

PRO ASYL

DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 22.11.2016

Stellungnahme von PRO ASYL zum geplanten EU-Asylpaket

Dublin-IV-Verordnung COM (2016) 270

Aufnahmerichtlinie COM (2016) 465

Qualifikationsverordnung COM (2016) 466

Asylverfahrensverordnung COM (2016) 467

Resettlement-Verordnung COM (2016) 468

I. Das EU-Asylpaket: Eine harmonisierte Asylrechtsverschärfung

Am 6. April veröffentlichte die Europäische Kommission die Mitteilung, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) grundlegend zu reformieren. Am 4. Mai und 13. Juli 2016 folgten dann die Vorschläge für eine neue Dublin-IV-Verordnung sowie einem umfassenden „EU-Asylpaket“, das zahlreiche Änderungen der Richtlinien und Verordnungen zur Folge haben wird. Dabei liegt die letzte Runde der Harmonisierung der europäischen Asylrechtsakte gerade einmal drei Jahre zurück und zwischenzeitlich haben es viele Mitgliedstaaten unterlassen, die damals verhandelten Richtlinien überhaupt in nationales Recht umzusetzen, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland gegen die seitens der EU-Kommission im September 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde.

Die erneute Reform des GEAS begründet die Kommission dahingehend, dass „Sekundärbewegungen und Verfahrensmisbrauch“ verhindert werden sollen.¹ Das vorrangige Ziel ist es die Weiterwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen innerhalb der EU zu unterbinden. Um dieses Ziel zu erreichen, beabsichtigt die Kommission einen Großteil der bisherigen Asylrechtsakte als Verordnungen neu zu fassen und in diesen zum Teil erhebliche Verschärfungen und Sanktionen zu verankern. Im Unterschied zu EU-Richtlinien gelten Verordnungen unmittelbar in den Mitgliedstaaten und bedürfen keiner Umsetzung in nationales Recht. Die Sanktionen zielen darauf Asylsuchende und Flüchtlinge dauerhaft in den ihnen zugeteilten Mitgliedstaaten festzusetzen.

Bisher ist das „EU-Asylpaket“ nur ein Vorschlag der EU-Kommission. Die Kommission hat das Initiativrecht für die europäische Gesetzgebung. Doch Rechtsakte werden auf europäischer Ebene gemeinsam vom Rat und vom Europäischen Parlament beschlossen. Während im Rat die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten vertreten werden, ist das Parlament durchaus ein Akteur, der für Vorschläge und Kritik aus der Zivilgesellschaft offen sein kann. Es ist zu erwarten, dass das Parlament noch in diesem Jahr eine erste Berichterstattung zu dem EU-Asylpaket vorlegen wird, die eigentlichen Verhandlungen werden im Laufe des nächsten Jahres beginnen. Noch ist also Zeit für zivilgesellschaftlichen Protest gegen die erneute Asylrechtsverschärfung.

Das „EU-Asylpaket“ wird menschenunwürdige Folgen für die Asylsuchenden und Flüchtlinge haben: Die Ursache der Sekundärmigration innerhalb Europas liegt nicht vorrangig an der mangelnden Umsetzung des GEAS. Trotz der Umsetzung von Asylrechtsakten sind Flüchtlinge in einigen EU-Mitgliedstaaten von schweren Menschenrechtsverletzungen aufgrund inhumaner Lebensbedingungen, willkürlicher Inhaftierung und dem Ausschluss von fairen Asylverfahren betroffen. Eine rein technokratische Reform des GEAS wird diese Zustände nicht beseitigen.

PRO ASYL nimmt zu zentralen Punkten der Reform Stellung. Die EU-Kommission verändert folgende Rechtsakte:

- **Dublin-IV-Verordnung:** Die Dublin-Verordnung regelt die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung der Asylverfahren. Sie wird deutlich verschärft, indem durch verpflichtende Unzulässigkeitsverfahren der Flüchtlingsschutz an Drittstaaten ausgelagert und humanitäre Spielräume der Mitgliedsstaaten durch den Wegfall verbindlicher Fristen und die Aushöhlung des Selbsteintrittsrechts eingeschränkt werden sollen.
- **Aufnahmerichtlinie:** Sie regelt die sozialen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende. Sie soll als Richtlinie fortbestehen, wird aber stark verschärft. Die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden innerhalb der Mitgliedstaaten wird durch eine noch restriktivere Residenzpflicht verletzt. Mit der Menschenwürde unvereinbar sind jene Regelungen, die bestimmte Asylsuchende zum Teil vollständig von der Gewährung materieller Leistungen ausschließen werden.
- **Qualifikationsrichtlinie:** Sie definiert gemeinsame Standards zur Zuerkennung internationalen Schutzes. Die bisherige Richtlinie soll zur Verordnung werden. Dabei wird es den Mitgliedstaaten

¹ Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 13.07.2016 [Quelle: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_de.htm, letzter Aufruf am 10.08.2016]

zukünftig untersagt bei der Zuerkennung internationalen Schutzes günstigere Normen für die Asylsuchenden vorzusehen.

