

PRO ASYL

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

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 28.10.2020

Der »New Pact«: Neue Grenzverfahren, mehr Haft, keine Lösung alter Probleme

Überblick über die wichtigsten Aspekte des »New Pact on Migration and Asylum« aus rechtsstaatlicher, europarechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive

Am 23. September 2020 hat die Europäische Kommission mit ihrem »New Pact on Migration and Asylum« einen neuen Vorschlag für eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie die dazugehörigen Rechtsakte vorgestellt. PRO ASYL hat die Vorschläge analysiert und stellt die wichtigsten Aspekte der [Screening-Verordnung](#), der [Asylverfahrensverordnung](#), der [Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung](#) und der [Krisen-Verordnung](#) vor. In ihrem Zusammenspiel untergraben sie das Recht auf Asyl in Europa, welches in Art. 18 Grundrechte-Charta verankert ist.

Gemäß den Vorschlägen der Kommission würden alle Schutzsuchenden fünf bis zehn Tage für das Screening festgesetzt werden und als »nicht eingereist« gelten. Das Screening ist ungeeignet, um nicht offensichtliche Vulnerabilitäten zu erkennen. Alles was im Screening festgestellt wird, führt aber zu der wichtigen Entscheidung, welches Verfahren anschließt: Das normale Asylverfahren oder das Asylgrenzverfahren ohne Einreise. Das Asylgrenzverfahren ist für einige Fälle verpflichtend, u.a. wenn die Anerkennungsquote eines Herkunftslandes unter 20% liegt. Es steht den Mitgliedstaaten aber auch frei, das Grenzverfahren auf fast alle Asylsuchenden anzuwenden. Das Asylgrenzverfahren kann bis zu 12 Wochen (circa drei Monate) dauern, woran sich bei Ablehnung ein neues Abschiebungsgrenzverfahren anschließen würde, was ebenfalls 12 Wochen dauern kann. Während dieser gesamten Zeit sollen die Betroffenen als »nicht eingereist« gelten. Diese Fiktion der »Nicht-Einreise« wird sich nur mit Haft durchsetzen lassen und die Kommission bietet den Mitgliedstaaten hierfür auch explizit die Rechtsgrundlagen, u.a. im Vorschlag für die geänderte Aufnahmerichtlinie. Damit wären die Betroffenen für über 24 Wochen (circa sechs Monate) in großen Lagern an den Außengrenzen der EU festgesetzt und isoliert. Die notwendige rechtliche und soziale Unterstützung kann so nicht gewährleistet werden. Klagen gegen Entscheidungen im Grenzverfahren sollen zudem

keine aufschiebende Wirkung haben und auf eine Instanz beschränkt sein. Damit besteht die Gefahr, dass Verfolgung im Schnellverfahren nicht erkannt wird und die geflüchtete Person sich nicht effektiv gegen die Ablehnung wehren kann und abgeschoben wird.

Außerdem kann in den Grenzverfahren – aber auch in den regulären Asylverfahren – zunächst die Zulässigkeit des Asylantrags geprüft werden und ob der/die Schutzsuchende über einen »sicheren Drittstaat« eingereist ist. Die Kriterien für »sichere Drittstaaten« werden mit dem Entwurf für eine Asylverfahrensverordnung von 2016, der dem »New Pact« zugrunde liegt, herabgesenkt, u.a. soll die Durchreise als Verbindung genügen. Die Anwendung von Zulässigkeitsverfahren führt dazu, dass Schutzbedürftigen Asyl in Europa verweigert wird und die Aufnahme von Flüchtlingen den Nachbarstaaten von Kriegs- und Krisenländern überlassen wird. Eine Absenkung der Kriterien erhöht die Gefahr von völkerrechtswidrigen Abschiebungen von Flüchtlingen in Länder, in denen sie schutzlos sind und wo sie von Kettenabschiebungen ins Herkunftsland bedroht sind.

Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung hält am Zuständigkeitsregime der bisherigen Dublin-Verordnungen fest, insbesondere durch die Beibehaltung des »Ersteinreisepinzips« bleibt die Zuständigkeit bei Außengrenzstaaten wie Griechenland und Italien. Die Fristen werden deutlich gekürzt, was bestehende Probleme beim Familiennachzug verschärfen wird und wodurch auch Verbesserungen beim Familienbegriff wirkungslos sein würden. Denn innerhalb dieser verkürzten Fristen wird es kaum möglich sein, entsprechende Aufnahmegesuche zu stellen und Verwandtschaftsverhältnisse nachzuweisen. Der Rechtsschutz gegen das Zuständigkeitsregime wird zudem eingeschränkt. Die vorgeschlagenen Regelungen zu den Solidaritätsmaßnahmen, die bei »Migrationsdruck« und bei Ausschiffung nach Seenotrettung die Außengrenzstaaten entlasten sollen, sind kompliziert und nicht realitätstauglich. Die Kommission will den Mitgliedstaaten eine breite Palette an Maßnahmen geben. Das kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass es für Länder wie Griechenland oder Italien keine Garantie einer effektiven Solidarität gibt. In einem Jahr werden mehr Umverteilungsplätze angeboten, im anderen Jahr wollen alle nur noch »Abschiebe-Patenschaften« übernehmen. Jedes Jahr würde ein unwürdiges Verhandeln über Schutzbedürftige stattfinden.

