

## C•A•P Working Paper 2019

### **Gemeinsame Asylpolitik der EU:**

# **Der Weg zu einem menschenrechtskonformen, praktikablen und einheitlichen Asylverfahren in Europa**

Autorin: Louise Ohlig

### **Standardisierte Asylverfahren im Rahmen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) - Eine Herausforderung**

Eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik in Europa zu betreiben, gehört nicht zu den Gründungsideen der Europäischen Union. Durch die Öffnung der innereuropäischen Grenzen und der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes wurde jedoch klar, dass von nun an auch in Sachen Asyl und Migration EU-weit näher zusammengearbeitet werden muss (Jahn et al. 2006: 6). Mit dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahre 1993 wurde der Politikbereich schließlich offiziell zu einer europäischen Angelegenheit erklärt, doch blieb der Einfluss der EU auf Asyl- und Migrationspolitik bis 1999 auf die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten beschränkt. Erst mit dem Vertrag von Amsterdam, erhielt die EU tatsächlich supranationale Kompetenzen in Bezug auf asyl- und migrationspolitische Fragen. Darüber hinaus wurde in Artikel 63 des Vertrages von Amsterdam ein ambitioniertes 5-Jahres-Programm zur Vereinheitlichung und Zusammenarbeit im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik aufgestellt und somit die Grundlagen für das heute angestrebte gemeinsame Asylsystem gelegt (Chetail et al. 2016: 10f.). Wie dieses System nun aber konkret aussehen sollte, war Thema des darauffolgenden Gipfels des Europäischen Rates in

Tampere. In der damaligen Abschlusserklärung hieß es schließlich, dass sich der Rat auf darauf geeinigt habe, ein gemeinsames europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen, „based on the full and inclusive application of the Geneva Convention“. Darüber hinaus wurden die Hauptpfeiler des angedachten GEAS wie folgt beschrieben:

*„Auf kurze Sicht sollte dieses System folgendes implizieren: eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft. Hinzukommen sollten ferner Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes, die einer Person, die eines solchen Schutzes bedarf, einen angemessenen Status verleihen. [...] Auf längere Sicht sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen [...].“* (Europäischer Rat 1999)

In den Folgejahren wurden auf Basis von Artikel 63 des Vertrags von Amsterdam und dem Beschluss von Tampere Richtlinien und Verordnung im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik ausgearbeitet. Ein zentraler Punkt war neben der Implementierung des Dublin-Abkommens, der Bestimmung des Anspruchs auf Asyl und subsidiären Schutz stets auch die Festlegung von Standards für Asylverfahren (Parusel und Schneider 2017: 25f.).

Im Folgenden wird nun insbesondere dieser letzte Aspekt tiefergehend beleuchtet – auch wenn klar ist, dass gemeinsame Standards für Asylverfahren nicht losgelöst von anderen Maßnahmen in der Asyl- und Migrationspolitik zu diskutiert werden können bzw. sollten.

Der bereits in Tampere formulierte Wille der EU, Asylverfahren in allen EU Mitgliedsstaaten nach gleichen Vorgaben durchzuführen, war enthusiastisch und gleichermaßen ambitioniert. Die Tatsache, dass bereits die damals selbstgewählte 5-Jahres-Deadline nicht eingehalten werden konnte, zeigt wie kontrovers das Thema und wie unwahrscheinlich die notwendige Einstimmigkeit von Beginn an waren. Erst 2006 trat eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Richtlinie 2005/85/EC) in Kraft. Im Rahmen einer zweiten Welle asyl- und

## Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

### Wintersemester 2018/19

migrationspolitischer Entscheidungen auf EU-Ebene wurde diese im Jahre 2013 von der heute gültige Richtlinie zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes abgelöst.<sup>1</sup> Tatsächlich aber ist die Harmonisierung der verschiedenen Komponenten des Asylverfahrens auf europäischer Ebene bis heute nicht umgesetzt worden (Vedsted-Hansen 2012: 265; Dreyer-Plum 2017 : 225). Ein zentraler Grund dafür ist, dass die EU auf Basis der gegebenen Rechtslage bisher nur Mindestnormen einfordern kann, während weitergehende Verfahrensgarantien in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben und damit keinem einheitlichen Standard unterliegen (Dreyer-Plum 2017: 227).

Durch die Flucht Tausender Menschen nach Europa in den Jahren 2015 und 2016 hat diese Problematik wiederum an Bedeutung gewonnen. So traten die bedenklichen Folgen, die aus den Unterschieden der nationalen Handhabung von Asylverfahren resultieren (v.a. Sekundärmigration) besonders deutlich zu Tage. Dennoch verschärfte sich gleichzeitig die Uneinigkeit und mangelnde Bereitschaft einiger Mitgliedsstaaten, gemeinsame Standards zu definieren und die Asylverfahren nach diesen abzuwickeln. Vielmehr sogar, so klagten Medien und Menschenrechtsorganisationen zunehmend, würden besonders solche Staaten, die einen zu großen Zulauf von Geflüchteten befürchteten, ihre Standards zunehmend herabsetzen, um möglichst unattraktiv für Asylsuchende zu sein. Grund für das „race to the bottom“ ist das die Verfahrensstandards in erheblichem Maße auch den Ausgang der Asylverfahren und damit die Anzahl aufzunehmender Geflüchteter bestimmen (Parusel und Schneider 2017: 49, 114f, 131). Neben der auch daraus resultierenden ungleichen Lastenverteilung auf die Mitgliedsstaaten der EU ist dieser Wettlauf um unattraktiver Asylverfahrensstandards gerade aus menschenrechtlicher Perspektive als äußerst problematisch zu bewerten. Wenn es nicht mehr darum geht, allen Menschen Schutz zu gewähren, die diesen benötigen, stehen die europäischen Werte wie Solidarität und die Menschenrechte zunehmend in Frage und eine politische Gemeinschaft, die ihren Zusammenschluss auf diesen Pfeiler begründet, macht sich zusehends unglaubwürdig.

---

<sup>1</sup> Mit der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates wurden gemäß der Richtlinie 2011/95/EU am 26. Juni 2013 gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes eingeführt.

Seit Juli 2016 liegt dem Parlament und dem Rat nun ein Vorschlag der Europäischen Kommission (EK) zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, genannt COM (2016) 467 final, vor. Dieser Vorschlag ist ein Teil des geplanten Pakets zu Reform des GEAS, das dazu dient, das System auf große Fluchtbewegungen wie in den vergangenen Jahren vorzubereiten. Mehr als zwei Jahre später sind die jeweiligen Vorschläge im Gesetzgebungsprozess unterschiedlich weit vorangeschritten: Über die Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Asylangelegenheiten sowie über die Reform des Eurodac-Systems zur Erfassung der Fingerabdrücke von Migranten haben sich Rat und Parlament bereits geeinigt. Auch hinsichtlich des Vorschlags für die neue Qualifikations-Verordnung und eine Richtlinie über Aufnahmebedingungen sind Fortschritte zu verzeichnen (Europäisches Parlament 2018: 6). Die Reform der Dublin-Verordnung und der Vorschlag für eine Verordnung über Asylverfahren bleiben jedoch weiterhin kontrovers. Ob eine Einigung möglich ist, und wenn ja, wann, ist bisher unklar. Abgesehen davon, stellt sich weiterhin die Frage, ob die geplanten Veränderungen selbst bei einer Einigung im Hinblick auf die selbst gesteckten Ziele zweckmäßig und ausreichend sind (Bräuninger 2018; vgl. Thym 2017).

