



Europäische Asylpolitik – nur im Einklang mit menschenrechtlichen, völkerrechtlichen und europarechtlichen Standards

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

Datum: 16.07.2018

Caritas

Diakonie 



volkshilfe.

Erläuterung

Gegenwärtig wird auf EU-Ebene die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) verhandelt. Die EU-Kommission hat grundlegende Änderungen an der Dublin-Verordnung, der EURODAC-Verordnung sowie den geltenden Richtlinien zum Asylverfahren, zu den Anerkennungsvoraussetzungen und zu den Aufnahmebedingungen vorgeschlagen. 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 vor. Derzeit finden die Verhandlungen über diese Vorschläge im Europäischen Parlament und im Rat statt, in dem die Vertreter_innen der Mitgliedstaaten sitzen. Zum Teil ist der Prozess schon so weit fortgeschritten, dass eine Einigung im sog. Trilogverfahren zwischen Rat, Parlament und Kommission gesucht wird.

Auch für die Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG) liegt die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines gemeinsamen europäischen Asylsystems auf der Hand. Ein Zuständigkeitssystem sowie gemeinsame Standards für die Aufnahmebedingungen, die Verfahren und den Rechtsstatus von Asylsuchenden und Schutzberechtigten fördern die Wahrnehmung einer bestehenden gemeinsamen Verantwortung sowie faire Bedingungen und eine einheitliche Entscheidungspraxis innerhalb der EU. Das wiederum bewirkt effiziente Verfahren, im Rahmen derer Menschen mit einem Recht auf Schutz diesen auch schnell und im Einklang mit europäischem und internationalem Recht erhalten. Außerdem begünstigt es die Akzeptanz von Zuständigkeiten und Entscheidungen im Asylverfahren und kann u.a. eine von manchen Betroffenen derzeit für notwendig erachtete Sekundärmigration¹ entbehrlich erscheinen lassen. Gemeinsame Standards sollten sich aber an einem hohen Schutzniveau orientieren und nicht am kleinsten gemeinsamen Nenner.

Die BAG spricht sich mit Nachdruck dafür aus, dass Menschen, die vor Verfolgung, Krieg und Terror fliehen, Schutz zu gewähren ist – auch in Europa. Die Tendenz geht aber in Richtung Verweigerung der Übernahme von Verantwortung im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzes. Die EU kann den Einsatz für die Menschenrechte in der Welt nur dann glaubwürdig vertreten, wenn auch sie selbst ihren Teil der Verantwortung wahrnimmt. Die geltenden völkerrechtlichen, menschenrechtlichen und europarechtlichen Standards müssen daher erhalten bleiben.

¹ Sekundärmigration bezeichnet in diesem Kontext die Weiterreise von Asylsuchenden oder Schutzberechtigten von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen EU-Mitgliedstaat.

Im Sinne einer Sicherstellung des zukünftigen Zugangs von verfolgten Menschen zu Schutz in der EU sieht die BAG folgende zentrale Kritikpunkte:

- Die geplante Reform der europäischen Asylpolitik sieht Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden vor, insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren.
- Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems darf nicht zu einer Auslagerung der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz in die ohnehin schon erhebliche Verantwortung tragenden Krisen- und Transitstaaten führen.
- Die geplante zwingende Anwendbarkeit und Erweiterung des Konzepts der sogenannten „sicheren Drittstaaten“ hätte zur Folge, dass schutzsuchende Menschen – ohne Prüfung der vorgebrachten Asylgründe – bereits an den EU-Außengrenzen zurückgewiesen und in vermeintlich sichere Drittstaaten abgeschoben werden, und ist daher abzulehnen.
- Die Reform darf nicht dazu führen, dass in einzelnen Mitgliedstaaten derzeit bestehende hohe asyl- und menschenrechtliche Standards unter dem Deckmantel eines gemeinsamen europäischen Asylsystems ausgehöhlt werden und es in diesen Staaten de facto zu einer Vereinheitlichung „nach unten“ kommt.

Die BAG spricht sich mit Nachdruck dafür aus, dass Ziel einer Rechtsangleichung die Heranführung aller Mitgliedstaaten an ein – der Sensibilität der Materie entsprechendes – umfassendes Schutzniveau sein muss.

Auf EU Ebene liegen derzeit Vorschläge zu folgenden Rechtsakten vor:

1. **Dublin-IV-Verordnung²** : regelt die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung der Asylverfahren.
2. **Asylverfahrensverordnung (Verfahrensverordnung³)** : regelt das Asylverfahren.
3. **Aufnahmerichtlinie⁴** : regelt die sozialen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende.
4. **Qualifikationsverordnung⁵ (Statusverordnung)** : definiert die Voraussetzungen, unter denen internationaler Schutz zuerkannt wird.
5. **Resettlementverordnung⁶** : 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.

² **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.

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ **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.

INHALT

Erläuterung.....	1
Zusammenfassung der Positionen der BAG	5
1. Regelungen zu „sicheren Drittstaaten“ nur im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention	7
2. Zugang zum Asylverfahren in der EU sicherstellen statt außereuropäische Drittstaatenregelung und Hotspots	10
3. Sanktion von Sekundärmigration verletzt Menschenrechte	12
4. Einschränkung des Rechtsschutzes im Dublin-Verfahren	15
5. Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren bleibt lückenhaft	16
6. Unzureichender Schutz von Minderjährigen	17
7. Internationaler Schutzstatus: Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten aufheben	18
8. Verpflichtende Einleitung von Aberkennungsverfahren verhindert Integration .	20
9. Resettlement: Internationale Standards müssen eingehalten werden	21
10. Umwandlung der Richtlinien in Verordnungen: Verlust humanitärer Spielräume	23

Zusammenfassung der Positionen der BAG

Die BAG vertritt hinsichtlich der vorliegenden Informationen zum geplanten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem folgende Positionen:

