

Stellungnahme der *AG Stopp GEAS Schleswig-Holstein*:

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems – welche Auswirkungen haben die geplanten Änderungen?

Einleitung

Bei den weltweiten Konflikten werden auch die Migrationszahlen in der Zukunft weiterhin ein zentrales Thema für Politik und Medien bleiben. Vermehrt wurde bereits von überlasteten Kommunen in Deutschland und Europa berichtet. Die zuständigen Behörden fordern eine Entlastung im Asylverfahren und in den Aufnahmeeinrichtungen. Ihre Argumentation: durch die steigende Anzahl gestellter Asylanträge, die letztlich ohne Erfolg bleiben, verzögere sich die Bearbeitung der Asylanträge von tatsächlich Schutzberechtigten¹; und durch die hohe Belegung in den Unterkünften sei eine menschenwürdige Unterbringung nicht mehr zu gewährleisten. Diese migrationskritischen Stimmen führen nicht nur zu schwindender Solidarität in der Gesellschaft, sondern fördern auch die Zunahme ausländerfeindlicher Ressentiments. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, soll das *Gemeinsame Europäische Asylsystem* (GEAS) reformiert werden. Die Europäische Kommission (Kommission) hat im September 2020 mit dem „*New Pact on Migration and Asylum*“ ein umfangreiches Reformpaket vorgelegt, mit dem sie im Wesentlichen eine neue Phase vor dem Asylverfahren einschleift.

Diese Ausarbeitung beschränkt sich auf die zentralen Veränderungen durch die geplante Asylverfahrensverordnung, bietet jedoch keine abschließende Vollständigkeit des Reformpaketes. Im Anschluss soll noch auf höchstproblematische Aspekte der geplanten Asyl- und Migrationsmanagementverordnung sowie der Krisen-Verordnung eingegangen werden. Ziel dieses Arbeitspapiers ist es, die maßgeblichen Reformbestrebungen inklusive ihrer Schwächen aufzuzeigen und die Bedeutung für die Betroffenen sowie die zu erwartenden Konsequenzen für die lokalen Kommunen darzustellen.

¹ Im Jahr 2020 lag die bereinigte Schutzquote mit 72 % auf einem hohen Niveau wie nie zuvor. Die bereinigte Schutzquote ist regelmäßig höher als die offizielle Schutzquote, da Letztere die formellen Verfahrenserledigungen wie bspw. Antragsrücknahme und sog. Dublin-Fälle mitberücksichtigt.

Inhalt

Einleitung.....	1
Von der Richtlinie zur Verordnung.....	2
Das Reformpaket.....	2
Asylverfahrensverordnung-Entwurf (AVV-E): Grenzverfahren ohne Rechtsstaatlichkeit	2
Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung-Entwurf (AMV-E): Mehr Kooperationen mit autokratischen Drittstaaten.....	10
Krisen-Verordnung-Entwurf (KV-E): Legalisierte Pushbacks	11

Von der Richtlinie zur Verordnung

Zunächst einmal zu einer unwesentlich erscheinenden Veränderung, die allerdings eine gewaltige Tragweite hat. Während früher von Richtlinien gesprochen wurde, die den Mitgliedstaaten lediglich eine inhaltliche Orientierung bieten sollten und daher ausreichend Spielraum überließen, wählt die Kommission das geplante Reformvorhaben die Verordnung. Verordnungen sind wie angeordnet umzusetzen und lassen den Mitgliedstaaten **keinen eigenen Spielraum** für abweichende Vorschriften. Dadurch wird einerseits eine Vereinheitlichung des Asylverfahrens in europäischen Mitgliedstaaten gefördert, andererseits wird damit das **deutsche Asylverfahrensrecht teilweise außer Kraft gesetzt**. Bisher geltende und im Verwaltungs(gerichts)verfahren üblichen Fristen sowie die für unseren Rechtsstaat essentiellen Verfahrensgarantien und Rechtsschutzmöglichkeiten verlieren dadurch an Geltung. Sie werden von den in den Verordnungen genannten Regelungen verdrängt.

Das Reformpaket

Die Kommission beabsichtigt mit ihren Reformvorhaben im Kern schnellere Rückführungen, indem im Grenzverfahren bereits jährlich bis zu 120.000 Asylanträge aussortiert und Abschiebungen erleichtert werden. Zugleich soll ein sogenannter Solidaritätsmechanismus eingeführt werden, mit dem eine gerechte Verantwortungsteilung innerhalb der Mitgliedstaaten einhergehen und die europäischen Außengrenzen gesichert werden sollen.

Im Einzelnen:

Asylverfahrensverordnung-Entwurf (AVV-E): Grenzverfahren ohne Rechtsstaatlichkeit

Die vor das eigentliche Asylverfahren eingeschobene Phase gliedert sich grob in drei Abschnitte: Das Screening-, das Grenz- und das ggf. sich anschließende Rückführverfahren. Im **Screening**-Verfahren wird neben der Identitätsfeststellung bereits selektiert, wer in das Grenzverfahren überführt wird. Ergibt die Prüfung im **Grenzverfahren** die Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des Asylantrags, wird für die Betroffenen das Rückführverfahren angeordnet und die **Abschiebung** vorbereitet². Sollte das Screening oder die Vorprüfung im Grenzverfahren für die Schutzsuchenden doch positiv verlaufen, dürfen sie ohne Umwege mit dem **regulären Asylverfahren** im zuständigen Mitgliedstaat beginnen.