- **Asylverfahrensverordnung:** In der Asylverfahrensrichtlinie finden sich allgemeine Regeln zum Asylverfahren. Auch sie soll zur Verordnung werden. Eine zentrale Änderung sieht die zukünftige gemeinsame europäische Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ vor. Die Einführung sehr kurzer Fristen droht zudem den Rechtsschutz von Asylsuchenden zu untergraben.
- **Resettlement-Verordnung:** Zum ersten Mal überhaupt wird auf europäischer Ebene eine gemeinsame verbindliche Regelung beschlossen, die die Aufnahme von Asylsuchenden über das Resettlement-System regelt. Problematisch daran ist aber, dass die neue Verordnung strukturell spontane Flucht ausschließen will und die Drittstaaten in das Grenzmanagement der EU integrieren will.

II. Dublin-IV-Verordnung COM (2016) 270

PRO ASYL hat den Kommissionsvorschlag für die neue Dublin-IV bereits umfangreich in einer Stellungnahme vom 30.08.2016 kritisiert.² Im Folgenden werden in Kürze die wichtigsten Änderungen diskutiert. Für das Verständnis der weiteren Asylrechtsakte sind die Änderungen an der Dublin-IV-Verordnung grundlegend.

Dublin-IV hält daran fest, dass der Mitgliedstaat der Ersteinreise bzw. der ersten Registrierung weiterhin für das Asylverfahren der Asylsuchenden zuständig bleibt. Nur bei einer **Überlastung** des Aufnahmesystems des betreffenden Mitgliedstaats von 150% soll es zu einer Weiterverteilung in andere Mitgliedstaaten kommen (Art. 34ff.).

Durch die Einführung von **Unzulässigkeitsverfahren** soll Flüchtlingen, die aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ kommen, über „sichere Drittstaaten“ in die EU eingereist sind oder eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung darstellen, keine Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Fluchtgründe in einem Asylverfahren vorzutragen (Art. 3 Abs. 3). Schutzsuchenden droht die Rücküberstellung in angeblich „sichere Drittstaaten“ außerhalb Europas, in denen jedoch tatsächlich die Bedingungen für ein menschenwürdiges Aufnahmesystem von Schutzsuchenden und ein faires Asylverfahren nicht existieren oder ihnen sogar die Weiterschickung in ihren Verfolgerstaat droht. Vergleichbar mit dem EU-Türkei-Deal verhandelt die Europäische Union bereits mit nordafrikanischen Staaten über entsprechende Kooperationen, z.B. mit Ägypten und mit Libyen. Unberücksichtigt bleibt im Unzulässigkeitsverfahren, ob die betroffene Person bereits familiäre Verbindungen in der EU hat und folglich zu den Angehörigen verteilt werden müsste.

Die Abschaffung von **humanitären Mechanismen (Ablauf von verbindlichen Fristen, Beschränkung des Selbsteintrittsrechts)** schränkt das Ermessen der EU-Mitgliedstaaten ein, Schutzsuchenden die Möglichkeit zu eröffnen, ihr Asylverfahren im Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts durchzuführen (Art. 15, 19, 26, 30). Unterbunden wird damit jeder Versuch, in humanitären Notfällen eine dem Flüchtlingsschutz adäquate Einzelfalllösung herbeizuführen. Asylsuchenden droht, dass sie – ohne jede Möglichkeit der Abhilfe – in EU-Staaten überstellt werden, in denen ihnen, wie z.B. in Ungarn, kein Schutz gewährt wird. Bisher war es nach Art. 17 Abs. 1 Dublin-III noch im freien Ermessen der Mitgliedstaaten ihr Selbsteintrittsrecht für Asylverfahren auszuüben.

Fällt die Fristenregelung ersatzlos weg (Art. 26, 30) und scheitert eine Dublin-Überstellung aus praktischen Gründen oder weil Gerichte diese aufhalten, so verbleibt der Asylsuchende ohne Zugang zu einem Asylverfahren in dem Mitgliedstaat seines tatsächlichen Aufenthalts in dem entwürdigenden Status einer dauerhaften Duldung oder gar der Illegalität. Im Staat, in dem sich Schutzsuchende aufhalten, wird ihnen ein Verfahren verwehrt, sodass sie faktisch zu *refugees in orbit* werden. Für sie wird sich kein Staat mehr bereit erklären, die tatsächlichen Fluchtgründe in einem Verfahren umfassend zu prüfen.

Zur **Durchsetzung der zwangsweisen Verteilung von Asylsuchenden** droht die EU-Kommission mit der Dublin-IV-Verordnung den Schutzsuchenden die Verweigerung des physischen Existenzminimums an (Art. 4 und 5). Durch diese Änderung werden soziale Härten produziert, die mit dem Prinzip moderner Sozialstaatlichkeit und den Urteilen Europäischer Gerichte vollkommen unvereinbar sind.