1. Drittstaaten-Regelungen dürfen dem effektiven Flüchtlingsschutz nicht widersprechen. Aus Sicht der BAG ist es unabdingbar, dass ein Staat nur als sicher gelten kann, wenn dort eine effektive Möglichkeit besteht, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zu erlangen. Für die EU ist das erforderlich, um ihren Pflichten aus der GFK nachzukommen. Zudem stellt die bloße Durchreise keine ausreichende Verbindung zu einem Transitstaat dar, um eine Rückführung in diesen zu rechtfertigen. In jedem Fall muss dem/der Asylsuchenden effektiver Rechtsschutz mit aufschiebender Wirkung gegen eine Abschiebung in einen Drittstaat gewährleistet werden, damit er/sie die Möglichkeit hat, die vermutete Sicherheit für sie/ihn in dem Drittstaat zu widerlegen.
2. Der effektive Zugang zu internationalem Schutz mit einer individuellen inhaltlichen Prüfung eines jeden Asylantrags innerhalb der EU muss weiter garantiert bleiben. Die Einführung des geplanten Solidaritätsmechanismus, der die Verteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU vorsieht, darf nicht zulasten der Grundrechte von Asylwerber_innen und rechtsstaatlichen Verfahren gehen. Verpflichtende Zulässigkeitsverfahren hätten dramatische Auswirkungen auf Asylsuchende und bergen – in Verbindung mit den geplanten Drittstaaten-Regelungen – die Gefahr, dass die EU systematisch ihre Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsschutz verletzt.
3. Strengere Regelungen der Zuständigkeit von Mitgliedsstaaten und die Sanktion von Sekundärmigration dürfen nicht zu einem effektiven Ausschluss vom Asylverfahren und somit zu einer zunehmenden Illegalisierung und Prekarisierung von Asylsuchenden führen, die nirgendwo in der EU einen Zugang zu internationalem Schutz haben.
4. Ein umfassender Rechtsschutz – im Sinne des Artikel 47 der Charta der Grundrechte der EU – sollte sowohl die Prüfung der Anwendung der Dublin-Verordnung wie auch die Prüfung der Rechts- und Sachlage im jeweiligen Mitgliedstaat, in den die Überstellung erfolgen soll, vorsehen.
5. Das Recht auf Familienzusammenführung im Rahmen des Dublin-Verfahrens muss innerhalb der EU vollumfänglich umgesetzt werden.
6. Der Schutz von Minderjährigen muss oberste Priorität haben. Die Inhaftierung von Minderjährigen im Rahmen des Asylverfahrens sowie die Überstellungen in andere Mitgliedstaaten ohne familiären Bezug und die Anwendung von Schnellverfahren sind nicht mit dem Kindeswohl vereinbar und daher abzulehnen.
7. Die Gesetzgebung auf EU-Ebene sollte weiterhin das Ziel verfolgen, keine Verschlechterungen in den Rechtswirkungen des subsidiären Schutzes zuzulassen. Die österreichische Ausgestaltung der Rechtsstellung von subsidiär

Schutzberechtigten, verbunden mit der kurzen Aufenthaltssicherheit von zunächst nur einem Jahr, hat sich als integrationsfeindlich, bürokratisch und aufgrund der langfristigen Perspektive der Personengruppe als nicht gerechtfertigt gezeigt.

8. Die zwingende Einleitung von Aberkennungsverfahren ist aufgrund der negativen Auswirkungen auf einerseits Asylberechtigte und deren Integration in die Aufnahmegesellschaft und andererseits die Behörden und den Staatshaushalt als kontraproduktiv zu erachten.
9. Als eine der Säulen im internationalen Flüchtlingsschutz sollte das europäische Resettlement-Programm im Einklang mit der Definition und den Zielen des etablierten Resettlement-Konzepts von UNHCR gestärkt und deutlich ausgebaut werden. Dabei darf es nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden, und es muss sichergestellt werden, dass Flüchtlinge im Rahmen eines Resettlement einen dauerhaften Aufenthaltstitel bekommen.
10. Das Bestreben nach einer weitest gehenden Rechtsangleichung innerhalb der EU darf nicht dazu führen, dass deutlich höhere Standards in einzelnen Mitgliedsstaaten, die günstigere Rechtspositionen der Betroffenen vorsehen, untergraben werden. Aus diesem Grund sollte das Günstigkeitsprinzip bei Gesetzgebung auf EU-Ebene zur Anwendung kommen.

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

1. **Regelungen zu „sicheren Drittstaaten“ nur im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention**

Bislang stand außer Streit, dass ein sicherer Drittstaat nur ein Land sein kann, welches die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ohne Vorbehalt umgesetzt hat. Dazu muss man wissen: Die GFK wurde 1951 ursprünglich nur für Flüchtlinge aus Europa beschlossen. Erst durch das Zusatzprotokoll von 1967 wurde dieser sog. geographische Vorbehalt zurückgenommen und die Anwendbarkeit der GFK auf Flüchtlinge aus allen Staaten erweitert. Doch einige Staaten haben dieses Protokoll nie unterzeichnet.

Ebenfalls außer Streit stand bislang, dass ein Drittstaat nur als sicher gelten kann, wenn er das Non-Refoulement-Gebot achtet, also Flüchtlinge nicht in Staaten abschiebt, in denen ihnen Folter, Todesstrafe oder unmenschliche bzw. erniedrigende Behandlung drohen⁷.

Die Anwendung von Drittstaatenregelungen hätte zur Konsequenz, dass ein Asylantrag in der EU als unzulässig abgelehnt würde und der/die Asylwerber_in in den Drittstaat abgeschoben werden könnte. Die Asylgründe würden dann innerhalb der EU nicht inhaltlich geprüft. Kommt es nach einer Abschiebung in einen vermeintlich „sicheren Drittstaat“ zu einer Weiterschickung ins Herkunftsland, läge diese Kettenabschiebung mittelbar in der Verantwortung der EU.

Eine solche Schutzverweigerung durch die EU würde eine Verletzung des Völkerrechts darstellen⁸. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn außerdem die Anforderungen an die Einstufung eines Staates als „sicherer Drittstaat“ herabgesetzt werden sollen, da weniger strenge Kriterien die Gefahr einer Verletzung des Refoulementschutzes bergen.

Geplante Änderungen in der Einstufung eines Staates als „sicherer Drittstaat“

Wann ein Staat als „sicher“ eingestuft werden kann, und der Asylantrag daher als unzulässig zurückgewiesen werden kann, regelt die EU bislang in der Verfahrensrichtlinie. Diese sieht mehrere Regelungen vor, wonach ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt werden kann. Die Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig kann – selbst wenn er in der Sache begründet ist⁹ – dann erfolgen, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat des/der Antragstellers_in¹⁰ oder als für den/die Antragsteller_in sicherer Drittstaat¹¹ betrachtet

⁷ Vgl. Art 3 EMRK

⁸ Nach Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK

⁹ gem. Art. 33 Abs. 2 lit. b und c AsylVerf-RL

¹⁰ gem. Art. 35

¹¹ gem. Art. 38

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/die Asylwerber_in dorthin verbracht wird. Im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens wurden diese Regelungen auf Asylsuchende, die aus der Türkei eingereist sind, für anwendbar erklärt¹².