Durch die Krisen-Verordnung werden außerdem Möglichkeiten eröffnet, erheblich von wichtigen Standards abzuweichen. Der mit der Krisen-Verordnung vorgeschlagene »sofortige Schutz« erscheint praktikabler als die bisher nie zur Anwendung gekommene Regelung des sogenannten »Vorübergehenden Schutzes bei einem Massenzustrom von Vertriebenen« (2001/55/EG), doch wäre bei klarer Verfolgungslage im Herkunftsland ein direkter voller Flüchtlingsschutz angebracht und sinnvoller.

Im Folgenden werden diese kritischen Punkte bezüglich der unterschiedlichen Verordnungen aufgelistet und kurz erläutert.

VORSCHLAG FÜR EINE SCREENING-VERORDNUNG (2020/0278 (COD))

Im Screening sollen allen Personen, die irregulär einreisen oder nach Seenotrettung ausgeschifft werden, identifiziert werden und Gesundheits- und Sicherheitschecks unterzogen werden. Dies ist bereits jetzt im europäischen Asylrecht vorgesehen, eine extra Verordnung ist also nicht notwendig. Die Ausgestaltung des Screenings bringt jedoch für die Betroffenen erhebliche Nachteile mit sich. Neben der zu erwartenden Freiheitsbeschränkung sind die Informationen, die während des

Screening gesammelt werden, entscheidend dafür, welchem Verfahren die Person anschließend zugeteilt wird und können im Asylverfahren gegen sie verwendet werden. Rechtsmittel gegen die entscheidende Zuteilung sind nicht vorgesehen.

- **Mangel an Informationen** (Art. 8): Das Screening würde den ersten Kontakt von Asylsuchenden mit europäischen Behörden bedeuten. Dies wäre ein geeigneter Moment, um Betroffene umfänglich und unabhängig zu informieren. Informationen sollen aber in der Regel nur schriftlich erteilt werden. Aus der Praxis ist bekannt, dass dies nicht ausreicht.
- **Ungenügende Vulnerabilitätsprüfung** (Art. 9 Abs. 2): Es soll nur »falls relevant« geprüft werden, ob sich Personen in einer schutzbedürftigen Lage befinden, Opfer von Folter sind oder besondere Aufnahmebedürfnisse im Sinne der Aufnahmerichtlinie haben. Eine Prüfung von Vulnerabilität müsste aber verpflichtend sein, insbesondere da sie zum Ausschluss vom Grenzverfahren führen kann. Es ist aber auch davon auszugehen, dass innerhalb des kurzen Zeitraums Vulnerabilitäten, die nicht direkt erkennbar sind, gar nicht festgestellt werden.
- **Fiktion der Nicht-Einreise** (Art. 4 i.V.m. Art. 6 Abs. 3): Das Screening-Verfahren soll in der Regel fünf Tage und in Ausnahmefällen zehn Tage dauern. Währenddessen gelten die betroffenen Personen als nicht eingereist. Damit werden in der Praxis eine erhebliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit und die Unterbringung unter Haftbedingungen für alle Asylsuchenden einhergehen.
- **Weitergabe an Informationen über das De-Briefing-Formblatt** (Art. 13): Informationen, die im Rahmen des Screening-Verfahrens erhoben werden, können über das De-Briefing-Formblatt in das eigentliche Asylverfahren gelangen. Dies betrifft bspw. die Durchreise durch Staaten, die als »sichere Drittstaaten« betrachtet werden – und damit die Einstufung des Asylantrags als unzulässig. Außerdem sollen Hinweise, die für eine Weiterleitung in das Grenzverfahren oder ein beschleunigtes Verfahren sprechen, weitergegeben werden (Art. 14 Abs. 2). Aus dem deutschen Flughafenverfahren ist bekannt, dass wichtige Aussagen erst gegenüber der Asylbehörde getroffen werden und nicht schon gegenüber der Bundespolizei. Dies wird dann aber als gesteigertes Vortragen und als unglaubwürdig bewertet.
- **Schwacher Monitoring-Mechanismus** (Art. 7): Der unabhängige Monitoring-Mechanismus ist zu schwach, um insbesondere wirksam Verstöße gegen das Non-Refoulement-Gebot untersuchen zu können (z. B. sogenannte Push-Backs). Hierfür würde sich die Verankerung eines stärkeren Mechanismus z. B. im Schengener Grenzkodex besser anbieten, da dieser die Grenzkontrollen regelt. Zudem sollten [bestehende Monitoring-Einrichtungen gestärkt](#) und entsprechend eingebunden werden und eine individuelle Beschwerdemöglichkeit vorgesehen werden, um effektiv Grundrechte zu schützen.