Das **Kindeswohl von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** wird faktisch ausgehebelt, wenn sie nach Dublin-IV in den Staat ihrer Ersteinreise abgeschoben werden sollen (Art. 8 Abs. 4 und Art. 10). Dieser Vorschlag ist ein Angriff auf die Kinderrechte und steht in eklatantem Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

² https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Stellungnahme_Dublin-IV-PRO-ASYL.pdf; Stellungnahme vom 31.08.2016.

III. Aufnahmerichtlinie COM (2016) 465

Bereits die bisherige Aufnahmerichtlinie enthielt mit dem Inhaftierungsregime eine Asylrechtsverschärfung, die PRO ASYL damals scharf kritisiert hat.³ Im Rahmen der dritten Harmonisierungsrunde kommen nun etliche neue Sanktionen hinzu. Anzumerken ist vorab, dass es zumindest im Rahmen der Logik der Kommission irritierend ist, ausgerechnet die Aufnahmerichtlinie nicht zur Verordnung zu machen. Denn das Ziel der Kommission ist es angeblich gleichwertige Asylsysteme in den EU-Mitgliedstaaten zu schaffen. Gerade die materiellen Leistungen, die in der Aufnahmerichtlinie geregelt sind, stellen hierfür eine grundsätzliche Voraussetzung dar.

In Art. 7 werden neue Gründe eingeführt, die die Mitgliedstaaten befähigen, **die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden** erheblich einzuschränken. Die Residenzpflicht soll nunmehr angewendet werden können, um das Dublin-Verfahren rasch durchzuführen. Weiterhin können Asylsuchende betroffen sein, die innerhalb der EU in einen anderen Mitgliedstaat weitergereist sind und jene, die in ihren zuständigen Mitgliedstaat rücküberstellt werden. Unter dem neuen Dublin-Regime kann daher prinzipiell jeder Flüchtling, der intern weiterwandert, zukünftig von der Residenzpflicht betroffen sein. Dies unterläuft die deutsche Rechtslage, derzufolge die Residenzpflicht auf drei Monate bzw. auf den Zeitraum des Verbleibs in einer Erstaufnahmeeinrichtung beschränkt ist. Für die Betroffenen führt dies zu einer erheblichen Beschränkung ihrer Freizügigkeit. Diese systematisch angelegte Residenzpflicht ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht vereinbar. Denn nach Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK dürfen sich Personen frei bewegen, wenn sie sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Staates aufhalten. Auch nach der neuen Asylverfahrensverordnung ist es Asylsuchenden nach Art. 9 gestattet sich rechtmäßig für die Dauer des Verfahrens im Mitgliedstaat aufzuhalten.

Einhergehend mit der Ausweitung der Residenzpflicht, wird ein neuer **Inhaftierungsgrund** eingeführt (Art. 8 Abs. 3c Aufnahme-RL), der Anwendung finden soll, wenn Asylsuchende sich den Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit widersetzen. Die Inhaftierung ist eine vollkommen unverhältnismäßige Maßnahme, um Asylsuchende wegen Verstößen gegen die Residenzpflicht zu sanktionieren. Nicht einmal im deutschen Recht ist die Inhaftierung als erster Schritt vorgesehen. Dort können zunächst Ordnungsgelder verhängt und bei mehrmaligen Verstößen ein Strafverfahren eingeleitet werden. Schon diese Regelung ist angesichts des Rechts auf Bewegungsfreiheit rechtfertigungsbedürftig. Die Inhaftierung ist demgegenüber strikt abzulehnen.

Eine der wenigen Verbesserungen in der neuen Richtlinie ist der neu geregelte **Zugang zum Arbeitsmarkt**. Nunmehr sollen Asylsuchende nach sechs statt vorher neun Monaten arbeiten dürfen. Für das deutsche Recht stellt dies hingegen keinen besonderen Fortschritt dar, denn der Arbeitsmarktzugang ist für Asylsuchende in Deutschland bereits nach drei Monaten gestattet. Die Regelung hätte aber Auswirkungen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten. Ihnen ist in Deutschland der Zugang zum Arbeitsmarkt prinzipiell verwehrt. Dauert ihr Asylverfahren länger als sechs Monate, wäre ihnen nach der Aufnahme-RL zumindest nach sechs Monaten der Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Jedoch wird dieser Zugang in Kombination mit der neuen Dublin-IV-Verordnung unterminiert. Denn erschwerend kommt hinzu, dass Asylsuchende vom Arbeitsmarktzugang ausgeschlossen sein sollen, die ein beschleunigtes Asylverfahren durchlaufen. Damit läuft die Liberalisierung des Arbeitsmarkts ins Leere. Denn von einem beschleunigten Asylverfahren betroffen sind nach der neuen Dublin-IV-Verordnung (Art. 3 Abs. 3b) zukünftig nicht nur Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, sondern auch jene, die über „sichere Drittstaaten“ gereist sind. Ebenso sind all jene Asylsuchenden nach Art. 17a Aufnahme-RL vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, die sich nicht im Staat ihrer Zuweisung nach Dublin aufhalten. Die Anzahl beider Personengruppen dürfte in der Praxis den Großteil der Flüchtlinge ausmachen, sodass der liberalisierte Arbeitsmarktzugang kaum Auswirkungen haben wird.