Aus flüchtlingsrechtlicher Sicht war und ist dies problematisch. Denn die Türkei hat die GFK nur mit einem geographischen Vorbehalt ratifiziert.¹³ Flüchtlinge aus Ländern außerhalb Europas können sich daher 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 sichergestellt ist¹⁴, noch die in der GFK garantierten Statusrechte gewährleistet sind. Der mit dem EU-Türkei-Abkommen eingeschlagene Weg soll mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems offenbar weiter beschritten werden.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission will künftig eine Liste sicherer Drittstaaten auf EU-Ebene erstellen.¹⁵ 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 über 80 % der Flüchtlinge im globalen Süden.

Im Vergleich zur geltenden Verfahrensrichtlinie möchte die Kommission die Anforderungen an die Einstufung eines Staates als „sicheren Drittstaat“ absenken. Dazu gehört auch, dass Asylsuchende kaum noch eine Beziehung zum sicheren Drittstaat haben müssen. Es soll laut Kommissionsvorschlag ein Transitland in geographischer Nähe des Herkunftslands ausreichen.¹⁶ Das widerspricht den maßgeblichen Leitlinien des UNHCR, wonach eine „qualifizierte Verbindung“ erforderlich ist.¹⁷ Der bloße Transit kann niemals ausreichend sein, um einen Schutzsuchenden auf ein vermeintlich sicheres Drittland zu verweisen.

¹² Siehe aida, Greece: The ruling of the Council of State on the asylum procedure post EU-Turkey deal, 4.10.2017.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Art. 46 AsylVerf-VO-E.

¹⁶ Art. 46 AsylVerf-VO-E.

¹⁷ 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.

Diskussionsstand im Rat

Obwohl bereits der Kommissionsvorschlag eine verstärkte und systematische Nutzung des Konzepts der sicheren Drittstaaten vorsieht, gehen diese Vorschläge einigen Mitgliedstaaten nicht weit genug. Die Forderungen der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten sehen teilweise gravierende Verschärfungen des Drittstaatenkonzepts vor.¹⁸ Nach dem Vorschlag der Ratspräsidentschaft vom 15. November 2017 wäre ein Drittstaat auch dann sicher, wenn der Schutz nur in Teilen des Landes vorhanden ist. Ebenfalls würde von einer Sicherheit für Asylsuchende auch noch dann ausgegangen, wenn für eine bestimmte Gruppe von Personen ein Schutz explizit nicht vorhanden ist.¹⁹

Aus Sicht der BAG ist es einem geflüchteten Menschen nicht zumutbar, in einem Staat Zuflucht zu nehmen, in dem er/sie Gefahr läuft, in das Herkunftsland abgeschoben zu werden (Refoulementverbot).

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 ein absolutes Minimum zu reduzieren. So sollen aus dem Kommissionsvorschlag die Zumutbarkeitsbedingungen für die Schutzsuche in einem sicheren Drittstaat – wie beispielsweise der Zugang zum Arbeitsmarkt, das Recht auf Familienzusammenführung oder sogar das Recht auf einen legalen Wohnsitz – gestrichen werden.²⁰

Damit werden zentrale Rechte, die eine Sicherung der 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.²¹ Es ist zu befürchten, dass diese verschärften Modelle von Drittstaatenregelungen die offizielle Verhandlungsposition des Rats werden.

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.²² Nach dem Entwurf der Kommission soll ein Staat als sicherer Drittstaat gelten,

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.”

²⁰ 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.

²¹ Art. 17 ff. GFK

²² Marx, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann im Auftrag von Pro Asyl, 2016.

wenn dort die Möglichkeit besteht, Schutz nach den Standards der GFK zu erlangen oder einen anderweitigen „ausreichenden Schutz“.²³

Nach Ansicht der BAG ist es unabdingbar, dass ein Staat nur dann als sicher gelten kann, wenn dort eine effektive Möglichkeit besteht, Schutz nach der GFK zu erlangen. Für die EU ist das erforderlich, um ihren Pflichten aus der GFK nachzukommen.

Aus Sicht der BAG müssen Drittstaaten-Regelungen so getroffen werden, dass sie den effektiven Flüchtlingsschutz gewährleisten. Ein Drittstaat kann nicht als sicher gelten, wenn die 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/der 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/der Asylsuchenden effektiver Rechtsschutz mit aufschiebender Wirkung gegen eine Abschiebung in einen Drittstaat gewährleistet werden, damit er/sie die Möglichkeit hat, die vermutete Sicherheit für sie/ihn in dem Drittstaat zu widerlegen.

2. Zugang zum Asylverfahren in der EU sicherstellen statt außereuropäische Drittstaatenregelung und Hotspots

Das Dublin-System ist das Zuständigkeitssystem der EU für die Führung von Asylverfahren. Es soll sicherstellen, dass Flüchtlinge in einem festgelegten Mitgliedstaat Zugang zu einem Asylverfahren bekommen, und dass dieser Mitgliedstaat eine für alle EU-Staaten geltende Entscheidung über den Asylantrag trifft. Die Anknüpfung der Zuständigkeit erfolgt bislang grundsätzlich an den Eintritt in die EU, d.h. jenes Land ist zuständig, über das EU-Territorium betreten wurde. Das führte dazu, dass die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen – vor allem Griechenland und Italien – als erste Ankunftsländer den Großteil der Verantwortung zu tragen haben. Das griechische Asylsystem brach schlussendlich aufgrund dieser Regelungen zusammen, und spätestens nach einem Urteil des EGMR aus dem Jänner 2011, welches eine für Asylsuchende unzumutbare und menschenrechtswidrige Situation in Griechenland konstatierte, setzten die übrigen Mitgliedstaaten Rücküberstellungen aufgrund der Dublin-Verordnung nach Griechenland aus. Auch einem Ende desselben Jahres folgenden Urteil des EuGH war zu entnehmen, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen in Griechenland systemische Mängel aufweisen.²⁴

So führte die Funktionsunfähigkeit des Dublin-Systems Europa 2015 vor allem an den europäischen Außengrenzen an den Rand einer humanitären Katastrophe. Denn die Antwort der EU auf die große Ankunftsanzahl von Flüchtlingen 2015 war die Errichtung von Hotspots an den Außengrenzen – also in den Mitgliedstaaten, die bereits überproportional gefordert

²³ Art. 45 Abs. 1 lit e AsylVerf-VO-E i.V.m. Art. 44 Abs. 2 AsylVerf-VO-E.

