

Richter am BVerwG Prof. Dr. Harald Dörig und Prof. Dr. Christine Langenfeld*

Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa - Massenzustrom von Flüchtlingen erfordert EU-Zuständigkeit für Asylverfahren NJW 2016, 1-5

* Der Autor Dörig ist stellvertretender Vorsitzender des 1. Revisionssenats (Asylsenat) beim BVerwG und Vorstandsmitglied der Internationalen Vereinigung der Asylrichter (IARLJ). Die Autorin Langenfeld ist Direktorin des Instituts für öffentliches Rechts/Abteilung für Staatsrecht an der Universität Göttingen und Vorsitzende des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin

I. Einleitung

Deutschland erwartet für 2015 mindestens eine Million Flüchtlinge. Es spricht Einiges dafür, dass der Flüchtlingszuzug auch im Jahr 2016 in vergleichbarer Größenordnung anhalten wird. Das entspricht einer ungesteuerten Zuwanderung in der Größenordnung der Gesamtbevölkerung von Estland oder Lettland - und das allein in zwei Jahren. Hinzu kommt der Familiennachzug, da damit zu rechnen ist, dass viele Flüchtlinge ihre in Syrien oder in den Anrainerstaaten zurückgebliebenen Familienmitglieder alsbald nachholen werden. Deutschland verzeichnet weltweit die höchste Zahl von Asylanträgen. Mehr als die Hälfte aller in Europa gestellten Asylanträge entfallen auf unser Land. Die Belastungen für die für die Unterbringung der Asylbewerber zuständigen Länder und Kommunen sind enorm, ebenso die Anforderungen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das eine außergewöhnlich hohe Zahl von Anträgen zu bearbeiten hat.

Steht der deutsche Staat dem machtlos gegenüber, weil - wie die deutsche Bundeskanzlerin es ausdrückte - das Recht auf Asyl und der Schutz von Bürgerkriegsflüchtlingen keine Obergrenze kennen? Im Folgenden wird aufgezeigt, dass durchaus Handlungsspielräume bestehen. Die Lösung wird insbesondere in einer Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts auf europäischer Ebene gesehen. Dazu gehört die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit für die Asylanerkennung auf Verfahrenszentren an den EU-Außengrenzen ("Hot Spots"), die in Abkehr von der bisherigen Praxis nicht vom Sitzland, sondern von einer EU-Agentur betrieben werden. In Deutschland würden Anerkennungsverfahren dann nicht mehr durchgeführt. Soweit Anerkennungen durch die EU-Behörde ausgesprochen werden, würden die Flüchtlinge entsprechend dem von EU-Rat am 22.9.2015 beschlossenen Schlüssel auf die Mitgliedsländer verteilt. Weitere Maßnahmen sind die Verbesserung der Lebensbedingungen für Flüchtlinge in den Nachbarstaaten Syriens und der verbesserte Schutz der EU-Außengrenzen bei gleichzeitiger Eröffnung legaler Wege der Zuwanderung nach Europa durch Kontingentlösungen.

II. Abgrenzung Asylberechtigter - Flüchtling - subsidiär Schutzberechtigter

Bevor näher auf die Bedingungen und Folgen einer Europäisierung des Flüchtlingsschutzes auch im Vollzug eingegangen wird, soll zunächst eine Begriffsklärung erfolgen. Hierbei wird vor allen Dingen geklärt, welche Schutzformen mittlerweile europäisch geregelt sind und wie sich das in Art. 16a Abs. 1 GG verbürgte verfassungsrechtliche Asylrecht dazu verhält.

1. Begriffsklärung

"Asyl" wird politisch Verfolgten als grundrechtlicher Individualschutz nach Art. 16a Abs. 1 GG gewährt. Die Begünstigten werden als "Asylberechtigte" bezeichnet. Den Asylberechtigten sind mittlerweile die "Flüchtlinge" im Sinne der EU-Asylanerkennungsrichtlinie¹ weitgehend rechtlich gleichgestellt. Die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft werden - gleichlautend mit der EU-Richtlinie - in § 3 Asylgesetz (AsylG) definiert. Demgegenüber genießen Bürgerkriegsflüchtlinge keinen Flüchtlingsschutz. Sie sind "subsidiär" schutzberechtigt, ihre Rechtsstellung ist der der Flüchtlinge in wichtigen Bereichen angeglichen, bleibt in anderen aber auch dahinter zurück. Die Voraussetzungen der Zuerkennung dieser subsidiären Rechtsstellung sind in § 4 AsylG geregelt. Keinen unionsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Schutz genießen bloße Wirtschaftsflüchtlinge. Wer einen Asylantrag gestellt hat, über den noch nicht abschließend entschieden ist, wird als "Asylantragsteller" oder "Asylbewerber" bezeichnet. Die Stellung eines Asylantrags führt zu einer umfassenden Prüfung aller in Betracht kommenden Schutztitel, vorrangig grundrechtliches Asyl und die Flüchtlingsstellung, nachrangig den subsidiären Schutz insbesondere als Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtling (§ 13 Abs. 1 und 2 AsylG).

