungsempfehlungen für sichere, geordnete und reguläre Migration setzt und damit der Steuerung der Migration dient. Der Globale Pakt für Flüchtlinge ist ein Rahmenwerk, mit dem das Ziel verfolgt wird, geflüchtete Menschen besser zu schützen und Aufnahmeländer besser zu unterstützen, um eine angemessene Verantwortungsteilung zu erreichen.