Dieses Arbeitspapier hebt besonders die Problempunkte des Grenzverfahrens hervor, ohne

² Gem. Art. 35a AVV-E i. V. m. Art. 22 Rückführungsrichtlinie (COM/2018/634 final) werden die Betroffenen zu diesem Zweck an **den Außengrenzen für bis zu zwölf Wochen in Haft** genommen. Kann die Rückführung nicht innerhalb von dieser Zeit erfolgen, so richtet sich die weitere Inhaftierung nach Art. 18 derselben Richtlinie. Danach hat die Haftdauer „so kurz wie möglich“ zu sein. Wie lange diese Freiheitsentziehung von nicht verurteilten Schutzsuchenden dauern darf, wird nicht vorgegeben und stellt eine gravierende Lücke dar.

damit zugleich die Rechtskonformität der übrigen Verfahrensabschnitte zu behaupten.

Für wen gilt das Grenzverfahren?

Der Anwendungsbereich für das obligatorische Grenzverfahren wird in Art. 41b AVV-E geregelt. Danach **ist** das Grenzverfahren **durchzuführen**, wenn ein Antrag auf Asyl gestellt wurde und die schutzsuchende Person

- über ihre Identität getäuscht oder Identitätsdokumente vernichtet hat oder
- eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt oder
- einen schwerwiegenden Ausweisungsgrund erfüllt oder
- aus einem Staat mit einer geringen Anerkennungsquote von unter 20 % stammt.

Ausgenommen von diesem Verfahren sind gem. Art. 41 Abs. 5 AVV-E lediglich unbegleitete Minderjährige und Minderjährige unter 12 Jahren und ihre Familienangehörigen, sofern sie keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Gem. Art. 41 Abs. 9 AVV-E findet das Grenzverfahren zudem bei Schutzsuchenden mit besonderen Verfahrensbedürfnissen sowie im Falle von medizinischen Gründen keine Anwendung.

Es ist allerdings zu befürchten, dass in der Umsetzung auch viele unbegleitete Minderjährige das Grenzverfahren durchlaufen werden, da falsche Alterseinschätzungen sehr häufig sind. Viele unbegleitete Minderjährige geben auch ein höheres Alter an, aus Angst, von ihrer Fluchtgemeinschaft getrennt zu werden. Dies setzt diese besonders vulnerablen Jugendlichen der Gefahr von Übergriffen und Ausbeutung aus. Ein am Kindeswohl orientierter Schutz kann so nicht gewährleistet werden.

Das zuvor für Ausnahmefälle vorgesehene Grenzverfahren wird somit zur neuen Regel.

Darüber hinaus **kann** das Grenzverfahren gem. Art. 41 Abs. 1 lit. b AVV-E „nach einem Aufgriff im Zusammenhang mit einem unbefugten Überschreiten der Außengrenze“ zur Anwendung kommen. Unklar ist, ob durch diese Formulierung das Grenzverfahren nicht nur an den Außen-, sondern auch an den **Binnengrenzen** Anwendung finden soll. Dann könnten Schutzsuchende, die nach einer irregulären Einreise bspw. in Athen, Rom oder Berlin einen Antrag stellen, auch dem Grenzverfahren zugeführt werden, obwohl sie sich schon mitten in Europa befinden.

Mit diesen Veränderungen will die Kommission die „illegale Sekundärmigration“³ eindämmen und erhofft eine Entlastung der Behörden an den Außengrenzen. Tatsächlich bleibt aber das Gegenteil zu vermuten. Grenzverfahren waren bisher auch schon möglich; die Behörden hatten sich allerdings aus bestimmten Gründen ermessenskonform gegen die Durchführung entschieden. Die Etablierung eines nunmehr obligatorischen Grenzverfahrens **erhöht** die **Belastung für die bereits überforderten Behörden** ohne die Anzahl der ankommenden Schutzsuchenden auch nur ansatzweise zu beeinflussen. Gerade, weil **keine bedingungslose Ausnahme** für Anträge von unbegleiteten Minderjährige oder Familien mit Minderjährigen vorgesehen ist, ist mit einer deutlichen Mehrbelastung an den Außengrenzen zu rechnen. Zudem lässt sich auch mit den Erwägungsgründen nicht beantworten, woher die Altersgrenze von zwölf Jahren stammt. Sie muss daher als **willkürliche Einschränkung** bewertet werden. In diese Reihe lässt sich auch die entscheidende Anerkennungsquote einordnen. Diefür die Anerkennungsquote zugrundeliegende Statistiken orientieren sich an

³ Von Sekundärmigration spricht man, wenn Schutzsuchende in einem Mitgliedstaat einen Asylantrag stellen und anschließend, bspw. nach Deutschland weiterreisen. Sie reisen meist weiter, weil in den Unterbringungscentren im ersten Aufenthaltsstaat prekäre Bedingungen vorliegen, das Asylverfahren nur langsam vorangeht oder weil sie Verwandte und/oder Bekannte in einem anderen Mitgliedstaat haben. Da die Kommission mehrfache Asylanträge derselben Person verhindern möchte, erklärt sie die Weiterreise der Schutzsuchenden für illegal.

den EU-weiten, behördlichen Anerkennungszahlen und berücksichtigt nicht die Fehleranfälligkeit behördlicher Verfahren. Tatsächlich wurden beispielsweise im vorletzten Jahr 37 % der BAMF-Entscheidungen gerichtlich aufgehoben; sie waren also falsch. Ein Festhalten an den Anerkennungszahlen der Asylbehörden ist demnach nicht zu rechtfertigen. Im Ergebnis wird **Schutzsuchenden** ihr Recht auf **Zugang zum Asyl erschwert**, wenn nicht gar **im Falle einer Überleitung ins Rückführungsverfahren ausgehöhlt**. Diese Rechtsverletzung ist besonders schwerwiegend, weil sie selbst vor den Schwächsten keinen Halt macht.

