

Fact Sheet zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems



Der RAV lädt unter dem Titel "Mehr als diskussionswürdig: Die Reform des Europäischen Asylsystems" zu einem **Fachgespräch am Donnerstag, 7.12.23 um 18 h ein, HU Berlin, Unter den Linden 6, Raum 2094.**

Das *Gemeinsam Europäische Asylsystem* (kurz: GEAS) ist in Art. 78 Abs. 2 AEUV vorgesehen und wird bereits jetzt durch ein Bündel an Richtlinien und Verordnungen umgesetzt. Das bestehende System, das bereits die Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden, deren Verteilung, das Asylverfahren und die Voraussetzungen eines Schutzstatus sowie die Familienzusammenführung regelt, soll nun reformiert werden. Es wird vorangestellt, dass es sich dabei weniger um eine Reform als um eine grundlegende Umgestaltung des bisherigen Systems handelt. Die Rechte schutzsuchender Menschen auf ein faires Asylverfahren, körperliche Integrität, Freiheit, und den Schutz der Privatsphäre werden nicht nur verkürzt, sondern weitestgehend abgeschafft.

Die Neuregelung umfasst nach jetzigen Stand die **Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung**, die das System der Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags innerhalb der Europäischen Union neu regelt; die **Krisenverordnung**, die Ausnahmeregelungen und Solidaritätsmechanismen festlegt, die in Krisensituationen, bei höherer Gewalt und bei der Instrumentalisierung von Menschen im Bereich Migration und Asyl angewendet werden können und müssen; die **Asylverfahrensverordnung** und die **Screeningverordnung**, die die Gestaltung der Asylverfahren inklusive der Grenzverfahren regelt.

Die bisher bestehenden Richtlinien werden durch Verordnungen ersetzt. Eine Verordnung ist ein verbindlicher Rechtsakt, den alle EU-Länder in vollem Umfang umsetzen müssen im Gegensatz zu einer Richtlinie, die zu erreichende Ziele und Grundsätze festlegt, deren Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Die Verordnung lässt den Mitgliedstaaten deutlich weniger Spielraum, die Vorgaben im Einklang mit nationalem Recht umzusetzen und bindet diese an deren unmittelbare Umsetzung.

Die Asylverfahrensverordnung: Beschleunigung durch Entrechtung

Den Erwägungsgründen der Asylverfahrensverordnung ist zu entnehmen, dass Ziel der Verordnung eine Vereinheitlichung der Asylverfahren ist, um Sekundärmigration (also Migration von einem Mitgliedstaat in den nächsten während oder im Anschluss an ein im ersten Mitgliedstaat durchgeführtes Asylverfahren) zu verhindern. Die Verfahren sollen beschleunigt und gestrafft werden (Erwägungsgrund 21), wobei sowohl zeitliche Vorgaben hinsichtlich der Länge der Asylverfahren (Art. 27 f., 34) als auch der Gerichtsverfahren (Art. 55) gemacht werden. Die Anwendbarkeit beschleunigter Verfahren wird deutlich ausgebaut, die Asylagentur der Europäischen Union soll gestärkt werden und es soll ein System eingeführt werden, das die Durchführungen von Asylverfahren an der Grenze und im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt regelt, ohne dass die schutzsuchenden Personen im rechtlichen Sinne einreisen dürfen. Der vorgelegte Entwurf einer Asylverfahrensverordnung ist geprägt von unbestimmten Formulierungen, weiten Beurteilungsspielräumen auf Seiten der Asylbehörden und dem Mangel an Angaben der Folgen von Verstößen der Asylbehörden.

Es wurden zahlreiche unkonkrete und unbestimmt formulierte Tatbestände aufgenommen, die nun eine Verletzung von (Mitwirkungs-)pflichten darstellen und zu erheblichen Sanktionen im Asylverfahren führen. So haben Asylsuchende während des Prüfungsverfahrens das Recht, im Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaats zu verbleiben. Wird jedoch nach Abschluss des Asylverfahrens ein weiterer Asylantrag gestellt, der aus Sicht der Asylbehörden dem Zweck dient, die „Vollstreckung einer Entscheidung zu verzögern“, gilt dieser Grundsatz nicht (Art. 9 Abs. 3 i. V.m. Art. 43). Gleiches soll gelten, wenn die Asylsuchenden gegen die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ verstoßen haben. Wann dies anzunehmen ist, bleibt völlig unklar. Genügen das Parken im absoluten Halteverbot oder eine Beförderungerschleichung? Muss Wiederholungsgefahr bestehen? Ein Asylantrag soll als zurückgenommen gelten, wenn ohne rechtfertigenden Grund die Beantwortung von Fragen während der Anhörung insoweit abgelehnt wird, als dadurch das Ergebnis der Anhörung nicht ausreicht, um darüber zu entscheiden, ob der Antrag begründet ist (Art. 39). Im Verfahren zur Überprüfung einer Entscheidung, mit der ein Schutzstatus gewährt wurde, besteht für die Person mit Schutzstatus eine umfassende Kooperationspflicht. Werden im Rahmen einer Anhörung Fragen nicht beantwortet, besteht die widerlegbare Vermutung, dass sie keinen internationalen Schutz mehr in Anspruch nehmen möchte. Hier bleibt es den Asylbehörden überlassen, zu entscheiden, wann eine Frage als beantwortet gilt (Schweigen, begründetes Schweigen, Gegenfrage, unvollständige Antwort).

