



Für den Fortbestand des Zugangs zum individuellen Asylrecht in Europa

Zu den aktuellen Reformvorschlägen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)

Gegenwärtig wird auf EU-Ebene die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) verhandelt. Die EU-Kommission hat – beginnend im Frühjahr 2016 – vorgeschlagen, grundlegende Änderungen an der Dublin-Verordnung, der EURODAC-Verordnung sowie den Richtlinien zum Asylverfahren, den Anerkennungs Voraussetzungen und den Aufnahmebedingungen vorzunehmen. Außerdem liegen Entwürfe einer Verordnung zur Regelung eines Europäischen Resettlement-Rahmens und einer Verordnung zur Umgestaltung des Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) in eine Europäische Asylagentur (AA) vor. Derzeit finden die Verhandlungen über diese Vorschläge im Europäischen Parlament (EP) und im Rat statt, in dem die Vertreter der Mitgliedstaaten sitzen. Zum Teil ist der Prozess schon so weit fortgeschritten, dass eine Einigung im sog. Trilogverfahren zwischen Rat, EP und Kommission gesucht wird.

Die unterzeichnenden Organisationen sind in großer Sorge um den Fortbestand des individuellen Asylrechts in der EU. Nach Vorstellung der Kommission und dem bisherigen Diskussionsstand im Rat soll der Flüchtlingsschutz verstärkt auf Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union verlagert werden. Hierfür soll das Konzept der sogenannten sicheren Drittstaaten ausgeweitet werden. Das hat zur Folge, dass die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen die betroffenen Asylbewerber_innen ohne inhaltliche Prüfung der Asylgründe in Dritt- oder Herkunftsstaaten zurückweisen sollen, wie dies bereits im EU-Türkei-Abkommen vorgesehen ist. Flankiert werden soll die sog. „Externe Dimension“ der europäischen Asylpolitik durch Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte der Asylsuchenden, insbesondere das Recht auf ein faires Asylverfahren.

Die unterzeichnenden Verbände und Organisationen fordern: Die geltenden völkerrechtlichen, menschenrechtlichen und europarechtlichen Standards müssen erhalten bleiben. Menschen, die vor Krieg, Terror und Verfolgung fliehen, brauchen Schutz – auch in Europa. Die aktuellen Bemühungen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems dürfen nicht zu einer Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in die ohnehin schon überbelasteten Krisen- und Transitstaaten führen.

Der Einsatz für die Menschenrechte in der Welt kann nur dann glaubwürdig vertreten werden, wenn sich die EU nicht selbst der Verantwortung für den internationalen Flüchtlingsschutz entledigt.

Die unterzeichnenden Verbände und Organisationen fordern:

- ➔ Keine Drittstaaten-Regelungen zu treffen, die dem effektiven Flüchtlingsschutz widersprechen. Ein Drittstaat kann nicht als sicher gelten, wenn die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) samt Zusatzprotokoll von 1967 nicht ratifiziert wurden, die Verpflichtungen aus der GFK nicht auch praktisch umgesetzt wurden, nur Teile des Staates als sicher gelten oder aber keine enge Verbindung des Asylsuchenden zu dem Staat besteht. Die bloße Durchreise stellt keine ausreichende Verbindung zu einem Transitstaat dar, um eine Rückführung in diesen zu rechtfertigen.
- ➔ In jedem Fall muss dem Asylsuchenden effektiver Rechtsschutz gegen eine Abweisung in einen Drittstaat gewährleistet werden, damit es möglich ist, die vermutete Sicherheit für den Asylsuchenden in dem Drittstaat zu widerlegen. Rechtsmittel müssen eine aufschiebende Wirkung haben.
- ➔ Die Einführung einer verpflichtenden Anwendung der Drittstaatenregelung ist abzulehnen.
- ➔ Das Dublin-System darf nicht verschärft werden. Die Einführung eines Solidaritätsmechanismus darf nicht zulasten der Grundrechte der Asylbewerber_innen und der rechtsstaatlichen Verfahren gehen. Der Zugang zum Asylverfahren mit einer inhaltlichen Prüfung des Asylgesuchs muss weiter garantiert sein. Deswegen müssen die Fristenregelungen, die nach Fristablauf einen Zugang zum Asylverfahren im Aufenthaltsstaat garantieren, erhalten bleiben. Rechtsschutz und Selbsteintrittsrecht müssen uneingeschränkt erhalten bleiben. Eine Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen darf nur dann erfolgen, wenn hierdurch das Kindeswohl geschützt wird, also insbesondere wenn eine Zusammenführung mit Verwandten erfolgen soll.
- ➔ Die Umwandlung der Richtlinien in Verordnungen darf nicht zulasten von Spielräumen der Mitgliedstaaten gehen, innerhalb derer verbesserte Schutzstandards gewährt werden – im Zweifel müssen Günstigkeitsklauseln aufgenommen werden, die das Beibehalten und Schaffen von günstigeren Bestimmungen ermöglichen.
- ➔ Das Recht auf Familienzusammenführung im Rahmen des Dublin-Verfahrens muss innerhalb der EU vollumfänglich umgesetzt werden.
- ➔ Der Schutz von Minderjährigen muss oberste Priorität haben. Die Anwendung von Abschiebungshaft und Schnellverfahren sind mit dem Kindeswohl nicht zu vereinbaren.
- ➔ EU-weite verpflichtende Widerrufsverfahren lehnen wir ab.
- ➔ Die Schaffung eines europäischen Resettlement-Rahmens ist zu begrüßen, er muss jedoch den Kriterien von UNHCR entsprechen. Flüchtlingsaufnahme durch die EU darf nicht die Gegenleistung für Migrationskontrolle der Erstaufnahmestaaten sein.