²⁴ Urteil Nr. C-411/10, N.S. vom 21.12.2011

bzw. überfordert waren. In diesen sollte eine Art Zulässigkeitsverfahren für ganz Europa durchgeführt werden. Die griechischen Asylbehörden sollten mit Unterstützung durch EASO²⁵ entscheiden, wer ein Recht auf ein Asylverfahren in einem Mitgliedstaat bekommen und über eine Relocation-Quote innerhalb der EU weiter verteilt werden sollte, und wessen Asylantrag nicht zugelassen werden sollte. Diese Aufgabe steigerte die Überforderung Griechenlands auf ein Maximum. Menschen saßen monatelang in Hotspots auf den griechischen Inseln fest und es kam kaum zu Verfahrensschritten.

Die Vorschläge der EU zu einer außereuropäischen Drittstaatenregelung und zu Hotspots setzen nun auf diesen Fehlern auf und drohen sie weiter zu verschärfen. Demnach soll es künftig verpflichtend eine Vorprüfung aller Asylanträge direkt nach der Einreise in die EU geben.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission schlägt vor, dass bei jedem Asylantrag verpflichtend als erstes und vorrangig geprüft werden muss, ob nicht schon auf der Fluchtroute ausreichender Schutz in einem „sicheren Drittstaat“ oder einem „ersten Asylstaat“ gewährt werden kann. Diese Prüfung soll bereits bei der Einreise in die EU erfolgen (sog. Zulässigkeitsverfahren) und der Zuständigkeitsprüfung nach dem Dublin-Verfahren vorgehen.²⁶ Anders als bisher soll also das Drittstaatenkonzept zwingend zur Anwendung kommen.²⁷

Eine inhaltliche Prüfung der Asylgründe findet nicht statt, wenn angenommen wird, dass ein solcher sicherer Drittstaat oder erster Asylstaat vorhanden ist. Selbst im Falle von Familienangehörigen in der EU soll nach den Plänen der Kommission kein Übergang der Zuständigkeit auf den Mitgliedstaat

Vorschlag des Europäischen Parlaments

Das Parlament lehnt die zwingende Anwendung von Drittstaatenregelungen bei der Einreise ab.²⁸ Stattdessen sollen jedoch zu Beginn des Verfahrens alle Asylwerber_innen ein Sicherheits-Screening im Ersteinreisestaat durchlaufen. Zugleich soll eine Einschätzung vorgenommen werden, ob der Asylantrag nach cursorischer Prüfung (prima facie) offensichtlich unbegründet ist.²⁹ Wenn dies der Fall ist, soll der/die Asylwerber_in nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt, sondern sein/ihr Asylverfahren im Erstaufnahmestaat geführt werden. Im Falle von Familienangehörigen in der EU oder für

²⁵ Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

²⁶ Art. 3 Abs. 3 Dublin-IV-VO-E

²⁷ 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, abrufbar unter: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/09/ECRE-AIDA-Admissibility-responsibility-and-safety-in-European-asylum-procedures.pdf>

²⁸ Nach der geltenden Verordnung steht es jedoch im Ermessen eines jeden Mitgliedstaates, von bestehenden Drittstaatenregelungen Gebrauch zu machen, siehe Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-VO.

²⁹ Art. 9 Abs. 2a Dublin-IV-VO-E.

besonders Schutzbedürftige soll dieses Verfahren jedoch keine Anwendung finden und eine Umverteilung stattfinden.

Aus Sicht der BAG sind solche Zulässigkeitsverfahren schon deshalb abzulehnen, weil sie verhindern, dass Schutzsuchende schnell dem benötigten Schutz zugeführt werden und die inhaltliche Prüfung ihres Antrags auf Schutz verzögert wird. Dies gilt nicht nur für die vorgeschaltete Zulässigkeitsprüfung im Sinne des Kommissionsvorschlags, sondern auch für die prima facie-Prüfung, die das Parlament vorschlägt. Denn um die Asylgründe einschätzen zu können – und sei es auch nur prima facie – muss eine Anhörung eines_ r jeden_ r einzelnen Asylwerbers_ in stattfinden. Eine schnelle Umverteilung innerhalb der EU ist damit ausgeschlossen. In der Konsequenz müssen alle eingereisten Asylwerber_ innen in den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen untergebracht werden. Im schlimmsten Fall ist zu befürchten, dass die Unterbringung in geschlossenen Aufnahmeeinrichtungen oder in Haftzentren erfolgt. Katastrophale Zustände ähnlich derer, wie sie Griechenland gerade erlebt hat, könnten die Folge sein. Bereits jetzt muss das derzeitige System der Hotspots in Italien und Griechenland sowohl unions- und menschenrechtlich als auch angesichts der Aufnahme standards als misslungen betrachtet werden.

Diese Zulässigkeitsverfahren (eine Art Prä-Dublin-Prüfung) würden zudem wiederum die Staaten an der Außengrenze enorm belasten, denn sie wären auch für die Durchführung des Vorverfahrens, die derweil zu erfolgende Unterbringung und die Rückführung zuständig. Darüber hinaus ist unklar, wie die Aufnahmebedingungen während dieser Prüfungen gestaltet sein würden.

Da dieses Zulässigkeitsverfahren noch vor einem etwaigen Dublin-Verfahren zu führen wäre, hätte es auch dramatische Auswirkungen auf besonders schutzbedürftige Personen und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie auf Asylsuchende mit Familienangehörigen in der EU. Sie wären dauerhaft von einem Asylverfahren in Europa ausgeschlossen.

Nicht zuletzt bergen verpflichtende Zulässigkeitsverfahren verbunden mit den geplanten Drittstaaten-Regelungen (s.o.) die Gefahr, dass die EU systematisch ihre Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsschutz verletzt.

3. Sanktion von Sekundärmigration verletzt Menschenrechte

Ist ein Mitgliedstaat nach dem Dublin-System als für die Führung eines Verfahrens zuständig festgelegt, gibt es für die betreffende Person kaum Aussicht darauf, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen. Der Prüfstaat wird im Falle eines positiven Ausgangs des Verfahrens – wenn einem Flüchtling dort also ein Schutzstatus gewährt wurde – zum Staat des weiteren Aufenthalts des/der Schutzberechtigten. Sekundärmigration bezeichnet die selbstständige Weiterreise von Asylsuchenden oder Schutzberechtigten innerhalb der EU, vom nach der Dublin-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat oder dem Mitgliedstaat, von dem ein Schutzstatus gewährt wurde, in einen anderen Mitgliedstaat.