Für **Betroffene** bedeutet dies deutlich **längere Wartezeiten** nach ihrer Ankunft, da sie zunächst das Screening und das Grenzverfahren durchlaufen müssen. Dadurch wird die eigentliche Prüfung des Asylantrags hinausgeschoben. Besonders für **vulnerable Gruppen** bedeutet dieses eingeschobene Grenzverfahren folglich nicht nur zusätzlicher **Leidensdruck**, sondern auch im Falle einer vorgezogenen Ablehnung im Grenzverfahren ein Verstoß gegen das nationale Abschiebungsverbot aus § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG. Dadurch steigt nicht nur für Schutzsuchende an der Außengrenze die Belastung durch das Grenzverfahren. Durch die **vage Formulierung** in Art. 41 Abs. 1 lit. b AVV-E müssen nunmehr auch Schutzsuchende im europäischen Inland befürchten, dem Grenzverfahren zugeleitet zu werden, wenn sie einen Antrag auf Asyl stellen. Ob die Kommission sich bewusst ist, dadurch für die Schutzsuchenden im Inland einen **Anreiz geschaffen** zu haben, sich nach einer unerlaubten Einreise **nicht bei einer Behörde zu melden**, ist genauso offen wie der von ihr gewählte Wortlaut.

Eine sofortige **Verbesserung** der Situation für die **Kommunen in Schleswig-Holstein** wird sich durch die Verpflichtung zur Durchführung des Grenzverfahrens an den Außengrenzen und die Ausweitung des Anwendungsbereiches für das Grenzverfahren jedoch **nicht einstellen**. Die hohen Belegungszahlen in den kommunalen Unterkünften werden nicht sofort niedriger, indem man lediglich den Zulauf verringert. Zwar könnten perspektivisch weniger Schutzsuchende in Schleswig-Holstein ankommen; die Aufnahmeeinrichtungen werden aber dennoch überfüllt bleiben, wenn nicht zugleich Maßnahmen zur schnelleren Integration auf dem Wohn-, Bildungs- und Arbeitsmarkt erfolgen. Um die kommunalen Aufnahmeeinrichtungen zu entlasten bedarf es daher mehr als eine Reduzierung des Zulaufs, es bedarf geeignete **sozialpolitische Maßnahmen**, die die Schutzsuchenden **zeitnah** und **nachhaltig** in die Gesellschaft vor Ort **integrieren**.⁴

Wo kommen die Schutzsuchenden während des Grenzverfahrens unter?

Personen, die dem Grenzverfahren unterliegen, ist die **Einreise** in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gem. Art. 3 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Screening-VO und Art. 41 Abs. 6, 41a Abs. 1 AVV-E **nicht gestattet**. Nur, wenn die Kapazitäten an der Außengrenze nicht genügen, ist ausnahmsweise eine Weiterreise ins Hoheitsgebiet erforderlich. In der Regel werden die Schutzsuchenden jedoch gem. Art. 41f AVV-E bestimmten **Unterbringungszentren** an der Außengrenze oder in Transitzonen zugewiesen. Ein Verlassen der Unterbringungszentren ist kaum möglich, da sie laut Kommissionsvorschlag als „**nicht eingereist**“⁵ gelten.

Diese Unterbringungszentren sind von Haftanstalten kaum abzugrenzen.

⁴ Solche Maßnahmen dürften nicht nur zielführender, sondern auch menschenrechtskonformer sein als das kürzlich beschlossene Gesetz zur Verbesserung der Rückführung. Auf dieses weiter einzugehen, würde allerdings den Umfang dieser Ausarbeitung sprengen und muss daher außer Betracht bleiben.

⁵ Diese Fiktion der Nicht-Einreise spielt auch noch im Zusammenhang mit der Krisen-Verordnung und den Änderungen zum Schengener Grenzkodex eine signifikante Rolle, die im weiteren Verlauf erläutert wird.

Insbesondere der EuGH⁶ sowie der EGMR⁷ haben diese haftähnlichen Bedingungen bspw. auf Lesbos mehrfach gerügt. Warum angesichts dieser Kritik die Kommission keine **Vorgaben zur menschenwürdigen Ausgestaltung** der Aufenthaltsbereiche verabschiedet, lässt sich nur vermuten. Würde sie es mit den Menschenrechten ernst nehmen, würde sie verpflichtende Standards für die medizinische Versorgung, die rechtliche Beratung und das seelische Wohl in der Verordnung verankern. Nach derzeitigem Stand unterscheiden sich diese Einrichtungen aber kaum von Haftanstalten. Im Gegensatz zu den Schutzsuchenden steht in Haftanstalten untergebrachten Verurteilten sogar ein Recht auf Besuch zu. Schutzsuchende, für die auch die **Unschuldsvermutung** gilt, werden also **gegenüber Verurteilte benachteiligt**.

Für die **Schutzsuchenden** wird die Ungewissheit und die fehlende Bewegungsfreiheit zu einer unerträglichen physischen und mentalen Last. Die Situation führt auch zu **Unverständnis** sowohl bei den Betroffenen als auch bei engagierten HelferInnen in der Gesellschaft. Es ist nicht ersichtlich, warum Schutzsuchende ihrer Freiheit weitestgehend beraubt werden, obwohl sie nur von ihrem Menschenrecht auf Asyl Gebrauch machen.

Insbesondere auf Sozial- und Migrationsberatungsstellen in **Schleswig-Holstein**, die sich um die körperliche und geistige Verfassung der im Grenzverfahren positiv beschiedenen oder der vom Grenzverfahren erspart gebliebenen Schutzsuchenden sorgen, kommt durch diese künstliche Verzögerung des Asylverfahrens noch mehr Arbeit zu. Der **Mangel an psychologischen Einrichtungen** und die schlechte **medizinische Versorgung** führt vielerorts bereits zur Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Dieses **Sprungbrett** werden insbesondere **Rechtspopulisten** zu ihren Gunsten auszunutzen wissen und sozial schutzbedürftige Gruppen gegeneinander ausspielen.

Das Grenzverfahren unterwandert somit das Grundrecht auf Asyl.