Vorbemerkung:

Es liegen u.a. Vorschläge zu folgenden Rechtsakten vor:

- 1) **Dublin-IV-Verordnung**¹: regelt die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung der Asylverfahren.
- 2) **Asylverfahrensverordnung**²: regelt das Asylverfahren.
- 3) **Aufnahmerichtlinie**³: regelt die sozialen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende.
- 4) **Qualifikationsverordnung**⁴: definiert die Voraussetzungen, unter denen internationaler Schutz zuerkannt wird.
- 5) **Resettlementverordnung**⁵: regelt den Rahmen, innerhalb dessen in der EU Resettlement stattfinden soll.

Damit einer dieser Rechtsakte in Kraft treten kann, müssen sowohl der Rat als auch das EP ihm zugestimmt haben. Nachfolgend werden die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte der vorgenannten Rechtsakte analysiert. Dabei werden Vorschläge der Kommission zur Reform des GEAS, die bereits 2016 veröffentlicht wurden, sowie die Positionen des EP und des Rates – soweit sie vorliegen – zu Grunde gelegt.⁶

Im Einzelnen sehen die unterzeichnenden Organisationen folgende Vorschläge zur Reform des GEAS als besonders besorgniserregend an:

1. Regelungen zu „sicheren Drittstaaten“

Wann ein Staat als „sicher“ eingestuft werden kann, regelt die EU bislang in der AsylVerf-RL. Diese sieht mehrere Regelungen vor, wonach ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt werden kann. Die Ablehnung eines Asylantrags kann, selbst wenn er in der Sache begründet ist, gem. Art. 33 Abs. 2 lit. b und c AsylVerf-RL als unzulässig erfolgen, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat des Antragstellers gem. Art. 35 betrachtet wird, oder wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als für den Antragsteller sicherer Drittstaat gem.

¹ **NEUFASSUNG DUBLIN VERORDNUNG** - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) [COM\(2016\) 270 final](#).

² **NEUE ASYLVERFAHRENSVERORDNUNG** - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU [COM\(2016\) 467 final](#).

³ **NEUFASSUNG AUFNAHMERICHTLINIE** - Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) [COM\(2016\) 465 final](#).

⁴ **NEUE QUALIFIKATIONSVERORDNUNG** - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen [COM\(2016\) 466 final](#).

⁵ **NEUE RESETTLEMENT VERORDNUNG** - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates [COM\(2016\) 468 final](#).

⁶ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Papiers hat sich das EP bereits zur Dublin-IV-VO-E, zur Aufnahme-RL-E, Qualifikations-VO-E und zur Resettlement-VO-E, jedoch noch nicht zur AsylVerf-VO-E positioniert. Vom Rat lag nur eine Stellungnahme zur Resettlement-VO-E vor.

Art. 38 betrachtet wird. Dabei verlangt das Konzept des ersten Asylstaats, dass in dem Staat außerhalb der EU bereits ein Flüchtlingsstatus oder anderweitiger ausreichender Schutz gewährt wurde. Bei dem Konzept des sicheren Drittstaats geht es hingegen um den Zugang zum Schutz für den Fall, dass der Asylbewerber dorthin verbracht wird. Im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens wurden diese Regelungen auf Asylsuchende, die aus der Türkei eingereist sind, für anwendbar erklärt.⁷ Aus flüchtlingsrechtlicher Sicht ist dies höchst problematisch. Denn die Türkei hat die GFK nur mit einem geographischen Vorbehalt ratifiziert.⁸ Flüchtlinge aus Ländern außerhalb Europas können sich in der Türkei nicht auf die GFK berufen. Aber auch faktisch gewährleistet die Türkei keinen Schutz für Asylsuchende, der dem der GFK entsprechen würde, da weder der Schutz vor Refoulement in der Praxis sicher gestellt ist,⁹ noch die in der GFK garantierten Statusrechte gewährleistet sind. Der mit dem EU-Türkei-Abkommen eingeschlagene Weg soll mit der Reform des GEAS offenbar weiter beschritten werden.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission will künftig eine Liste sicherer Drittstaaten auf EU-Ebene erstellen.¹⁰ Die Anwendung der Drittstaatenregelung soll verpflichtend für die Mitgliedstaaten sein (siehe hierzu unter 2.). Eine solche systematische Anwendung von Drittstaatenregelungen widerspricht dem Grundsatz der solidarischen Verantwortungsteilung für den internationalen Flüchtlingsschutz. Denn bereits jetzt nehmen die ärmsten Staaten weltweit die meisten Schutzsuchenden auf. Laut UNHCR befinden sich weit über 80 % der Flüchtlinge im globalen Süden.