Auf Grund dieser bis heute unklare politische Lage, die insbesondere auch durch die kontroversen Reaktionen verschiedener EU-Mitgliedsstaaten auf die Flüchtlingskrise begründet ist, initiierte Jean-Claude Juncker im März 2017 schließlich den sogenannten Weißbuch-Prozess: die 27 Mitgliedstaaten (alle außer dem austretenden Großbritannien) sollten mittels einer Reihe von Diskussions- und Konsultationsveranstaltungen in verschiedenen europäischen Städten und Regionen der Länder über die Zukunft der Union beraten und Empfehlungen abgeben. Dadurch sollte eine Grundlage geschaffen werden, mit der rechtzeitig bis zu den Wahlen zum EP im Juni 2019 über die weitere Vorgehensweise der EU in verschiedenen Politikfeldern und die Zukunft der EU entschieden werden kann.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieses Essay der Frage, wie zukünftige eine Asyl- und Migrationspolitik in Europa aussehen kann, die den Anforderungen der

---

<sup>2</sup> Europäische Kommission 2017

globalen Migrationstrends begegnen kann. Insbesondere ist es das Ziel, die auch im Rahmen des Weißbuch-Prozesses gestellte Frage, in welche Richtung sich die EU entwickeln sollte, zu beantworten. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk dem Spannungsfeld zwischen Effektivität, Durchsetzbarkeit und dem Schutz der Menschenrechte. Der Vorschlag der Kommission, der in der 2016 veröffentlichten Fassung keine Mehrheit erreichen konnte, dient hier als Grundlage, um die kritischen Punkte zu identifizieren und zu diskutieren.

Insbesondere sollen folgende Thesen überprüft werden:

1. Eine sinnvolle und praktikable europäische Asylpolitik benötigt zwangsläufig auch eine Einigung hinsichtlich der Standards für Asylverfahren.
2. Nur unter der Bedingung der europaweiten Harmonisierung im Bereich des GEAS kann dieses auch den hohen Ansprüchen der Menschenrechte<sup>3</sup> genügen.

### Warum eine neue EU-Verordnung?

Als Ausgangspunkte zur Bewertung zukünftiger Handlungsschritte dient die Erkenntnis, dass das GEAS in der derzeitigen Form nicht zweckmäßig, eigentlich sogar nicht funktionsfähig ist. Stattdessen zeigte die Flüchtlingskrise, dass das GEAS genau daran scheitert, wofür es eigentlich geschaffen wurde.

Der enorme Zustrom von Menschen führte dazu, dass zunächst einige Mitgliedstaaten viel höhere Lasten zu tragen hatten als ihre subjektiv empfundene Kapazität es eigentlich erlaubte (z.B. Italien und Griechenland). Gleichzeitig entschieden andere Mitgliedsstaaten, sich auf Grund der vermeintlichen Belastung vom GEAS zurückzuziehen und stattdessen das Dublin System leise zu boykottieren (z.B. Ungarn, Österreich). Fingerabdrücke wurden nicht registriert und Sekundärmigration sogar gefördert. Zusammen mit dem „race-to-the-bottom“ der Verfahrensstandards, verschärfte sich die Ungleichverteilung der Lasten auf die EU-Staaten und die menschenrechtliche Problematik gleichzeitig.

---

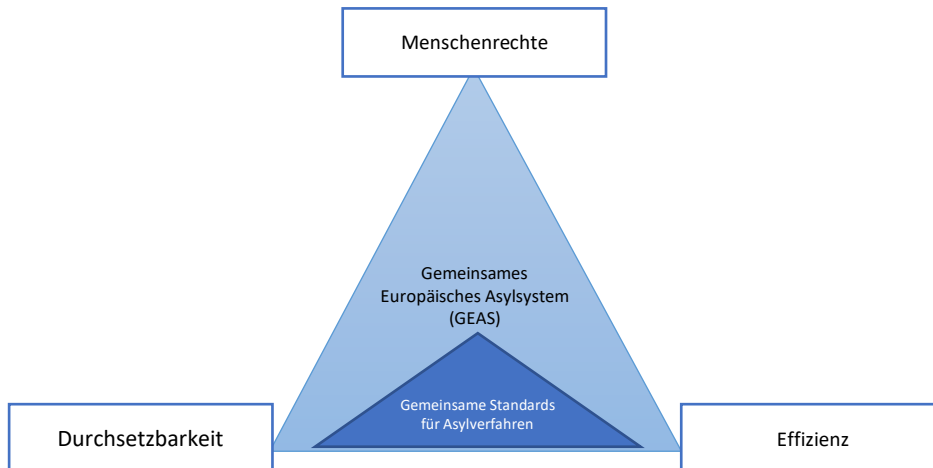
<sup>3</sup> Die Menschenrechte sind nach Art. 2 EUV als europäischer Wert zu bezeichnen. Als Rechtsgrundlage und Bezugspunkt dieses Essays wird die Europäische Menschenrechtskonvention verwendet.

Um dieser Problematik zu begegnen, entschied sich die EK 2016 dafür, nicht nur prozedurale und inhaltliche Aspekte der Asylverfahren zu ändern, sondern vor allem auch aus der bisher gültigen Richtlinie einer Verordnung zu machen und damit eine verbindliche Regel für die Mitgliedsstaaten zu schaffen. Ziel war es, das "race to the bottom" aufzuhalten und stattdessen eine Verfahrensgerechtigkeit herzustellen, indem die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten durch gemeinsame Standards aufgehoben werden (Dreyer-Plum 2017: 291). Im Vorschlag selbst heißt es dazu, es solle

*„ein wirklich gemeinsames Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes zu schaffen, das effizient, fair und ausgewogen ist. Anhand der gewählten Form einer unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltenden Verordnung, in der Ermessenskriterien gestrichen und Verfahrensvorschriften vereinfacht, gestrafft und konsolidiert werden, soll in allen Mitgliedstaaten ein höheres Maß an Harmonisierung und Einheitlichkeit beim Ausgang von Asylverfahren erreicht werden, sodass Anreize für Asyl-Shopping und Sekundärmigration zwischen den Mitgliedstaaten entfallen sollten [...].“* (Europäische Kommission 2016: 4)

Während also die Vereinheitlichung der Asylverfahren auch dazu dient, einheitlich Ausgänge zu gewährleisten, kann grundsätzlich kritisiert werden, dass eine rechtsverbindliche Einführung von Standards nicht nur Staaten mit niedrigeren Standards zu Verbesserungen zwingt, sondern auch dazu führen, dass Mitgliedstaaten, die derzeit höhere verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Garantien gewährleisten, ihre Standards auf das vorgeschriebene Niveau absenken müssten (ebd.). So kann man sagen, dass eine Harmonisierung im Grundsatz angemessen erscheint, die Ausgestaltung der Standards, an die sich zukünftig alle Mitgliedsstaaten zu halten hätten, jedoch das ausschlaggebende Moment darstellt. Gerade an dieser Stelle aber sind große Mängel zu verzeichnen. Die politische Diskussion mit dem Schwerpunkt auf der Durchsetzbarkeit gleicher Standards und der Effizienzsteigerung der Maßnahmen hat dazu geführt, dass Menschenrechte in den Hintergrund geraten sind. Das Ziel des Vorschlages, so lässt sich bereits auf Grund des obigen Ausschnittes vermuten, ist es nämlich vorwiegend durch die Harmonisierung und Straffung der Asylverfahren das Asyl-Shopping zu reduzieren und schnellere Verfahren zu ermöglichen, während Abwendung der menschenrechtlich unhaltbaren Situation keine Erwähnung findet. Zwar lässt sich

aus der Einleitung des Vorschlags der Kommission durchaus schließen, dass die Wahrung der Menschenrechte eine vorrangige Bedeutung hat (Europäische Kommission 2016: 2), doch erweckt der Vorschlag den Eindruck, dass sie gleichzeitig gegen die Effizienz und – betrachtete man den Entstehungskontext des Vorschlages – auch gegen die Durchsetzbarkeit aufgewogen werden.



