

Zwischenbericht (1. April 2016)

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

Studie: „Eine neue Asylpolitik für Europa?!“

Projekt-ID: 991

Das Projekt zur Erstellung einer Studie zu Ideen für eine neue Asylpolitik in Europa ist Anfang Februar 2016 angelaufen. Eine erste Projektphase diente insbesondere der Recherche und Diskussion mit dem Ziel, Fokus und Struktur der Studie einzugrenzen. Derzeit steht das Verfassen der Studie und der Empfehlungen im Vordergrund. Parallel dazu laufen Vorbereitungen für eine Diskussionsveranstaltung mit ExpertInnen, die in Form einer *Focus Group Discussion* Ende April stattfinden wird. Im Folgenden zu den Details:

Inhalt und Aufbau der Studie

Die ersten Wochen des Projekts dienten dazu, Format und Fragestellung der Studie festzuzurren und diese den aktuellen Entwicklungen und dringlichsten Problemstellungen in der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik aus menschenrechtlicher Perspektive anzupassen. Zentral hierfür war ein interner Workshop (25.2.2016) mit ExpertInnen des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte. Die Diskussion machte zwei Aspekte deutlich, auf die wir mit dem Aufbau der Studie reagieren wollen:

- In der momentanen politischen und öffentlichen Diskussion zur europäischen Asylpolitik wird fast durchgehend problemorientiert argumentiert. Es wird aufgezeigt, wo die Grenzen des für die EU und ihre Mitgliedsstaaten Machbaren liegen. Zudem wird oftmals gar nicht oder nur punktuell auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen eingegangen, die die EU aufgrund einer Reihe europäischer und völkerrechtlicher Rechtsvorschriften gegenüber Schutzsuchenden hat. Wo menschenrechtliche Standards zuletzt noch ein Faktor insbesondere von EU-Politik waren, erhalten sie nun zunehmend den Status eines Ideals, das bedauerlicherweise unter die Mühlen der Realpolitik geraten sei. Auch auf der nationalstaatlichen Ebene werden Politik und Recht teilweise gegeneinander ausgespielt: Argumentiert wird, was rechtlich angemessen sei, sei politisch momentan einfach nicht umsetzbar.

In Reaktion auf diese im Moment vorwiegende problemorientierte, auf die Sicht der Nationalstaaten konzentrierte Darstellung gehen wir den gegenteiligen Weg: Wir starten von einer „positiven“ Beschreibung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU gegenüber Schutzsuchenden („obligation to protect“) und nehmen diese Beschreibung als unseren Ausgangspunkt. Damit stellen wir die Perspektive der Schutzsuchenden in den Mittelpunkt.

- Zum anderen werden in der politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion zumeist Einzelaspekte der „Migrationskrise“ aufgegriffen, aber kein Gesamtbild gezeichnet, das der Verantwortlichkeit der EU auf den verschiedenen Ebenen, von den Fluchtursachen über den Fluchtweg und den Zugang zur EU bis zur Aufnahme, Rechnung trägt.

Im Rahmen der zeitlich eng begrenzten Studie ist eine umfassende Darstellung und Analyse des Gesamtbildes nicht möglich, unser Ziel ist es aber, dieses Gesamtbild zumindest in groben Zügen zu erfassen, und uns dann auf zwei zentrale Punkte zu konzentrieren, die in der momentanen Debatte im Mittelpunkt stehen und zugleich langfristig angegangen werden müssen, um eine Europäische Asylpolitik menschenrechtskonform zu gestalten:

- Dies ist zum einen der Zugang zum Schutz in der EU: Welche menschenrechtlichen Verpflichtungen hat die EU gegenüber Schutzsuchenden an ihren Grenzen? Welche menschenrechtlichen Verpflichtungen müssen berücksichtigt werden bei den Verfahren zur Feststellung der Zugangsberechtigung?
- Der zweite wesentliche Punkt ist die Frage, wo (und wie) Schutzsuchende in Europa aufgenommen werden, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen es hier zu beachten gilt, insbesondere im Sinne der Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Schutzsuchenden (wie etwa Zusammenführung mit der Familie). Zu diskutieren ist hier insbesondere das aktuelle Dublin-System.