Was wird im Grenzverfahren eigentlich geprüft?

Dem Grenzverfahren kommt ausschließlich eine Filterfunktion zu, um die Anzahl gestellter Asylanträge zu reduzieren. Der Asylantrag selbst wird zunächst nicht inhaltlich geprüft. Die **Fluchtmotive** spielen demnach erstmal **keine Rolle**. Erst, wenn die Zulässigkeit festgestellt wird, beschäftigt sich die Behörde im Rahmen eines **beschleunigten Verfahrens** mit der **Begründetheit** des Antrags. Steht die **Unzulässigkeit oder Unbegründetheit** des Antrags fest, wird das **Abschiebungsgrenzverfahren** angeordnet.

Laut dem Bundesverwaltungsgericht umfasst Art. 16a GG eben auch den **Zugang zu einem fairen Asylverfahren**; ansonsten würde das Grundrecht ausgehöhlt und zu einer symbolischen Figur degradiert werden. Ein vorgeschaltetes Prüfverfahren mit dem Ziel der Aussiebung ist mit dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung somit nicht vereinbar. Statt Schutzsuchenden zu helfen wird nach Gründen gesucht, sie möglichst schnell und einfach an den Außengrenzen festzuhalten und auszusetzen. Schutzsuchende werden folglich in hilflose Notlagen alleine gelassen und sich selbst überlassen.⁸

Für **Betroffene** stellt dies einen massiven Einschnitt in ihr grundrechtlich verankertes Recht auf Asyl dar. **Ohne** eine garantiert **unabhängige** und **verständliche Rechtsberatung** werden sie im Anschluss an eine kräftezehrende Flucht dem Grenzverfahren zugeleitet und mit bürokratischen, undurchsichtigen Verfahrensfragen überfordert und schließlich von der

⁶ Urteil vom 14.5.2020 – C-924/19 und C-925/19; ebenso der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3-3000-136/22.

⁷ Urteil vom 25.6.1996 – 19776/92

⁸ Ob dies eine Strafbarkeit wegen Aussetzung nach § 221 StGB begründet, kann hier leider nicht erörtert werden.

Wahrnehmung ihrer Rechte abgehalten.

Der Trichter des Grenzverfahrens wird auch nicht zu einer unmittelbaren Entlastung vor Ort in den Kommunen beitragen. Hingegen wird er indirekt die Arbeit der Sozial- und Migrationsberatungsstellenserschweren, indem die **BeraterInnen keinen zeitnahen Zugang zu den Akten** aus dem Grenzverfahren inkl. etwaiger Gesprächsprotokolle erhalten werden. Diejenigen, die nicht das Grenzverfahren durchlaufen mussten als auch diejenigen, die nach dem Grenzverfahren das reguläre Asylverfahren anstrengen, und nun einen Antrag auf Asyl stellen wollen, haben jedoch an der Außengrenze bereits Erklärungen abgegeben, die in das Asylverfahren miteinbezogen werden. Für die Beraterinnen bleibt jedoch ungewiss, ob ggf. im Grenzverfahren geschilderte **Sachverhalte lückenhaft, widersprüchlich oder unschlüssig** geblieben sind und eine Erläuterung vonnöten ist. Werden Erklärungen allerdings deutlich später oder nachträglich mehrfach ergänzt, wirkt dieses Verhalten schnell unglaubwürdig und hat negative Folgen für das Asylverfahren. So werden oftmals später hinzugefügte Erklärungen als **verspäteter Vortrag** eingestuft und finden für das behördliche Verfahren **keine Berücksichtigung** mehr.

a. Wann ist ein Asylantrag im Grenzverfahren unzulässig?

Ein Asylantrag ist nach Art. 36 Abs. 1a i. V. m. Art. 45 AVV-E u. a. als unzulässig abzuweisen, wenn die Schutzsuchenden auf der Durchreise einen **sicheren Drittstaat** durchquert haben. Ein Drittstaat gilt als sicher, wenn

- für Nichtstaatsangehörige keine Gefährdung von Leben und Freiheit besteht,
- für Nichtstaatsangehörige keine tatsächliche Gefahr besteht,
- Nichtstaatsangehörige vor Zurückweisung und Abschiebung geschützt sind, wenn dies einen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellen würde,
- Möglichkeiten für einen wirksamen Schutz vorhanden sind.

Zudem gelten Drittstaaten nach Art. 45 Abs. 3 AVV-E als sicher, wenn sie mit der Kommission eine gesonderte Vereinbarung geschlossen haben.

Die Voraussetzungen für die Qualifikation eines sicheren Drittstaates wurden erheblich gesenkt.

Danach reicht es, wenn **rechtsstaatliche Bedingungen** nicht für alle Personengruppen und auch nicht im gesamten Gebiet des Drittstaats vorliegen. Doch nicht nur die **örtliche und die persönliche Beschränkung** stellen einen mit den Menschenrechten nicht zu vereinbarenden Einschnitt dar. Nach den Vorstellungen des Rates ist ein Drittstaat auch sicher, wenn die Schutzsuchenden vor Ort **keinen Arbeitsmarktzugang** haben und **kein legaler Wohnsitz** garantiert wird. Ebenso ist die Gewährleistung eines **Rechts auf Familienfortführung** kein erforderliches Kriterium, um auf die Liste der sicheren Drittstaaten aufgenommen zu werden. Lediglich wird der **Zugang zu Grundschulen** vorausgesetzt. Dabei sind insbesondere die drei erstgenannten Aspekte universelle und in der Genfer Flüchtlingskonvention normierte Mindestbedingungen für ein menschenwürdiges Leben. Die Bildungsmöglichkeit für Grundschuldkinder ist daher als spöttischer Versuch der Kommission zu bewerten, diesen Reformvorschlag mit dem Mindestmaß an Menschenrechten für die Jüngsten auszustatten. Doch wie sollen Kinder ernsthaft an der Grundschule teilnehmen können, wenn ihre Familienmitglieder auf der Welt zerstreut sind, keine sichere Unterbringungsmöglichkeit besteht und die Eltern arbeitslos sind?