Im Vergleich zur geltenden AsylVerf-RL senkt die Kommission die Anforderungen an die Einstufung eines Staates als sicher ab. Dazu gehört auch, dass die Asylsuchenden kaum noch eine Beziehung zu dem „sicheren Drittstaat“ haben müssen. Es soll laut Kommissionsvorschlag ein Transitland in geographischer Nähe des Herkunftslands ausreichen.¹¹ Das widerspricht den maßgeblichen Leitlinien des UNHCR, wonach eine „qualifizierte Verbindung“ zu fordern ist.¹² Der bloße Transit ist nicht ausreichend, um einen Schutzsuchenden auf ein vermeintlich sicheres Drittland zu verweisen. Die Durchreise ist häufig Ergebnis zufälliger Umstände und impliziert nicht die Existenz einer Verbindung i.S.d. Art 45 Abs. 3 a der AsylVerf-VO.

Diskussionsstand im Rat

Obwohl bereits der Kommissionsvorschlag eine verstärkte und systematische Nutzung des Konzepts der sicheren Drittstaaten vorsieht, gehen diese Vorschläge einigen Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, nicht weit genug. Die Forderungen der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten sehen teilweise gravierende Verschärfungen des

⁷ Siehe aida, Greece: The ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey deal, 4.10.2017.

⁸ Die Türkei hat zwar die GFK in der Fassung von 1951 unterzeichnet, jedoch nicht das Zusatzprotokoll von 1967. Historisch wurde die GFK zunächst nur für Flüchtlinge aus Europa beschlossen. Erst mit dem Zusatzprotokoll von 1967 wurden die Rechte aus der GFK auch auf Flüchtlinge außerhalb Europas anwendbar.

⁹ Siehe Amnesty International, Europe's Gatekeeper Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey, 2015, S. 10ff.

¹⁰ Art. 46 AsylVerf-VO-E.

¹¹ Art 45 Abs. 3a AsylVerf-VO-E.

¹² "Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU- Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept", [UNHCR March 2016](#).

Drittstaatenkonzepts vor.¹³ Nach dem Vorschlag der Ratspräsidentschaft vom 15. November 2017 soll ein Drittstaat auch dann sicher sein, wenn der Schutz nur in Teilen des Landes vorhanden ist. Ebenfalls wird von einer Sicherheit für den Asylsuchenden auch noch dann ausgegangen, wenn für eine bestimmte Gruppe von Personen ein Schutz explizit nicht vorhanden ist.¹⁴ Es ist dem betroffenen Flüchtling jedoch nicht zumutbar, in einem Staat Zuflucht zu nehmen, in dem er in Teilen mit Refoulement in sein Herkunftsland rechnen muss. Dies stellt einen Widerspruch zur geforderten wirksamen Beachtung der GFK dar. Ebenso kann ein Staat, der bestimmte verfolgte Personengruppen nicht vor Abschiebungen in ihre Herkunftsländer schützt, nicht als ein Staat gelten, der Schutz nach der GFK sicherstellt.

Einige EU- Mitgliedstaaten fordern im Rat, die Definition eines „ausreichenden Schutzes“ auf das absolute Minimum zu reduzieren. So sollen aus dem Kommissionsvorschlag der Zugang zum Arbeitsmarkt, das Recht auf Familienzusammenführung oder sogar das Recht auf einen legalen Wohnsitz gestrichen werden.¹⁵ Damit werden zentrale Rechtspositionen, die eine menschenwürdige Existenz im Aufnahmestaat eines Flüchtlings ermöglichen, in Frage gestellt. Teilweise handelt es sich um Statusrechte, die nach der GFK für Flüchtlinge ausdrücklich garantiert sind, wie das Recht auf Arbeitsmarktzugang.¹⁶

Es ist daher zu befürchten, dass diese verschärften Modelle von Drittstaatenregelungen die offizielle Verhandlungsposition des Rats werden.

Deutsches Verfassungsrecht: vollständige Ratifikation der Genfer Flüchtlingskonvention

Problematisch ist zudem, dass auch in Zukunft Nicht-Vertragsstaaten der GFK als sichere Drittstaaten in Betracht kommen sollen. Im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens wurde die Einordnung der Türkei wegen der fehlenden vorbehaltlosen Anerkennung der GFK zu Recht kritisiert.¹⁷ Nach dem Entwurf der Kommission soll entweder die Möglichkeit bestehen, in dem Drittstaat einen GFK-Status zu erlangen oder einen anderen ausreichenden Schutzstatus zu erhalten, der allerdings nicht die Erteilung des GFK-Status vorsieht, sondern lediglich die faktische Achtung des Zurückweisungsverbots im Sinne der GFK zur Voraussetzung hat.¹⁸

Eine Drittstaatenregelung, die nicht zwingend die vorbehaltlose Ratifikation der GFK voraussetzt, ist mit deutschem Verfassungsrecht nicht vereinbar. Die Anwendung der GFK ist laut dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem Staat nur dann sicher gestellt, „wenn der Staat den beiden Konventionen beigetreten ist.“¹⁹ Das BVerfG fordert auch, dass der Staat das Protokoll von 1967 ratifiziert hat. „Ferner muss er sich den Kontrollverfahren unterworfen haben, die die Konventionen vorsehen und die dazu bestimmt sind, die

¹³ Kompromissvorschläge der Präsidentschaft vom 15. November 2017, Ratsdok. 14098/17, vgl. hierzu Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 12.12.2017, Drucksache 19/244.