Auch das Recht auf eine Anhörung, in der die Asylgründe ausführlich dargelegt werden können, wird in bestimmten Konstellationen von vornherein ausgeschlossen, nämlich dann, wenn der Asylantrag unzulässig ist, weil die Schutzsuchenden aus Sicht der Asylbehörde in einem sicheren Drittstaat Schutz finden könnten. Auch Personen, die einen weiteren Asylantrag stellen, müssen ihre Gründe zunächst schriftlich vortragen und dabei darlegen können, dass sich ihre Chance auf Schutz zuerkenntnis erheblich erhöht. Diese Anforderung steht im Widerspruch zu den Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Gelingt dies nicht, erfolgt keine mündliche Anhörung. Besonders für Asylsuchende, die nicht lesen und schreiben können, und auch nicht anwaltlich vertreten sind, stellt dies ein erhebliches Hindernis dar.

Eingeschränkter Rechtsschutz und verkürzte Fristen

Die Möglichkeiten, gerichtlichen Rechtsschutz zu ersuchen, werden weiter eingeschränkt: Bei ausdrücklicher Rücknahme eines Asylantrags gibt es kein Rechtsmittel, sodass die Entscheidung, dass eine Person in einen bestimmten Staat abgeschoben werden darf, unabhängig von der Frage, ob sie einen Schutzstatus begehrt, nicht mehr überprüft werden kann. Klagen auf Flüchtlingsanerkennung (wegen Verfolgung) sind dann unzulässig, wenn subsidiärer Schutz gewährt wurde und dieser Status dieselben Rechte und Vorteile bietet wie die Flüchtlingsanerkennung (Art. 53 Abs. 2). Unklar bleibt, ob es genügt, dass die gleichen Rechte und Vorteile gewährt werden, oder ob auch die Voraussetzungen, unter denen diese Vorteile und Rechte gewährt werden, identisch sein müssen. Die Klagefrist gegen eine Entscheidung, mit der ein Asylantrag als unzulässig, unbegründet oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, muss mindestens fünf Tage betragen (Art. 53 Abs. 7). Zum Vergleich: die in der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung festgelegte Frist zur Klage gegen einen Verwaltungsakt beträgt einen Monat.

Und schließlich werden einschneidende Maßnahmen auf Grundlage sehr weit gefasster Normen ermöglicht: So dürfen Asylsuchende im Rahmen des Verfahrens durchsucht werden, wenn dies zur Bearbeitung des Asylantrags erforderlich ist (Art. 7). Wann ein solcher Fall vorliegt, wie eine solche Maßnahme überprüft werden kann und welche Sanktionen eine rechtswidrige Durchsuchung hätte, bleibt unregelt. Anhörungen dürfen zudem aufgezeichnet werden, ohne dass geregelt ist, in welchem Rahmen die Aufzeichnungen später verwendet werden dürfen. Im Gerichtsverfahren können Videoanhörungen stattfinden, was einen erheblichen Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit und des rechtlichen Gehörs in der mündlichen Verhandlung darstellt.