Als ein **Angriff auf die Menschenwürde und den Sozialstaat** sind die beabsichtigten Regelungen aus Art. 17a und 19 Aufnahme-RL zu verstehen, denen zufolge bestimmte **Asylsuchende von der Gewährung**

³ Vgl. Stellungnahme von PRO ASYL, Flucht ist kein Verbrechen!, vom 15.2.2012 [Quelle: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2012/09/PRO_ASYL_Stellungnahme_zur_EU_Aufnahmerichtlinie_Haft_15_5_2012_endgueltig.pdf].

materieller Leistungen ausgeschlossen werden sollen. Denn die Gewährung materieller Leistungen nach der Aufnahme-RL soll zukünftig alleine davon abhängig sein, ob sich der Asylsuchende tatsächlich im für seinen Antrag zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Hat er/sie den Staat seiner Zuweisung verlassen, erfolgt im Staat des tatsächlichen Aufenthalts ein Ausschluss aus den Ansprüchen nach Art. 14-17, die die Beschulung von Minderjährigen (Art. 14), den Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 15) und die materiellen Leistungen (Art. 17), darunter der Lebensunterhalt für den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit und die Unterbringung (Art. 18), umfassen. Minderjährige sollen nach Art. 17a Abs. 3 nur Zugang zu „angemessenen Bildungsaktivitäten“ erhalten, die freilich nicht von der gleichen Qualität sind wie der ordentliche Schulbesuch.

Art. 19 erweitert die bereits aktuell schon bestehenden Möglichkeiten **Einschränkungen bei der Gewährung materieller Leistungen vorzunehmen.** Für einen bestimmten Personenkreis sollen die materiellen Leistungen entweder nur noch in Form von Sachleistungen gewährt werden oder in einzelnen Fällen sogar vollständig entzogen werden können. Die betroffene Personengruppe umfasst neben den bisherigen Fallgruppen zusätzlich Asylsuchende, die gegen die Hausordnung der Gemeinschaftsunterkunft, in der sie wohnen, verstoßen oder sich dort gewalttätig verhalten haben, sich der Teilnahme an Integrationskursen verweigern, sich der Dublin-Zuweisung entzogen haben und diejenigen, die aus einem nicht zuständigen Mitgliedstaat in den zuständigen Staat zurückgeschoben wurden.

Der Ausschluss von Asylsuchenden aus den sozialen Leistungsbezügen ist eine besonders gravierende Verschärfung der bestehenden Aufnahme-RL. Mit der Rechtsprechung ist dieser Ausschluss vom physischen Existenzminimum und aus den Ansprüchen der Aufnahme-RL nicht vereinbar. Der Europäische Gerichtshof hat in der Entscheidung *CIMADE* festgestellt, dass

„ein mit einem Asylantrag befasster Mitgliedstaat die [...] Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern auch einem Asylbewerber gewähren muss, bei dem er [...] beschließt, einen anderen Mitgliedstaat als für die Prüfung des Asylantrags dieses Antragsstellers zuständigen Mitgliedstaat um dessen Aufnahme oder Wiederaufnahme zu ersuchen.“⁴

Weiter hat der EuGH auf die Vorlagefragen des französischen Gerichts geantwortet, dass

„die Verpflichtung des mit einem Asylantrag befassten Mitgliedstaats, die [...] vorgesehenen Mindestbedingungen für die Aufnahme einem Asylbewerber zu gewähren, [...] mit der tatsächlichen Überstellung des Asylbewerbers durch den ersuchenden Mitgliedstaat endet und dass die mit der Gewährleistung dieser Mindestbedingungen verbundene finanzielle Belastung vom ersuchenden Mitgliedstaat zu tragen ist, den diese Verpflichtung trifft.“⁵

Der EuGH hat also klargestellt, dass die EU zwar ein Verfahren beschließen kann, im Rahmen dessen die Zuständigkeit für einen Asylantrag nur einem Mitgliedstaat zugewiesen wird. Für die Dauer der Feststellung des zuständigen Mitgliedstaats und bis zum Ende der tatsächlichen Überstellung, ist aber derjenige Mitgliedstaat für die Aufnahme und Versorgung des Asylsuchenden verantwortlich, in welchem sich der Betroffene tatsächlich aufhält. Diese Verpflichtung folgt laut dem EuGH daraus, dass „alle Mitgliedstaaten einen gerechten Teil der Verantwortung hinsichtlich der finanziellen Lasten übernehmen müssen, die sich aus der Umsetzung gemeinsamer asyl- und einwanderungspolitischer Maßnahmen ergeben.“⁶ Dies steht weiterhin im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR, der im Falle *M.S.S. v. Belgien und Griechenland* festgehalten, dass Asylsuchende Teil einer „particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection“ seien.⁷ Zu den Mindestanforderungen an ein menschenwürdiges Leben gehöre nach dem EGMR ein Anspruch auf Verpflegung, Hygiene und ein Ort zum Leben.⁸

⁴ Vgl. EuGH, *CIMADE*, C-179/11 vom 27.09.2012, Rn. 50.