Vor dem Hintergrund der Definition von Menschenrechten als Rechte, die einem Menschen schon nur wegen seines Menschseins zustehen und damit unabhängig von u.a. Beruf, Religion, Kultur oder nationaler Herkunft, sowie in Anbetracht des mit dieser Definition verbundenen universellen Wertes von Menschenrechte, ist jedoch fraglich, ob Menschenrechte überhaupt eine Bedingung, nach der optimiert werden darf, darstellen können oder ob sie vielmehr eine unabdingbare Voraussetzung jeder politischen Entscheidung sein sollten.

In Bezug auf die zu diskutierende Verordnung bzw. die EU-weite Harmonisierung von Asylverfahren heißt das konkret, dass mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte problematische Aspekte identifiziert werden müssen, um davon ausgehend, eine Handlungsempfehlung für die Zukunft der EU in diesem Bereich aussprechen zu können. Zu diesem Zweck wurden insbesondere Experteninterviews durchgeführt.

## Grundsätzliche menschenrechtliche Erwägungen bei europäischen Asylverfahrensstandards

Schon in Tampere, wo die Grundlagen für ein GEAS angedacht wurden, war das offizielle Ziel eine

*„offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und aus anderen einschlägigen Menschenrechts-Übereinkünften steht.“ (Dreyer-Plum 2017: 175)*

Vor diesem Hintergrund könnte man grundsätzlich davon ausgehen, dass die Einhaltung von Menschenrechtsstandards kein Problem darstellt. Prof. Dr. Daniel Thym von der Universität Konstanz weist in diesem Sinne darauf hin, dass die EU durch ihre Bindung an die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), beispielsweise in Sachen Voraussetzungen eines subsidiären Schutzes, sogar höheren Ansprüchen genüge als es die GFK verlange. Da die GFK keine geschriebenen Regeln zum Asylverfahren enthalte, obliege es außerdem der EU hierfür Regelungen zu finden. Dies tue sie in angemessenem Umfang, so Thym (2018: 12ff.). Ariadna Ripoll von Otto-Friedrich-Universität in Bamberg bestätigt die grundsätzliche Relevanz der Menschenrechte für europäische Gesetze:

*“it’s a big question, whether these policies are conforming to human rights. In principle, yes, of course. In any piece of legislation, you find fundamental rights, in general, but we also have the charta of human rights and the protection by the European court of human right. Thus, you can say human rights are always enshrined in the law.“ (Rip)<sup>4</sup>*

Problematisch sei jedoch, dass die gegenwärtige Rechtslage es nicht schaffe, auch eine menschenrechtskonforme Praxis sicherzustellen.

*“However, being mentioned in the law’s text doesn’t necessarily results in practices according to it. [...] There is an important gap between the law and how it is implemented in the member states of the European Union, and that has been acknowledged even by the European court of justice.” (Rip)*

---

4

Dr. Jan Schneider, Leiter des Forschungsbereichs des Sachverständigenrates  
Prof. Dr. Ariadna Ripoll, Junior-Professoren an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg mit den Forschungsschwerpunkten europäischer Integration, EU Institutionen sowie EU Innen- und Sicherheitspolitik, Interview am 04.01.2019.



Das Auseinanderklaffen von Theorie und Praxis der europäischen Asylpolitik erklärt sie sich wiederum auch dadurch:

*“The common European asylum system [...] is very much intertwined with recent border policies and border policies usually do not take that much care of human rights and the protection of individual rights.” (Rip)*

So ist es nicht verwunderlich, dass Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International den Reform-Vorschlag heftig kritisierten. Wie auch die beiden Wissenschaftler lobt Amnesty International zwar einige der Reformpunkte, bezeichnet den Vorschlag als Ganzes jedoch als einen „beunruhigenden Rückschritt“ (Amnesty International 2017: 2).

Um zu verstehen, warum trotz des Rückbezugs der EU auf die Menschenrechte (ähnliches gilt für die Rhetorik der führenden Politiker der Mitgliedsstaaten) die theoretische Gewährleistung der Menschenrechte auf der einen Seite und die Praxis auf der anderen Seite im Widerspruch miteinander stehen, soll im Folgenden einen Blick auf die konkreten Maßnahmen geworfen werden. Anhand der Konzepte sicherer Herkunfts- und Drittstaaten sowie des ersten Asylstaates einerseits und der geplanten Beschleunigung der Verfahren andererseits soll deutlich gemacht werden, wo menschenrechtliche Mängel zu beklagen sind.

### **Sichere Herkunftsstaaten, sichere Drittstaaten und erster Asylstaat**

Die primäre Idee der Kommission war es, dass Asylanträge mittels der Prüfung auf Existenz eines sicheren Herkunfts- oder Drittstaates bzw. eines sicheren Asylstaates auf Basis gemeinsamer Listen zukünftig gleich bewertet werden sollen und damit europaweit gleiche Chancen auf Anerkennung des Asylantrags bestehen. Darüber hinaus soll die Harmonisierung dieser Konzepte eine Beschleunigung der Verfahren ermöglichen und somit die Belastung der die Anträge abwickelnden Staaten reduzieren. Wird beispielsweise die Existenz eines sicheren Dritt- oder Herkunftsstaates bzw. eines ersten Asylstaates festgestellt, so führt dies zur direkten Ablehnung des Antrags, was dann eine rasche Rückführung ermöglicht.

Wenn auch der Vorschlag für die Asylverfahrensverordnung in der Form von 2016 nicht mehr aktuell ist, so sind es die Fragen rund um sichere Herkunfts- und Drittstaaten sowie Asylstaaten und zur Beschleunigung der Verfahren dennoch. Gerade diese Punkte stellen auch unabhängig vom konkreten Vorschlag die meist diskutierten Aspekte dar, weshalb im Folgenden darauf eingegangen werden soll, wie diese Maßnahmen im Spannungsfeld von Effizienz, Durchsetzbarkeit und den Menschenrechten zu bewerten ist.

Hinsicht der drei sicheren Herkunfts- und Drittstaaten sowie erste Asylstaaten verweisen insbesondere die Befürworter des vorliegenden Vorschlags nun darauf, dass diese Konzepte heute bereits allgemein anerkannt und ein fester Bestandteil des Flüchtlingsvölkerrechts sind. Als Belege diene die Staatenpraxis, Äußerungen von UNHCR sowie der wissenschaftlichen Literatur (Thym 2018: 10). Es bestünden insbesondere keine menschenrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Konzepte von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten, da auch bei der Feststellung, dass es für einen bestimmten Antragssteller einen solchen Staat gibt, weiterhin die Aufnahme nicht ausgeschlossen sei. Insbesondere dann, wenn in dem nach Prüfung als zuständig definierten Staat menschenunwürdige Lebensbedingungen herrschen, gelte weiterhin die Schutzpflicht (Ebd.: 11). Obgleich setzte die Sicherheitsfeststellung des zuständigen Staates nicht voraus, dass dieser Staates bestimmte Verträge, wie die GFK, formal ratifiziert haben muss (Ebd.: 12f.). Thym ist daher der Meinung, dass eine Konstituierung von Asylverfahren aus Basis des Vorschlags zum einen den Schutz der Menschenrechte sicherstelle, sogar darüber hinaus gehe, zum anderen aber auch keine konsensunfähigen Ansprüche stelle (Ebd.: 13). Letzteres lässt im Sinne der eingangs vorgestellten These darauf schließen, dass zugunsten der Durchsetzbarkeit menschenrechtliche Standards herabgesetzt wurden.