Die Gründe dafür können unterschiedlich sein. Sie liegen einerseits an den Zuständigkeitskriterien der Dublin-Verordnung selbst, welche nur wenig bzw. gar nicht auf in

einem anderen Mitgliedstaat zum Beispiel vorhandene familiäre Bindungen³⁰, bestehende Communities oder Sprachkenntnisse eines_r Asylsuchenden Rücksicht nehmen. Andererseits liegen die Gründe in – trotz der gemeinsamen europäischen Regelungen – dennoch teils sehr unterschiedlichen Aufnahmebedingungen, Verfahrensstandards und Anerkennungsquoten in den Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt sind die fehlenden existenzsichernden Unterstützungsleistungen und Perspektiven nach einer Schutzzuerkennung in manchen Mitgliedstaat die Ursache für Sekundärmigration. In Verbindung mit einem fehlenden sozialen Netz geraten manche Schutzberechtigte in eine Lage, in der ihnen kaum Aussichten auf Integration und eine menschenwürdige Existenz eröffnet sind.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission sieht scharfe Sanktionen bei der irregulären Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten vor, die nach der Dublin-Verordnung nicht für das Asylverfahren zuständig sind: diese gehen von der Einschränkung von Verfahrensrechten durch Verfahrensbeschleunigung und durch einen verkürzten Prüfungsumfang, über einen verweigerten Zugang zum Arbeitsmarkt, bis hin zur Unterschreitung des Rechts auf ein Existenzminimum und dem Ausschluss eines ausreichenden Gesundheitsschutzes.³¹

Das Europäische Parlament lehnt einen solchen Sanktionskatalog ab.

Sowohl Kommission als auch Parlament 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 Asylwerber_in aufhält, innerhalb gewisser Fristen (sechs bzw. 18 Monate) das Dublin-Verfahren durchführen. Ansonsten wird er selbst zuständig für das Asylverfahren. Künftig soll es derartige Zuständigkeitsregelungen nicht mehr geben. Dies gilt auch, wenn eine Überstellung aus Gründen nicht erfolgt, die der/die Asylwerber_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.³² Nur wenn eine Abschiebung in einen Drittstaat erfolgt ist oder ein anderer als der zuständige Mitgliedstaat dem Betreffenden 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/die Asylwerber_in mehr als drei Monate lang das Territorium der EU verlassen hat (Art. 19 Abs. 2 Dublin-III-VO).

³⁰ Begrüßenswert ist, dass der Entwurf der EK eine Erweiterung des Familienbegriffs der Dublin-Verordnung auf Geschwister vorsieht

³¹ Begrüßenswert ist, dass der Entwurf der EK eine Erweiterung des Familienbegriffs der Dublin-Verordnung auf Geschwister vorsieht

³² Dies korrespondiert mit den von der Kommission vorgeschlagenen Speicherfristen für die Eurodac-Datenbank.

Schließlich soll nach Vorstellung der Kommission auch das Selbsteintrittsrecht³³ weitreichend beschränkt werden. Es soll nur noch in familiären Konstellationen zur Anwendung kommen. Gegen dieses Ansinnen wendet sich zu Recht das Parlament, das an dem weiten Anwendungsbereich des Selbsteintrittsrechts festhalten möchte. Nur so können humanitäre Spielräume gewahrt bleiben.

Aus Sicht der BAG ist die Thematisierung von Sekundärmigration wesentlich, um ein gerechtes und zwischen den Mitgliedsstaaten solidarisches System der Verantwortungsteilung im Asylbereich in Europa entwickeln zu können.

Die Erfahrung der BAG-Organisationen zeigt jedoch, dass die geplanten Änderungen an den Lebensrealitäten der Asylsuchenden vorbeigehen. Die Betroffenen lassen sich nicht von Sanktionen abhalten, wenn sie im Erstaufnahmestaat keine Perspektive für eine würdevolle Existenz vorfinden. Eine Konsequenz ist die Weiterwanderung. Die zukünftige Regelung würde in zunehmendem Ausmaß zu dauerhafter Illegalisierung und Prekarisierung der Betroffenen führen, weil sie im Aufenthaltsstaat keinen Anspruch auf Unterstützung oder Zugang zu einer inhaltlichen Prüfung ihrer Asylgründe hätten. Dies würde zu einem dauerhaften Auseinanderfallen von Aufenthaltsort und zuständigem Mitgliedstaat führen, was keinesfalls im Sinne der Mitgliedstaaten und eines geordneten Fremdenwesens sein kann.

Die besten Mittel gegen Sekundärmigration sind jene, die an den Ursachen der Sekundärmigration ansetzen; vor allem würden gleichwertige, existenzsichernde Aufnahme-, Verfahrens- und Integrations-Standards in den Mitgliedstaaten und ein Verteilungssystem, das auf persönliche Bedürfnisse und Anknüpfungspunkte Rücksicht nimmt, Sekundärmigration entbehrlich machen.

³³ Die Dublin-VO ermöglicht es jedem Mitgliedsstaat die Durchführung eines Asylverfahrens selbst zu übernehmen, für das nach den Regelungen der Dublin-VO ein anderer Mitgliedsstaat zuständig wäre.

4. Einschränkung des Rechtsschutzes im Dublin-Verfahren

Als ein Element des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erfolgt aktuell nach der Dublin-Verordnung die Prüfung der Zuständigkeitskriterien in festgelegter Reihenfolge³⁴ (zur Dublin-Verordnung siehe 2.). Vorrangige Kriterien sind hierbei der Schutz von Minderjährigen sowie der Familieneinheit.

Das Verfahren endet mit einer formellen Entscheidung über die Zulässigkeit eines Antrags auf internationalen Schutz ohne inhaltliche Prüfung.

Um einen wirksamen Schutz der Rechte der Asylwerber_innen zu gewährleisten ist das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung festgeschrieben; auch im Einklang mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Ein umfassender Rechtsschutz sollte sowohl die Prüfung der Anwendung der Dublin-Verordnung wie auch die Prüfung der Rechts- und Sachlage im jeweiligen Mitgliedstaat, in den die Überstellung erfolgen soll, vorsehen.

Vorschlag der Kommission und Diskussion im Europäischen Parlament

Die Kommission plant den Rechtsschutz im Dublin-Verfahren stark einzuschränken. Er soll nur noch in besonderen familiären und menschenrechtlichen Konstellationen gegeben sein. Auf andere Rechte – insbesondere die Einhaltung der übrigen Zuständigkeitskriterien – sollen die Betroffenen sich nicht mehr berufen können. Diesen Eingriff in das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Grundrechte-Charta lehnt das Parlament zu Recht ab.