2. Die unterschiedlichen Rechtsstellungen der Schutzberechtigten

a) Asylberechtigte

Die Rechtsstellung als Asylberechtigter ist eine rein nationale. Ihre Voraussetzungen ergeben sich aus Art. 16a GG. Das Asylrecht wurde im Grundgesetz verankert, um individuell Verfolgte vor einer (strafrechtlichen) Auslieferung oder sonstigen Überstellung an den Verfolgerstaat zu schützen. Der Schutzbereich des Grundrechts umfasste aber von Anfang an nicht, einer Vielzahl von Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen einen Schutzraum in Deutschland zu bieten. Dies macht den engen Regelungszusammenhang des Asylrechts mit der rein individuell begründeten strafrechtlichen Auslieferung deutlich. So lautete Art. 16 Abs. 2 GG von 1949 bis 1993: "Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Die Landesverfassungen Bayerns, Hessens und des Landes Rheinland-Pfalz von 1946 und 1947 regelten Auslieferung und Asyl jeweils in einem gemeinsamen Satz, der die Überstellung der von Verfolgung betroffenen Ausländer verbot.² Einen ähnlichen Inhalt hatte der erste Entwurf für einen entsprechenden Grundrechtsartikel, der aus der Feder des Abgeordneten Bergsträsser (SPD) im Ausschuss für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates stammte und lautete: "Fremde genießen den Schutz vor Auslieferung und Ausweisung, wenn sie ...verfolgt werden...".³ Die Trennung in zwei Sätze erfolgte offenbar, da die Abgeordneten politischen Zündstoff im Ausland bei der Beschränkung der Auslieferung von fremden Staatsangehörigen an deren Heimatländer sahen (z.B. Attentäter) und deshalb das Auslieferungsverbot in Satz 1 des Grundrechtsartikels auf Deutsche beschränkten. Das Grundrecht auf Asyl in Satz 2 sollte aber für Ausländer sowohl die

¹ Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004, mittlerweile abgelöst durch Richtlinie 2011/95/EU vom 13.11.2011, ABl. L 337/9.

² Vgl. die Nachweise bei Kreuzberg/Wahrendorf, Grundrecht auf Asyl, 2. Aufl. 1992, S. 12-15.

³ Ebenda S. 26.

(ausländerrechtliche) Ausweisung wie auch die (strafrechtliche) Auslieferung erfassen.⁴

Erstrebte in den ersten 60 Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes jeder Asylantragsteller in erster Linie den Status eines Asylberechtigten, spielt der grundrechtliche Schutz heute nur noch eine untergeordnete Rolle. Seit der Grundgesetznovelle im Jahr 1993 ist nach Art. 16 a Abs. 2 GG von vornherein vom Asylrecht ausgeschlossen, wer über einen sicheren Drittstaat eingereist ist. Die Prüfung der Asylberechtigung wurde hier in genereller Weise vom Verfassungsgesetzgeber (EU-Staaten gem. Art. 16 a Abs. 2 S. 1 GG) bzw. einfachen Gesetzgeber (Art. 16 a Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. § 26 a AsylG) vorgenommen (sog. Konzept der normativen Vergewisserung). In der Praxis tritt allerdings die Gewährung des verfassungsrechtlichen Asyls fast vollständig hinter dem im Unionsrecht verankerten Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zurück. Das liegt auch daran, dass das Grundgesetz das Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts gewähren möchte.⁵ Hier ist die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951⁶ die wichtigste völkerrechtliche Regelung. Auch diese knüpft jedoch an abschließend aufgeführte individuelle Asylgründe an und gewährt keinen Schutz vor allgemeiner Kriegs- oder Bürgerkriegsgefahr.

