

## Wie SPD, Grüne und FDP dabei helfen, das faktische Ende des Rechts auf Asyl zu beschließen

Die EU-Kommission hat im September 2020 Vorschläge für eine umfassende Reform des europäischen Asylsystems gemacht. Dies umfasst eine ganze Reihe von Richtlinien und Verordnungen. Zwei besonders wichtige Verordnungen, die Asylverfahrensverordnung und die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (früher Dublin-VO), werden aktuell zwischen den Mitgliedstaaten diskutiert. Die schwedische Ratspräsidentschaft strebt eine Einigung zu diesen beiden Entwürfen beim Ratstreffen der EU-Innenminister:innen am 8. Juni 2023 an. Nur wenn die Mitgliedstaaten sich bis dahin auf eine Verhandlungsposition einigen, besteht die Aussicht, den Reformprozess noch in dieser Legislatur, also vor der Europawahl im Frühjahr 2024, abschließen zu können.

Insbesondere mit dem Vorschlag der EU-Kommission für die Asylverfahrensverordnung drohen weitreichende Einschränkungen des Asylrechts, die einem Großteil der Asylsuchenden den Zugang zu einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren versperren würden. Zu Recht vergleichen einige Kritiker:innen diese Vorhaben mit der faktischen Abschaffung des Rechts auf Asyl im Rahmen des sog. Asylkompromisses 1993. Ende April wurde bekannt, dass die Bundesregierung diese Vorhaben mitträgt – und somit bereit ist, sich an der Beseitigung des Rechts auf Asyl in Europa zu beteiligen.

Im Folgenden werden einige besonders problematische Pläne der EU dargestellt und auch die Position der Bundesregierung hierzu erläutert.

### Verpflichtende Grenzverfahren und Fiktion der Nichteinreise (Verfahrensverordnung)

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht eine massive Ausweitung von sog. Grenzverfahren vor. Grenzverfahren zeichnen sich durch strengere Regeln und kürzere Fristen aus. Für Asylsuchende aus Ländern mit einer Schutzquote von unter 20 Prozent sollen diese verpflichtend sein. Darüber hinaus können Grenzverfahren auf Asylsuchende aus sicheren Drittstaaten oder sicheren Herkunftsstaaten ausgeweitet werden. Die Dauer der Grenzverfahren soll von einem auf drei Monate verlängert werden. Während des gesamten Verfahrens soll die „Fiktion der Nichteinreise“ gelten. Das bedeutet, dass Asylsuchende als nicht eingereist gelten, obwohl sie sich auf EU-Territorium befinden.

Um die „Fiktion der Nichteinreise“ durchsetzen zu können, müssen Grenzverfahren faktisch unter Haftbedingungen stattfinden. Was das in der Praxis bedeutet, können wir schon jetzt auf den griechischen Ägäis-Inseln beobachten. Dort werden Schutzsuchende in weitgehend geschlossenen Lagern festgehalten, während über die Zulässigkeit ihres Asylantrags entschieden wird.

Eine Umverteilung in andere Mitgliedstaaten ist nur bei guten Anerkennungschancen oder für Familien mit Kindern unter 12 Jahren vorgesehen. Bei geringen Anerkennungschancen ist dagegen geplant, die Verfahren direkt an der Grenze abzuschließen. Die Verbindung von Grenzverfahren mit einer Drittstaatenregelung führt außerdem absehbar dazu, dass auch Asylsuchende mit guten Anerkennungschancen massenhaft im Grenzverfahren landen. Wer in welches Verfahren kommt, soll im vorgeschalteten Screening-Verfahren festgelegt werden – ebenfalls unter faktischen Haftbedingungen. Nach der Ablehnung im Asylverfahren soll auch die gerichtliche Überprüfung in einem Schnellverfahren an der Grenze erfolgen. Daran kann sich ein Abschiebungsverfahren anschließen.