¹⁴ Art. 45 Abs. 1a AsylVerf-VO des Ratsdokuments vom 15.11.2017: „The designation of a third country as a safe third country may be made with exceptions for specific parts of its territory or with exceptions for clearly identifiable categories of persons.“

¹⁵ Dies soll sowohl für das Konzept des ersten Asylstaats (Streichung von Art. 44 Abs. 2 lit. e bis g) als auch für das Konzept des sicheren Drittstaats (Streichung von Art. 45 Abs. 1 lit. e, Alt. 2 des Kommissionsentwurfs) gelten.

¹⁶ Art. 17 ff. GFK

¹⁷ Marx, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann im Auftrag von Pro Asyl, 2016.

¹⁸ Art. 45 Abs. 1 lit e AsylVerf-VO-E i.V.m. Art. 44 Abs. 2 AsylVerf-VO-E.

¹⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1938/93, 2 BvR 2315/93, Rn. 164.

Einhaltung der mit ihrer Ratifizierung übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Dies gilt (...) für die in Art. 35 GFK vorgesehene Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen.“²⁰ Bei den Verhandlungen über die Veränderung der AsylVerf-VO hat die deutsche Bundesregierung also die Pflicht, sich für eine verfassungskonforme Regelung einzusetzen.

Negative Folgen von Drittstaatenregelungen

Die Anwendung von Drittstaatenregelungen haben zur Konsequenz, dass ein Asylantrag in der EU als unzulässig abgelehnt wird und der/die Asylbewerber_in in den Drittstaat abgeschoben werden kann. Seine Asylgründe werden dann nicht mehr inhaltlich geprüft. D.h. auch schutzberechtigte Personen, denen in ihren Herkunftsländern Verfolgung, Folter oder Krieg drohen, können ohne Berücksichtigung ihrer Gefährdungslage in den Drittstaat abgeschoben werden. Kommt es in dem vermeintlich „sicheren Drittstaat“ zu einer Weiterschlebung ins Herkunftsland, läge diese Kettenabschiebung auch in der Verantwortung der EU. Eine solche ist indes mit dem Refoulementschutz aus Art. 33 GFK nicht vereinbar. Ebenso würde dies einen Verstoß gegen das Folterverbot nach Art. 3 EMRK bedeuten, der auch vor Kettenabschiebung in den Herkunftsstaat schützt. Die Schutzverweigerung in der EU stellt dann eine eklatante Verletzung des Völkerrechts dar.

Aus diesem Grund ist es höchst problematisch, wenn die Anforderungen an die Einstufung eines Staates als „sicherer Drittstaat“ herabgesetzt werden sollen. Diese weniger strengen Kriterien bergen in sich die Gefahr eines verweigerten Refoulementschutzes nach Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK. Es besteht zudem die Gefahr, dass es in dem Drittstaat selbst zu Menschenrechtsverletzungen kommt, wenn Staaten einbezogen werden, bei denen es sich um autoritäre oder vom Zerfall bedrohte Staaten oder Staatsgebilde handelt wie z.B. bei Staaten wie Libyen.

2. Vorauswahl der Asylsuchenden bei der Einreise: Drittstaatenregelung und Hotspots

Sowohl Kommission als auch EP sehen eine Vorprüfung aller Asylanträge direkt nach der Einreise in die EU vor.

Vorschlag der EU-Kommission

Die Kommission schlägt vor, dass bei jedem Asylantrag *verpflichtend* als erstes und vorrangig geprüft werden muss, ob nicht auf der Fluchtroute ausreichender Schutz in einem „sicheren Drittstaat“ oder einem „ersten Asylstaat“ hätte gewährt werden können. Diese Prüfung soll bereits direkt bei der Einreise in die EU erfolgen (sog. Zulässigkeitsverfahren) und der Zuständigkeitsprüfung nach dem Dublin-Verfahren vorgehen (Art. 3 Abs. 3 Dublin-IV-VO-E).

Anders als bisher soll also das Drittstaatenkonzept **zwingend** zur Anwendung kommen.²¹ Eine inhaltliche Prüfung der Asylgründe findet in diesem Fall nicht mehr statt. Selbst im Falle von Familienangehörigen in der EU soll nach den Plänen der Kommission kein Übergang der

²⁰ Ebenda.

²¹ Nur wenige EU-Staaten wenden das Konzept des „Sicheren Drittstaats“ und des „Ersten Asylstaats“ bisher überhaupt an, es ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet, siehe AIDA Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures S. 15ff.

Zuständigkeit auf den Mitgliedstaat stattfinden, in dem sich die Familienangehörigen des/der Asylsuchenden aufhalten.

Vorschlag des Europäischen Parlaments

Das EP lehnt die zwingende Anwendung von Drittstaatenregelungen bei der Einreise ab.²² Dies begrüßen wir ausdrücklich. Stattdessen sollen jedoch zu Beginn des Verfahrens alle Asylbewerber_innen ein Sicherheits-Screening im Ersteinreisestaat durchlaufen. Zugleich soll eine Einschätzung vorgenommen werden, ob der Asylantrag nach cursorischer Prüfung (prima facie) offensichtlich unbegründet ist.²³ Wenn dies der Fall ist, soll der/die Asylbewerber_in nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden, sondern sein Asylverfahren im Erstaufnahmestaat durchführen. Im Falle von Familienangehörigen in der EU oder für besonders Schutzbedürftige soll dieses Verfahren jedoch keine Anwendung finden, sondern eine Umverteilung stattfinden.