Die Tatsache, dass der ursprüngliche Vorschlag der EK, nationale Listen über sichere Herkunftsstaaten spätestens nach fünf Jahren auslaufen zu lassen, vom EP, das stattdessen eine Drei-Jahres-Frist forderte, nicht akzeptiert wurden und die bulgarische Ratspräsidentschaft darauffolgend vorschlug, dass die Mitgliedstaaten auf unbegrenzte Zeit auch weiterhin sichere Drittstaaten über die EU-Liste hinaus definieren können sollten, bestätigt erneut, dass zugunsten der Durchsetzbarkeit etwas aufgegeben wurde: in diesem Fall die Harmonisierung. Ein solcher

Kompromissvorschlag ist nicht nur weiterhin menschenrechtlich problematisch, da Asylverfahren in diesem Fall abhängig vom den Antrag bearbeitenden Land noch immer unterschiedliche Ausgänge haben könnten, sondern wird auch dem Ziel des Aufbaus eines GEAS nicht gerecht (König und Rasche 2018: 4). So würden beispielsweise Anreize zur Sekundärmigration weiterhin bestehen.

Anders als Thym, sehen Menschenrechtsorganisationen hingegen schon in der grundsätzlichen Idee von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten ein Problem. Insbesondere das Konzept des sicheren Herkunftsstaates sei nicht mit dem Recht auf ein faires und individuelles Asylverfahren vereinbar, da es zur Diskriminierung von Asylsuchenden aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit führe. Die Diskriminierung auf Grund von Staatsangehörigkeit sei insbesondere durch Art. 3 der GFK, Art. 21 der Europäischen Grundrechtecharta und Art. 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte untersagt (Amnesty International 2017: 7).

Betrachtet man die drei Konzepte genauer, so sind im Vorschlag der EK entsprechende Definitionen und Kriterien nachzulesen. Kritiker des Vorschlags bemängeln nun, dass die Kriterien zur Bestimmung drastisch verschärft worden seien (Pro Asyl 2016: 9; Amnesty International 2017: 2f.). Insbesondere sei es fatal, die zeitliche Komponente aus der Sicherheitsbewertung eines Landes herauszunehmen. Ob ein Land auch langfristig stabil und sicher war bzw. ist, hat schließlich eine hohe Relevanz für die tatsächliche Sicherheit eines Landes.

Darüber hinaus sei problematisch, dass die Anwendung der drei Konzepte dazu führe, dass auf Basis von Pauschalurteilen über Menschenleben entschieden würde. Dass laut dem Vorschlag zwar in jedem Fall eine individuelle Feststellung der Schutzbedürftigkeit erfolgen sollte, wirft zum einen Zweifel darüber auf, welchen hohen Einfluss subjektiver Bewertungen auf die Zukunft eines Menschen haben können. Zum anderen ist fraglich, ob diese Klausel tatsächlich sicherstellen kann, dass jeder, der Schutz braucht, sogar ein Recht darauf hat, diesen Schutz auch erhält. Problematisch ist nämlich, dass der Asylsuchende nämlich in Zugzwang gebracht wird. Er ist es, der die Vermutung, er komme aus einem sicheren Dritt- oder Herkunftsland bzw. einem ersten Asylstaat widerlegen muss. Dazu kommt, dass ein entsprechender Beweis in einem verkürzten Verfahren mit geringerem Rechtsschutz durch bspw. Ingewahrsamnahme erbracht werden muss, was

schlussendlich dazu führen kann, dass einem eigentlich schutzbedürftigen Menschen der Schutz verwehrt bleibt, weil er seine Bedürftigkeit nicht schnell genug nachweisen konnte. Dass diese „fast track procedures“ auch in Flughafen-Transitzonen durchgeführt, um noch schnellere Asylverfahren zu ermöglichen, unterstreicht die Problematik. Vor allem verletzte und traumatisierte Flüchtlinge laufen in diesem Fall Gefahr, ihr Recht auf Asyl zu verlieren, weil sie den prozeduralen Ansprüchen der Asylverfahren nicht begegnen können (Dreyer-Plum 2017: 233). Daraus resultierende Abschiebungen verstoßen schließlich gegen das oberste Prinzip des Flüchtlingsschutzes, das Non-Refoulement-Gebot (Amnesty International 2017: 4).

Neben der Kritik an dem Konzept des sicheren Herkunftsstaates lässt sich auch am Konzept des „ersten Asylstaats“, als welcher ein Nicht-EU-Staat bezeichnet wird, in dem ein Asylsuchender bereits einen Schutzstatus zugesprochen bekommen hat, zweifeln. Nach jetziger Rechtslage ist eine solche Prüfung auf einen zuständigen ersten Asylstaat für die Mitgliedstaaten noch optional. Durch die angedachte Reform würde sie jedoch verpflichtend werden. Ähnlich wie im vorherigen Fall soll auch aus der Feststellung eines ersten Asylstaates die Unzulässigkeit des Antrags folgen. Ein besonderes Problem des Konzeptes erster Asylstaaten, wie es im Kommissionsvorschlag angedacht ist, ist nun die Tatsache, dass das Recht auf Familienzusammenführung dazu missbraucht wird, Rückführung und Unzulässigkeitsklärungen zu rechtfertigen. Wird nämlich festgestellt, dass ein Antragsteller auf Basis dieses Rechtes in einem anderen Nicht-EU-Staat Asyl erhalten kann, wird sein Antrag auf Asyl in der EU abgewiesen, ohne den vermeintlichen Schutz von Familienangehörigen, deren Lebensbedingungen oder die Beziehung, die der Antragstellende zu seiner Familie hat, hinreichend miteinzubeziehen (Ebd.: 5). Umgekehrt würde das Recht auf Familienzusammenführung unterhöhlt, wenn Angehörige eines Asylsuchenden bereits in einem EU-Land leben und trotzdem ein erster Asylstaat oder sicherer Drittstaat identifiziert werden kann, so Schneider (2019: 3).

Als „sicherer Drittstaat“ wird ein Staat außerhalb der Europäischen Union bezeichnet, in dem ein Antragsteller bereits hätte ein Asylgesuch anbringen können, oder auch ein Staat, in dem ein laufendes Asylverfahren noch nicht zum Abschluss

gekommen ist. Die Feststellung des eines solchen sicheren Drittstaates führt wie in den beiden anderen Fällen ebenfalls zur Unzulässigkeitserklärung des Antrags. Einer der kritischen Aspekte im Zusammenhang mit dem Konzept des sicheren Drittstaaten ist hier, dass die Asylverfahrensverordnung auf Basis des Kommissionsvorschlags im Fall des sicheren Drittstaates voraussetzt, dass

*„eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht [...] unter anderem weil der Antragsteller im Transit durch diesen Drittstaat, der sich geographisch in der Nähe seines Herkunftslandes befindet, gereist ist.“*  
(Europäische Kommission 2016: 76)

Ob der alleinige Transit durch einen Staat hinreichend geeignet, um eine Verbindung mit einem Land herzustellen, kann bezweifelt werden. Thym weist zwar darauf hin, dass die Tatsache, dass sichere Drittstaaten an eine Bedingung geknüpft seien (nämlich die bestehenden Beziehungen), sogar über das hinausgehe, was internationales Flüchtlingsrecht verlange (Thym 2017). So erscheint das Prinzip, bestehende Beziehungen miteinzubeziehen, grundsätzlich sinnvoll, um eine Integration des Asylsuchenden in dem Land unterstützen. Umgekehrt jedoch den alleinigen Transit als Beweis für bestehende Beziehungen zu betrachten, ist fragwürdig. Die Durchquerung eines Landes geschieht meist aus rein geographischen Gründen und ist daher kein Indiz für feste Beziehungen, geschweige denn für gute Beziehungen. Dass der Transit in den Asylverfahren in Österreich, Schweden, Bulgarien, Niederlande und Griechenland bisher nicht als maßgebliches Kriterium für einen sicheren Drittstaat betrachtet wurde, unterstreicht diese Zweifel (Amnesty International 2017: 6). Anna Lübke von der Hochschule Fulda verweist daher darauf, dass nur solche Beziehungen miteinbezogen werden sollten, auf deren Basis es „vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt“ (Vgl. Refugee Law Clinics Deutschland 2018).