⁵ Ebenda, Rn. 61.

⁶ Ebenda, Rn. 60.

⁷ Vgl. EGMR, *M.S.S. v. Belgien und Griechenland*, Application No. 30696/09 vom 21.01.2011, Rn. 251.

⁸ Ebd., Rn. 254.

Auf nationalstaatlicher Ebene ist ein vollständiger Ausschluss vom physischen Existenzminimum zumindest in Deutschland durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz grundrechtlich unzulässig.

„Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss (vgl. BVerfGE 125, 175 <253>). Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.“⁹

Und weiter:

„Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“¹⁰

Nach der Rechtsprechung ist der ordnungspolitische Wunsch nach Vollzug einer schnellen Beendigung des Aufenthalts nicht zugleich die Rechtfertigung für eine Absenkung des Existenzminimums. Das Bundesverfassungsgericht stellt dies schon für das sozio-kulturelle Existenzminimum fest, wodurch das physische Existenzminimum erst recht erfasst ist.

Insgesamt ist festzustellen, dass die EU-Kommission mit ihrer Absicht, eine große Gruppe der Asylsuchenden von materiellen Leistungen auszuschließen, in vielfacher Hinsicht einen Bruch mit Völkerrecht, Europarecht und Verfassungsrecht bewirkt.

IV. Qualifikationsverordnung COM (2016) 466

Europarechtlich sind die Standards zur Zuerkennung internationalen Schutzes bislang als Richtlinie ausgestaltet. Die Kommission will die Qualifikationsrichtlinie zur Verordnung machen. Es ist aber fraglich, ob dies überhaupt einen Effekt im GEAS erzielen wird. Denn schon jetzt hat die Qualifikationsrichtlinie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Anwendungen in den Mitgliedstaaten einen hohen Grad der Harmonisierung erreicht. Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass die Änderung zur Verordnung zum Teil bestehende Regeln verschärft und diese nicht lediglich vereinheitlicht.

Bislang ist in der Qualifikationsrichtlinie vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten **günstigere Normen** zur Entscheidung darüber, wer als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter anzusehen ist, erlassen können. Diese Möglichkeit wird gestrichen (Art. 3) und der Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten erheblich eingeschränkt. Die Kommission will bewirken, dass die Schutzgewährung einheitlich in Europa erfolgt und kein Ermessen bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Dies verkennt jedoch, dass es im Europarecht üblich ist auch die spezifischen Rechtstraditionen der einzelnen Mitgliedstaaten einzubeziehen. Gibt es in einem Mitgliedstaat eine historisch gewachsene günstigere Behandlung einer spezifischen Flüchtlingsgruppe, so wäre es widersinnig und im Übrigen für das Verwaltungsrecht untypisch, den Erlass günstigerer Normen zu verbieten.

Nach der bisherigen Qualifikationsrichtlinie *können* die Mitgliedstaaten es als Pflicht statuieren, dass der Antragssteller so **schnell wie möglich alle Anhaltspunkte darlegt, die zur Prüfung seines**

⁹ BVerfG, - 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Urteil vom 18.07.2012, Rn. 120

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/1s20120718_1bvl001010.html, letzter Zugriff am 01.08.2016].

¹⁰ Ebenda, Rn. 121.

Schutzbegehrens erforderlich sind. In der neuen Verordnung wird dies als *obligatorische* Verpflichtung des Asylsuchenden statuiert (Art. 4). Damit einhergehend wird die oder der Asylsuchende verpflichtet, sich während des Verfahrens im Staat der Prüfung aufzuhalten und mit den Behörden zu kooperieren. Die Regelung ist vergleichbar mit den Verpflichtungen, die auch in der Dublin-IV-Verordnung mit Art. 4 und 5 eingeführt wurden und zielt darauf ab Sekundärmigration zu verhindern. Unklar ist aber, welche Konsequenzen es für den Asylsuchenden hat, wenn er nicht alle nötigen Anhaltspunkte wie vorgesehen darlegt. Der Kommissionsvorschlag enthält an dieser Stelle jedenfalls keine entsprechenden Hinweise. In diesem Sinne sollte die Regelung nicht dafür genutzt werden, Asylsuchenden im Falle der Missachtung eine genaue Prüfung ihrer Fluchtgründe zu verwehren.

In bestimmten Fällen können Fluchtgründe von Flüchtlingen erst entstehen, wenn diese ihr Herkunftsland bereits verlassen haben. Dies ist z.B. möglich, wenn in der Abwesenheit ein Regimewechsel vollzogen wurde und der Betroffene Furcht vor Verfolgung durch das neue Regime zu erwarten hat. Ebenfalls ist es möglich, dass der Asylsuchende selbst Aktivitäten nach dem Verlassen des Herkunftslandes begründet hat, z.B. durch gewisse exilpolitische Tätigkeiten. Nach der bisherigen Qualifikationsrichtlinie ist es den Mitgliedstaaten ins Ermessen gestellt, bei einem **Folgeantrag eines Asylsuchenden**, den/die Antragssteller*in nicht als Flüchtling zu behandeln, sofern die Umstände der Verfolgungsgefahr auf vom Betroffenen selbst geschaffenen Umständen beruhen. Durch die neue Verordnung wird diese „kann“-Regelung abgeschafft und durch eine „soll“-Regelung ersetzt (Art. 5 Abs. 3). In der Abschaffung der bisherigen „kann“-Regelung liegt die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten vermehrt dazu übergehen werden, exilpolitische oder anderweitige Aktivitäten nicht mehr als Gründe anzuerkennen, die zur Flüchtlingsanerkennung führen. Durch die Vereinheitlichung der Vorschrift entsteht für die Flüchtlinge damit eine Einschränkung ihres bisherigen Schutzes.