Insbesondere der Kommissionsvorschlag birgt – wie bereits oben unter 1. erläutert – große Gefahren. Darüber hinaus würden danach selbst unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und sonstige besonders schutzbedürftige Personen sowie Asylsuchende mit Familienangehörigen in der EU dauerhaft von einem Asylverfahren in Europa ausgeschlossen.

Verpflichtende Vorverfahren sind schon deshalb abzulehnen, weil sie verhindern, dass Schutzsuchende schnell dem Schutz zugeführt werden und die inhaltliche Prüfung ihres Antrags auf Schutz ohne Not verzögert wird. Dies gilt nicht nur für die vorgeschaltete Zulässigkeitsprüfung, sondern auch für die Prima-facie-Prüfung, die das EP vorschlägt. Denn um die Asylgründe einschätzen zu können – und sei es auch nur prima facie – muss eine Anhörung eines jeden einzelnen Asylbewerbers stattfinden. Eine schnelle Umverteilung ist damit ausgeschlossen. Die Folge wird sein, dass es zu einer Unterbringung aller eingereisten Asylbewerber_innen kommen wird. Katastrophale Zustände ähnlich derer in den Hotspots aktuell in Griechenland könnten die Folge sein.

Diese Prä-Dublin-Prüfung würde zudem die Staaten an der Außengrenze zusätzlich belasten, denn sie wären auch für die Durchführung des Vorverfahrens und die Rückführung zuständig. Darüber hinaus ist unklar, wie die Aufnahmebedingungen während dieser Prüfungen gestaltet sein werden. Im schlimmsten Fall wird jeder Asylsuchende gleich nach Ankunft in Haftzentren oder geschlossene Aufnahmeeinrichtungen verbracht werden. Das derzeitige System der Hotspots an den Außengrenzen in Italien und Griechenland ist sowohl unions- und menschenrechtlich als auch angesichts der Aufnahme Standards als gescheitert anzusehen.

3. Sanktion von Sekundärmigration verletzt Menschenrechte

Die Kommission sieht scharfe Sanktionen bei der irregulären Weiterwanderung in andere EU-Staaten vor, die nach der Dublin-IV-VO nicht für das Asylverfahren zuständig sind: von der Aushöhlung von Verfahrensrechten durch Verfahrensbeschleunigung und durch den verkürzten Prüfungsumfang, beim verweigerten Zugang zum Arbeitsmarkt, bis hin zur

²² Nach der geltenden steht es jedoch im Ermessen eines jeden Mitgliedstaates, von bestehenden Drittstaatenregelungen Gebrauch zu machen, siehe Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-VO.

²³ Art. 9 Abs. 2a Dublin-IV-VO-E.

Unterschreitung des Rechts auf ein Existenzminimum und dem Ausschluss eines ausreichenden Gesundheitsschutzes.²⁴ Das EP lehnt einen solchen Sanktionskatalog ab. Die Vorstöße der EU-Kommission wären auch mit dem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nach Art. 1 und 20 GG nicht zu vereinbaren. Die Erfahrung zeigt, dass sich Asylantragsteller_innen nicht von Sanktionen abhalten lassen, wenn sie im Erstaufnahmestaat keine Perspektive für sich sehen oder dort massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind. Die Konsequenz wäre die Weiterwanderung und eine damit zusammenhängende zunehmende Illegalisierung und Prekarisierung von Asylsuchenden, die nirgendwo in der EU einen Zugang zu Schutz haben.

Sowohl Kommission als auch EP wollen die Sekundärmigration von Asylsuchenden dadurch bekämpfen, dass einmal getroffene Zuständigkeitsfeststellungen nicht korrigierbar sind. Anders als im bisherigen Dublin-System soll es keine zeitliche Begrenzung für die Zuständigkeit des Erstaufnahmestaats geben. Bislang muss der Mitgliedstaat, in dem sich der/die Asylbewerber_in aufhält, innerhalb gewisser Fristen (sechs bzw. 18 Monate) das Dublin-Verfahren durchführen. Ansonsten wird er selbst zuständig für das Asylverfahren. Bei dem künftigen Dublin-System soll es derartige Zuständigkeitsregelungen nicht mehr geben, mit der Folge, dass es zu einem dauerhaften Auseinanderfallen von Aufenthaltsort und zuständigem Staat kommen kann. Dies gilt auch, wenn eine Überstellung aus Gründen nicht erfolgt, die der/die Asylbewerber_in nicht zu vertreten hat, weil er/sie etwa erkrankt ist oder der zuständige Staat die Aufnahme verweigert.

Im Rat wird zudem vorgeschlagen, dass in jedem Fall die einmal festgelegte Zuständigkeit für zehn Jahre aufrecht erhalten bleiben soll.²⁵ Nur wenn eine Abschiebung in einen Drittstaat erfolgt ist oder ein anderer als der zuständige Mitgliedstaat dem Betroffenen einen Aufenthaltstitel erteilt hat, soll die Zuständigkeit wechseln. Dies stellt eine Verschärfung gegenüber der geltenden Rechtslage dar, wonach die ursprüngliche Zuständigkeit eines Mitgliedstaats erlischt, wenn der Asylbewerber mehr als drei Monate lang das Territorium der EU verlassen hat (Art. 19 Abs. 2 Dublin-III-VO).