Das große Einsperren im Grenzverfahren

Am weitreichendsten sind jedoch die Einschnitte für Asylsuchende in den Grenzverfahren: Die Mitgliedstaaten sind künftig zur Durchführung von Asylverfahren an der Grenze in bestimmten Verfahrenskonstellationen verpflichtet. Die Asylsuchenden sollen hierzu zwar auf dem Territorium der Mitgliedstaaten inhaftiert werden, um in Asylzentren ihr Asylverfahren durchzuführen. In Anlehnung an die in Deutschland bei Flughafenverfahren bereits seit den 1990er Jahren verwendete Rechtskonstruktion der fiktiven Nichteinreise geht der Entwurf der Asylverfahrensverordnung davon aus, dass die Asylsuchenden nicht eingereist sind – auch wenn sie sich tatsächlich auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaates befinden. In Art. 41 ba wird die erforderliche Kapazität an Haftplätzen mit zunächst 30.000 angesetzt. Politisches Ziel der Durchführung von Asylverfahren an der Grenze in Haft ist die Normalisierung der Freiheitsentziehung aufgrund von Migration. Haft stellt im Alltagsverständnis eigentlich eine Maßnahme der Strafverfolgung oder -vollstreckung dar. Hierdurch verschwimmt die Unterscheidung von Straf- und Migrationsrecht. Die Einreise in die Europäische Union mit dem Ziel, Schutz zu suchen, wird in die Nähe strafbaren Handelns gerückt, um noch weitergehende Ausschlüsse von Migrant*innen diskursiv vorzubereiten.

Eine richterliche Kontrolle der Inhaftierung ist weder vorgesehen, noch wird sie offenbar für erforderlich gehalten. Hintergrund ist die kontrafaktische Annahme, dass die Asylsuchenden im rechtlichen Sinne gar nicht eingereist seien und jederzeit in die Richtung, aus der sie gekommen sind, zurückkehren könnten. Aus Sicht des Entwurfs werden die Asylsuchenden auch lediglich an der Einreise

gehindert und seien daher nicht inhaftiert, auch wenn sie sich tatsächlich in umzäunten und bewachten Aufnahmezentren befinden. Mit der Inhaftierung zur Durchführung von Asylverfahren an der Grenze ohne richterliche Anordnung oder Kontrolle wird eines der ältesten Strukturprinzipien liberaler Rechtsstaatlichkeit – habeas corpus – für Asylsuchende außer Kraft gesetzt.

Bis zur Einleitung des Asylverfahrens dürfen die Asylsuchenden bis zu fünf Wochen festgehalten werden; nach dem Abschluss des Verfahrens dürfen sie zur Sicherstellung ihrer Ausreise weitere 16 Wochen inhaftiert werden. Wird der Asylantrag bestandskräftig abgelehnt, wird den Asylsuchenden auch nach Ablauf des maximalen Haftzeitraums – 12 bzw. ausnahmsweise 16 Wochen – die Einreise nicht gestattet. Es ist dann die Inhaftierung für weitere 12 Wochen zulässig, um die mit der Ablehnung des Asylantrages zu verbindende Rückkehrentscheidung zu vollstrecken. Eine Freiheitsentziehung ohne richterliche Anordnung oder Kontrollen kann also bis zu 37 Wochen andauern.

Grenzverfahren für alle Asylsuchende möglich

Der Entwurf der Asylverfahrensverordnung unterscheidet zwischen fakultativer und obligatorischer Durchführung von Asylverfahren an der Grenze. Mitgliedstaaten können nach Art. 41 Abs. 1 Asylverfahren an der Grenze durchführen, sofern

- der Asylantrag an einer Außengrenzübergangsstelle oder in einem Transitbereich gestellt wurde,
- nach einer Überstellung Asylsuchender aus einem zur Durchführung des Asylantrages unzuständigen Mitgliedstaats,
- nach der Seenotrettung Asylsuchender
- sowie bei Aufgriff „im Zusammenhang mit einem unbefugten Überschreiten der Außengrenze“.

Insbesondere die Formulierung der letzten dieser vier Möglichkeiten zur Durchführung des Asylverfahrens an der Grenze führt dazu, dass die Mitgliedstaaten jedes Asylverfahren als Asylverfahren an der Grenze durchführen können, bei dem Asylsuchende nicht entweder mit einem Visum, einem Aufenthaltstitel oder als Positivstaater visumsfrei bei Erfüllung der Vorgaben aus Art. 6 des Schengener Grenzkodex erlaubt, eingereist sind.

Unterfallen Asylsuchende einer der vier Möglichkeiten des Art. 41 Abs. 1, ist die Durchführung eines Asylverfahrens an der Grenze für die Mitgliedstaaten in den drei in Art. 41b Abs. 1 aufgezählten Fallgruppen verpflichtend. Es sind dies zum einen Asylsuchende, bei denen die Umstände eindeutig die Annahme rechtfertigen, dass sie falsche Angaben gemacht bzw. ein Reise- oder Identitätsdokument beseitigt haben, um die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit zu verhindern; weiterhin Asylsuchende, bei denen stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass sie die nationale Sicherheit oder Ordnung gefährden, sowie aus schwerwiegenden Gründen bereits von einem Mitgliedstaat ausgewiesene Asylsuchende sind; und schließlich Asylsuchende aus solchen Herkunftsstaaten, für die die behördliche Schutzquote im Jahresdurchschnitt aller Mitgliedstaaten bei nicht über 20 % liegt. Ausnahmen gibt es lediglich für unbegleitete Minderjährige, nicht jedoch, wenn diese eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung darstellen oder als nicht minderjährig eingestuft werden.