Doch selbst diese Kriterien können keine rechtsstaatlichen Mindeststandards garantieren, wenn die Kommission zugleich in Absatz drei eine Regelvermutung zugunsten Drittstaaten festschreibt, die eine Vereinbarung mit der Europäischen Union geschlossen haben. Nur, weil Drittstaaten sich in den Vereinbarungen dazu bereit erklären, Schutzsuchende nach

einschlägigen internationalen Vorgaben und unter Einhaltung des **Grundsatzes der Nichtzurückweisung** aus Art. 33 GFK (sog. Refoulement- Verbot) aufzunehmen, ist damit noch längst nicht ein rechtsstaatliches Vorgehen gewährleistet. Ob die Schutzsuchenden letztlich ohne jegliche Versorgung in die Wüste geschickt werden, scheint aber weder die Kommission noch den Rat zu interessieren. Ansonsten hätten sie für den Abschluss von Drittstaatsvereinbarungen **Schutzvorkehrungen, Kontrollmöglichkeiten** und **Rechenschaftspflichten** vorgeschrieben oder die Mindeststandards für einen sicheren Drittstaat eben nicht in dem erheblichen Umfang gesenkt. Damit hebt die Kommission die vorgesehenen Schranken zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit selbst aus und **fördert die eigene Abhängigkeit von autokratischen Drittstaaten**, die für ihre rechtswidrigen Praktiken bekannt sind. **Schutzsuchende** laufen somit nicht nur Gefahr, von der Verwirklichung ihrer Rechte abgehalten, sondern darüber hinaus auch noch in **lebensgefährliche** Situationen gebracht zu werden.

b. Wann ist ein Asylantrag im Grenzverfahren unbegründet?

Nach Art. 41a i. V. m. Art. 40 Abs. 5 lit. c AVV-E kann in den überwiegenden Fällen im Grenzverfahren auch über die Begründetheit des Antrags in einem **beschleunigten Verfahren** entschieden werden. Nicht ausgenommen sind Anträge **vulnerabler Personen** sowie **begleitete Kinder und Minderjährige**.

Besonders Fachkundigen ist jedoch die Ungeeignetheit von beschleunigten Verfahren bekannt. So betrug nach einem Bericht von EASO⁹ die Anerkennungsquote im beschleunigten Verfahren für das Jahr 2018 lediglich 11-12 %, wohingegen die bereinigte Anerkennungsquote im regulären Asylverfahren mit 34 % deutlich höher lag. Grund hierfür ist die im beschleunigten Verfahren eingeschränkte Prüfung. Nach Art. 37 i. V. m. Art. 40 Abs. 1 und 5 AVV-E ist ein Antrag u. a. bereits dann als „**offensichtlich unbegründet**“ zu bewerten, wenn die Schutzsuchenden Staatsangehörige eines Drittstaats mit einer **Anerkennungsquote unter 20 %** sind. Dieser **pauschalen Betrachtungsweise** steht jedoch eine für das Asylrecht zwingend notwendigen und gebotenen Einzelfallprüfung entgegen. Zugegeben verkürzt diese Art zu prüfen die Verfahrensdauer. Sie verkürzt gleichzeitig aber auch das Menschenrecht auf Asyl, indem spezielle Bedürfnisse nicht adäquat bewertet sowie **Garantien der Kinderrechtskonvention** nicht gewährleistet werden können. Fluchtgründe, die im Zusammenhang mit persönlichen und sensiblen Themen stehen, werden nicht erörtert und sind nach der Vorstellung der Kommission scheinbar gar nicht relevant. Dadurch werden zukünftig vermutlich noch mehr Asylanträge von vulnerablen Schutzsuchenden als unbegründet abgelehnt. Ein solches Ergebnis wird dem **Menschenrecht auf Asyl nicht gerecht**.

Gerade die Rechte der Schutzbedürftigsten unter den Betroffenen werden massiv eingeschränkt, indem ihre **besonderen Bedarfe keine Beachtung** finden. Sie werden es noch schwerer haben, ihren Asylantrag zu begründen und haben daher eine **Abschiebung** zu befürchten.

c. Wer muss was im Grenzverfahren beweisen?

Die Art. 44 Abs. 2a, 45 Abs. 2b, 47 Abs. 4 AVV-E sehen zudem eine Verschärfung der Darlegungs- und Beweisgrundsätze zu Lasten der Schutzsuchenden vor. Danach müssen Schutzsuchende **nachweisen**, aus welchem Grund ein vermeintlich sicherer Drittstaat für sie doch ein Risiko birgt und oder warum entgegen der niedrigen Anerkennungsquote für den eigenen Herkunftsstaat dennoch bei ihnen im Einzelfall ein Asylgesuch Aussicht auf Erfolg hätte. Die bisherige Regelung aus § 27 Abs. 3 AsylG erlaubte hingegen eine einfache **Glaubhaftmachung**; dieses vorteilhaftere Beweismaß ist in Folge des Verordnungscharakters jedoch nicht mehr anwendbar.

Die Schutzsuchenden tragen die volle Beweislast.

⁹ [eu-easo-border-procedures-report.pdf \(statewatch.org\)](https://www.statewatch.org/docs/reports/eu-easo-border-procedures-report.pdf).

Diese Regelung ist nicht mit einer **fairen Verteilung der Darlegungslasten** im Asylverfahren zu vereinbaren; einerseits nicht im Angesicht des besonderen psychischen und körperlichen Ausnahmezustandes, in dem sich die Schutzsuchenden nach der Flucht regelmäßig befinden. Andererseits erst recht nicht ohne mit den hiesigen Verfahrensgrundsätzen und Beweislastregeln vertraut zu sein oder wenigstens darüber unabhängig beraten worden zu sein.