Die BAG lehnt den Vorschlag der Kommission ab, da er sowohl die Rechte von Asylwerber_innen faktisch aushebeln würde als auch das Ermessen der Mitgliedstaaten stark einschränken würde, Asylwerber_innen die Möglichkeit zu geben ihr Asylverfahren im Aufenthaltsstaat durchzuführen.

Asylwerber_innen droht die Überstellung in menschenunwürdige Situationen in Mitgliedstaaten, in denen beispielsweise Menschenrechtsverletzungen stattfinden oder in denen kein Schutz gewährt wird.

Sollte darüber hinaus keine Überstellung erfolgen oder aus praktischen Gründen scheitern, so würde der/die Asylwerber_in in einer äußerst prekären Situation und ohne Zugang zu einem effektiven Verfahren auf internationalen Schutz als Refugee in Orbit verbleiben.

Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten widerspricht der Kommissionsvorschlag auch der Rechtsprechung des EuGH. Denn der Gerichtshof hat in seiner jüngsten Rechtsprechung

³⁴ Art. 7 bis 15 der Dublin III VO

deutlich gemacht, dass sich der/die Asylwerber_in auf alle Zuständigkeitsnormen – inklusive der Fristenregelungen – vor Gericht berufen kann. Beispielsweise kann ein/e Asylwerber_in sich nach dem EuGH darauf berufen, dass die Frist zur Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat abgelaufen ist.³⁵

Die Fristenregelungen garantieren den zügigen Zugang zum Asylverfahren. Wenn der Rechtsschutz im Dublin-System entsprechend der Vorstellungen der Kommission eingeschränkt würde, würde dies langjährige rechtliche Auseinandersetzungen darüber nach sich ziehen, ob und inwieweit Asylwerber_innen aus der Grundrechte-Charta oder der Europäischen Menschenrechtskonvention die Berechtigung direkt herleiten können, gegen eine Überstellungsentscheidung vor Gericht zu klagen. Die BAG lehnt derartiges daher ab.

5. Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren bleibt lückenhaft

Das Recht der Familie auf Zusammenleben und das damit eng verbundene Recht auf Familienzusammenführung sind in der Europäischen Menschenrechtskonvention³⁶ und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte³⁷ verankert, welches die Familie – als Grundeinheit der Gesellschaft – schützt.

Auch im Rahmen der Dublin-Verordnung haben die Achtung des Familienlebens und das Interesse des Kindeswohls Vorrang, demnach sind Familien für die Durchführung von Asylverfahren zusammenzuführen.

Aufgrund von bewaffneten Konflikten und anderen Natur- oder von Menschen verursachten Katastrophen, kann es zur unfreiwilligen Trennung von Familien kommen. Daher ist es wichtig, Lösungen zu finden, die den einschlägigen humanitären völkerrechtlichen Bestimmungen und den Erfordernissen der Umstände entsprechen. Die EU und sämtliche ihrer Mitgliedsstaaten tragen aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention eine gemeinsame Verantwortung, aktiv das Recht auf Familieneinheit zu unterstützen und alle möglichen Schritte zur Erleichterung der Zusammenführung von getrennten Familien zu erleichtern.

Vorschlag der Kommission

Mit einer Reform der Dublin-Verordnung soll die Definition des Familienbegriffs ausgedehnt werden. Nach aktueller EU-Gesetzgebung wird unter „Familie“ ausschließlich die Kernfamilie – Ehepartner_in und minderjährige Kinder – verstanden, die bereits im Herkunftsland

³⁵ EuGH, Urteil v. 25.10.2017, Shiri, C-201/16.

³⁶ Artikel 8

³⁷ Artikel 16.3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

bestanden hat. Nur in besonderen Ausnahmen ist zuweilen aus humanitären Gründen die Zusammenführung anderer, besonders vulnerabler Familienmitglieder möglich.

Mit der Erweiterung des Familienbegriffs sollen künftig auch Geschwister und Familien, die sich außerhalb des Herkunftslandes gebildet haben, das Recht auf Familienzusammenführung erhalten.

Die BAG begrüßt, dass die Definition von „Familie“ von der Kommission erweitert und damit mehr Familienzusammenführung innerhalb Europas ermöglicht wird.

Die Zusammenführung von Familien wird im Rahmen der Dublin-IV-Verordnung 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 eine_n Ehepartner_in oder Kinder hat (siehe 1.).

Wenn eine außereuropäische Drittstaatsprüfung vor der Prüfung auf Familienzusammenführung erfolgt, wird nach Ansicht der BAG, das Menschenrecht auf die Familieneinheit ausgehebelt.

Nach dem humanitären Völkerrecht und den einschlägigen Menschenrechtsurkunden, ist der Anspruch von Familien auf Schutz durch Gesellschaft und Staat und das Recht der Familie auf Zusammenleben in der EU anzuerkennen und zu gewährleisten.

6. Unzureichender Schutz von Minderjährigen

Unbegleitete Minderjährige haben im Asylverfahren einen besonderen Status, der ihnen in gewissen Bereichen eine altersentsprechende und angemessene Form des Schutzes bietet. Das beinhaltet einerseits Regelungen im Verfahren selbst wie beispielsweise die Bereitstellung einer Rechtsvertretung als auch Bestimmungen zur altersentsprechenden Form der Unterbringung. Im Bereich des Dublin-Verfahrens gilt für unbegleitete Minderjährige nach nationalem Recht, dass seit dem EuGH-Urteil vom 6. Juni 2013 Rücküberstellungen von unbegleiteten Minderjährigen nur noch dann durchgeführt werden, wenn sich Verwandte in einem anderen Mitgliedstaat befinden.³⁸ 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.

³⁸ EuGH, Urteil *M.A.*, C-648/11.

Im Bereich der Familienzusammenführung wurde im April 2018 vom EuGH entschieden, dass unbegleitete Minderjährige, die während des Asylverfahrens volljährig werden, ihr Recht auf Familienzusammenführung behalten.³⁹

Vorschlag der Kommission

Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Gesetzgebung weiterhin die Möglichkeit haben, minderjährige Asylsuchende in Schubhaft zu nehmen.⁴⁰ Im Rahmen des Dublin-Verfahrens sollen unbegleitete Minderjährige wieder in andere Mitgliedstaaten überstellt werden dürfen, wenn sie sich nicht in dem für sie als zuständig bestimmten Mitgliedstaat aufhalten.

Außerdem sollen Schnell- und Grenzverfahren auch auf unbegleitete und begleitete Minderjährige anwendbar werden.⁴¹ Damit wären Kinder und Jugendliche – wie derzeit in Ungarn praktiziert – insbesondere auch von der Inhaftnahme in Grenzverfahren betroffen.