Wenn bei unterbleibender Überstellung somit über Jahre hinweg oder dauerhaft kein Zuständigkeitswechsel mehr erfolgt, führt dies dazu, dass der Aufenthaltsstaat sich nicht anstrengen muss, für eine Überstellung in den zuständigen Staat zu sorgen. Auch nach Jahren können also die Betroffenen in den zuständigen Staat abgeschoben werden. Im Klartext heißt dies: Die Sanktion von Sekundärmigration bedeutet im Zweifel den Ausschluss vom Asylverfahren. Da die Interessen der Asylbewerber_innen nur für wenige Fallgruppen berücksichtigt werden, ist damit zu rechnen, dass sich viele Asylbewerber_innen nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhalten werden – die Folge: „refugees in orbit“ könnten ein Massenphänomen werden, da die Betroffenen im unzuständigen Staat keinen Zugang zum Asylverfahren erhalten.

Schließlich soll nach Vorstellung der Kommission auch das Selbsteintrittsrecht weitreichend beschränkt werden. Es soll nur noch in familiären Konstellationen zur Anwendung kommen. Gegen dieses Ansinnen wendet sich zu Recht das EP, das an dem weiten Anwendungsbereich

²⁴ Art. 4, Art. 5 und Art. 20 Dublin-VO-E, Art. 17a Aufnahme-RL-E.

²⁵ Dies korrespondiert mit den von der Kommission vorgeschlagenen Speicherfristen für die Eurodac-Datenbank.

des Selbsteintrittsrechts festhalten möchte. Nur so können humanitäre Spielräume gewahrt bleiben.

4. Beschneidung des Rechtsschutzes im Dublin-Verfahren

Die Kommission will zudem den Rechtsschutz im Dublin-Verfahren stark beschneiden. Er soll nur noch auf familiäre und menschenrechtliche Konstellationen beschränkt sein. Andere Rechte, insbesondere die übrigen Zuständigkeitskriterien, sollen von den Betroffenen nicht mehr einklagbar sein. Diesen Eingriff in das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 Grundrechte-Charta lehnt das EP zu Recht ab.

Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten widerspricht der Kommissionsvorschlag auch der Rechtsprechung des EuGH. Denn der Gerichtshof hat in seiner jüngsten Rechtsprechung deutlich gemacht, dass sich der/die Asylbewerber_in auf alle Zuständigkeitsnormen – inklusive der Fristenregelungen – vor Gericht berufen kann. Beispielsweise kann ein/e Asylbewerber_in sich darauf berufen, dass die Frist zur Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat abgelaufen ist. Das Bundesamt und viele Gerichte hatten demgegenüber vertreten, dass diese Fristenregelungen nicht einklagbar seien, da sie keine subjektiven Rechte darstellen würden. Dem hat nun der EuGH in der Rechtssache *Shiri* widersprochen und festgestellt, dass ein betroffener Asylbewerber die Einhaltung der Frist einklagen kann.²⁶ Denn mit dieser Regelung wird der zügige Zugang zum Asylverfahren garantiert.

Wenn der Rechtsschutz im Dublin-System entsprechend der Vorstellungen der Kommission beschnitten würde, würde dies langjährige rechtliche Auseinandersetzungen darüber nach sich ziehen, ob und inwieweit Asylbewerber_innen aus der Grundrechte-Charta oder der EMRK die Berechtigung direkt herleiten können, gegen eine Überstellungsentscheidung vor Gericht zu klagen.

5. Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren bleibt lückenhaft

Wir begrüßen, dass die Definition von „Familie“ von der Kommission auf die Geschwister erweitert und damit mehr Familienzusammenführung innerhalb Europas ermöglicht wird. Die Zusammenführung von Familien im Rahmen der Dublin-IV-VO wird aber nicht konsequent verbessert. Denn gleichzeitig hat nach dem Kommissionsvorschlag die Prüfung, ob nicht ein außereuropäischer Drittstaat den/die Asylsuchende/n aufnehmen könnte, Vorrang vor der Frage, ob die Person in Europa bereits Ehepartner oder Kinder hat. Damit würde das Recht auf die Familieneinheit unterminiert.

6. Unzureichender Schutz von Minderjährigen

Die Vorschläge der Kommission zu den verschiedenen Rechtsakten sehen keinen ausreichenden Schutz von Minderjährigen vor, sondern ermöglichen weiterhin die Inhaftierung und Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen sowie die Anwendung von Schnellverfahren.²⁷

²⁶ EuGH, Urteil v. 25.10.2017, *Shiri*, C-201/16.

²⁷ Ausführlich zu den Auswirkungen auf Minderjährige: B-UMF Stellungnahme vom 13.09.2017.

Im Rahmen des Dublin-Verfahrens sollen unbegleitete Minderjährige wieder in andere EU-Staaten überstellt werden dürfen, wenn sie sich nicht in dem für sie als zuständig bestimmten Mitgliedstaat aufhalten. Dies wäre eine Verschlechterung im Vergleich zur geltenden Rechtslage. Seit dem EuGH-Urteil vom 6. Juni 2013 werden Rücküberstellungen von unbegleiteten Minderjährigen nur noch durchgeführt, wenn sich Verwandte in einem anderen Mitgliedstaat befinden.²⁸ Der EuGH hatte entschieden, dass unbegleitete Minderjährige im Staat des Aufenthalts ein Recht auf Zugang zum Asylverfahren haben, wenn nicht aus Gründen des Kindeswohlschutzes eine Überstellung erfolgen soll.