Der neue Art. 44 stellt einen Zusatz zur Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) dar. Bisher ist in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie geregelt, dass Drittstaatsangehörige, die sich fünf Jahre lang rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufgehalten haben, nach Ablauf dieser Frist die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erhalten. Die Zeiten, in denen sie sich nicht in ihrem Hoheitsstaat aufhalten, werden bislang überwiegend nicht zur Hemmung der Frist herangezogen (Art. 4 Abs. 3). Durch den neuen Art. 44 der Qualifikationsverordnung soll dies dahingehend geändert werden, dass eine Weiterwanderung innerhalb der EU sanktioniert wird. Die Frist wird unterbrochen und solange gehemmt bis die betroffene Person sich wieder im Staat befindet, in dem die Anerkennung erfolgte. Die Regelung zielt darauf, die **Weiterwanderung von international Anerkannten zu verhindern**. Sie sind schon jetzt in einer prekären Situation, denn oft ergeben sich für sie aus der Zugewährung internationalen Schutzes in bestimmten Mitgliedstaaten keine Rechte auf Unterbringung oder soziale Sicherung. So kommt es dazu, dass viele Anerkannte z.B. aus Bulgarien innerhalb der EU weiterwandern, um in einem anderen Staat eine Perspektive für ein selbstbestimmtes Leben zu suchen. Jedoch zieht ihr Flüchtlingsstatus nicht mit, sodass sie im Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts keine der GFK entsprechenden Rechte gewährt bekommen. Indem durch die neue Verordnung die schon jetzt sehr lange 5-Jahres-Frist zusätzlich durch Fristhemmungen verschärft wird, werden Anerkannte mitunter in Staaten festgesetzt, in denen ihnen keine menschenwürdige Behandlung zukommt.

V. Asylverfahrensverordnung COM (2016) 467

Die bisherige Asylverfahrensrichtlinie soll zur Verordnung werden und wäre damit unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar. Indem in der Verordnung die gemeinsamen Standards für die Durchführung von Asylverfahren festgelegt sind, dürfte dies einen erheblichen Einfluss auf die Verfahrenssysteme der Mitgliedstaaten haben, insbesondere da einige Staaten die bisherige Richtlinie nicht in nationales Recht umgesetzt haben.

Positiv zu würdigen ist, dass durch die neue Verordnung einige Verfahrensrechte von Asylsuchenden gestärkt werden. Art. 15 gewährt Asylsuchenden eine **kostenlose rechtliche Beratung und Vertretung** im Asylverfahren und in etwaigen Rechtsverfahren. Für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) soll zudem sichergestellt werden, dass sie spätestens fünf Tage nach der Asylantragsstellung eine Person oder Organisation als **Betreuung** erhalten (Art. 22 Abs. 2). Diese positive Stärkung der Verfahrensrechte droht

aber zum Teil ins Leere zu laufen. So ist in Art. 15 Abs. 5b zugleich vorgesehen, dass die kostenlose Rechtsberatung in Fällen ausgeschlossen werden kann, die keine Aussicht auf Erfolg haben. Dieser Ausschluss kann in der Praxis durchaus weitreichend und willkürlich angewendet werden. Die neue Dublin-IV Verordnung sieht z.B. vor, dass die Mitgliedstaaten Unzulässigkeitsverfahren bei Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ oder bei jenen die aus „sicheren Drittstaaten“ kommen durchführen. Für diese Personengruppe dürfte ein Ausschluss aus den Verfahrensrechten folgen. Bei den UMF ist zudem zu beachten, dass auch ihre Anträge, sofern sie aus einem sicheren Drittstaat oder Herkunftsland kommen, nach Art. 41 Abs. 5 in grenznahen Verfahren durchgeführt werden. Eine Bereitstellung von Verfahrensberater*innen wird in solchen Situationen womöglich nicht durch die Mitgliedstaaten gewährt werden.