Wegen des weitgehenden Gleichlaufs des Schutzes aus Art. 16a Abs. 1 GG und der Genfer Konvention hat der nationale Gesetzgeber mittlerweile die Rechtsstellung des Asylberechtigten und des anerkannten Flüchtlings soweit angeglichen, dass einem Asylbewerber von der Rechtsprechung besondere Darlegungen abverlangt werden, warum er zusätzlich zur zuerkannten Flüchtlingsstellung noch den Status als Asylberechtigter erstrebt.⁷

b) Flüchtlinge

Die Rechtsstellung der Flüchtlinge wird völkerrechtlich durch die Genfer Flüchtlingskonvention, unionsrechtlich durch die EU-Anerkennungsrichtlinie und national durch § 3 AsylG geschützt. Sie setzt die begründete Furcht vor individueller Verfolgung wegen der Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (z.B. Homosexuelle) voraus. Darunter fallen der Regimegegner aus einem totalitären Staat, der Christ in IS-beherrschten Gebieten Syriens, die Ehebrecherin aus dem Iran und der Homosexuelle aus Gambia. Flüchtlingsschutz kann auch im Fall einer Gruppenverfolgung gewährt werden, erforderlich ist aber, dass die Verfolgungshandlungen auf alle sich in einem bestimmten Gebiet aufhaltenden Gruppenmitglieder zielen (z.B. alle Christen in Syrien) und in quantitativer und qualitativer Hinsicht so bedeutsam sind, dass daraus für jeden Gruppenangehörigen

⁴ Vgl. die Beiträge der Ausschussmitglieder Zinn, Schmid und von Mangoldt in der 4. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen am 23.9.1948, in: Kreuzberg/Wahrendorf, S. 30 ff; Beitrag der Abgeordneten Wagner und von Mangoldt in der 44. Sitzung des Hauptausschusses am 19.1.1949, in: Kreuzberg/Wahrendorf, S. 50-53; zusammenfassend in JöR 1 (1951), S. 165-169.

⁵ So zunächst ausdrücklich formuliert, später aber im Hinblick auf die allgemeine Regelung - heute in Art. 25 GG - fallengelassen; vgl. die Beiträge der Abgeordneten von Mangoldt, Schmid, Bergsträsser und Zinn in der 4. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen am 23.9.1948, in: Kreuzberg/Wahrendorf, S. 30-37.

⁶ BGBl. 1953 II S. 560

⁷ BVerwG, Beschluss vom 16.9.2015 - 1 B 36.15 - Rn. 5

nicht nur die Möglichkeit, sondern ohne weiteres die aktuelle Gefahr eigener Betroffenheit entsteht.⁸ Voraussetzung für die Annahme einer Gruppenverfolgung ist ferner, dass die festgestellten Verfolgungsmaßnahmen die von ihnen Betroffenen gerade in Anknüpfung an asylrelevante Merkmale treffen ("wegen der Religion").

Die Rechtsstellung als Flüchtling wird hingegen nicht gewährt, wenn Menschen wegen Kriegs- oder Bürgerkriegsgefahren aus ihrem Heimatland fliehen, also vor Gefahren, die die dort lebenden Menschen unabhängig von ihrer religiösen Prägung, politischen Ausrichtung oder einem anderen asylrelevanten Merkmal treffen. Das trifft auf die meisten Flüchtenden aus Syrien zu. Erst recht trifft es für die Menschen vom Balkan zu, die (evt. abgesehen von den Roma) nicht wegen einer asylrelevanten Ausgrenzung innerhalb ihres Staates fliehen, sondern wegen der Perspektivlosigkeit ihres dortigen Lebens.

Die Flüchtlingsstellung ist abhängig von der Fortdauer der Verfolgungslage im Heimatland. So entfiel die Flüchtlingsstellung für viele Iraker in Deutschland nach dem Sturz von Saddam Hussein im Jahr 2003. Die Genfer Flüchtlingskonvention sieht hierfür ein automatisches Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft vor (Art. 1 C 5 GFK), Unionsrecht und das deutsche Asylgesetz verlangen hierfür eine förmliche Widerrufsentscheidung (§ 73 AsylG). Allerdings erhalten in Deutschland - ohne dass hierfür eine unionsrechtliche oder völkerrechtliche Vorgabe besteht - Flüchtlinge bereits drei Jahre nach Erteilung ihrer ersten Aufenthaltserlaubnis eine Niederlassungserlaubnis, also ein Daueraufenthaltsrecht, das dann im Grundsatz nicht mehr von der Fortdauer der Verfolgungslage in ihrem Heimatland abhängig ist (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Voraussetzung ist allerdings, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuvor nicht mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf/die Rücknahme der Flüchtlingsanerkennung vorliegen.