Das Grenzverfahren stellt ein Asylverfahren zweiter Klasse dar, denn es ist vor allem auf Beschleunigung und Ablehnung ausgelegt. Eine wirksame und unabhängige Beratung der Betroffenen ist unter diesen Umständen kaum möglich, auch der Rechtsschutz gegen im Grenzverfahren getroffene Entscheidungen wäre den Plänen der Kommission zufolge stark eingeschränkt (Beschränkung auf eine Instanz, keine aufschiebende Wirkung). Das bedeutet im Ergebnis, dass es keinen effektiven

Rechtsschutz gibt. Es fehlen zudem wirksame Vorkehrungen, um besonders schutzbedürftige Asylsuchende zu erkennen und vom Grenzverfahren auszunehmen. Das zeigen Erfahrungen auf den griechischen Inseln und mit dem deutschen Flughafenverfahren, das als Blaupause für die EU-Grenzverfahren gilt.

#### Sichere Drittstaatenregelung wird ausgeweitet (Art. 45)

Der Vorschlag der EU-Kommission für die Asylverfahrensverordnung beinhaltet ferner eine erweiterte Anwendung des Konzepts von „sicheren Drittstaaten“. Zugleich sollen die Voraussetzungen, unter denen Asylsuchende ohne inhaltliche Prüfung der Fluchtgründe auf Drittstaaten verwiesen werden können, erheblich abgesenkt werden. Es muss kein Bezug mehr zwischen den Asylsuchenden und den Drittstaaten bestehen. Außerdem soll es ausreichen, wenn in den Drittstaaten „effektiver Schutz“ für die Zurückgewiesenen besteht, die Genfer Flüchtlingskonvention muss nicht ratifiziert sein. Ein Drittstaat soll weiterhin selbst dann als „sicher“ eingestuft werden können, wenn in einem Landesteil oder für bestimmte Personengruppen die Gefahr von Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen besteht.

Die Unterstellung, Geflüchtete könnten in den Drittstaaten effektiven Schutz erlangen, erweist sich in der Praxis oft als Fiktion. Die Türkei gilt zum Beispiel für syrische und afghanische Asylsuchende als sicher, obwohl sie immer wieder Menschen ohne ernsthafte Prüfung nach Syrien und Afghanistan abschiebt. Dabei verbietet Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention die Ab- oder Zurückschiebung in einen Staat, der zwar nicht selbst verfolgt, in dem aber seinerseits die Gefahr besteht, in den Verfolgerstaat abgeschoben zu werden („Ketten-Abschiebung“). Die geplante Verschärfung der Drittstaatenregelung soll Modelle wie den EU-Türkei-Deal nachträglich legalisieren. Die damit verbundene Abwälzung der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf Staaten außerhalb der EU höhlt das zentrale Zurückweisungsgebot des internationalen und europäischen Flüchtlingsrechts gefährlich aus.

#### Sichere Herkunftsstaaten (Art. 47)

Das Grenzverfahren kann auch auf Asylsuchende angewandt werden, die aus „sicheren Herkunftsstaaten“ kommen (siehe oben). „Sichere Herkunftsstaaten“-Regelungen lassen individuelle Asylprüfungen im Einzelfall zwar zu, aber die Betroffenen trifft eine Art „Beweislastumkehr“: Sie müssen unter erhöhten Anforderungen die staatliche Vermutung fehlender Verfolgung widerlegen. Zudem gelten bei Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ eingeschränkte Verfahrensrechte (kürzere Fristen, ggf. keine aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln usw.).

Nach den Plänen der EU könnten künftig auch einzelne Landesteile als „sicher“ eingestuft werden. Das widerspricht jedoch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hatte 1996 klargestellt, dass das gesamte Territorium eines Staats als „sicher“ gelten muss, um diesen Staat als „sicheren Herkunftsstaat“ einstufen zu können ([Beschluss vom 14. Mai 1996 - 2 BvR 1507/93](#)). Dass die Bundesregierung diese nationale Verfassungsvorgabe über den Umweg des EU-Asylrechts aushebeln will, widerspricht dem üblichen Grundsatz, dass Vertreter:innen der Bundesregierung auf EU-Ebene so verhandeln sollten, dass nationales Verfassungsrecht unberührt bleibt.

Eine Einstufung von Herkunftsländern als sicher bringt keine zeitliche Beschleunigung der Asylverfahren, bringt aber für Asylsuchende zusätzliche Restriktionen mit sich (Arbeitsverbote, längere Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen usw.).