Auch inhaltliche Prüfung der Asylanträge in Grenzverfahren

Bei Durchführung des Asylverfahrens an der Grenze kann nach Art. 41 a über die Zulässigkeit des Antrags sowie – in bestimmten Konstellationen – über seine Begründetheit entschieden werden. Diese Fallgruppen sind:

- Anträge mit ausschließlich belanglosem oder widersprüchlichem Vorbringen,
- Antragsteller*innen aus sicheren Herkunftsstaaten,
- falsche Angaben im Verfahren,
- die mutwillige Beseitigung von Identitäts- und Reisedokumenten,
- unzulässige Folgeanträge,
- allein zur Verhinderung einer Abschiebung gestellte Anträge,
- bei unerlaubter Einreise verspätet gestellte Anträge
- sowie bei Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung.

Hinzu tritt als weitere Fallgruppe die Herkunft aus einem Staat mit behördlicher Schutzquote im EU-Jahresmittel von 20 % oder weniger. Unklar ist, wie diese Schutzquote berechnet, insbesondere gerichtliche Korrekturen der behördlichen Schutzquote miteinbezogen werden.

Auch das nach dem Entwurf der Screeningverordnung vorgeschriebene Screening soll – unabhängig davon, ob ein Asylantrag gestellt wird – in den Hafteinrichtungen stattfinden, in denen die Asylverfahren an der Grenze durchgeführt werden. Betroffen vom Screening sind neben Personen, die an einer Außengrenzübergangsstelle oder in einer Transitzone Asylanträge gestellt haben, alle Personen, die beim unerlaubten Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen wurden sowie nach einer Seenotrettung. Während des Screenings wird die Nichteinreise fingiert. Das Screening in Haft darf bis zu drei Tage dauern und umfasst die Prüfung der Identität, eine erkennungsdienstliche Behandlung mit Datenabgleich, eine medizinische Untersuchung und die Prüfung von besonderem Schutzbedarf. Wie Asylsuchende bereits in diesen ersten Tagen ihren Anspruch auf einen Rechtsbeistand und umfassende rechtliche Beratung realisieren können, bleibt angesichts der faktischen Inhaftierung und der erheblichen Beschleunigung des Verfahrens ebenfalls völlig unklar.

„Sichere“ Drittstaaten: Umgehung der Genfer Flüchtlingskonvention

Das Konzept des „sicheren“ Drittstaates ist nicht neu im *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem*. Die Neuerungen, die die Reformvorschläge in diesem Bereich enthalten, bedeuten vor allem, dass es für die Europäische Union oder die jeweiligen Mitgliedstaaten nun sehr viel leichter wird, Drittstaaten als „sichere“ Drittstaaten zu qualifizieren, dann Asylanträge als unzulässig abzulehnen und Asylsuchende schließlich in den „sicheren“ Drittstaat abzuschieben. Eine inhaltliche Prüfung des Asylantrages findet in diesem Fall nicht statt (Art. 36 Abs. 1 a Lit. f). Die vorgeschlagenen Änderungen sind vor allem deshalb bedenklich, weil die Kriterien für „sichere“ Drittstaaten so weit reduziert wurden, dass die Abschiebung Asylsuchender in Länder drohen, die für diese nicht als sicher gelten dürften.

Die noch geltende Regelung in der Asylverfahrensrichtlinie sieht vor, dass Asylsuchende in „sichere“ Drittstaaten abgeschoben werden können, wenn ihnen dort die Möglichkeit offensteht, „einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und im Falle der Anerkennung

als Flüchtling Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten“ (Art. 32 Abs. 1 Nr. 5). Im Entwurf der Asylverfahrensverordnung ist die Einhaltung des Schutzniveaus der Genfer Flüchtlingskonvention im „sicheren“ Drittstaat nicht mehr erforderlich.