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollen die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Gesetzgebung weiterhin die Möglichkeit haben, minderjährige Asylsuchende in Abschiebungshaft zu nehmen.²⁹ Dies ist nicht akzeptabel. Abschiebungshaft ist mit dem Kindeswohl nicht zu vereinbaren.

Außerdem sollen Schnell- und Grenzverfahren auch auf unbegleitete und begleitete Minderjährige anwendbar werden.³⁰ Damit wären Kinder und Jugendliche – wie derzeit in Ungarn praktiziert – insbesondere auch von der Inhaftnahme in Grenzverfahren betroffen. Auch dies ist mit dem besonderen Schutz, unter dem Minderjährige nach der EU-Grundrechte-Charta und der UN-Kinderrechtskonvention stehen, nicht in Einklang zu bringen.

7. Internationaler Schutzstatus: Schlechterstellung von subsidiär Geschützten

Das europäische Asylrecht sieht zwei Kategorien von Schutz vor: zum einen den Flüchtlingsschutz nach der GFK und zum anderen den subsidiären Schutz. Beides wird zusammengefasst unter dem Oberbegriff „Internationaler Schutz“. Ziel bisheriger Gesetzgebung auf EU-Ebene war es, die beiden Schutzformen in ihren Rechtswirkungen einander anzugleichen, d.h. dass in den Bereichen Aufenthaltsrecht, Arbeitsmarktzugang und Sozialfürsorge gleiche Standards gelten.

Die schon im alten Recht – trotz des Ziels des einheitlichen Schutzstandards – bestehenden Unterschiede sollen nach den Vorschlägen der Kommission zur Qualifikations-VO weiter vertieft werden. Begründet wird die unterschiedliche Behandlung damit, dass der subsidiäre Schutz eher temporärer Natur gegenüber dem Schutz vor individueller Verfolgung sei. Dies ist jedoch in keiner Weise zutreffend. Die Gründe, aus denen subsidiärer Schutz erteilt wird, sind nicht von einer strukturell kurzfristigen Natur. Ursache für die Schutzgewährung sind hier z.B. Bürgerkriege oder aber individuelle Foltergefahr. Selten ist bei diesen Gründen mit einer kurzfristigen Verbesserung der Situation im Herkunftsland zu rechnen, wie das aktuelle Beispiel Syriens zeigt.

Trotz des vergleichbaren Schutzbedarfs soll der subsidiäre Schutz schlechter gestellt werden. Während für Flüchtlinge ein Aufenthaltstitel mit einer dreijährigen Gültigkeitsdauer vorgesehen ist, soll es für subsidiär Schutzberechtigte nur einen Titel mit einjähriger Gültigkeit geben.³¹ Die Erfahrung mit der deutschen Rechtslage zeigt, dass die kurze

²⁸ EuGH, Urteil *M.A.*, C-648/11.

²⁹ Art. 11 Abs. 2 Aufnahme-RL.

³⁰ Art. 41 Abs. 4 AsylVerf-VO-E.

³¹ Art. 26 Abs. 1 lit. a und lit. b Qualifikations-VO-E.

Aufenthaltssicherheit für Schutzberechtigte von nur einem Jahr integrationsfeindlich, bürokratisch und aufgrund der langfristigen Perspektive der Personengruppe nicht gerechtfertigt ist. Im EU-weiten Vergleich würde die Regelung in vielen Mitgliedstaaten zu einer erheblichen Verschlechterung der Rechtspositionen von international Schutzberechtigten führen.³² So erhalten alle Personen mit Flüchtlingsschutz in Frankreich bisher einen zehnjährigen, in einigen Mitgliedstaaten sogar sofort einen unbefristeten Aufenthaltstitel.

Das EP schlägt sowohl für Flüchtlinge als auch für subsidiär Geschützte vor, einen Aufenthaltstitel mit fünfjähriger Gültigkeit zu vergeben. Damit werden beide Gruppen gleich behandelt, was grundsätzlich zu begrüßen ist.

Ein anderer Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, das Gleichbehandlungsgebot bei Sozialhilfe zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzbedürftigen abzuschaffen. Für subsidiär Schutzberechtigte sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Sozialhilfe auf Kernleistungen zu beschränken.³³ Das EP lehnt dies ab und fordert die Streichung dieses Vorschlags. Auch für die unterzeichnenden Verbände und Organisationen ist die soziale Schlechterstellung von subsidiär Geschützten nicht zu rechtfertigen.

8. Einführung europaweiter verpflichtender Widerrufsverfahren

Die Kommission schlägt vor, dass der internationale Schutzstatus zwingend überprüft werden soll, wenn sich entweder die Situation im Herkunftsland wesentlich ändert oder wenn der Aufenthaltstitel zum ersten Mal verlängert wird (bei subsidiär Schutzberechtigten nochmals bei der zweiten Verlängerung des Titels).³⁴ Das EP stellt sich zu Recht auch gegen diesen Vorstoß. Weder soll es einen Automatismus zur Einleitung von Widerrufsverfahren geben, noch soll die Verlängerung eines Aufenthaltstitels Anlass für eine Überprüfung des Schutzbedarfs sein.