GEÄNDERTER VORSCHLAG FÜR EINE ASYLVERFAHRENSVERORDNUNG (2016/0224 (COD))

Mit dem »New Pact« ändert die Kommission den Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung (AsylverfahrensVO) von [2016](#) dahingehend, dass das Asylgrenzverfahren stark ausgeweitet wird sowie ein neues Abschiebungsgrenzverfahren vorgeschlagen wird. Abgesehen von diesen Änderungen bleibt der Vorschlag von 2016 bestehen und umfasst damit weiterhin die problematische Absenkung der Kriterien für »sichere Drittstaaten« und »sichere Herkunftsstaaten«.

Zu Asylgrenz- und Abschiebungsgrenzverfahren (Art. 41, Art. 41a):

- **Verpflichtende und optionale Anwendung des Asylgrenzverfahrens** (Art. 41 Abs. 1, Abs. 3): Der Vorschlag sieht eine verpflichtende Anwendung von Grenzverfahren u.a. für Personen vor, bei denen die Anerkennungsquote des Herkunftslands europaweit unter [20%](#) liegt (Art. 41 Abs. 3, 40 Abs. 1 lit. i). Diese Grenze von 20% ist willkürlich gezogen. Das Herkunftsland ist kein Indiz gegen eine individuelle Verfolgung. Aus Ländern, die unter dieser Quote liegen, kommen komplexe Fälle, die eine genaue und keine beschleunigte Betrachtung brauchen, wie bei verfolgten religiösen Minderheiten (z.B. Christen) aus Pakistan oder bei frauenspezifischer Verfolgung bei Nigeria (z.B. Zwangsprostitution oder Genitalverstümmelung). Auch Personen denen vorgeworfen wird, Dokumente nicht vorzulegen oder falsche Angaben zu machen, müssen ins Grenzverfahren (Art. 41 Abs. 3, Art. 40 Abs. 1 lit. c). Mitgliedstaaten können zudem entscheiden, dass Grenzverfahren auf de facto fast alle Asylsuchenden auszuweiten (Art. 41 Abs. 1). Damit droht das Grenzverfahren in manchen Mitgliedstaaten zum Standardverfahren zu werden. Im Grenzverfahren können die Unzulässigkeit oder beschleunigt die Begründetheit des Asylantrages geprüft werden (Art. 41 Abs. 2).
- **Kinder über 12 Jahre im Grenzverfahren** (Art. 41 Abs. 5): Vom Asylgrenzverfahren sind explizit unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Minderjährige unter 12 Jahren samt ihren Familien ausgenommen. Damit würden aber Kinder über 12 Jahre und ihre Familien dem ausgeweiteten Grenzverfahren zugeordnet werden, obwohl diese – insbesondere aufgrund der zu erwartenden Haftbedingungen – nicht kindgerecht ausgestaltet werden können und nach der Kinderrechtskonvention alle unter 18-Jährigen als Kinder zu sehen sind.
- **Fiktion der Nicht-Einreise** (Art. 41 Abs. 6, Art. 41a Abs. 1): Während beider Grenzverfahren sollen die Betroffenen als »nicht eingereist« gelten. Gemäß Art. 8 Abs. 3 lit. d des [Vorschlags für eine Änderung der Aufnahmerichtlinie von 2016](#), der Teil des gesamten Pakts ist, ist die Durchführung des Asylgrenzverfahrens zur Prüfung der Einreise explizit als Haftgrund aufgeführt. Wer während des Asylgrenzverfahrens inhaftiert wurde, kann auch für das Abschiebungsgrenzverfahren in Haft bleiben (Art. 41a Abs. 5). Es ist also davon auszugehen, dass die betroffenen Menschen für die fünf bis zehn Tage des Screenings und die insgesamt 24 Wochen der Grenzverfahren, also rund ein halbes Jahr, inhaftiert werden. Anders wäre die »Nicht-Einreise« auch nicht durchzusetzen. Ohne Bewegungsfreiheit können die Betroffenen sich nicht selbstständig notwendige Unterstützung suchen und sich informieren. Auch ist der Zugang für NGOs und Rechtsanwält*innen ohne bestehendes Mandat zu ihnen nicht gewährleistet. Faire Verfahren sind so nicht möglich.
- **Eingeschränkter Rechtsschutz** (Art. 53 Abs. 9, Art. 54 Abs. 3a): Der Rechtsschutz gegen Entscheidungen, die im Grenzverfahren getroffen werden, soll auf eine Instanz verkürzt werden und die Klagen keine aufschiebende Wirkung haben. Dies erhöht die Gefahr, dass falsche Entscheidungen – die unter Zeitdruck im beschleunigten Verfahren entstanden sind und während dem die Betroffenen an der Außengrenze isoliert sind – nicht korrigiert werden oder es schon vor einer Gerichtsentscheidung zur Abschiebung in den Verfolgerstaat kommt.
- **Verlängerung des Grenzverfahrens** (Art. 41 Abs. 11, Art. 41a Abs. 2): Bislang erlaubt die Asylverfahrensrichtlinie Grenzverfahren nur für vier Wochen, dies will die EU Kommission auf 12 Wochen verdreifachen. Auch das Abschiebungsgrenzverfahren soll 12 Wochen dauern können. Bei einer Krise kann mit der neuen Krisen-Verordnung (s.u.) die Dauer um je acht Wochen verlängert werden.