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass berechtigte Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahmen mit den Menschenrechten vorliegen. Im Vorschlag der EK wird dem insofern Rechnung getragen, als dass darauf hingewiesen wird, dass die meisten Vertreter der Zivilgesellschaft vor der verbindlichen Anwendung der Konzepte des sicheren Drittstaats und des ersten Asylstaats sowie vor Sonderverfahren im Allgemeinen warnen (Europäische Kommission 2016: 9). Das

## Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

### Wintersemester 2018/19

entscheidende Problem ist jedoch, dass die vorgestellten Konzepte vor allem dazu beitragen könnten, mehr Verfahren abzulehnen. Um Europa eine Festung zu bauen und nicht EU-Staaten die Verantwortung zu übertragen, ist jedoch aus menschenrechtlichen Gründen und aus Solidarität gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft fragwürdig und entspricht nicht dem Bild, dass die Europäische Union von sich zu malen pflegt.

*„While comprehensive partnerships and migration-related cooperation with third-countries are essential for addressing the root-causes of irregular migration and prevent perilous, irregular crossings, the idea to externalize asylum procedures [...] seems risky, uncertain and extremely difficult to organize.“ (Parusel und Schneider 2017: 115)*

Ob mittels der vorgestellten Konzepte Sekundärmigration zu verhindert werden kann, ist ebenfalls fraglich. Eine rein technokratische Reform wird die Unterschiede in den Lebensbedingungen auf der Welt und in EU-Staaten nicht verringern. Folglich wird es auch für Geflüchtete weiterhin Anreize geben, auch nach dem Zuspruch des Asylstatus in die EU oder einen anderen EU-Staat weiterzuziehen (Pro Asyl 2016: 2; Schneider 2019: 4).

### **Beschleunigte und mehrstufige Verfahren**

„Einfachere, klarere und kürzere Verfahren anstelle der derzeit uneinheitlichen Verfahrensvorschriften in den Mitgliedstaaten“ (Europäische Kommission 2016: 4), so lautet die Maßgabe. Dafür sieht der Vorschlag der EK kürzere, aber angemessene Fristen für Zugang und Abschluss der Asylverfahren allgemeingültig vor. Die Frist für die Erstentscheidung soll beispielsweise weiterhin nach 6 Monaten ablaufen. Für offensichtlich unbegründete und damit unzulässige Anträge gälten hingegen erheblich kürzere Fristen. Ein Antrag, der vermeintlich nur zur Verzögerung einer Abschiebung gestellt wurde, soll außerdem bereits nach acht Arbeitstagen endgültig bearbeitet werden, um Missbrauch zu vermeiden. Sehr komplexe Fällen können jedoch weiterhin im regulären Verfahren behandelt werden. Darüber hinaus soll ein vorgelagertes Zulässigkeitsverfahren und des beschleunigten Prüfungsverfahrens (Art. 40) von nun verpflichtend sein (Ebd.).

Diese Maßgabe der EU, Asylverfahren zu beschleunigen, sei grundsätzlich zu begrüßen, da es „für die praktische Funktionsweise eines jeden Asylsystems entscheidend [ist], dass möglichst schnell und zuverlässig über die Schutzbedürftigkeit entschieden wird“, so Thym. Auch eine gemeinsame Durchführung von Asylverfahren direkt an den europäischen Außengrenzen sowie gemeinsame Rückführungen von dort seien aus diesem Grund zu begrüßen. Europäische Menschenrechtsstandards würden dabei eingehalten, sofern die europaweite Zusammenarbeit und Umverteilung gesichert ist und die Last nicht bloß auf die Außengrenzstaaten abgewälzt würde (Thym 2018: 8f.).

Kritiker hingegen halten fest, dass trotz gewissen Ausnahmeregelungen in komplexen Fällen für bestimmte Gruppe durch die Beschleunigung massive Nachteile entstehen würden. So sollen insbesondere die Anträge von Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ beschleunigt werden. Diese Verfahren sind jedoch keinesfalls mit Fällen vergleichbar, in denen offensichtlich falsche oder irrelevante Informationen angegeben wurden. Die Feststellung, ob ein Asylantrag nur zur Verzögerung einer vorherigen Entscheidung gestellt wurde, ist zudem höchst subjektiv. Dass beschleunigte Verfahren sogar auch bei unbegleiteten Minderjährigen aus vermeintlich sicheren Herkunftsstaaten angewendet werden sollen, ist dazu überaus grundsätzlich fragwürdig, da die Beschleunigung nicht mit der besonderen Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen vereinbar ist (Amnesty International 2017: 7f.). Die EU baut daher mit den vorgelagerten Verfahren zur Prüfung auf Zulässigkeit hauptsächlich administrative Hürden für den Zugang zum materiellen Asylverfahren auf (Hruschka 2018).

Abgesehen davon, bleibt zu hinterfragen, ob ein bis zu dreifaches Prüfsystem den eigenen Zielen der Effizienzsteigerung entspricht oder vielmehr ein noch größeres Verwaltungsmonster, das unnötig Ressourcen bündelt, geschaffen wird. Dass ein GEAS nicht ohne Prüfungssystem möglich ist, ist gleichwohl selbstverständlich. Ein dreistufiges Verfahren jedoch kann jedoch nicht als Effizienzsteigerung verbucht werden (Schneider 2019: 3, Hruschka 2018). Dies gilt insbesondere dann nicht, wenn noch immer hauptsächlich die EU-Grenzstaaten für die Abwicklung der Verfahren zuständig sind. Hierfür wird die Reform des Dublin-Abkommens nötig sein. Doch auch unter der Voraussetzung, dass Verfahrensabwicklungen auf die EU-

## Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU Wintersemester 2018/19

Staaten verteilt werden, müssen die vorliegenden Ressourcen so eingesetzt werden, dass eine schnelle Abwicklung von Asylverfahren möglich ist, ohne dass diese dabei an Qualität verlieren. So müssten einzelne Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen in Italien derzeit täglich circa fünf Entscheidungen pro Tag treffen. Da könne von Qualität kaum gesprochen werden, so Knaus von der European Stability Initiative (Vgl. Refugee Law Clinics Deutschland 2018). Da die Wahrung der Menschenrechte in entscheidendem Maße von der administrativen Abwicklung abhängt, wird es also in Zukunft unabdingbar sein, die vorhandenen Ressourcen in der EU so zu bündeln und einzusetzen, dass sie nicht in einem bürokratischen Apparat verschwinden, sondern effektiv dort eingesetzt werden, wo sie dem tatsächlichen Schutz der Menschenrechte dienen.

### Zur Zukunft der EU und der Vereinbarkeit von Effizienzsteigerung, Durchsetzbarkeit und dem Schutz der Menschenrechte

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, dass eine Beschleunigung von Verfahren wie auch die Konzepte sicherer Herkunfts- und Drittstaaten sowie erster Asylstaaten nicht von Grund auf unrecht sind, sondern durchaus probate und anerkannte Instrumente der Asyl- und Migrationspolitik darstellen. In der gegenwärtigen Form erhärtet sich jedoch der Verdacht, dass sie vor allem der Effizienzsteigerung dienen.

