

Langer Weg nach Westen

Ein Überblick über die Neuerungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS)

Sandra Katz, Oliver Mall

I. Ausgangslage

Durch die „Katastrophe von Lampedusa“¹ sowie der erschreckenden Zahl von geschätzten 1.500 im Mittelmeer ertrunkenen Flüchtlingen allein im Jahr 2011² entwickelte sich die Problematik um Ausmaß und Gefahren von Flüchtlingsbewegungen nach Europa von einer wenig beachteten Fachdiskussion zu einer der Kernfragen der europäischen Politik. Allerdings waren es nicht nur Ereignisse wie dieses, die zu einer erhöhten Medienpräsenz der Thematik führten. Eine tragende Rolle spielte hierbei auch das Emporschnellen der Flüchtlingszahlen auf Grund der zunehmenden politischen Unruhen in der arabischen Welt in den letzten Jahren. So stieg beispielsweise im Jahr 2012 die Anzahl der in Deutschland gestellten Erst- und Folgeanträge auf Asyl auf 77.650 und somit im Vergleich zum Vorjahr um 45 Prozent.³

Diese Entwicklung offenbart die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen, zukunftsorientierten europäischen Flüchtlingspolitik. Deren Neuerungen im Rahmen des europäischen Asylpakets gilt es daher im Folgenden genauer in den Blick zu nehmen.

II. Änderungen der Rechtslage

Die zunehmende Verflechtung Europas und der damit verbundene Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums⁴ machten eine Verlagerung der Grenzkontrollen auf die Schengen-Außenstaaten notwendig. Im Programm von Tampere⁵ 1999 und der Vergemeinschaftung der Asylgesetzgebungskompetenz (heute Art. 77 ff. AEUV) fand diese Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS) ihren Ausdruck. Grundlegende Bereiche des Asylrechts sind damit von einem souveränen Regelungsbereich der europäischen Einzelstaaten zu einem Kernbereich unionaler Normsetzung geworden. Damit soll

die Einheitlichkeit und Effektivität von Asylverfahren innerhalb der Union gewahrt und nach dem „one-state-only“-Prinzip sowohl die allseitige Erklärung der Unzuständigkeit für einen Asylantrag (refugees in orbit) als auch eine mehrfache Antragstellung vermieden werden.

Im Folgenden sollen die aktuellen Änderungen des GEAS, insbesondere der Erlass der Dublin III-Verordnung⁶, der EURODAC-Verordnung⁷ und die Neufassung der Asylverfahrens-⁸ und der Aufnahme richtlinie⁹ überblicksartig dargestellt und bewertet werden.

1. Dublin III-Verordnung

Nach Art. 49 der Dublin III-VO ist diese ab dem 1.1.2014 auf alle Anträge Asylsuchender anwendbar. Sie regelt, ebenso wie auch die ihr vorangegangene Dublin II-VO¹⁰, die Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten der EU¹¹ für die Behandlung von Anträgen Asylsuchender. Es bleibt demnach, vereinfacht ausgedrückt, derjenige Mitgliedstaat für die Behandlung eines Asylantrages zuständig, den der Flüchtling zuerst betritt. Während das Dublin II-System nur eingriff, wenn die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft begehrt wurde (Art. 1, 2 lit. c VO (EG) 343/2003), verweist die Dublin III-VO nun auf den Begriff „Antrag auf internationalen Schutz“ i.S.d. Art. 2 lit. h der Qualifikationsrichtlinie¹². Der Anwendungsbereich wurde damit um das Ersuchen der Gewährung des subsidiären Schutzstatus erweitert und erfasst nun auch Fälle, die nicht unter die Asyltatbestände fallen, in denen eine Abschiebung aber auf Grund schwerwiegender Gefahren ausgeschlossen ist.

Nach Art. 6 Abs. 1 ist das Wohl des Kindes fortan eine vorrangige Erwägung und damit von den Mitgliedstaaten besonders zu berücksichtigen. Unbegleiteten Minderjährigen ist gem. Abs. 2 dieser Bestimmung ein qualifizierter Vertreter zur Seite zu stellen. Zudem sind Familienangehörige möglichst frühzeitig durch den Mitgliedstaat zu ermitteln.