- **Abschiebungsgrenzverfahren** (Art. 41a): Es soll ein neues Abschiebungsgrenzverfahren geben. Die Idee wurde als erstes mit den Vorschlägen für eine [neue Rückführungsrichtlinie \(COM\(2018\) 634\)](#) gemacht. Durch dieses neue Grenzverfahren wird es ermöglicht, alle Personen, die im Asylgrenzverfahren abgelehnt wurden, weiterhin festzuhalten, ohne dass die Anforderungen an eine Abschiebungshaft erfüllt sein müssen. Die Abschiebungshaft – [erweitert gemäß den Vorschlägen für eine neue Rückführungsrichtlinie](#) – kann sich direkt anschließen. Die Abschiebungshaft kann dann bis zu 18 Monaten dauern (Art. 18 Abs. 6 neue Rückführungsrichtlinie), womit im Extremfall die Person zwei Jahre lang von Freiheitsbeschränkung und –entziehung betroffen wäre (sollte im Abschiebungsgrenzverfahren explizit Haft angeordnet werden, so soll diese Haftzeit auf die Abschiebungshaftdauer angerechnet werden, Art. 41a Abs. 7).

Zum Konzept des »sicheren Drittstaats« (Art. 45)

- **Obligatorische Anwendung des Konzepts des »sicheren Drittstaats«**: Anders als nach Art. 38 der aktuell geltenden Asylverfahrensrichtlinie soll die Anwendung des Konzepts des »sicheren Drittstaates« nach der geplanten Asylverfahrensverordnung künftig nicht mehr fakultativ sondern obligatorisch sein, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind und eine nationale oder europäische Einstufung des Landes vorliegt oder nur für den Einzelfall (Art. 45 Abs. 1 und 2).
- **Herabsenkung des Schutzniveaus**: Für die Einordnung als sicherer Drittstaat soll – anders als nach Art. 38 Abs. 1 lit. e) der Asylverfahrensrichtlinie – nicht mehr zwingend erforderlich sein, dass in dem betreffenden Staat die Möglichkeit zur Erlangung von Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) besteht, sondern es soll bereits »ausreichender Schutz« genügen (Art. 45 Abs. 1 lit. e). Offenkundig hat die Kommission hierbei die Türkei im Blick, welche die GFK nur mit einem geographischen Vorbehalt ratifiziert hat. Flüchtlinge, die nicht aus Europa stammen, können sich deswegen nicht auf sie berufen.
- **Durchreise durch den Drittstaat ausreichend**: Künftig soll als Verbindung zwischen Antragsteller*in und Drittstaat, aufgrund derer »es sinnvoll wäre, dass diese Person sich in diesen Staat begibt«, der Transit durch diesen Drittstaat (also die Durchreise), der sich geografisch in der Nähe des Herkunftslandes befindet, ausreichen (Art. 45 Abs. 3 lit. a).

Zum Konzept des »sicheren Herkunftsstaats« (Art. 47)

- **Herabsenkung des Schutzniveaus**: Bislang ist für die Einstufung als »sicherer Herkunftsstaat« Voraussetzung, dass dort »generell und durchgängig« keine die Flüchtlingseigenschaft begründende Verfolgung oder subsidiären Schutz begründende Gefahren drohen. Nach dem Entwurf für eine Asylverfahrensverordnung soll das Adjektiv »durchgängig« gestrichen werden und damit die zeitliche, für eine gewisse dauerhafte Stabilität sprechende, Komponente entfallen (Art. 47 Abs. 1).

VORSCHLAG FÜR EINE ASYL- UND MIGRATIONSMANAGEMENT-VERORDNUNG (2020/0297 (COD))

Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO) soll die Dublin-III-VO ersetzen. Das Grundprinzip der Dublin-VO, die Zuständigkeit des Ersteinreisestaats, wenn nicht z.B. Familienmitglieder in einem anderen Mitgliedstaat sind, bleibt erhalten. Solidaritätsmaßnahmen sind bei »Migrationsdruck« und bei Ausschiffung nach Seenotrettung vorgesehen. Hierfür haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Asylsuchende oder anerkannte Schutzberechtigte aufzunehmen, mit personellen/technischen Ressourcen zu helfen oder sogenannte »Abschiebe-Patenschaften« zu übernehmen.