Um als „sicherer“ Drittstaat qualifiziert zu werden, muss ein solcher Staat Asylsuchenden ein Aufenthaltsrecht sowie Zugang zu einem sozialen Existenzminimum, einer medizinischen Notfallversorgung und Grundschulbildung gewähren (Art. 43 a Abs. 2 und Art. 45 Abs. 1 Lit. e). Der Einhaltung des darüberhinausgehenden Schutzniveaus der Genfer Flüchtlingskonvention bedarf es nicht. Darin ist vorgesehen, dass anerkannte Flüchtlinge nicht allein Schutz vor Verfolgung benötigen; um anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Integration in die aufnehmenden Gesellschaften zu ermöglichen, garantiert die Genfer Flüchtlingskonvention ein umfangreiches Schutzniveau. Dazu gehören vor allem:

- ein möglichst umfassender Zugang zum Arbeitsmarkt,
- Zugang auch zu höherer (Schul-)Bildung, der nicht schlechter sein darf, als für andere in im aufnehmenden Land lebender Ausländer*innen,
- keine Schlechterbehandlung im Vergleich zu den eigenen Staatsangehörigen beim Bezug von Sozialleistung,
- die Ausgabe eines Reisedokuments und
- Erleichterungen und Beschleunigungen bei Einbürgerungen.

Keine Sicherheit im gesamten Staatsgebiet und keine Sicherheit für alle erforderlich

Ein „sicherer“ Drittstaat muss nach dem Entwurf der Asylverfahrensrichtlinie auch nicht in Gänze oder für alle Asylsuchenden sicher sein. So können auch „unter Ausnahme bestimmter Teile seines Hoheitsgebiets oder eindeutig identifizierbarer Personengruppen als sicherer Drittstaat“ bestimmt werden (Art. 45 Abs. 1 a). Damit könnte beispielsweise eine Regelung getroffen werden, die vorsieht, dass syrische Männer im wehrfähigen Alter nicht mehr in der Europäischen Union Schutz suchen dürfen, sondern auf die Türkei oder wenigstens bestimmte Teile der Türkei als „sicheren“ Drittstaat verwiesen werden.

Ein Drittstaat muss aber auch gar nicht in einem formellen Verfahren als „sicher“ erklärt werden. Das Konzept kann auch auf einen bestimmten Antragsteller angewendet, „wenn der Staat auf Unions- oder nationaler Ebene nicht als sicherer Drittstaat benannt wurde“ (Art. 45 Abs. 2). Die Einordnung als „sicherer Drittstaat“, für die auf europäischer und nationaler Ebene eigentlich ein umfassendes Verfahren vorgesehen ist, kann so durch die Einschätzung einzelne*r Sachbearbeiter*innen ersetzt werden. Dabei ist noch unklar, ob die Beweislastumkehr, nach der es den Asylsuchenden obliegt, nachzuweisen, dass „Umstände vorliegen, die begründen, warum das Konzept des sicheren Drittstaats auf ihn nicht anwendbar ist“ (Art. 45 Abs. 2 b Lit. a), auch in solchen Konstellationen gilt.

Ruanda-Modell jetzt auch in der EU: Verbindung zum „sicheren“ Drittstaat nicht erforderlich

Die Abschiebung in einen sicheren Drittstaat soll in der Regel dann möglich sein, wenn zwischen den Asylsuchenden und dem Drittstaat eine Verbindung besteht (Art. 45 Abs. 2 b Lit. b). Wie eine solche Verbindung aussehen kann, legt der Verordnungsentwurf nicht verbindlich fest. Die

Erwägungsgründe, die dem eigentlichen Verordnungstext vorangestellt sind und als Auslegungshilfe dienen, gehen davon aus, dass eine Verbindung schon dann bestehen kann, wenn sich Asylsuchende „dort aufgehalten“ haben (Erwägungsgrund Nr. 3).

Allerdings ist im Verordnungsentwurf vorgesehen, dass die Europäische Union mit Drittstaaten Vereinbarungen treffen kann, wonach Asylsuchende dort unter Einhaltung der einschlägigen internationalen Standards und uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung geschützt werden. Ein solcher Staat könnte für Asylsuchende selbst dann als „sicherer“ Drittstaat gelten, wenn zwischen diesem Staat und den jeweiligen Asylsuchenden keinerlei Verbindung besteht (Art. 45 Abs. 3). Damit sind Abschiebungen Asylsuchender in Staaten denkbar, die diese noch nie betreten haben und zu denen keinerlei Verbindung besteht, die nicht in Gänze sicher sind und die nicht die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben. Es ist naheliegend, dass die Europäische Union den Abschluss solcher Vereinbarungen forcieren und mit der eigenen wirtschaftlichen Macht bei schwächeren Staaten durchsetzen wird, etwa im Tausch gegen Entwicklungszusammenarbeit, Exporterlaubnisse für Rüstungsgüter, Zugang zum gemeinsamen europäischen Markt oder Visa-Liberalisierungen für eigene Staatsangehörige.