Aus Sicht der BAG sehen die Vorschläge der Kommission zu den verschiedenen Rechtsakten keinen ausreichenden Schutz von Minderjährigen vor. Die Möglichkeit der Überstellung in andere Mitgliedstaaten stellt eine deutliche Verschlechterung der aktuellen Rechtslage dar. Die Inhaftierung von Minderjährigen im Rahmen des Asylverfahrens sowie die Überstellungen in andere Mitgliedstaaten ohne familiären Bezug und die Anwendung von Schnellverfahren sind nicht mit dem Kindeswohl vereinbar. Die vorgeschlagenen Änderungen sind nicht mit dem besonderen Schutz, unter dem Minderjährige nach der EU-Grundrechte-Charta und der UN-Kinderrechtskonvention stehen, in Einklang zu bringen.

7. Internationaler Schutzstatus: Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten aufheben

Das europäische Asylrecht sieht zwei Kategorien von Schutz vor: zum einen den Flüchtlingsschutz als Konventionsflüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention und zum anderen den subsidiären Schutz bei Verletzung bestimmter Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention. 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.

³⁹ EuGH, Vorabentscheidungsverfahren zu C550/16 (Niederlande)

⁴⁰ Art. 11 Abs. 2 Aufnahme-RL.

⁴¹ Art. 41 Abs. 4 AsylVerf-VO-E.

Vorschlag der Kommission

Die schon bisher – trotz des Ziels des einheitlichen Schutzstandards – bestehenden Unterschiede sollen nunmehr nach den Vorschlägen der Kommission zur Qualifikationsverordnung weiter vertieft werden. Begründet wird die unterschiedliche Behandlung damit, dass der subsidiäre Schutz eher temporärer Natur gegenüber dem Schutz vor individueller Verfolgung sei.

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.⁴²

Für die BAG ist dies 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. Die Erfahrung der BAG mit der österreichischen Rechtslage zeigt, dass die kurze Aufenthaltssicherheit für subsidiär Schutzberechtigte von zunächst 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.⁴³ So erhalten alle Personen mit Flüchtlingsschutz in Frankreich bisher einen zehnjährigen, in einigen Mitgliedstaaten sogar sofort einen unbefristeten Aufenthaltstitel.

Für subsidiär Schutzberechtigte sollen die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, die Sozialhilfe auf Kernleistungen zu beschränken.⁴⁴ Insofern wurde schon bisher das Gebot zur Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten nicht eingehalten.

Position des Europäischen Parlaments

Das Parlament schlägt sowohl für Flüchtlinge als auch für subsidiär Schutzberechtigte vor, einen Aufenthaltstitel mit fünfjähriger Gültigkeit zu vergeben. Das Parlament lehnt darüber hinaus die Ungleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten ab.

Die BAG lehnt eine Schlechterstellung des Rechtsstatus von subsidiär Schutzberechtigten ab und begrüßt den Vorschlag des Parlaments, dass es zu keiner Schlechterstellung von subsidiär Schutzberechtigten im Unionsrecht kommen darf.

⁴² Art. 26 Abs. 1 lit. a und lit. b Qualifikations-VO-E.

⁴³ 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.

⁴⁴ Art. 34 Abs.2 Qualifikations-VO-E.

8. Verpflichtende Einleitung von Aberkennungsverfahren verhindert Integration

Bereits die GFK definiert Umstände, bei deren Eintreten eine Person aufhört Flüchtling zu sein. Dazu gehört beispielsweise die freiwillige Rückkehr in den und Niederlassung im Herkunftsstaat, die freiwillige erneute Stellung unter den Schutz des Herkunftsstaates oder der Wegfall der Umstände, die bewirkt haben, dass die Person ein Flüchtling ist (sog. Endigungs- oder Aberkennungsgründe). Die Konvention definiert außerdem Fälle, in denen die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus ausgeschlossen sein soll, auch wenn eine Verfolgung im Herkunftsstaat droht. Das trifft u.a. zu, wenn die Person bereits unter dem Schutz einer UN-Organisation steht⁴⁵, ein Verbrechen gegen den Frieden oder Kriegsverbrechen begangen hat oder sich sonstige Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Grundsätzen der Vereinten Nationen widersprechen (sog. Ausschlussgründe).

Gemäß der Statusrichtlinie kann die Flüchtlingseigenschaft außerdem dann aberkannt werden, wenn der Status fälschlicherweise anerkannt wurde⁴⁶ oder die Person eine Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Mitgliedstaates darstellt.

Tritt ein Aberkennungsgrund ein oder kommt nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus hervor, dass ein Ausschlussgrund vorlag, kann der gewährte Asylstatus jederzeit aberkannt werden. Für subsidiär Schutzberechtigte gelten mehr oder weniger dieselben Regelungen.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission schlägt vor, dass der gewährte internationale Schutzstatus zwingend überprüft werden soll, wenn sich entweder die Situation im Herkunftsland wesentlich geändert hat oder wenn der Aufenthaltstitel zum ersten Mal verlängert wird (bei subsidiär Schutzberechtigten nochmals bei der zweiten Verlängerung des Titels).⁴⁷

Position des Europäischen Parlaments

Das Parlament stellt sich gegen diesen Vorstoß. Weder soll es einen Automatismus zur Einleitung von Aberkennungsverfahren geben, noch soll die Verlängerung eines Aufenthaltstitels Anlass für eine Überprüfung des Schutzbedarfs sein. Das Parlament und der Rat haben sich darauf geeinigt, dass für den Fall einer wesentlichen Änderung der Situation im Herkunftsland die Einleitung eines Aberkennungsverfahrens nicht zwingend erfolgen muss.

Zwar ist bei Wegfall der Umstände, die zur Schutzgewährung geführt haben, eine Aberkennung des Schutzstatus nach der GFK zulässig. Der Vorschlag der Kommission über eine zwingende Überprüfung würde jedoch erhebliche personelle, zeitliche und finanzielle

⁴⁵ Aktuell trifft das nur auf palästinensische Flüchtlinge zu, die den Schutz und Beistand der UNRWA genießen.

⁴⁶ Aufgrund falscher Darstellung oder Verschweigen von Tatsachen, vgl. Art 14 lit b StatusRL

⁴⁷ Art. 15 und 21 Qualifikations-VO-E.