Eine weitere Änderung findet sich in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2. Dieser normiert nunmehr in Umsetzung der Entscheidung

1 FAZ vom 8.10.2013, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/katastrophe-von-lampedusa-eu-uneins-ueber-fluechtlinge-12609542.html> (Stand: 9.2.2014).

2 Schätzung des UNHCR, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/home/artikel/9f8b2c9f0bc33929337f3c22ac5156e6/mittelmeer-ueber-1500-tote-und-vermisste-in-2011.html> (Stand: 9.2.2014).

3 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Entscheiderbrief 9/2013, S. 7, abrufbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2013/entscheiderbrief-09-2013.pdf?sessionid=B299150F5D726D062F799C34FB4E9E50.1_cid394?__blob=publicationFile (Stand: 9.2.2014)

4 Zu den Schengen-Staaten siehe *Dienelt/Röseler*, § 2 AufenthG, in: Renner, *Ausländerrecht*, 10. Aufl. 2013.

5 Programm von Tampere, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (Stand: 9.2.2014).

6 VO (EU) 604/2013, ABl. 2013 Nr. L 180 S. 31.

7 VO (EU) 603/2013, ABl. 2013 Nr. L 180 S. 1.

8 RL 2013/32/EU, ABl. 2013 Nr. L 180 S. 60.

9 RL 2013/33/EU, ABl. 2013 Nr. L 180 S. 96.

10 VO (EG) 343/2003, ABl. 2003 Nr. L 50 S. 1.

11 Nicht Dänemark, Präambel Ziff. 42 VO (EU) 604/2013, hingegen sehr wohl das Vereinigte Königreich, Ziff. 41.

12 RL 2011/95/EU, ABl. 2011 Nr. L 337 S. 9.

des EuGH vom 21.12.2011¹³ das Verbot von Überstellungen in Mitgliedstaaten, in denen die Asylbewerber auf Grund systemischer Mängel der Gefahr unmenschlicher und erniedrigender Behandlung i.S.d. Art. 4 EU-GrRCh ausgesetzt sind.

Erstmals wurde mit Art. 27 die Möglichkeit auf einstweiligen Rechtsschutz gegen Abschiebungen in einen Dublin-Vertragsstaat oder einen sicheren Drittstaat garantiert. Wenngleich die Frist zur Einlegung des Rechtsbehelfs in Deutschland mit einer Woche sehr kurz ausgefallen ist (§ 34a Abs. 2 AsylVfG), stellt dies in Anbetracht des jahrelangen Kampfes von NGO's um diese Möglichkeit einen erheblichen Fortschritt dar.¹⁴ Durch diese Regelung werden nun beispielsweise die zum Teil praktizierten Abschiebungen „im Morgengrauen“ nach Zustellung des Abschiebungsbescheides durch die Vollzugsbehörde selbst durch diese Regelung unterbunden, da in solchen Fällen die Wochenfrist nicht gewahrt wäre.

Im Allgemeinen kann Dublin III der auch im Stockholmer-Programm festgelegten Forderung nach einer gerechten und solidarischen Lastenverteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten¹⁵ aber nicht gerecht werden. Weiterhin bleibt die prinzipielle Zuständigkeit bei dem Staat, in dem der Erstantrag gestellt wurde. Andere Möglichkeiten einer gerechteren Lastenverteilung, wie bspw. das Prinzip der freien Wahlmöglichkeit („free choice“)¹⁶ oder eine quotenmäßige Verteilung, wie sie beispielsweise in Deutschland mit dem Königsteiner Schlüssel zur Lastenverteilung bei gemeinsamen Finanzierungen der deutschen Bundesländer existiert¹⁷ – und welcher mittlerweile auch zur Verteilung Asylsuchender auf die Bundesländer herangezogen wird (§ 45 AsylVfG) – wurden im Gesetzgebungsverfahren zwar diskutiert, scheiterten jedoch am Widerstand der Mitgliedstaaten. Es bleibt damit bei der unausgewogenen Lastenverteilung, die europäische Grenzländer wie Italien und Griechenland weit überdurchschnittlich belastet. Somit wird die Möglichkeit eines effektiveren und einzelfallgerechteren Asylverfahrens und, eng damit verbunden, die Hoffnung auf ausnahmslos menschenwürdige Bedingungen in den Aufnahmelagern vorerst wieder einmal hintangestellt werden müssen.