*“The law is much oriented to how to make procedures efficient, but then it is a question of how to define ‘efficiency’. Efficient for whom? Is it efficient for the asylum seeker, for instance, that comes here and wants to have the decision quickly done or it is rather efficiency of the member state, so that they have to deal with as few people as possible? The answer is rather on the last. The EU is mostly concerned by the development of procedures and other parts of the system rather than looking on how to make the system assuming that the most efficient system is one in which we don’t have to take care of these people. If you look at accelerated procedures or the concept of safe countries, you will see that all these kinds of processes are basically there to ensure that someone’s asylum application is not admissible, that her or she can be returned as quickly as possible or that he or she can be excluded from getting into a country.” (Rip)*

Solange also Effizienzsteigerung mit der Reduzierung von zulässigen Anträgen gleichgesetzt wird, ist eine Asyl- und Migrationspolitik, die die Menschenrechte und



damit den Schutz von Schutzbedürftigen an allererster Stelle verortet – so wie die EU gemäß ihrer eigenen Werte vorgibt zu tun – nahezu ausgeschlossen. Die vorgestellten Maßnahmen zeigen in welchem Maße menschenrechtliche Ansprüche herabgesetzt wurden, um weniger Anträge bewilligen zu müssen und damit im Sinne der migrationskritischen Staaten effektiv zu sein. Das Ineffizienz-Problem wird jedoch nicht mit einem Abbau des Rechtsschutzes im Asylverfahren gelöst (Vgl. Anna Lübke in Refugee Law Clinics Deutschland 2018). Vielmehr braucht es ein Umdenken hinsichtlich des Effizienzbegriffes selbst.

Damit die EU ihren eigenen Werten zukünftig treu bleiben und der Schutz von Menschenrechten in vollem Umfang wiederhergestellt werden kann, muss Effizienz im eigentlichen ökonomischen Verständnis als der bestmögliche Einsatz vorhandener Ressourcen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, verstanden werden. Das primäre Ziel europäischer Asyl- und Migrationspolitik sollte wiederum stets der Schutz der Menschenrechte bleiben.

Für den Weißbuch-Prozess bzw. die Frage, wie es für die EU in diesem Politikfeld weitergehen soll, lässt sich vor diesem Hintergrund und insbesondere in Anbetracht des (neuen) menschenrechtskonformen ökonomischen Effizienzverständnis folgende These formulieren:

Um zu garantieren, dass die Asyl- und Migrationspolitik der EU sowohl effizient, durchsetzbar als auch (und das primär) menschenrechtskonform ist, bedarf es einer engeren Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und damit der fortschreitenden Integration der EU.

Der zugrundeliegende Gedanke ist, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten als einzelne nicht über die Kapazitäten und Ressourcen verfügen, um Asylverfahren nach höchsten Menschenrechtsstandards durchzuführen. Dies hat das Beispiel aus Italien gezeigt. Durch die Integration und die EU-weite Nutzung der kombinierten Ressourcen jedoch ist es möglich, diese dort einzusetzen, wo sie gebraucht werden. Dazu können durch die gemeinschaftliche Herangehensweise an krisenhafte Erscheinungen im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik überflüssige Doppelstrukturen abgebaut werden und somit Ressourcen gespart werden. Insbesondere letzteres sollte gerade für Länder mit hoher Belastung einen Anreiz bieten.

Dies bestätigte auch die befragten Experten. Eine stärkere Harmonisierung des Rechts und vor allem auch der Praxis sei die Marschroute, so Schneider. Die Erfahrungen mit dem race to the bottom hätten gezeigt, welche Risiken aus dem Mangel an Harmonisierung folgen können.

*„Wenn die Spreizung nun weiter auseinander geht, wird dies dazu führen, dass Staaten mit relativ hohen Standards, dazu würde ich Deutschland zählen, einen noch größeren Zulauf von Asylsuchende erwarten müssen. In diesen Ländern allerdings droht dann die öffentliche Meinung weiter zu kippen [...] Es wird die Forderung laut werden, die Politik solle auch dort entsprechende Maßnahmen ergreifen, die die Attraktivität als Zufluchtsort minimieren. Solche Maßnahmen könnten dann wiederum aus Verfahrenseinschränkungen, Leistungsreduktion, vor allem aber auch Grenzmaßnahmen bestehen. In diesem Fall wäre sogar der gesamte Schengenraum in Gefahr. [...] Man würde außerdem wesentlich stärker in bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten treten sowie mit Drittstaaten über exterritoriale Maßnahmen verhandeln. Das heißt, man hätte eine weitere Bewegung weg vom Multilateralismus, der im Politikfeld des Flüchtlingsschutz vor dem Hintergrund von Grund- und Menschenrechten meines Erachtens nicht zu gebrauchen ist.“ (Schn)<sup>5</sup>*

Konkret fordert Schneider die Umsetzung einer europäischen Asylagentur, die beispielsweise - statt einer dreifachen Prüfung wie es der Vorschlag der EK, COM (2016) 467, vorsieht - die Asylverfahren in einem Schritt und immer nach gleichen Standards abwickelt. Damit dies möglich sein kann, sei jedoch die Reform des Dublin-Systems unabdingbar. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass auch umgekehrt eine Harmonisierung der Asylverfahrensvorschriften notwendig ist, um in Sachen Zuständigkeit also der Dublin-Verordnung eine Einigung zu erzielen. So wird sich wohl kaum ein Staat dazu bereit erklären, Schutzbedürftige aufzunehmen, deren Asylverfahren nach den Standards eines anderen Landes abgewickelt worden sind. Schneider plädiert hier für die Verteilung der Asylsuchenden nach einem zu bestimmenden Mechanismus noch vor der Antragstellung. In diesem Fall würde die Last der Bearbeitung gleichmäßig verteilt, was wiederum dem Effizienz-Gedanken und dem Fairness- bzw. Solidaritätsgedanken zwischen den Mitgliedsstaaten entspricht. Die Harmonisierung und die Reform des Dublin-Systems gingen daher Hand in Hand, wenn es darum geht ein stabiles und menschenrechtskonformes GEAS zu etablieren. Es sei selbstverständlich,

---

<sup>5</sup> Dr. Jan Schneider, Leiter der Forschungsabteilung des SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration), Interview am 04.01.2019.

*„dass wir die Anzahl der Staaten, die bereit sind, die Grund- und Menschenrechte zu garantieren und aufrecht zu halten sowie Flüchtlingsverfolgungsgründe zu prüfen, um Schutz zu gewähren, nicht werden halten können, wenn es nicht zu einer gerechteren Verteilung der Verantwortlichkeiten kommt. [...] Andernfalls wird ein gemeinsames System auch nicht funktionieren.“* (Schn)

Auch Ripoll hält die weitere Integration der EU in asyl- und migrationspolitischen Fragen für sinnvoll, macht jedoch eine Einschränkung:

*„It is good and needed especially if you want to have a Schengen system that really works. However, the question about a reformed system and better migration policies is also a question about the content, not only about the form. It doesn't mean integration just for the sake of integration.“* (Rip)

Eine Harmonisierung der Asylverfahrensstandards ist also als zweckmäßig zu beurteilen, doch vor dem Hintergrund der aus dem gegenwärtigen Effizienzverständnis und dem Ringen um Durchsetzbarkeit resultierenden Herabsetzung menschenrechtlicher Standards nicht angemessen. Statt einer Verordnung wäre ihrer Meinung nach daher an eine Richtlinie zur Harmonisierung der Asylverfahren zu denken.

Für den Weißbuch-Prozess konkret folgt daraus, dass ein Szenario, in dem mehr Integration (Szenario 1 „Weiter wie bisher“ und Szenario 5 „Viel mehr gemeinsames Handeln“) angedacht ist, zwar dem langfristigen Ziel entspricht, in der gegenwärtigen Form jedoch weder realistisch noch dem Schutz der Menschenrechte in der Asyl- und Migrationspolitik zuträglich wären.