Gelingt es **Schutzsuchenden** nicht, diesen hohen Beweishürden alleine gerecht zu werden, so verliert sie den Zugang zum regulären Asylverfahren und wird stattdessen abgeschoben. Dies wird wahrscheinlich die Regel sein, denn **Nachweise** bspw. über die ungenügende Versorgung durch den vermeintlich sicheren Drittstaat oder über die Zugehörigkeit zu einer im Herkunftsstaat verfolgten Gruppe sind selbst mit mondersten Recherchemöglichkeiten nur **schwer zu erbringen**. Nicht umsonst gibt es bspw. in der Bundesregierung für die Lagebewertung im Ausland besondere wissenschaftliche Dienste, die die Angaben bündeln, prüfen und zusammenfassen. Wie nach Auffassung der Kommission eine Person auf der Flucht diesen Beweisanforderungen gerecht werden soll, ist nicht nachzuvollziehen.

d. Welche Rechtsmittel gibt es gegen all diese Entscheidungen?

Das letzte Kapitel vor den Schlussbestimmungen im AVV-E widmet sich den Rechtsbehelfen. Vier wesentliche Änderungen zugunsten der **Verfahrensbeschleunigung** sind besonders hervorzuheben. Einerseits beträgt die **Rechtsmittelfrist** gem. Art. 53 Abs. 7a AVV-E **nur 5 Tage**. Andererseits kommt der Klage gegen die Entscheidung gem. Art. 54 Abs. 3 lit. a AVV-E **keine aufschiebende Wirkung** zu, d.

h. die Schutzsuchenden dürfen sich nicht bis zum Ende des Rechtsmittelverfahrens im Mitgliedstaataufhalten und können **während des laufenden Rechtsmittelverfahrens abgeschoben** werden. Weiterhin sieht der AVV-E **keinen Eilrechtsschutz** vor. Folglich könnte diese Regelungslücke durch einen Rückgriff auf nationale Vorschriften geschlossen werden. Dies ist allerdings nur möglich, soweit dadurch kein Widerspruch zum Zweck der Verordnung bestünde. Nun sehen jedoch §§ 34a, 36 AsylG bei Abschiebungsanordnungen eine einwöchige Frist für den Eilrechtsschutzantrag vor. Die nationale Eilrechtsschutzfrist ist damit länger als die von der Verordnung vorgesehene Rechtsmittelfrist. Da sich die nationale Vorschrift somit im Widerspruch zu dem von der Verordnung angestrebten Zweck verhält, muss die nationale Vorschrift außer Anwendung bleiben. Dagegen ließe sich die **dreitägige Eilrechtsschutzfrist** aus **§ 18a AsylG** mit dem Zweck des AVV-E in Einklang bringen. Zwar verbietet der ausdrückliche Wortlaut des § 18a AsylG die analoge Anwendung der Vorschrift auf Verfahren außerhalb eines Flughafens. Dieses aus dem fundamentalen Rechtsstaatsprinzip abgeleitete **Analogieverbot** umgeht die Kommission allerdings mit ihrer **Fiktion der Nicht-Einreise**. Indem die Schutzsuchenden im Grenzverfahren ebenfalls wie im Flughafenverfahren als nicht-eingereist gelten, ist § 18a AsylG auch bei Einreisen über das Land oder Meer anwendbar. Zu guter Letzt ist im Grenzverfahren gem. Art. 53 Abs. 9, AVVO-E nur **eine Rechtsmittelinstanz** vorgesehen.

Das Grenzverfahren bietet keinen effektiven Rechtsschutz.

Diese Regelungen stellen einen verzweifelten und misslungenen Versuch der Kommission dar, ein schnelles und zugleich rechtsstaatliches Asylverfahren an den Außengrenzen zu etablieren. Derartig kurze Fristen für den (Eil-)Rechtsschutz sind angesichts der fluchtbedingten Verfassung und fehlender Informationsmöglichkeiten für die Schutzsuchenden realitätsfern und lassen den Rechtsschutz leerlaufen. Damit wird es an einer **gerichtlichen Kontrolle behördlichen Handelns fehlen**. Der vorgeschlagene Rechtsschutz der Kommission verstößt aber noch in weiterer Hinsicht gegen geltendes Recht. Gem. **Art. 13 EMRK** sowie **Art. 47 GrChEU** müssen Verletzten **wirksame Rechtsbehelfe** zur Verfügung stehen. Nach

ständiger Rechtsprechung des EGMR und EuGHs¹⁰ kommt Klagen gegen Abschiebeentscheidungen zulasten einer Person, die internationalen Schutz beantragt hat, in der Regel eine aufschiebende Wirkung zu. Nur so könne ein effektiver Rechtsschutz für Einzelne gewährleistet und unser Rechtsstaat sichergestellt werden.¹¹ Nichts Anderes darf dann für das Grenzverfahren gelten, da dieses letztlich ebenfalls in eine Abschiebung münden kann. Nach dem jetzigen Vorschlag der Kommission könnten Schutzsuchende während eines laufenden Gerichtsverfahrens rechtskonform abgeschoben werden. Damit würde sich nicht nur das **verwaltungsgerichtliche Verfahren noch weiter verzögern**, sondern es könnten auch während der Abschiebung **irreversible Rechtsverletzungen** (z. Bsp. Tod) bei den Schutzsuchenden eintreten. Dann hilft es ihr auch nicht, wenn ihnen schließlich nach mehreren Monaten doch noch Recht zugesprochen würde. Als ein zusätzlicher Missstand in Bezug auf den vorgesehenen Rechtsschutz lässt sich der ausgesetzte **Devolutiveffekt** einreihen. Indem **nur ein Instanzenzug** vorgeschrieben wird, ist eine gerichtsinterne Überprüfung ausgeschlossen. Folglich schafft die Kommission mit dem Grenzverfahren einen nahezu **rechtsfreien Raum**, der nur einer äußerst geringen Kontrolle unterliegt. Die Kommission sieht nicht, wie sie mit der angestrebten Beschleunigung des Verfahrens zugleich die **Erosion des Rechtsstaats** katalysiert.