Zu den Zuständigkeitsregeln

- **Beibehaltung des Ersteinreisekriteriums** (Art. 8 Abs. 2, Art. 21): Durch den Vorschlag bleibt die primäre Verantwortung für Asylverfahren in der EU bei Außengrenzstaaten wie Griechenland und Italien. Damit bleibt ein strukturelles Ungleichgewicht bei der Verantwortung für Schutzsuchende in Europa.
- **Verbesserung beim Familienbegriff** (Art. 2 lit. g): Der Familienbegriff wird auf Familien ausgeweitet, die auf der Flucht entstanden sind (aktuell ist dieser auf Familien limitiert, die schon im Herkunftsland bestanden haben) und soll auch Geschwister umfassen. Dieser Verbesserungen drohen jedoch aufgrund der kürzeren Fristen und dem mangelnden Rechtsschutz (s.u.) leer zu laufen.
- **Abschluss als neues Zuständigkeitskriterium** (Art. 20): Wenn eine asylsuchende Person einen Abschluss oder andere Qualifikation in einem Mitgliedstaat erworben hat, so ist dieser Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig. Dies ist ein sinnvoller Schritt, um Bezüge von Asylsuchenden zu bestimmten Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Allerdings wird es sich in der Praxis voraussichtlich nur um wenige Fälle handeln.
- **Kürzere Fristen für Familienzusammenführung** (Art. 29, Art. 30): Die Frist, um ein Aufnahmegesuch zu stellen, wird um einen Monat auf zwei Monate verkürzt. Anstatt zwei Monate hätte der angefragte Staat künftig nur einen Monat, um zu antworten (siehe Anhang I). Aufnahmegesuche betreffen primär Familienzusammenführungen. Schon jetzt wird Familienzusammenführung immer wieder dadurch verhindert, dass die Mitgliedstaaten die Frist zur Stellung eines Aufnahmegesuchs nicht einhalten. Für unbegleitete Minderjährige schlägt die Kommission eine explizite Ausnahme von dem Fristenfordernis vor (Art. 29 Abs. 1). Diese sinnvolle Regelung sollte für Familienzusammenführung generell gelten.
- **Wiederaufnahmenotifikation** (Art. 31): Zukünftig soll anstatt eines Wiederaufnahmegesuchs eine Wiederaufnahmenotifikation verschickt werden. Die Frist hierfür wird von zwei Monaten auf zwei Wochen verkürzt. Auf die Notifikation ist innerhalb einer Woche zu antworten. Geschieht dies nicht, kommt dies einer Bestätigung der Notifikation gleich, die zur Möglichkeit der Überstellung in den benachrichtigten Staat führt (siehe Anhang I). Hierbei handelt es sich in der Regel um Ersteinreisestaaten wie Griechenland oder Italien, in denen seit Jahren Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge miserablen Bedingungen ausgesetzt sind. Ob die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung nach Rückkehr durch Obdachlosigkeit und Verelendung bei dieser Schnell-Entscheidung noch ausreichend geprüft wird, ist mehr als fraglich. Die neue Verordnung würde nicht nur Asylsuchende betreffen,

sondern auch anerkannt Schutzberechtigte und Resettlement-Flüchtlinge (Art. 26 Abs. 1 lit. c und d).