Ressourcen der zuständigen Behörden binden. Nach Erfahrungen z.B. Deutschlands ist der Verwaltungsaufwand für solche Massenverfahren unverhältnismäßig hoch.⁴⁸

Überdies würden Schutzberechtigte regelmäßig in große Verunsicherung gestürzt werden, wenn schon die Verlängerung eines Aufenthaltstitels zwingend zur Überprüfung des Schutzstatus führt. Sie befänden sich so in einer Situation permanenter Unsicherheit über ihren Aufenthaltsstatus. Die Aufenthaltssicherheit spielt aber eine entscheidende Rolle für eine nachhaltige Integration.

Die BAG erachtet den Vorschlag der Kommission, Aberkennungsverfahren zwingend einzuleiten, aufgrund der negativen Auswirkungen auf einerseits Asylberechtigte und deren Integration in die Aufnahmegesellschaft und andererseits die Behörden und den Staatshaushalt als kontraproduktiv.

Er stellt keine notwendige, wirksame oder sachgerechte Antwort auf das aktuelle Migrationsgeschehen und die derzeitigen Herausforderungen dar.

9. Resettlement: Internationale Standards müssen eingehalten werden

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 Herkunftsland können, aber auch keine Perspektive im aktuellen Aufnahmestaat haben. Deshalb werden Aufnahmeländer gesucht, um diesen Menschen 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 ankommenden Flüchtlingen, ersetzt diesen aber nicht.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission hat im Juli 2016 eine Verordnung „zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union“ vorgeschlagen.⁴⁹ Die Kommission schlägt Kriterien für eine Resettlement-Aufnahme vor, 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.⁵⁰ Ebenso sollen Personen von dem Programm ausgeschlossen sein, wenn sie schon einmal über einen irregulären Weg

⁴⁸ Deutschland hat aus diesem Grund die Informationspflicht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über das Vorliegen von Aberkennungsgründen vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis aus Effizienzgründen abgeschafft.

⁴⁹ KOM(2016) 468 final.

⁵⁰ Art. 4 ResettlementVO-E

in einen EU-MS gelangt sind oder dies versucht haben beziehungsweise sich dort irregulär aufgehalten haben.⁵¹

Vorschlag des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat im Oktober 2017 seine Position dazu verabschiedet. Es lehnt diese beiden Ausschlussgründe ab, die sich nicht am Schutzbedarf der Betroffenen orientieren.

Die Stärkung des europäischen Resettlement-Programms ist nach Ansicht der BAG grundsätzlich zu begrüßen. Resettlement als eine der Säulen im internationalen Flüchtlingsschutz, darf jedoch nicht als Instrument zur Migrationssteuerung missbraucht werden. Die Auswahl der Staaten, aus denen Flüchtlinge aufgenommen werden, aufgrund ihrer Kooperationsbereitschaft in der Migrationssteuerung, wird daher von der BAG abgelehnt. Ebenso werden die Ausschlusskriterien im Hinblick auf Bestrafung irregulärer Einreisen abgelehnt. Die BAG teilt insofern die Auffassung des Parlaments.

Der Vorschlag der Kommission sieht in der Definition und den Zielen Abweichungen des etablierten Resettlement-Konzepts von UNHCR vor. Es wäre wichtig, die Ziele und Vorgehensweise des Vorschlags in Einklang mit diesem bestehenden Resettlement-Konzept zu bringen. Denn die bestehenden Verfahren sind in jahrelanger Arbeit in diesem Bereich entstanden und aus Erfahrungen heraus gewachsen. Dies wäre auch sinnvoll im Hinblick darauf, dass Strukturen nicht dupliziert werden.

Eines der Auswahlkriterien im Kommissionsvorschlag ist das Kriterium der familiären Anbindung in einem der Aufnahmestaaten. Dies ist für Fälle, die nicht in die reguläre Familienzusammenführung fallen, begrüßenswert. Hier gilt es festzuhalten, dass Resettlement kein Instrumentarium der regulären Familienzusammenführung darstellt.

Bereits bestehende nationale Resettlement-Programme sollten neben diesem EU-weiten Programm bestehen bleiben. Im derzeitigen Vorschlag sind finanzielle Unterstützungen nur für Resettlement im Rahmen des gemeinsamen Programmes vorgesehen.

Es muss nach Ansicht der BAG außerdem sichergestellt werden, dass Flüchtlinge im Rahmen eines Resettlement einen dauerhaften Aufenthalt bekommen.

⁵¹ Art. 6 ResettlementVO-E

10. Umwandlung der Richtlinien in Verordnungen: Verlust humanitärer Spielräume

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem besteht aus Richtlinien und Verordnungen. Sie bilden den europäischen Rechtsrahmen, auf dem das nationale Asyl- und Migrationsrecht der einzelnen Mitgliedstaaten aufbaut, und unterstützt damit die Einhaltung der GFK, des Zusatzprotokolls und anderer einschlägiger Abkommen.

Vorschlag der Kommission

Die Asylverfahrensrichtlinie als auch die Qualifikationsrichtlinie sollen in Verordnungen umgewandelt werden. Somit würden diese überall in der EU unmittelbar anwendbar sein. Das nationale Recht tritt dahinter zurück, und darf ab Inkrafttreten der Verordnung nicht mehr angewendet werden, es sei denn, es wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, für die Betroffenen günstigere Regelungen vorzusehen.

Die Kommission will damit eine konsequentere Rechtsangleichung im Asylbereich erreichen. Welche Auswirkungen diese Maßnahme haben würde, ist bisher noch nicht vollständig abzusehen. Fest steht, dass Teile des österreichischen Asylgesetzes ihre Geltung verlieren würden und dass auch positive Regelungen, die eine günstigere Stellung von Asylwerber_innen im nationalen Asylverfahren vorsehen, außer Kraft treten könnten. Es ist zu befürchten, dass Regelungen im Sozialrecht, im Jugendschutz und -recht, wie auch im Verwaltungsrecht sich ebenfalls den geplanten europaweit geltenden Verordnungen unterordnen müssten.

Die BAG begrüßt grundsätzlich das Bestreben nach einer weitest gehenden Rechtsangleichung innerhalb der EU. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass deutlich höhere Standards in einzelnen Mitgliedsstaaten, die günstigere Rechtspositionen der Betroffenen vorsehen, untergraben werden. Die BAG ist insofern der Ansicht, dass für die Verordnungen das Günstigkeitsprinzip zur Anwendung kommen soll.

Wien, im Juli 2018

Diese Positionen stellen die Position der Mitgliedsorganisationen der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt dar.

Das vorliegende Dokument wurde unter Bezugnahme auf das deutsche Positionspapier [„Für den Fortbestand des Zugangs zum individuellen Asylrecht in Europa“](#) vom Jänner 2018 auf die österreichische Praxis hin entwickelt.