Zwar ist bei Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung geführt haben, eine Widerrufsprüfung nach der GFK grundsätzlich zulässig. Der Vorschlag der Kommission würde jedoch dazu führen, dass anerkannte Schutzberechtigte regelmäßig in große Verunsicherung gestürzt werden, wenn schon die Verlängerung eines Aufenthaltstitels zur Überprüfung des Schutzstatus führt. Hinzu kommt, dass der Verwaltungsaufwand für derartige Massenverfahren unverhältnismäßig hoch ist. Deswegen hat Deutschland die Informationspflicht für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über das Vorliegen von Widerrufsgründen im Jahre 2015 vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aus Effizienzgründen abgeschafft.

Widerrufsverfahren stehen einer nachhaltigen Integration von Schutzberechtigten entgegen, da die dauerhafte Aufenthaltssicherheit hierfür eine entscheidende Rolle spielt.

32 ECRE, Asylum on the Clock?, Duration and review of international protection status in Europe, AIDA Legal Briefing No 6, June 2016, Annex I S. 10 – Auflistung Länge Aufenthaltstitel nach EU-Mitgliedstaaten.

³³ Art. 34 Abs.2 Qualifikations-VO-E.

³⁴ Art. 15 und 21 Qualifikations-VO-E.

9. Resettlement: EU-Sonderverfahren statt internationale Standards

Resettlement (dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat) ist eine der Säulen des Flüchtlingsschutzes nach den Kriterien des UNHCR und eine Möglichkeit des legalen Zugangs für Flüchtlinge zu internationalem Schutz. UNHCR registriert im Rahmen von Resettlement-Programmen Flüchtlinge, die nicht zurück in ihr Heimatland können, aber auch keine Perspektive im aktuellen Aufnahmestaat haben. Deshalb werden Aufnahmeländer gesucht, um diesen Personen eine dauerhafte Bleibeperspektive zu ermöglichen. Die geordnete Flüchtlingsaufnahme aus Transit- und Erstaufnahmestaaten, vermittelt durch UNHCR, ist eine Möglichkeit der legalen Einreise von Schutzsuchenden. Sie ergänzt den Schutzanspruch von spontan fliehenden Flüchtlingen, ersetzt diesen aber nicht.

Die EU-Kommission hat im Juli 2016 eine Verordnung „zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union“ vorgeschlagen.³⁵ Das EP hat im Oktober 2017 und der Rat im November 2017 seine Position dazu verabschiedet. Grundsätzlich ist die Stärkung des europäischen Resettlementprogramms zu begrüßen.

Problematisch ist jedoch, dass die Kommission Kriterien für eine Resettlementaufnahme vorschlägt, die vor allem politisch und nicht humanitär begründet sind: So soll Resettlement nach den Vorstellungen der Kommission nur aus den Staaten möglich sein, die sich aktiv an der Migrationskontrolle beteiligen (Art. 4 ResettlementVO-E). Ebenso sollen Personen von dem Programm ausgeschlossen sein, wenn sie schon einmal über einen irregulären Weg in einen EU-Mitgliedstaat gelangt sind oder dies versucht haben beziehungsweise sich dort irregulär aufgehalten haben (Art. 6 ResettlementVO-E). Das EP lehnte diese beiden Ausschlussgründe ab, die sich nicht am Schutzbedarf der Betroffenen orientieren. Die unterzeichnenden Organisationen teilen diese Auffassung.

10. Umwandlung der Richtlinien in Verordnungen: Verlust humanitärer Spielräume

Sowohl die Asylverfahrensrichtlinie als auch die Qualifikationsrichtlinie sollen in Verordnungen umgewandelt werden und werden damit überall in der Europäischen Union unmittelbar anwendbar. Das nationale Recht tritt dahinter zurück und darf ab Inkrafttreten der Verordnung nicht mehr angewendet werden, es sei denn, es wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Handlungsspielraum eingeräumt. Die EU-Kommission will damit eine konsequentere Rechtsangleichung im Asylbereich erreichen. Welche Auswirkungen diese Maßnahme haben würde, ist bisher noch nicht vollständig abzusehen.

Im deutschen Recht würden weite Teile des Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes ihre Geltung verlieren. Dabei würden auch positive Regelungen, wie die des Familienasyls, außer Kraft treten. Zu befürchten ist, dass Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht, im Sozialrecht und im allgemeinen Verwaltungsrecht sich ebenfalls den geplanten europaweit geltenden Verordnungen unterordnen müssten. Dies betrifft beispielsweise das deutsche System der Inobhutnahme und der Altersfeststellung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im SGB VIII. Es könnte durch die ungünstigeren Regelungen der geplanten

³⁵ KOM(2016) 468 final.

Verfahrensverordnung, Dublin IV-Verordnung und der Aufnahmerichtlinie überlagert werden. Es ist indes nicht einzusehen, warum nationale Spielräume, die zu günstigeren Rechtspositionen der Betroffenen führen, eingeschränkt werden sollen.

Die vorstehenden Positionen wurden aus Perspektive der deutschen Asylpraxis entwickelt und geben die Sicht der unterzeichnenden Organisationen wieder. Wir verweisen darüber hinaus auf die ausführlichen Stellungnahmen des Europäischen Flüchtlingsrats (ECRE), Amnesty International und Caritas Europe u.a.:

- <https://www.ecre.org/ecre-comments-on-commission-proposals-for-reform-of-the-common-european-asylum-system/>
- http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_APR_proposal.pdf
- http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_EU_resettlement_framework_proposal.pdf
- http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_Dublin_IV_proposal.pdf
- http://www.comece.eu/dl/qrotJKJKoLnmJqx4KJK/20161000MIGDUBLIN_EN.pdf