Dementsprechend schätzen auch die beiden Experten die Chancen einer Einigung auf weiter harmonisierte Vorschriften als eher schlecht ein. Eine denkbare Alternative, so Schneider, wäre dann Gruppe der Willigen (Szenario 3 „Wer mehr will, tut mehr“)

*„Diese Staaten sollten sich zusammentun und sich innerhalb der Europäischen Union auf einen gemeinsamen Asylraum verständigen. [...] Das wäre, pragmatisch gesehen, der nächste Schritt, wenn man davon ausgehen kann, dass in den nächsten zehn, zwölf Monaten mit hoher Wahrscheinlichkeit gar nichts passiert. Es geht nun darum, überhaupt weiterzukommen und nicht bei diesem Zustand zu bleiben. Sobald die nächste große Welle von irgendwo herkommt, wird ganze System wieder komplett zusammenbrechen. Außerdem hat man ja momentan schon die die Situation, dass man wochenlang darum ringt, wer die wenigen Passagiere einzelner Boote aufnimmt, während diese auf dem Mittelmeer*

*umherirren. Das heißt, man hat nur ad hoc-Entscheidung bei der Erstaufnahme, der politische Status quo ist momentan so verquer und das ist eine unhaltbare Situation.“ (Schn)*

Das Asylsystem in der EU von seinen Grundzügen aus neu zu denken, ist hingegen der Vorschlag Ripolls:

*“The easiest way of avoiding all the problems that we have is creating legal immigration channels. You won’t need the border policies, you won’t need all kind of urgent rescues, you won’t need all the FRONTEX operations, and so on and so forth, if make it easier to people to come into the EU legally. [...] To enforce this change politically, of course, would not be easy, but in terms of efficiency this might be the best way.” (Rip)*

Wie auch Schneider verweist auch Ripoll darauf, dass das Asylsystem, inklusiver aller fünf Richtlinien bzw. Verordnungen, als Ganzes zu betrachten. Auch sie betont vor allem die herausragende Bedeutung des Dublin Abkommens (Vgl. auch Berschens et al. 2018) für das gesamte System und die Möglichkeit harmonisierter Asylverfahren:

*“I think an agreement on common procedures basically depends exclusively on whether the Dublin reform is going to be adopted. You can not pass a reform on procedure without knowing who is responsible for each procedure. Many of the aspects which are regulated by a law on procedures hang on the reform of Dublin agreement, the border procedures, for instance. In my opinion it makes sense to guarantee more distribution through the Dublin reform, but in this case, we also need completely other procedures than we have now. Basically, one hangs together with the other. If the Dublin reform is agreed, [...] there will possibly be a directive or regulation [...] Otherwise, I don’t think this is going to happen.“ (Rip)*

## **Fazit: Integration auf europäischer Ebene ja, aber nicht um jeden Preis**

Es zeichnet sich ab, dass die befragten Experten die inhaltlichen Bedenken hinsichtlich der Konformität des Vorschlags der Kommission zur Vereinheitlichung von Asylverfahren in Europa mit den Menschenrechten in ähnlicher Weise kritisieren wie auch die zuvor herangezogene Literatur: Die aus der Abwägung von Praktikabilität, Durchsetzbarkeit einerseits und den Menschenrechte andererseits hervorgegangenen Maßnahmen führen zu einer Diskrepanz zwischen Anspruch und

Realität der Umsetzung von Menschenrechten. Diese kann auch durch die Gewinne hinsichtlich der Durchsetzbarkeit nicht gerechtfertigt werden. Als Grund für die ungenügende Übersetzung des eigentlich in der EU grundlegenden Schutzes der Menschenrechte wurde das Effizienzverständnis identifiziert.

Eine Effizienzsteigerung darf daher in Zukunft nicht mehr im Sinne der Reduzierung von Asylanträgen durch die Beschleunigung und die Unzulässigkeitsklärung von Asylanträgen verstanden werden. Stattdessen braucht es für den weiteren Prozess und die Entwicklung der EU in diesem Politikfeld eine inhaltliche Klärung des Begriffs aus einem ökonomischen Verständnis heraus, wonach Effizienz als der bestmögliche und nachhaltige Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu einem bestimmten Ziel (hier dem Schutz der Menschenrechte) aufgefasst werden sollte.

Die konkrete Betrachtung der Praxis von Asylverfahren hat dazu beigetragen, die aufgeworfene These zu bestätigen und ein Plädoyer für eine zunehmende Integration im Bereich Asyl- und Migrationspolitik davon abzuleiten. Das gegenteilige Argument, dass eine zunehmende Harmonisierung der Asylverfahren nach hohen menschenrechtlicher Standards zugunsten der Durchsetzbarkeit aufgegeben werden sollte, muss verworfen werden, da eine Integration für die bestmögliche Ressourcenallokation in der EU und die darauf aufbauende Gewährleistung der Menschenrechte unabdingbar ist.

Ein segmentiertes Vorgehen, d.h. die Bestandteile des GEAS einzeln zu betrachten, wird weiterhin als nicht zweckmäßig beurteilt, da dann einzelne Gewinne durch die Lücken im System wieder verloren gehen. Insbesondere würden auf Seiten der Asylsuchenden stets Anreize zur Sekundärmigration bestehen bleiben und sich auf Seiten der Mitgliedsstaaten Möglichkeiten auftun, die Schlupflöcher zu nutzen und EU-Gesetze zu unterwandern. In diesem Zusammenhang wurde außerdem deutlich, dass ein Verteilungsmechanismus angestrebt werden muss, um auch in anderen Bereichen hohe menschenrechtliche Standards fordern und umsetzen zu können. Damit hängt eine Entscheidung über den Ablauf von Asylverfahren maßgeblich auch von dem Fortschritt der Verhandlungen in Sachen Dublin-Abkommen ab.

Nicht zuletzt stellt sich heraus, dass auch die selbst gewählten Ziele einer Effizienzsteigerung und Vermeidung von Sekundärmigration nur mit einer europaweiten Lösung erreichbar sind. Im Idealfall enthalte diese die Implementierung einer europäischen Asylbehörde und die Angleichung von sämtlichen Bedingungen der Asylverfahren, der Aufnahme und der Asylentscheide. trotz dessen sollte noch einmal hervorgehoben werden, dass eine Integration im Bereich Asyl- und Migrationspolitik nicht der Integration wegen vorangetrieben werden sollte, sondern um eine Effizienzsteigerung im ökonomischen Sinne und höhere menschenrechtliche Standards durchzusetzen.

Für den konkreten Fall der Asylverfahrensverordnung heißt dies konkret, dass sie zumindest nach gegenwärtigem Stand aus menschenrechtlicher Perspektive zu viele kritische Inhalte beinhaltet, die gegen eine Durchsetzung und Harmonisierung sprechen. Eine Verordnung zu verabschieden, mit dem einzigen Zweck mehr Harmonisierung zu erzielen, ist nicht zweckmäßig. Stattdessen komme es nicht nur auf die Form, sondern auch auf den Inhalt an.

Eine mögliche Alternative zur Verabschiedung einer Verordnung mit geringeren Menschenrechtsstandards oder auch im Falle einer Nicht-Einigung stellt schließlich die Gründung einer Gruppe von Willigen dar. So könne zumindest im kleineren Kreis für die eine Harmonisierung auf hohem Niveau gesorgt werden. Die Gruppe der Willigen sollte jedoch durch eine Harmonisierung der übrigen EU-Staaten ergänzt werden. Eine solche duale Lösung ermöglicht es zum einen der langfristigen gesamtheitlichen Lösung schrittweise näher zu kommen, zumal der Erfolg dieses Projektes im Verlauf der Zeit auch den Nicht-Mitgliedern dieses Kreises den nötigen Anreiz geben, sich wieder an einer gesamteuropäischen Lösung zu beteiligen. Zum anderen aber kann eine solche Zwei-Standards-Lösung sicherstellen, dass eine möglichst weite Vereinheitlichung innerhalb der EU erreicht wird und damit auch Sekundärmigration stückweise unattraktiver erscheint.