## Der „Solidaritätsmechanismus“ – keine echte Solidarität (Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung)

Die Verteilung von Asylsuchenden ist seit Jahren ein zentraler Streitpunkt zwischen den EU-Staaten. An dieser Frage sind bisherige Einigungen auf eine Reform des EU-Asylsystems gescheitert. Die bislang geltende Dublin-Verordnung sieht vor, dass in der Regel die Staaten für die Asylprüfung zuständig sind, in die Asylsuchende zuerst eingereist sind. Die südlichen und östlichen Mitgliedstaaten mit Außengrenze kritisieren seit Langem, dass sie mit dieser Regelung überproportional belastet werden und fordern eine fairere Verantwortungsteilung.

In der Praxis funktioniert das Dublin-System ohnehin nicht. Denn viele Asylsuchende bleiben nicht in den Erstaufnahmestaaten, sondern flüchten weiter nach Deutschland oder in andere zentraler gelegene EU-Staaten. Weil sie dort Verwandte und Freund:innen haben, die Sprache sprechen, sich bessere Chancen im Asylverfahren erhoffen etc. Ein weiterer Grund sind die schlechten Aufnahmebedingungen. In Italien und Griechenland haben Asylsuchende zum Beispiel vielfach keinen Zugang zu Unterkünften und medizinischer Versorgung, weshalb Gerichte auch immer wieder Überstellungen in diese Länder untersagen. Nichtsdestotrotz sorgt die Dublin-Verordnung für viel Leid bei den Asylsuchenden: Selbst in Fällen, in denen es am Ende nicht zu einer Überstellung kommt, dauert es oft Monate, bis die Zuständigkeit geklärt ist. So lange befinden sich die Betroffenen in einer Situation rechtlicher Unsicherheit und haben keinen Zugang zu Schutz.

Anstatt daraus Konsequenzen zu ziehen und sich vom Dublin-System ein für alle Mal zu verabschieden, will die EU-Kommission im Grundsatz an den Zuständigkeitsregeln festhalten. Dies soll laut Vorschlag für eine Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung mit einem „Solidaritätsmechanismus“ gekoppelt werden, dessen konkrete Ausgestaltung aber noch umstritten ist. Solidarität meint im aktuellen Vorschlag nicht nur die Übernahme von Asylsuchenden, sondern kann auch finanzielle Unterstützung, Hilfen beim „Grenzschutz“, Entsendung von Personal etc. umfassen. Dieses Konzept („flexible Solidarität“) stammt ursprünglich von einigen osteuropäischen EU-Staaten, die darauf beharren, nicht zur Aufnahme von Geflüchteten im Rahmen von Umverteilungsprogrammen verpflichtet zu werden.

## Position der Bundesregierung

Die Bundesregierung befürwortet diese Vorhaben, insbesondere die Einführung massenhafter Grenzverfahren, die „Fiktion der Nichteinreise“ und die Verschärfung der Drittstaatenregelung. Sie ist somit bereit, Asylrechtsverschärfungen von bislang unbekanntem Ausmaß mitzutragen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich bei den genannten Vorschlägen um Verordnungen handelt. Anders als Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen und den Mitgliedstaaten somit Spielraum bei der Ausgestaltung lassen, gelten diese unmittelbar.

Die Position der Bundesregierung ist menschenrechtlich verheerend und ein klarer Bruch mit dem Koalitionsvertrag. Denn darin haben SPD, Grüne und FDP vereinbart, das Leid an den Außengrenzen zu beenden, die Standards für Schutzsuchende im Asylverfahren zu verbessern und die Asylanträge der Menschen, die in die EU kommen oder bereits hier sind, inhaltlich zu prüfen.

Die Bundesregierung will in die Verhandlungen mit den anderen EU-Staaten wenige Verbesserungsvorschläge einbringen:

- Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren und ihre Familienangehörigen sollen vom Grenzverfahren ausgenommen werden (KOM: Ausnahme nur bei Kindern unter 12)
- ein verpflichtendes Grenzverfahren soll bei einer Schutzquote von unter 15 Prozent greifen (KOM: 20 Prozent)

- bei Drittstaatenregelung wird das „englische Modell“ (Ruanda als „sicherer Drittstaat“) abgelehnt, Voraussetzung soll ein individuelles Verbindungselement sein (z.B. Verweis auf Durchreise)

Dies ändert aber nichts an der grundsätzlichen Stoßrichtung der Pläne. Zudem ist fraglich, ob die Bundesregierung sich mit diesen Punkten durchsetzen können.

Clara Bünger (Stand 09.05.2023 )