2. EURODAC-Verordnung

Ergänzend zu den Dublin-Änderungen wurde auch die EUODAC-Verordnung, welche die Rechtsgrundlagen für die umfassende Aufnahme der Fingerabdrücke von Flüchtlingen in die EUODAC-Datenbank darstellt, geändert. Diese soll eine spätere Zuordnung des Asylsuchenden zu dem erstaufnehmenden Staat vereinfachen. Durch die Änderungen können nun auch die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten und Europol zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten auf die Datenbank zugreifen. Ob diese weitreichenden Zugriffsrechte jedoch noch vom Ziel des GEAS und damit von der Kompetenzgrundlage für die Regelung von Asylfragen gedeckt sind, ist im Hinblick auf das System der begrenzten Einzelmächtigung kritisch zu betrachten. So stellt die Verwendung doch vielmehr eine gemeinsame Strafverfolgungspolitik dar, die in dieser Form weder verhältnismäßig, noch unter dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu vertreten ist, da keine Gründe angeführt werden, warum diese Erfassung nicht für andere gesellschaftliche Gruppen gelten sollte.¹⁸

3. Neufassung der Aufnahme- und der Asylverfahrensrichtlinie mit Umsetzungsfrist 20.7.2015

Die Aufnahmeleitlinie regelt die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende. Auch in ihrer Neufassung hält sie an der Möglichkeit fest, die Bewegungsfreiheit Asylsuchender einzuschränken (Art. 7). Hiervon wurde in Deutschland im Rahmen der Residenzpflicht mit §§ 56 ff. AsylVfG und der Strafbewehrung in §§ 85 f. AsylVfG ausgiebig Gebrauch gemacht. Art. 8 der Aufnahmeleitlinie regelt nunmehr die Haftgründe für Asylsuchende. Allerdings werden diese auf Grund ihrer weiten Fassung wohl in erster Linie dazu dienen, der Inhaftierung Asylsuchender eine rechtliche Grundlage zu geben, anstatt die Inhaftierungspraxis selbst zu ändern. Die Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist mit Art. 15 Abs. 1 von zuvor zwölf auf nun maximal neun Monate festgelegt worden, während die Möglichkeit einer Nachrangigkeitsprüfung (freie Stellen sind vorrangig an EU/EWR-Bürger und sich rechtmäßig aufhaltende Drittstaatsangehörige zu vergeben) in Abs. 2 UAbs. 2 beibehalten wird. Der Zugang zu materiellen Leistungen wurde auf Druck der Mitgliedstaaten, anders als noch im Kommissionsentwurf¹⁹, nicht an die Höhe der Sozialhilfeleistungen gekoppelt, sie müssen aber nach Art. 17 Abs. 2 einem „angemessenen Lebensstandard“ entsprechen.²⁰

13 EuGH, verb. Rs. C-411/10, C-493/10.

14 Pro Asyl, EU-Asyl-Paket: Neuregelungen der Asyl-Richtlinien und -Verordnungen, Juni 2013, S. 6 f., abrufbar unter http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/PRO_ASYL_EU_Asympaket_Wesentliche_AEnderungen_Juni_2013.pdf, zuletzt abgerufen am 9.2.2014.

15 Stockholmer Programm, ABl. 2010 Nr. C 115 S. 32, Punkt 6.2.2.

16 So im Memorandum: Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union, abrufbar unter <http://auslaender-asyl.dav.de/Dokumente/asylrecht/MemorandumDublinDeutsch.pdf> (Stand: 9.2.2014).

17 Dieser wird regelmäßig von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) erstellt, für 2014: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schlüssel-2014.pdf> (Stand: 9.2.2014).

18 Vgl. hierzu BRAK, Stellungnahme Nr. 47 November 2012, S. 2 f., abrufbar unter <http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2012/november/stellungnahme-der-brak-2012-47.pdf> (Stand: 9.2.2014).