Gegenüber den wenigen Verbesserungen, enthält die Asylverfahrensverordnung weitreichende Verschärfungen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Einführung von verbindlichen Listen angeblich „**sicherer Herkunftsstaaten**“. Indem die Asylverfahrensrichtlinie zur Verordnung wird, müssen die Mitgliedstaaten dieses Konzept zukünftig verbindlich einführen. Gemäß Art. 47 Abs. 2 soll die neue EU-Asylagentur bei der Einstufung von Staaten als „sicher“ eine hervorgehobene Rolle spielen. Auf der von der Kommission bislang vorgeschlagenen Liste findet sich neben den Westbalkanstaaten auch die Türkei. Dies zeigt, wie umfassend das Konzept in der Praxis angewendet werden dürfte. Die Mitteilung der Kommission erfolgte Mitte Juli, also noch vor dem gescheiterten Putschversuch in der Türkei. Jedoch gab es bereits vorher militärische Aktionen der türkischen Regierung gegen die kurdische Bevölkerung mit einer erheblichen Anzahl an Todesopfern und Einschränkungen der Pressefreiheit. Unter diesen Umständen die Türkei als „sicheren Herkunftsstaat“ einzustufen ist vollkommen absurd und menschenrechtlich unverantwortbar.

Die bisherige Liste könnte in Zukunft noch ausgeweitet werden, wenn die neue Asylagentur entsprechende Berichte und Einstufungen empfiehlt. Vorgesehen ist zudem, dass es eine fünfjährige Übergangszeit geben soll (Art. 50 Abs. 1), in der die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung das Konzept „sicherer Herkunftsstaaten“ abweichend von den EU-Regularien anwenden können.

Ebenfalls verändert werden die Bestimmungen zu sog. „**sicheren Drittstaaten**“ (Art. 45). Der Logik des EU-Türkei-Deals folgend, sollen die EU-Mitgliedstaaten auch in individuellen Fällen von spezifischen Asylsuchenden das Konzept des sicheren Drittstaats anwenden können (Art. 45 Abs. 2c). Dies eröffnet den Behörden eine willkürliche Anwendung. Die Norm muss zudem im Zusammenhang mit der neuen Dublin-IV-Verordnung gelesen werden, die gerade ein neues Unzulässigkeitsverfahren etabliert (Art. 3 Abs. 3 Dublin-IV-Verordnung), demnach Asylsuchende aus sicheren Drittstaaten abgelehnt werden sollen. Durch die Änderung der Asylverfahrensverordnung ergibt sich also die Möglichkeit, das Unzulässigkeitsverfahren auf eine unbegrenzte Anzahl von Fällen anzuwenden.

Eine **Verletzung der Verpflichtungen**, die dem Asylsuchenden auferlegt werden (Art. 7), kann nun schwerwiegende Folgen haben. Unterlässt es der Asylsuchende die nach Ansicht der entscheidenden Behörde relevanten Informationen für sein Verfahren mitzuteilen, so droht ein Ausschluss aus dem Asylverfahren (Art. 39). Der Asylsuchende hat nur einmal die Chance innerhalb von einem Monat die nötigen Informationen beizubringen und muss zugleich beweisen, dass die vorherige Unterlassung auf Gründen basierte, die er nicht zu vertreten hatte (Art. 39 Abs. 3 und 4). Gelingt ihm dies nicht, so gilt der Asylantrag als zurückgenommen und es droht die Abschiebung.

Verschärft werden zudem die **Verfahrensfristen**. Laut Art. 34 Abs. 1 soll die Dauer des Unzulässigkeitsverfahrens nicht länger als einen Monat betragen. Jedoch wird die Frist auf zehn Tage herabgesetzt, sofern der Staat der ersten Einreise oder Registrierung das Konzept des sicheren Drittstaats oder des ersten Asylstaats anwendet. Im Rahmen von beschleunigten Verfahren, die nach spätestens zwei Monaten abgeschlossen werden sollen, kann die Frist auf acht Tage reduziert werden, sofern der Asylsuchende nach Ansicht der Behörden den Antrag nur stellt, um seine Abschiebung zu verhindern (Art. 40 Abs. 2). Sehr kurz bemessen sind auch die **Fristen des Rechtsschutzes**. Nach Art. 53 Abs. 6 bemessen sich die Fristen auf:

- Eine Woche bei einer negativen Entscheidung, die sich auf einen Folgeantrag bezieht, der schon als unzulässig oder als unbegründet abgelehnt wurde;
- Zwei Wochen bei Entscheidungen, die sich auf Anträge beziehen, die als unzulässig beschieden wurden, als implizit zurückgenommen behandelt werden oder in einem beschleunigten Verfahren als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen wurden;
- Sowie ein Monat bei einer normalen Ablehnung.

Gerade die ersten beiden Fristen von einer Woche bzw. zwei Wochen sind viel zu kurz, um den Betroffenen tatsächlich einen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen. Gerade durch das neue Unzulässigkeitsverfahren wird den Betroffenen ein Begründungsaufwand aufgebürdet, den sie rechtlich kaum in so kurzer Zeit darlegen können.