Wie lange dauert das Grenzverfahren?

Weiterhin plant die Kommission zur Effizienzsteigerung gem. Art. 41c Abs. 2 AVV-E eine Verlängerung der Höchstdauer für das Verfahren. So soll das Verfahren in Zukunft bis zu zwölf Wochen ab Registrierung dauern. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Bearbeitungsfrist auf 16 Wochen verlängert werden.¹²

Inwiefern verlängerte Bearbeitungsfristen die Effizienz steigern sollen, ist jedoch unklar.

Es hätte nahegelegen, das Personal an den Außengrenzen numerisch **aufzustocken** und entsprechend für Menschenrechte und Verfahrensgrundsätze zu **schulen** oder eine **jederzeit verfügbare, verständliche und unabhängige** Beratung vorzuschreiben. In keinem Verwaltungsprozess hat eine schlichte Verlängerung der Bearbeitungszeiten zu mehr Effizienz geführt. Effizienz bedeutet nicht nur eine höhere Anzahl der beschiedenen Asylanträge, sondern es kommt auch auf die **Qualität** des Verfahrens und der behördlichen Entscheidungen an. Zu diesem Zweck hätte die Kommission bspw. einen **ungehinderten Zugang** von **menschenrechtserfahrenen NGOs** und **fachkundigen Beratungen** im AVV-E aufnehmen müssen. Nach derzeitigem Entwurf wird das Verfahren jedoch nicht aufgewertet.

Für **Betroffene im Grenzverfahren** heißt das im Ergebnis, **länger** auf die Entscheidung **warten** zu müssen und somit deutlich länger mit der **Ungewissheit** an den Außengrenzen ausharren zu müssen. Damit einhergeht selbstredend auch eine zusätzliche **psychische Belastung** für die Schutzsuchenden und das weitere **Hinausschieben des eigentlichen Asylverfahrens**.

Kommen die Schutzsuchenden nach dem langwierigen Prozess in den **schleswig-holsteinischen Kommunen** schließlich an, wird es für die Beratungsstellen und Behörden schwieriger, nach einer so langen Zeit der (medizinischen) Unterversorgung konstruktiv mit

¹⁰ Urteil vom 26. September 2018, Rn. 28f., ECLI:EU:C2018:775. Der dort getroffene Grundsatz ist auf das Grenzverfahren übertragbar, da dieses auch in eine Abschiebung münden kann.

¹¹ Aus diesem Grund schließt § 75 Abs. 2 AsylG auch nur in bestimmten, eng begrenzten Fällen die aufschiebende Wirkung der Klage aus.

¹² Wird anschließend noch das in diesem Arbeitspapier ausgeklammerte Rückführverfahren eingeleitet, so können Schutzsuchenden für weitere zwölf Wochen und damit bis zu insgesamt 28 Wochen in der Transitzone festgehalten werden.

den Schutzsuchenden zu arbeiten und sie auf das eigentliche Asylverfahren vorzubereiten.

Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung-Entwurf (AMV-E): Mehr Kooperationen mit autokratischen Drittstaaten

Das Reformpaket der Kommission enthält darüber hinaus die sog. Asyl- und Migrationsmanagement- Verordnung. Sie soll die Zuständigkeitsregelung nach der derzeitigen **Dublin III-VO ersetzen** und dadurch für eine solidarische Aufgabenverteilung sorgen. Bisher war derjenige Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, in dem die Schutzsuchenden zum ersten Mal europäisches Festland betreten haben. De facto waren somit automatisch die Mitgliedstaaten an den europäischen Außengrenzen für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig, was die dortigen Systeme überlastete und aus welchem Grund sie mehr Solidarität forderten. Der Änderungsvorschlag der Kommission sieht in Reaktion darauf einen Mechanismus „**flexibler Solidarität**“ vor. Danach sind grundsätzlich alle Mitgliedstaaten zu einer **Aufnahme** von Schutzsuchenden in Höhe einer zuvor festgelegten **Quote** verpflichtet. Allerdings können die Mitgliedstaaten je nach „**Belastungsstufe**“ durch die irreguläre Migration

- **Solidaritätsleistungen** aus einem Solidaritätspool **anfordern** oder
- sich von ihren Aufnahmeverpflichtungen durch „**Solidaritätsbeiträge**“ **freikaufen** oder
- **Rückkehrpatenschaften mit Drittstaaten** schließen oder
- alternativ/ergänzend **operative Unterstützung (ggf. mittels finanzieller Förderung von Drittstaaten)** bereitstellen.

Das gescheiterte Dublin-Verfahren wird durch ein neues kompliziertes System ausgetauscht.