19 KOM (2008) 815.

20 Vgl. hierzu auch BVerfG vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

Zentrale Streitpunkte im Rahmen der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie waren die Drittstaatenregelung sowie die Regelung über „sichere Herkunftsländer“. Nach der Drittstaatenregelung kann Asylsuchenden der Zugang zum Asylverfahren verwehrt werden, wenn diese über sichere Drittstaaten in das Unionsgebiet einreisen. Gemäß der Regelung über „sichere Herkunftsländer“, können Asylanträge von Bürgern aus listenmäßig bestimmten „sicheren“ Staaten abgelehnt werden. An diesen Regelungen wurde auch in der Neufassung der Richtlinie festgehalten. Insbesondere obliegt die Bestimmung eines Staates als sicherem Drittstaat weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. Art. 37 RL 2013/32/EU), wodurch eine einheitliche Anwendung dieses Instruments zu einer einfacheren Abschiebung innerhalb der Union führt und damit die Gleichbehandlung von Asylbewerbern gefährdet ist. Auch im Hinblick auf Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention ist diese Vorgehensweise kritisch zu bewerten, verbietet doch deren Non-refoulement-Gebot eine Zurückweisung des Flüchtlings entgegen einer herrschenden Bedrohungslage. Diese ist jedoch nicht von der abstrakten Situation im Herkunfts- oder Drittstaat, sondern vielmehr von der Bedrohung des Flüchtlings im Einzelfall abhängig.

4. Weitere Schritte

Bereits in den Jahren 2010 und 2011 wurden unter anderem mit der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie²¹, der Daueraufenthaltsrichtlinie²² und der Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen²³ wichtige Schritte des Asylpakets unternommen. Die Qualifikationsrichtlinie, die auch die für das Dublin-Verfahren einschlägigen Qualifikationsmerkmale für Flüchtlinge oder Personen, die internationalen Schutz benötigen enthält, wurde ebenso wie die Daueraufenthaltsrichtlinie bereits in deutsches Recht umgesetzt.²⁴

III. Fazit

Auch wenn mit den letzten Änderungen kleine Verbesserungen im GEAS erzielt wurden, ist es bis zur Erreichung eines tatsächlich „gemeinsamen“ Asylsystems noch ein weiter Weg. So müssten insbesondere die Probleme im Dubliner System eine weitergehendere Änderung erfahren, als dies durch Dublin III geschehen ist. Die Überlastung der grenznahen Mitgliedstaaten und die damit verbundenen immer schärferen Kontrollen müssen zum Zwecke eines menschenrechtskonformen Umgangs mit den Asylsuchenden durch ein solidarisches Aufnahmesystem abgemildert werden. Die Bekämpfung dieser Defizite und die Schaffung einer gerechten Lastenverteilung, sowie eine Anpassung der umstrittenen Drittstaatenregelung werden jedoch gerade

auch von Deutschland im Rat der Europäischen Union blockiert.²⁵ Auch die uneinheitlichen Standards zur Aufnahme von Flüchtlingen widersprechen der Idee einer chancengleichen und einzelfallgerechten Aufnahmesituation.

In den noch kommenden Versuchen der Anpassung des GEAS an die jeweiligen politischen Gegebenheiten sollte dabei in den notwendigerweise kontroversen Debatten eines nie außer Acht gelassen werden – „Wir sind alle Ausländer – fast überall“²⁶. Ziel einer europäischen Flüchtlingspolitik sollte darum neben einer größtmöglichen Einzelfallgerechtigkeit stets auch der frühestmögliche Ansatz zur Vermeidung hoher Flüchtlingsströme durch eine vorausschauende Außen- und Entwicklungspolitik sein.

21 RL 2011/95/EU, ABl. 2011 Nr. L 337 S. 9.

22 RL 2011/51/EU, ABl. 2011 Nr. L 132 S. 1.

23 VO (EU) 439/2010, ABl. 2010 Nr. L 132 S. 11.

24 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28.8.2013, BGBl. I, S. 3474; Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.8.2013, BGBl. I S. 3484.

25 Vgl. die Pressemitteilung des Rats der Europäischen Union vom 7./8.10.2010, PRES/10/262, S. 9.

26 Renner, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, Widmung.