Der EU-Türkei Deal als Vorbild?

Als praktisches Vorbild für die Anwendung sicherer Drittstaaten gilt der EU-Türkei-Deal. Am Umgang der Türkei mit Asylsuchenden lässt sich ablesen, ob vermeintlich sichere Staaten dies auch tatsächlich sind. Dabei hilft ein Blick in den Lagebericht des Auswärtigen Amtes zur Situation in der Türkei: darin wird berichtet, dass es immer wieder zu Abschiebungen nach Syrien und in den Irak kommt. Damit wird gegen das *Non-Refoulement*-Gebot verstoßen. Grenzpolizisten wird immer wieder Gewalt gegen „irreguläre“ Migrant*innen vorgeworfen. Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit unterliegen Asylsuchende einer Residenzpflicht für eine der 81 türkischen Provinzen. Bei der Registrierung Asylsuchender, die Voraussetzung für den Zugang zu verschiedenen staatlichen Ressourcen wie etwa Schulbildung oder Gesundheitsversorgung ist, gibt es immer wieder Probleme und vor allem sehr lange Wartezeiten. Werden die derzeit noch geltenden Maßstäbe angewendet, kann die Türkei heute daher nicht als „sicherer“ Drittstaat gelten.

Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung: *Refugee in Orbit*

Durch die vorgeschlagene Verordnung soll das System der Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags innerhalb der Europäischen Union neu geregelt werden. Bislang wird dies durch die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (sog. Dublin III-Verordnung) geregelt. Diese bisherige Regelung soll ersetzt werden. Dabei kommt es – neben vielen weiteren Änderungen – zu maßgeblichen Änderungen und gravierenden Eingriffen in die bisherige Rechtsstellung Asylsuchender.

Zuständigkeit für unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Bislang ist geregelt, dass derjenige Mitgliedstaat für die Bearbeitung des Asylantrags eines unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden zuständig wird, in dem dieser einen Asylantrag stellte. Dies dient dem Kindeswohl und soll verhindern, dass Kinder innerhalb der Europäischen Union abgeschoben werden.

Nunmehr soll nach Art. 15 nicht mehr der Mitgliedstaat zuständig sein, in dem der Asylantrag gestellt wurde, sondern derjenige Mitgliedstaat, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde. Viele Mitgliedstaaten allerdings zwingen Geflüchtete einen Asylantrag zu stellen, da ihnen sonst Inhaftierung droht. Um dem zu entgehen, stellen viele Geflüchtete Asylanträge in diesen Staaten, etwa Ungarn und Bulgarien, um dann weiter zu wandern. Die Neuregelung könnte dazu führen, dass unbegleitete Minderjährige, die – um einer Inhaftierung in einem Mitgliedsstaat zu entgehen einen Asylantrag stellen – in diesen Mitgliedstaat wieder zurückkehren müssen. Es droht ihnen daher nicht nur eine traumatisierende Abschiebung, sie müssen auch in diejenigen Mitgliedstaaten zurück, in denen ihnen Haft drohte.

Problematisch ist auch, dass unbegleitete Minderjährige rechtlich nicht in der Lage sind, einen Antrag zu stellen. Hierfür bedarf es einer rechtlichen Vertretung, die im Entwurf zur Asylverfahrensverordnung ausführlich geregelt ist. Außerdem ist nicht geregelt, wie die mitgliedstaatlichen Behörden damit umzugehen haben, sollte der Vormund eines unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sich weigern, bei einer Abschiebemaßnahme mitzuwirken. Schließlich müssen die Aufnahmestaaten garantieren, dass dort eine Inobhutnahme des Minderjährigen erfolgt. Es ist also unklar, wie die Regelung in Art. 15 angewandt werden kann. Der Schutz der Minderjährigen wird mit dieser Regelung ausgehebelt. Sie dient dazu, noch weniger Asylsuchende nach Deutschland gelangen zu lassen.

Überstellungsfristen verlängert

Die Fristen, die einem Mitgliedsstaat zur Überstellung eines Asylsuchenden zur Verfügung stehen, bis die Zuständigkeit auf diesen Mitgliedsstaat selbst übergeht, werden erheblich verlängert. Bei Asylsuchenden, die flüchtig sind, sich der Überstellung körperlich widersetzen, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllen, wird die Frist auf drei Jahre verlängert. Dies gilt auch für die Familienangehörigen dieser Personen.