- **Eingeschränkter Rechtsschutz** (Art. 33): Die Rechtsschutzmöglichkeiten werden durch den Entwurf deutlich eingeschränkt und notwendige Verbesserungen bleiben aus. Die Klage kann laut dem Entwurf bei Aufnahmegesuchen nur die Einhaltung der Regeln zur Familienzusammenführung betreffen, aber nicht die der humanitären Klausel (vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 25 Abs. 2) – obwohl bei dieser Gerichte in Deutschland häufig eine Ermessensreduzierung auf Null z. B. bei verfristeten Familiennachzugsfällen feststellen. Als menschenrechtliches Minimum bleibt für die Wiederaufnahmenotifikation die Überprüfung, ob eine Überstellung gegen Art. 4 der EU-Grundrechtecharta (Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung) verstoßen würde – die Überprüfung anderer Menschenrechtsverletzungen, z. B. des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren, sollen damit ausgeklammert werden (Art. 33 Abs. 1 lit. a). Klagen bei Ablauf der Überstellungsfrist sind nicht vorgesehen. Lässt der Staat die Überstellungsfrist verstreichen, kann die betroffene Person also nicht dagegen vorgehen. Bezüglich der Dublin-III-VO hat der EuGH zur Verwirklichung von Art. 47 GR-Charta (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) und für den reibungslosen Ablauf des Dublin-Systems ein eben solches Recht den Betroffenen zuerkannt ([Shiri, 2017, Rn. 44](#)). Die vorgesehenen Einschränkungen sollten gestrichen werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass sich Klagen auf die Zuständigkeitsentscheidung per se richten können und dass sie nicht auf die Überstellungsentscheidung limitiert sind, um restriktive Auslegungen zu vermeiden.
- **Vereinfachung der Dublin-Haft** (Art. 34): Anstatt einer »erheblichen Fluchtgefahr« soll zukünftig einfache Fluchtgefahr zur Inhaftnahme zur Überstellung ausreichen, um diese zu vereinfachen.
- **Dublin-Rücküberstellung von unbegleiteten Minderjährigen** (Art. 15 Abs. 5): Obwohl der EuGH 2013 im Urteil [M.A. \(Rn. 55 ff.\)](#) festgestellt hat, dass ein Rücküberstellen von unbegleiteten Minderjährigen als besonders vulnerable Gruppe in den Ersteinreisestaat dem Kindeswohl widerspricht, sieht der Vorschlag genau dies vor, wenn es keine Familienangehörigen in der EU gibt. Dadurch wird der Zugang von Minderjährigen zum Asylverfahren verzögert.
- **Scharfe Sanktionen bei Sekundärmigration**: Wenn eine Person sich in einen nicht für sie zuständigen Mitgliedstaat begibt, soll sie dort weitestgehend von Sozialleistungen ausgeschlossen werden (Art. 10 Abs. 1 AMM-VO, Art. 17a [Vorschlag für eine Änderung der Aufnahmerichtlinie von 2016](#)). Dies stößt in Deutschland auf massive verfassungsrechtliche Bedenken, hat das [BVerfG 2012](#) doch formuliert: »Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«. Die neue Aufnahmerichtlinie erweitert zudem die Residenzpflicht für Asylsuchende, die sich nicht im zuständigen Mitgliedstaat aufhalten oder die nach einem Dublin-Verfahren zurücküberstellt wurden. Bei Nichtbefolgung kann Haft angeordnet werden (Art. 7 Abs. 2 lit. c und d, Art. 8 Abs. 3 lit. c).

Zum Solidaritätsmechanismus

- **Komplizierter Solidaritätsmechanismus**: Die Verordnung sieht Solidaritätsmaßnahmen bei »Migrationsdruck« und bei Ausschiffung von aus Seenot geretteten Personen vor (Art. 45 Abs. 1). Die Kommission will jedes Jahr einen Migration Management Report veröffentlichen, in dem sie das Migrationsgeschehen prognostiziert und den Bedarf für Unterstützung der

betroffenen Mitgliedstaaten feststellt (Art. 47 ff.). Danach sollen die Mitgliedstaaten festlegen, welche Solidaritätsmaßnahmen sie anbieten: Umverteilung von Asylsuchenden, die nicht dem Grenzverfahren zugeteilt wurden, oder Anerkannten, Abschiebe-Patenschaften oder Unterstützung beim Kapazitätsaufbau (Art. 45 Abs. 1). Die Zusagen werden von der Kommission in einem verbindlichen Rechtsakt festgehalten. Dadurch würde jedes Jahr ein politischer Aushandlungsprozess über die menschenrechtlich gebotene Aufnahme von Schutzsuchenden stattfinden, der immer wieder Rechtspopulist*innen die Chance gibt, sich gegenüber ihren Wähler*innen zu profilieren.

- **Abschiebe-Patenschaften** (Art. 55): Eine der Solidaritätsmaßnahmen sind sogenannte Abschiebe-Patenschaften, im Rahmen derer ein Mitgliedstaat die Abschiebung von bestimmten Personen u.a. durch Rückkehrberatung oder durch die Organisation von Abschiebeflügen forcieren soll. Ist dies innerhalb von acht Monaten nicht erfolgreich, dann muss der Mitgliedstaat die Person ins eigene Land holen. Damit würden die Betroffenen ausgerechnet in Länder gebracht werden, deren Regierung zum Teil aus rassistischen Motiven sich einer Aufnahme von geflüchteten Menschen verweigern.

Zur Änderung der Daueraufenthaltsrichtlinie ([2003/109/EC](#))

- **Kürzerer Aufenthalt notwendig** (Art. 4): Anstatt fünf Jahre sollen für international Schutzberechtigte zukünftig drei Jahre rechtmäßiger Aufenthalt ausreichen, um eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU zu bekommen. Dieser erleichtert die Freizügigkeit in der EU. Die Gewährung von Freizügigkeit nach der Anerkennung kann eine größere Akzeptanz für den Verbleib im zuständigen Mitgliedstaat bewirken, als dies der Entzug von Aufnahme- und Sozialleistungen und andere Sanktionen können. Die Kürzung ist daher ein richtiger Schritt, besser wäre aber ein Freizügigkeitsrecht direkt nach Anerkennung als international Schutzberechtigt.

VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG ZUM UMGANG MIT KRISEN UND »HÖHERER GEWALT« (2020/0277 (COD))

Mit dieser Krisen-Verordnung wird erlaubt im Falle von Krisen (»außergewöhnliche Situation von Massenzustrom von Drittstaatlern, die gemessen an Bevölkerungszahl und BIP das Asyl-, Aufnahme- und Rückführungssystem des Mitgliedstaats funktionsuntüchtig werden lässt und dies gravierende Auswirkungen auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem hätte«, Art. 1 Abs. 2 lit. a) oder bei »höherer Gewalt« von Vorschriften der anderen Verordnungen abzuweichen. »Höhere Gewalt« wird nicht genauer definiert, aber im Erklärteil wird der Vergleich zur Corona-Pandemie gezogen (S. 4).

- **Ausweitung der Grenzverfahren:** Im Fall einer Krise dürfen die Mitgliedstaaten nach Zustimmung der Kommission (Art. 3) die Grenzverfahren massiv ausweiten. Zum einen kann der Umfang des Asylgrenzverfahrens ausgeweitet werden, indem dieses auf Antragsteller*innen aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von bis zu 75% angewendet wird; zum anderen kann die Dauer des Grenzverfahrens um acht Wochen auf 20 Wochen verlängert werden (Art. 4). Auch das Abschiebungsgrenzverfahren kann um acht Wochen verlängert werden und die expliziten Inhaftierungsmöglichkeiten werden ausgeweitet (Art. 5 Krisen-VO). Damit können Schutzsuchende während einer »Krise« über neun Monate (10

Tage für das Screening + 20 Wochen Asylgrenzverfahren + 20 Wochen Abschiebungsgrenzverfahren, siehe Anhang II) an der Grenze festgehalten werden. Diese Ausnahmeregelung ist direkt für sechs Monate gültig und kann auf bis zu ein Jahr verlängert werden (Art. 3 Abs. 4).

- **Verzögerung der Registrierung:** Den Mitgliedstaaten wird erlaubt, in Abweichung von den Vorgaben der vorgeschlagenen AsylverfahrensVO, die eine Registrierung innerhalb von längstens zehn Tagen vorsieht, sich in einer Krise bis zu vier Wochen für die Registrierung von Asylsuchenden Zeit zu nehmen (Art. 6, siehe Anhang II). Diese Sonderregelung gilt für zunächst vier Wochen und kann zweimal verlängert werden, also über insgesamt 12 Wochen angewendet werden (Art. 3 Abs. 5). Auch im Falle von »höherer Gewalt« wird eine Verlängerung der Registrierungszeit auf vier Wochen ermöglicht (Art. 7). Dieser Vorschlag ist eindeutig auf das [europarechtswidrige Vorgehen Griechenlands im März 2020](#) zurückzuführen, in dem die griechische Regierung für einen Monat keine Asylanträge mehr registrierte und die schutzsuchenden Menschen, darunter auch höchst vulnerable Gruppen wie unbegleitete Minderjährige, u.a. auf einem Kriegsschiff und dann im Haftlager Malakasa inhaftierte.
- **Verlängerung der Zuständigkeitsfristen:** Bei »höherer Gewalt«, die es dem Mitgliedstaat unmöglich macht, sich an die regulären Fristen für Aufnahmegesuche und –antworten bzw. Wiederaufnahmenotifikationen zu halten, werden diese je verdoppelt. Auch die Überstellungsfrist wird bei Unmöglichkeit der Überstellung wegen »höherer Gewalt« von sechs Monaten auf ein Jahr verdoppelt. Erst nach diesem Jahr geht die Zuständigkeit auf den Mitgliedstaat über, in dem sich der/die Asylsuchende aktuell aufhält (Art. 8). Damit wird der Zugang zum Asylverfahren stark verzögert.
- **Neuer »sofortiger Schutz« (Art. 10):** Im Fall einer Krise im Sinne der Verordnung sollen Mitgliedstaaten einen »sofortigen Schutz« erteilen und das Asylverfahren währenddessen unterbrechen können. Dies ist für Asylsuchende aus Herkunftsstaaten möglich, in denen es ein hohes Risiko willkürlicher Gewalt gibt bzw. in besonderen Fällen bei bewaffneten Konflikten. Ob dies der Fall ist und für wie lange dieser Status erteilt werden kann, bestimmt die Kommission. Die Personen mit »sofortigem Schutz« sollen die gleichen Rechte wie Personen mit subsidiärem Schutz erhalten. Sie gelten im Sinne der AMM-VO aber weiterhin als Asylsuchende (vgl. Art. 2 lit. c AMM-VO). Spätestens nach einem Jahr soll das Asylverfahren weitergeführt werden. Der Vorschlag scheint praktikabler als der »temporäre Schutz« der bisherigen »Massenzustrom-Richtlinie« (2001/55/EG), die nie in der Praxis angewendet wurde und die mit Art. 14 Krisen-VO aufgehoben werden würde. Da aber spätestens nach einem Jahr die Asylverfahren wieder aufgegriffen werden sollen, ist eine tatsächliche Entlastung des Asylsystems durch die Maßgabe fraglich. Das Vorgehen Deutschlands 2015/2016 im schriftlichen Verfahren bei z.B. syrischen Asylsuchenden direkt Flüchtlingsstatus zu erteilen, war effektiver. Im Rahmen der Widerrufsprüfungen wurden diese Entscheidungen [2019 zu 98% bestätigt, im ersten Halbjahr 2020 zu 95% bestätigt](#), was Gerüchte über vermeintlichen massenhaften Missbrauch dieser Regelung klar widerlegt. Im Fall einer sogenannten Massenflucht ist es angebracht, alle Mitglieder einer Gruppe als Flüchtlinge anzuerkennen. Als »prima facie«-Flüchtlinge, bei denen von berechtigten Fluchtgründen ausgegangen werden kann, hätten sie alle Rechte gemäß der GFK. Das umfasst auch das Recht auf Familienzusammenführung, welches subsidiär Schutzberechtigten in den meisten EU-Mitgliedsstaaten verweigert wird.