Zusammenfassend kann also gesagt werden: Die EU- Gesetzgebung kann nicht allein durch die formale Vereinbarkeit der Gesetze(-svorschläge) mit den Menschen- und Flüchtlingsrechten überzeugen. Stattdessen sollte

*„ein Politikansatz, der den Flüchtlingsschutz ernstnimmt und mit legitimen Steuerungsanliegen verbindet, nicht allein auf eine externalisierende Auslagerung*

*die Verantwortung auf dritte Länder setzen, sondern einen aktiven europäischen Beitrag vorsehen – ganz im Sinn der Präambel der GFK, wonach sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und [wonach] eine befriedigende Lösung des Problems [...] ohne internationale Zusammenarbeit [...] nicht erreicht werden kann.“ (Thym 2018: 19f.)*

Aus diesem Grund wird im Sinne des Weißbuchsprozess die zunehmende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene empfohlen, wobei die vorgesehene Harmonisierung ein Umdenken in Sachen Effizienz sowie die Rückbesinnung auf die praktische Sicherung der Menschenrechte verlangt. Falls in dieser Hinsicht keine Einigung erzielt werden kann, sollte eine Alternative wie die Gruppe der Willigen in Betracht gezogen werden.

### Kurzinformation zu den interviewten Expert\*innen

Dr. Jan Schneider, Leiter der Forschungsabteilung des SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration)

Prof. Dr. Ariadna Ripoll, Junior-Professoren an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg mit den Forschungsschwerpunkten europäischer Integration, EU Institutionen sowie EU Innen- und Sicherheitspolitik

### Literaturverzeichnis

Amnesty International (2017): Positionspapier von Amnesty International zur geplanten Asylverfahrensverordnung (COM (2016) 467 final vom 13.07.2016). Berlin (Politik und Activism), zuletzt aktualisiert am 27.06.2017.

Berschens, Ruth; Delhaes, Daniel; Höhler, Gerd; Hoppe, Till; Koch, Moritz; Münchrath, Jens; Rickens, Christian (2018): Ein überforderter Kontinent – das sind die vier zentralen Probleme Europas. Zukunft der EU. Hg. v. Handelsblatt. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/international/zukunft-der-eu-ein-ueberforderter-kontinent-das-sind-die-vier-zentralen-probleme-europas/22748928.html?ticket=ST-20334-5RctsZTKDCbwqeUUrOmu-ap1>, zuletzt aktualisiert am 28.06.2018, zuletzt geprüft am 07.01.2019.

Bräuninger, Dieter (2018): Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Ein schwieriges Unterfangen. Hg. v. Deutsche Bank Research (EU-Monitor). Online verfügbar unter [https://www.dbresearch.de/PROD/RPS\\_DE-PROD/PROD0000000000466772/Reform\\_des\\_Gemeinsamen\\_Europ%C3%A4ischen\\_Asylsystems%3A\\_E.pdf](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000466772/Reform_des_Gemeinsamen_Europ%C3%A4ischen_Asylsystems%3A_E.pdf), zuletzt aktualisiert am 12.04.2018, zuletzt geprüft am 06.01.2019.

Chetail, Vincent; Bruycker, Philippe de; Maiani, Francesco (Hg.) (2016): Reforming the common European asylum system. The new European refugee law. Congress of the Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. Leiden, Boston: Brill Nijhoff (Immigration and asylum law and policy in Europe, volume 39).

Dreyer-Plum, Domenica (2017): Kosmo-polis EU. Eine kosmopolitische Untersuchung europäischer Grenz- und Asylpolitik. 1st ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften zum Migrationsrecht, v.26). Online verfügbar unter <https://ebookcentral.proquest.com/lib/gbv/detail.action?docID=5519298>.

Europäische Kommission (13.07.2016): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU. COM (2016) 467 final. Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF), zuletzt geprüft am 06.01.2019.

Europäische Kommission (2017): Der Weißbuch-Prozess von Rom bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019. Brüssel. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the\\_white\\_paper\\_process\\_de\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the_white_paper_process_de_0.pdf), zuletzt aktualisiert am 20.03.2017, zuletzt geprüft am 08.01.2019.



## Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

### Wintersemester 2018/19

- Europäischer Rat (1999): Tampere Europäischer Rat am 15. und 16. Oktober. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm), zuletzt geprüft am 06.01.2019.
- Europäisches Parlament (2018): Zukunft Europas. Umriss der derzeitigen Debatte. Hg. v. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments. Straßburg. Online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620202/EPRS\\_BRI\(2018\)620202\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620202/EPRS_BRI(2018)620202_DE.pdf), zuletzt geprüft am 06.01.2018.
- Hruschka, Constantin (2018): Verwaltungsmonster zur Abwehr von Flüchtlingen. Hg. v. Legal Tribune Online. Online verfügbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/plaene-reform-gemeinsames-europaeisches-asyssystem-verteilung-sichere-herkunftslaender-fluechtlinge/>, zuletzt aktualisiert am 04.05.2018, zuletzt geprüft am 07.01.2019.
- Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena; Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Hg. v. Stiftung für Wissenschaft und Politik (Diskussionspapier der FG 1, 2006/9). Online verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf>, zuletzt geprüft am 30.12.2018.
- König, Nicole; Rasche, Lucas (2018): Das Stop-and-Go der Europäischen Asylreform. Hg. v. Jacques Delors Institut. Berlin (Blog Post). Online verfügbar unter [https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/05/20180528\\_DublinReform\\_RascheKoenig\\_JDIB-finalfinal-1.pdfK](https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/05/20180528_DublinReform_RascheKoenig_JDIB-finalfinal-1.pdfK), zuletzt aktualisiert am 28.05.2018, zuletzt geprüft am 07.01.2019.
- Parusel, Bernd; Schneider, Jan (2017): Reforming the common European asylum system. Responsibility-sharing and the harmonization of asylum outcomes. Stockholm: Delmi (Rapport / Delegationen für migrationsstudier, 2017:9).
- Pro Asyl (2016): Stellungnahme von PRO ASYL zum geplanten EU-Asylpaket. Frankfurt. Online verfügbar unter [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Kommentar\\_Asylpaket\\_EU-PRO-ASYL.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Kommentar_Asylpaket_EU-PRO-ASYL.pdf), zuletzt geprüft am 30.12.2018.
- Refugee Law Clinics Deutschland (2018): Reform des Europäischen Asylsystems - Was bedeutet das? Berlin. Online verfügbar unter <https://rlc-deutschland.de/reform-des-europaeischen-asyssystem-was-bedeutet-das/>, zuletzt aktualisiert am 16.04.2018, zuletzt geprüft am 07.01.2019.
- Ripoll, Ariadna (2019): Reform des GEAS und der Asylverfahrensverordnung. Interview mit Louise Ohlig. Bamberg/Frankfurt, 08.01.2019.
- Schneider, Jan (2019): Reform des GEAS und der Asylverfahrensverordnung. Interview mit Ohlig, Louise. Berlin/Frankfurt, 04.01.2019.
- Thym, Daniel (2017): Reform der EU-Asylpolitik: Fallstricke bei der politischen Aktualisierung von Verfassungswerten. Online verfügbar unter <https://verfassungsblog.de/reform-der-eu-asyllpolitik-fallstricke-bei-der-politischen-aktualisierung-von-verfassungswerten/>, zuletzt aktualisiert am 21.06.2017, zuletzt geprüft am 06.01.2018.

## Studentische Forschungsgruppe zum Weißbuch zur Zukunft der EU

Wintersemester 2018/19

Thym, Daniel (2018): Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags. Hg. v. Innenausschuss des deutschen Bundestags. Berlin (Drucksache 19(4)26 F). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/blob/550428/ed93435933c1afed911ea2aef6c4522a/a-drs--19-4-26-f-data.pdf>, zuletzt aktualisiert am 16.04.2018, zuletzt geprüft am 30.12.2018.

Vedsted-Hansen, Jens (2012): Common EU Standards on Asylum - Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? In: Elspeth Guild und Paul E. Minderhoud (Hg.): The first decade of EU migration and asylum law. Leiden, NL: Martinus Nijhoff Publishers (Immigration and asylum law and policy in Europe, v. 24), S. 255–271.