Im Ergebnis werden die Asylanträge von Menschen innerhalb der Europäischen Union für mehrere Jahre nicht entschieden. Damit werden diesen Menschen, können sie Schutz beanspruchen, in dieser Zeit ihre Rechte aus dem Grundgesetz und der Genfer Flüchtlingskonvention verwehrt. Gleichzeitig werden ganze Familien für das vermeintliche Fehlverhalten einzelner Familienmitglieder – oder deren Erkrankung – in Sippenhaft genommen. Die Asylsuchenden werden gezwungen, an ihren eigenen Abschiebungen mitzuwirken. Wenn Menschen zu krank sind um abgeschoben zu werden, führt dies dazu, dass ihnen mehrere Jahre lang eine Abschiebung in einen anderen Mitgliedsstaat droht und ihr Asylantrag nicht bearbeitet wird.

Beschränkung der Rechtsbehelfe

Auch der Umfang der Rechtsbehelfe soll beschränkt werden. Wenn bereits ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedsstaat gestellt wurde, wird im gerichtlichen Verfahren lediglich geprüft werden können, ob den Asylsuchenden im Zielstaat eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, also eine Verletzung der über Art. 4 der Europäischen Grundrechtecharta geschützten Rechtsgüter, droht. Asylsuchende, die ihren ersten Asylantrag im prüfenden Mitgliedstaat stellen, werden weiterhin überprüft werden können, ob die familiären Bindungen bei der Bestimmung des zuständigen anderen Mitgliedsstaats berücksichtigt wurden.

Damit kann nicht mehr im gerichtlichen Verfahren geprüft werden, ob ein Ablehnungsbescheid aus anderen als den beiden genannten Gründen rechtswidrig ist. Die formellen Anforderungen können gänzlich ignoriert werden, da sie gerichtlich nicht überprüfbar sind. Der Ablauf von Überstellungsfristen kann nicht mehr geltend gemacht werden. Damit können rechtswidrige Bescheide nur sehr eingeschränkt angegriffen werden. Dies verstößt gegen das in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz verankerte Rechtsstaatsprinzip und bedeutet für die Betroffenen einen erheblichen Verlust an Rechtsschutzmöglichkeiten.

Überstellungs-Haft leichter möglich

Für die Inhaftierung Asylsuchender zur Überstellung reicht es nunmehr, wenn Fluchtgefahr vorliegt oder eine Haft zum Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Dies lässt sich in fast jedem Fall begründen, in dem Menschen zum Verlassen eines Landes verpflichtet sind. Die Haft muss weiterhin nicht durch ein Gericht angeordnet, sondern soll lediglich zügig durch ein Gericht bestätigt werden. Hierfür sind keine klaren Fristen vorgesehen. Der Begriff *zügig* ist in der Verordnung selbst nicht definiert und steht damit der Auslegung durch die Verwaltungsbehörden offen. Dies steht Art. 104 Abs. 2 Grundgesetz entgegen, wonach jede Freiheitsentziehung durch ein Gericht angeordnet werden muss.

Schließlich soll von den Mitgliedsstaaten ein Solidaritätspool eingerichtet werden. Mitgliedsstaaten, die einem „Migrationsdruck“ ausgesetzt sind, können diesen Pool anzapfen. Sie erhalten dann von den anderen Mitgliedsstaaten Geld oder können von diesen die Übernahme von Asylsuchenden oder vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen beantragen, sofern diese keine familiären Bindungen in den anderen Mitgliedsstaaten haben. Diese werden dann nach einem bestimmten Verteilschlüssel innerhalb der europäischen Union in die verschiedenen Mitgliedsstaaten verteilt.

Damit können Drittstaatsangehörige gegen ihren Willen aus ihrem Leben gerissen und in andere Mitgliedstaaten verteilt werden, ohne dass sie hierauf Einfluss haben. Die Möglichkeiten, sich gegen die Verteilung in einen anderen Mitgliedstaat über den Solidaritätspool zu wehren, sind begrenzt. Die Asylsuchenden können sich kaum gegen diese Entscheidungen wehren. Eine nachhaltige Integration wird damit konterkariert. Die sozialen Beziehungen, die Wohnung, eine Arbeitsstelle oder die Angewiesenheit auf ein soziales Netzwerk spielen keine Rolle.