ANHANG I: Übersicht über die geänderten Fristen beim Zuständigkeitsregime

Fristen	Dublin-III-VO (604/2013)	Vorschlag für eine Asyl- und Migrationsmanagement-VO	Vorschlag für eine Krisen-VO
Aufnahmegesuch	3 Monate (Art. 21) Bei Eurodac-Treffer: 2 Monate	2 Monate (Art. 29) Bei Eurodac-Treffer: 1 Monat Bei UMF kann trotz Fristablauf AE gestellt werden	4 Monate (Art. 8 Abs. 1 lit. a)
Antwort auf Aufnahmegesuch	2 Monate (Art. 22) Keine Antwort = Zustimmung	1 Monat (Art. 30) Keine Antwort = Zustimmung	2 Monate (Art. 8 Abs. 1 lit. b)
Wiederaufnahmegesuch	Bei Eurodac-Treffer: 2 Monate Andere Beweismittel: 3 Monate (Art. 23) Betrifft Personen mit laufendem Asylverfahren, zurückgenommenen Antrag, abgelehntem Antrag (Art. 18)	Wiederaufnahme-notifikation Bei Eurodac-Treffer: 2 Wochen (Art. 31) Betrifft Antragsteller, International Schutzberechtigte, Resettlement-Flüchtling (Art. 26)	1 Monat (Art. 8 Abs. 1 lit. c)
Antwort auf Wiederaufnahmegesuch	Bei Eurodac-Treffer: 2 Wochen Ansonsten: 1 Monat (Art. 25) Keine Antwort = Zustimmung	1 Woche , um den Erhalt der Notifikation zu bestätigen Keine Antwort = Zustimmung	1 Monat (Art. 8 Abs. 1 lit. c)
Überstellungsfrist	6 Monate (Art. 29) Inhaftierung: 12 Monate Wenn „flüchtig“: 18 Monate	6 Monate (Art. 35) Inhaftierung: 12 Monate Wenn „flüchtig“: Überstellungsfrist läuft nach wiederauftauchen weiter	1 Jahr (Art. 8 Abs. 3)

ANHANG II: Übersicht über die geänderten Fristen bei Screening, Registrierung und Grenzverfahren

Fristen	Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU)	Vorschlag für eine Screening-Verordnung	Vorschlag für eine Krisen-VO
Screening	/	5 Tage (Art. 6 Abs. 3) Bei unverhältnismäßiger Anzahl an Drittstaatlern: 10 Tage (Art. 6 Abs. 3) Im Inland: 3 Tage (Art. 6 Abs. 5)	/

Fristen	Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU)	Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung	Vorschlag für eine Krisen-VO
Registrierung des Asylantrags	3 Arbeitstage (Art. 6 Abs. 1) Bei großer Zahl von Drittstaatsangehörigen: 10 Arbeitstage (Art. 6 Abs. 5)	3 Arbeitstage (Art. 27 Abs. 1) Bei großer Zahl von Drittstaatsangehörigen: 10 Arbeitstage (Art. 27 Abs. 3)	4 Wochen (Art. 6, Art. 7 Abs. 1)
Einreichung des Asylantrags	/	10 Arbeitstage (Art. 28 Abs. 1) Grenzverfahren: 5 Tage (Art. 41 Abs. 10) Bei großer Zahl von Drittstaatsangehörigen: 1 Monat (Art. 28 Abs. 3)	/
Grenzverfahren zur Durchführung des Asylverfahrens	4 Wochen , ansonsten Einreise (Art. 43 Abs. 2)	12 Wochen , ansonsten Einreise (Art. 41 Abs. 11)	20 Wochen , ansonsten Einreise (Art. 4 Abs. 1 lit. b)
Grenzverfahren zur Durchführung der Abschiebung	/	12 Wochen (Art. 41a Abs. 2)	20 Wochen (Art. 5 Abs. 1 lit. a)