In beiden Teilen skizzieren wir, zurückkommend auf unsere Ausgangsdarstellung, zunächst die menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU, um daran die EU Maßnahmen und Instrumente in diesem Bereich zu messen. In einem zweiten Schritt stellen wir die existierenden alternativen Ansätze vor, diskutieren, inwiefern diese menschenrechtlichen Verpflichtungen eher gerecht werden, und formulieren auf dieser Basis eigene Empfehlungen. Einen besonderen Stellenwert wird die Diskussion der momentan in der Umsetzung begriffenen Hotspots sowie des EU-Türkei-Deals einnehmen.

Vorbereitung der *Focus Group Discussion*, 26. April 2016, 13:30-17:30

Der Austausch mit ExpertInnen, der zur Hälfte der Projektlaufzeit vorgesehen ist, wird in folgender Form stattfinden:

Um einen intensiven Austausch mit und zwischen ExpertInnen aus Theorie und Praxis zu unseren Überlegungen und Empfehlungen zu ermöglichen, haben wir uns für das Format einer *Focus Group Discussion* entschieden, einer moderierten Diskussion entlang unserer Fragestellungen. Dabei werden RepräsentantInnen von folgenden Institutionen und Interessengruppen vertreten sein: EU-Institutionen (Europäische Kommission, Generaldirektion Home, Referat Asyl - tbc), EU Agenturen (*Agentur der EU für Grundrechte* (FRA) und *European Asylum Support Office* (EASO) (tbc)), Zivilgesellschaft und NGOs (unter anderem *European Council on Refugees and Exiles*, *Churches' Commission for Migrants in Europe*, *Asylkoordination Österreich*), Internationalen Organisationen (UNHCR Brüssel (tbc)), Think Tanks und Wissenschaft (u.a. *Refugee Law Initiative*, London). Moderiert wird die Diskussion von Katrin Wladasch, Teamleiterin Antidiskriminierung, Diversität und Asyl, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

Um einen intensiven, geschützten Austausch auf fachlicher Ebene zu ermöglichen, wird die Diskussion in einem geschlossenen Rahmen stattfinden. Die Ergebnisse der Diskussion werden wir in Form unserer Studie und den abgeleiteten Empfehlungen einer breiten Öffentlichkeit und zivilgesellschaftliche Akteuren zugänglich machen (unter anderem über ein für Ende Mai geplantes Presse-Event) und sie gezielt an EntscheidungsträgerInnen aus Politik und Verwaltung bringen.

Weitere Diskussions-, Beratungs- und Interviewtermine

Zum Auftakt der Arbeit an der Studie fand ein interner Workshop (25.2.2016) mit ExpertInnen des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte statt, bei der wir die genaue Ausrichtung der Studie diskutiert haben (siehe oben). Ein daran anschließender interner Workshop zur Diskussion des aktuellen Stands der Studie wird am 07.04.2016 stattfinden.

Im Vorfeld der *Focus Group Discussion* werden zudem Befragungen und Austausch mit ExpertInnen im Bereich Europäische Asyl- und Migrationspolitik stattfinden. Für den 12.04.2016 ist ein Austausch über die zentralen Studienfragen mit dem Institutsdirektor und Menschenrechtsexperten Manfred Nowak angesetzt. Am 6.04.2016 haben wir die Möglichkeit, die zentralen Fragen und unsere Empfehlungs-Entwürfe mit dem Leiter des UNHCR Österreich, Christoph Pinter, zu diskutieren.

Ausblick: weitere Schritte

Im Anschluss an die *Focus Group Discussion* werden wir den Input der ExpertInnen in unsere Studie einarbeiten und auf dieser Basis unsere Empfehlungen formulieren. Diese werden wir, unter anderem in Form eines für Ende Mai geplanten Presse-Events, an Öffentlichkeit, EntscheidungsträgerInnen und Zivilgesellschaft bringen und diesen zur weiteren Verwendung zur Verfügung stellen.