Krisenverordnung: schlimmer geht immer

Die letzte Komponente der GEAS-Reform ist die Krisenverordnung, die Ausnahmeregeln und Solidaritätsmechanismen festlegt, um in Krisensituationen, bei höherer Gewalt und bei der Instrumentalisierung von Menschen im Bereich Migration und Asyl angewendet werden können. Die Krisenverordnung soll die im Februar 2022 erstmalig infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine angewendete Massenzustrom-Richtlinie ersetzen, die einen gruppenbezogenen Schutzstatus von in die Europäische Union eingereisten Schutzsuchenden aus der Ukraine gewährte. Im Vergleich zu dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag von 2020 wurde die Instrumentalisierung „irregulärer“ Migration in die neue Krisenverordnung aufgenommen.

Eine Krisensituation wird im Verordnungstext definiert als die außergewöhnliche Situation eines Massenzustroms von Migrant*innen, die von solchem Ausmaß und solcher Art ist, dass sie das Asyl-, Aufnahme- oder Rückführungssystem des gut vorbereiteten Mitgliedstaats funktionsunfähig macht, so dass es zu schwerwiegenden Folgen für das Funktionieren des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* kommen kann. Die Gefahr einer solchen Situation ist bereits ausreichend, um eine Krisensituation zu rechtfertigen (Art. 1 Abs. 2 a). Instrumentalisierung ist eine Situation, in der ein Drittland oder ein nichtstaatlicher Akteur die Bewegung von Migrant*innen an die Außengrenzen oder in einen Mitgliedstaat fördert oder erleichtert, um die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn solche Handlungen wesentliche Funktionen eines Mitgliedstaats, einschließlich der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden können (Art. 1 Abs. 2 bx). Höhere Gewalt wird nicht definiert. In früheren Vorschlägen wird die Corona-Pandemie als Beispiel aufgeführt.

Krisenreaktion: verzögerte Verfahren und noch mehr Haft

Die Anwendung der Krisenverordnung bedarf eines Durchführungsbeschlusses des Rates. Der Mitgliedsstaat, der sich einer Krisensituation ausgesetzt sieht, ersucht die Zustimmung des Rates und erklärt, welche der in der Krisenverordnung vorgesehenen Maßnahmen aus welchen Gründen umgesetzt werden sollen. Vorgesehen sind Solidaritätsmechanismen zwischen den Mitgliedsstaaten, etwa die Umverteilung Asylsuchender und finanzielle Beiträge sowie Maßnahmen, die als Reaktion auf die Krise gelten, wie etwa die Kooperation mit Drittstaaten oder die Unterstützung bei Abschiebungen.

Die Mitgliedsstaaten können außerdem die Registrierung Asylsuchender für vier Wochen aussetzen. Dabei dürfen die Mitgliedsstaaten die Registrierung solcher Anträge priorisieren, die eher begründet sein dürften. Auf welcher Basis diese Priorisierung vorgenommen werden soll und wie es Menschen möglich sein soll, entscheidungserhebliche Tatsachen zu ihrem Antrag vorzubringen, um eine vernünftige Priorisierung zu ermöglichen, bleibt offen. Weiter können Grenzverfahren in Haft auf Menschen aus Herkunftsländern mit einer behördlichen

Schutzquote von bis zu 75% ausweiten. Bei einer Instrumentalisierung Asylsuchender können Mitgliedsstaaten das Grenzverfahren auf alle schutzsuchende Menschen, inklusive Kindern, anwenden. Darüber hinaus kann Asylsuchenden die Einreise in die Europäische Union verweigert werden. *Pushbacks* werden durch eine solche Grenzschiebung legalisiert.

Verlängerung der Grenzverfahren

Gleichzeitig kann die Dauer der Grenzverfahren und der damit verbundenen Inhaftierung Schutzsuchender von 12 auf 20 Wochen verlängert werden. Diese 20 Wochen gelten ab Registrierung des Asylantrags, der wiederum auch bereits um vier Wochen verzögert werden darf. Auch die sich an das Grenzverfahren im Fall der Ablehnung des Asylantrages anschließende Freiheitsentziehung zum Zweck der Abschiebung wird auf bis zu 20 Wochen verlängert. Damit ist ohne gerichtliche Anordnung oder Kontrolle eine Inhaftierung von bis zu 10 Monaten Länge möglich.

Bei der Anwendung der Maßnahmen sollen Menschen mit besonderen Bedürfnissen, so wie Kinder und deren Familienangehörige zwar priorisiert werden; von den Maßnahmen ausgenommen sind sie jedoch nicht. Die Krisenverordnung hält außerdem fest, dass menschenrechtliche Mindeststandards einzuhalten sind. Die Lager auf den griechischen Inseln lassen erahnen, wie eine Umsetzung dieser Standards in der Praxis aussehen wird.