Die Regelungen aus dem AMV-E sind aufgrund der zahlreichen und komplexen Möglichkeiten allerdings als verfehlt zu bewerten. Statt einer verbindlichen Verteilungsregel ohne Freikaufmöglichkeit oder einer gerechten Kostenverteilung haben die Mitgliedstaaten weiterhin einen großen Spielraum, um sich ihrer Verantwortung zu entledigen. So könnten Mitgliedstaaten bspw. die Küstenwache oder Grenzschutzbehörden autokratischer Drittstaaten mitfinanzieren, damit diese Schutzsuchende von ihrer Weiterreise in einen „belasteten“ Mitgliedstaat abhalten und werden damit ihrer Solidaritätspflicht gerecht. Diese neue Flexibilität wird aber nicht zu mehr Solidarität untereinander führen, sondern **Verwaltungschaos** und **Erpressbarkeit** zwischen den Mitgliedstaaten auf Kosten der Schutzsuchenden, die weiterhin **instrumentalisiert** werden. Indem sich die Europäische Union ihrer **Verantwortung** für die Schutzsuchenden an despotische PartnerInnen **entledigt**, die menschenrechtswidrige Praktiken nicht nur dulden, sondern teilweise selbst anordnen, macht sie sich von **autokratischen Drittstaaten abhängig**. So entfernt sie sich weiter von ihren eigenen und in Art.2, 6 des Vertrages über die Europäische Union niedergelegten Werten. Es ist unbegreiflich, wieso die Kommission lieber hohe Summen für korrupte Staatsapparate bereitstellt anstatt selbstfinanzierte Seenotrettungsmissionen nach dem Beispiel der italienischen *Mare Nostrum* durchzuführen. Das Finanzieren autokratischer Staaten dürfte dem Willen der europäischen SteuerzahlerInnen zuwiderlaufen und den **Rückhalt in der Gesellschaft schwächen**. Mit diesen Entwicklungen wird die **Stärkung migrationsfeindlicher Lager einhergehen**, die das Potential der Unzufriedenheit und Überlastung ausschöpfen werden. Weder eine regulierte Migration noch eine Entlastung der Behörden an den Außengrenzen ist damit zu erwarten.

Durch diese Änderungen wird das Asylverfahren für die **Schutzsuchende** erneut **verzögert**, weil die Mitgliedstaaten weiterhin zu **viel Verhandlungsspielraum** haben und die vorgesehenen Fristen den Druck für eine schnelle Einigung nehmen. Das gesamte Verfahren

wird durch die unzähligen Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, sich der Verantwortung zu entziehen, für die Schutzsuchenden **langwieriger, undurchsichtiger** und noch **unvorhersehbarer**.

Der AVM-E bringt für die **Kommunen in Schleswig-Holstein** nichts Positives. Stattdessen steigert er die **Handlungsunfähigkeit** in den Beratungsstellen, weil bspw. die Bundesregierung **Kürzungen** für die Migrationsberatung vorsieht, um damit über mehr Kapital für etwaige Freikäufe von Verantwortung zu verfügen.

Krisen-Verordnung-Entwurf (KV-E): Rechtswidrige Push Backs werden legal.

Der KV-E war bereits eine Maßnahme im Rahmen der GEAS-Reform 2016, der im Jahr 2022 teilweise seine Effektivität bewiesen hat. Zahlreiche UkrainerInnen wurden mit Solidarität und ohne langwierigen Verwaltungsverfahren aufgenommen und fanden in privaten oder staatlichen Unterkünften Zuflucht. Die Situation hat gezeigt, wie eine menschenrechtskonforme Aufnahme von Drittstaatlern ohne lange Wartezeit und fremdbestimmte Verteilungen funktionieren kann. Um in Zukunft bei Krisen oder „höherer Gewalt“ weiterhin flexibel reagieren zu können, ohne das GEAS zu gefährden, hat die Kommission eine Krisenverordnung verabschiedet, die die zuvor vorgestellten Verordnungen modifiziert. Diese Modifikationen sehen u. a. in Art. 6 KV-E eine **Aussetzung der Asylregistrierung** für bis zu vier Wochen und gem. Art. 4 Abs. 1 lit. a KV-E die Erhöhung der maßgeblichen **Anerkennungsquote auf 75 %** sowie nach Artt. 4 Abs. 1 lit. b, 5 Abs. 1 lit. a KV-E eine **Verlängerung der Grenz- und Rückkehrverfahren bis zu insgesamt 40 Wochen** vor. Weiterhin ermöglicht der KV-E in Zusammenschau mit dem Reformvorhaben zum Schengener Grenzkodex (Teil A Abs. 6 des angefügten Anhangs XII) noch eine Möglichkeit, **Grenzübergänge zu schließen**, die **Grenzüberwachung zu verstärken** und „präventive Abwehrmaßnahmen“ zu ergreifen, um unerlaubte Einreisen zu verhindern.¹³

Der KV-E stellt somit den rechtlichen Rahmen für bisher rechtswidrige Push Backs bereit.

Statt Lösungen für und mit den Schutzsuchenden zu finden, versucht die Kommission, bereits den Eintritt von Schutzsuchenden in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verhindern. Unter Berücksichtigung der weiterhin geltenden Fiktion der Nicht-Einreise ist in der KV-E in dieser Form eine nahezu **lückenlose Anleitung für legale Zurückweisungen** zu sehen. Es wird zukünftig mit mehr **gefährlichen** Push Backs zu rechnen sein, obwohl die Europäische Union das **grausame Sterben auf dem Meer** doch beenden wollte. Weiterhin werden **zivile SeenotretterInnen** die Pflicht der Europäischen Union übernehmen und die Schutzsuchenden vor dem Ertrinken retten und laufen dabei selbst Gefahr, **verletzt** oder **kriminallisiert** zu werden.

Schutzsuchende werden von der Wahrnehmung ihres Rechts auf Asyl abgehalten und stattdessen auf **lebensgefährliche** Weisen zurückgedrängt. Nicht zuletzt haben die von der griechischen Behörde durchgeführten Push Backs vor Kalamata zum Tod von über 700 Menschen geführt.

Kiel, 14. November 2023

Kontakt: AG Stopp GEAS Schleswig-Holstein, c/o Flüchtlingsrat SH, T. 0431-5568 5640, public@frsh.de

¹³ Genaueres dazu schreibt *Prof. Dr. Anna Lübke*, [Push Backs? Egal, wir machen das jetzt so – Verfassungsblog](#).