VI. Resettlement-Verordnung COM (2016) 468

Zum ersten Mal will die EU-Kommission mit der neuen Resettlement-Verordnung ein verbindliches und auf Dauer angelegtes Konzept zum Resettlement schaffen. Dies ist in seiner historischen Bedeutung durchaus zu würdigen und verpflichtet die Mitgliedstaaten im Rahmen festgelegter Verfahren Flüchtlinge außerhalb Europas aufzunehmen. Jedoch darf Resettlement spontane Flucht nicht ersetzen. Die Resettlement-Verordnung liest sich aber dahingehend, dass die Kommission das Resettlement als ausschließlichen Weg für Flüchtlinge nach Europa ausgestalten will. In Verbindung mit den zahlreichen Sanktionen der anderen Verordnungen und Richtlinien wird demgegenüber jeder Versuch eigenständig in die EU zu gelangen, faktisch bestraft. Doch die Realität von Fluchtbewegungen ist viel komplexer als die Kommission dies darstellt. In vielen Staaten werden Fluchtbewegungen kurzfristig ausgelöst, z.B. weil sich eine militärische Auseinandersetzung auf ein neues Gebiet erstreckt, bestimmte Akteure ihre Anschlagziele verändern oder die materiellen Lebensbedingungen sich massiv verschlechtern. Die Menschen fliehen dann zum Teil innerhalb weniger Stunden aus ihren Herkunfts- oder Zufluchtsorten. Schaffen sie es in Flüchtlingslager, die an ihre Herkunftsstaaten angliedern, so ist ihre Situation dort oft von Perspektivlosigkeit und einem Leben am oder sogar unter dem Existenzminimum geprägt. Sie müssen zudem befürchten, dass sich etwaige Kampfhandlungen schnell ausbreiten. Deswegen fliehen Menschen oft ohne auf die sehr langen und aufgrund fehlender Aufnahmeangebote häufig aussichtslosen Verfahren zum Resettlement zu warten. Zugleich erhalten viele Menschen gerade erst dann Asyl, wenn sie ihren Antrag in einem EU-Mitgliedstaat stellen, z.B. weil ihnen im gerichtlichen Rechtsschutz ein Schutzstatus zuerkannt wird. Womöglich hätten sie über das Resettlement nie eine Chance gehabt, legal in die EU einzureisen. Diese Erwägungen werden von der Kommission bewusst ausgeblendet.

Stattdessen wird das Resettlement mit Sanktionen versehen. So sollen vom **Resettlement all jene Flüchtlinge ausgeschlossen werden**, die sich in einem Zeitraum von fünf Jahren vor dem Resettlement auf illegalisierem Weg in einen EU-Mitgliedstaat begeben haben (Art. 6 Abs. 1d). Sie müssen dann bis zu fünf Jahre warten, um überhaupt eine Chance auf Aufnahme in der EU zu erhalten. Ausgeschlossen sind auch Personen, die in einem Zeitraum von fünf Jahren vor ihrem erneuten Resettlement-Antrag bereits durch einen Mitgliedstaat im Resettlement abgelehnt wurden. Die ablehnende Entscheidung eines Mitgliedstaats bindet damit auch die anderen Mitgliedstaaten, selbst wenn UNHCR sie für eine Verteilung vorschlagen sollte. Von diesen Ausschlüssen werden sehr viele Flüchtlinge betroffen sein, gerade diejenigen, die in den letzten Jahren versucht haben Europa zu erreichen. Sie rückwirkend vom Resettlement auszuschließen ist eine zutiefst inhumane Entscheidung der Kommission.

Die Kommission untergräbt das Konzept des Resettlements, wenn sie nach Art. 10 und 11 beabsichtigt, dass nicht nur der Flüchtlingsschutz, sondern auch **subsidiärer Schutz** durch die Mitgliedstaaten gewährt werden kann. Ausgewählte Schutzsuchende sollten ohne weiteres den Flüchtlingsschutz erhalten, um ihre Perspektiven im aufnehmenden Staat sicherzustellen.

Besonders kritikwürdig ist zudem, dass die Kommission beabsichtigt die Entscheidung darüber, aus welchen Staaten **Resettlement erfolgen soll, an bestimmte Bedingungen zu knüpfen**. So ist in Art. 4d ein Katalog an Voraussetzungen vorgesehen, die dazu führen, dass bestimmte Staaten im Resettlement als prioritär behandelt werden. Resettlement soll vorwiegend durchgeführt werden, wenn der betreffende

Staat mit der EU Kooperationen eingegangen ist, um die Anzahl an Flüchtlingen zu reduzieren, die über den Transitstaat in die EU weiterwandern. Ebenso honoriert wird das Bemühen Rückübernahmeabkommen zu schließen, sodass die EU rascher Flüchtlinge in die jeweiligen Staaten zurückschicken kann. Die Regelung verknüpft das Resettlement mit den Kooperationsverhandlungen der EU zur Eindämmung illegalisierter Migration. Die Schutzinteressen der Flüchtlinge werden dadurch in den Hintergrund gedrängt. Drittstaaten werden angeleitet, ihre Grenzabwehr aufzurüsten, um damit mehr Flüchtlinge über das Resettlement aus dem eigenen Land an die EU zu verteilen. Dies stellt eine vollkommen unzulässige Verknüpfung des Flüchtlingsschutzes mit den Plänen der Grenzabschottung dar, die sich einreihet in die Versuche der EU, selbst mit besonders autokratischen Regimen Übereinkünfte über den Umgang mit Flüchtlingen zu vereinbaren.