c) Subsidiär Schutzberechtigte

Die EU-Anerkennungsrichtlinie vom 29.4.2004⁹ hat neben dem flüchtlingsrechtlichen Primärschutz eine weitere Kategorie von Schutzbedürftigen geschaffen. Diese werden als "subsidiär Schutzberechtigte" bezeichnet. Darunter fallen insbesondere Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge (Art. 15 Buchstabe c Richtlinie). Dieser Schutzstatus ist in § 4 AsylG nun auch im nationalen Recht verankert. Dabei handelt es sich um einen ergänzenden Schutz zu dem für Flüchtlinge. Denn den Flüchtlingsstatus erhält nur der aus der Gesellschaft Ausgegrenzte - u.a. wegen seiner Religion oder politischen Betätigung. Schutz nach § 4 AsylG erhalten hingegen auch Menschen, die ohne spezifische Ausgrenzung vor den Gefahren eines Krieges oder Bürgerkrieges geflohen sind. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass "eine ernsthafte individuelle Bedrohung" ihres Lebens oder ihrer Unversehrtheit infolge "willkürlicher Gewalt" im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts vorliegt.

Am Tatbestandsmerkmal der "willkürlichen Gewalt" (englisch: indiscriminate violence) wird der Unterschied zum Flüchtlingsrecht deutlich. Geht es beim Flüchtling um einen individuell Ausgegrenzten, schützt § 4 AsylG den nicht Ausgegrenzten,

⁸ BVerwG, Urteil vom 21.4.2009 - 10 C 11.08 - NVwZ 2009, 1237 - Rn. 13.

⁹ Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004, mittlerweile abgelöst durch Richtlinie 2011/95/EU vom 13.11.2011, ABl. L 337/9.

dessen Leben oder Unversehrtheit aber durch Krieg oder Bürgerkrieg bedroht ist.¹⁰ Die Rechtsstellung des subsidiär Schutzberechtigten ist dem des Flüchtlings angeglichen, er kann ein Daueraufenthaltsrecht aber erst nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts erhalten (§ 26 Abs. 4 AufenthG neu), der Flüchtling und Asylberechtigte schon nach drei Jahren. Allerdings genießt er Schutz vor Zurückführung in sein Heimatland wie ein Flüchtling (Verbot des Refoulement) und hat auch im Übrigen dem Flüchtlingsstatus weitgehend angenäherte Rechte in Deutschland. Indes erlegt die EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung¹¹ dem nationalen Gesetzgeber Verpflichtungen nur für Flüchtlinge auf, nicht jedoch für subsidiär Schutzberechtigte (Art. 3 Abs. 2 Buchstabe c). Daher kann der nationale Gesetzgeber - wie die Bundesregierung dies offenbar plant¹² - den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte stärker begrenzen.¹³

III. Die Zuständigkeit für Asylbegehren innerhalb der EU

Die Europäische Union hat mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997¹⁴ die Asylpolitik aus dem einzelstaatlichen Kompetenzbereich auf die Gemeinschaftsebene verlagert. Die neuen Kompetenznormen ermöglichten erste Schritte zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.¹⁵ So wurde 2003 eine Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern erlassen (Aufnahmerichtlinie), 2004 eine Richtlinie mit den Kriterien für die Flüchtlingsanerkennung (Anerkennungsrichtlinie) und 2005 eine Richtlinie zum Asylverfahren (Asylverfahrensrichtlinie). Eine Vollregelung erfolgte 2003 für die Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats in Gestalt der Dublin-Verordnung.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009¹⁶ begann die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Gegründet auf Art. 78 Abs. 2 AEUV soll nun ein höherer Grad der Angleichung der Rechtsvorschriften erreicht werden mit dem Ziel der Schaffung eines in der gesamten Union gültigen einheitlichen Asylstatus.¹⁷ Auf dieser Grundlage wurden in den vergangenen vier Jahren die oben genannten drei Richtlinien zum Asylrecht¹⁸ und die Dublin-Verordnung¹⁹ neu gefasst.

¹⁰ Einen vergleichbaren Schutz gewährt die Europäische Menschenrechtskonvention, vgl. ein Urteil vom 15.10.2015 betreffend syrische Bürgerkriegsflüchtlinge: L.M./Russland, Beschwerde-Nr. 40081/14.

¹¹ Richtlinie 2003/86/EG vom 22.9.2003, ABl. L 251/12.

¹² Beschluss der Koalitionsparteien vom 5.11.2015, Ziffer C.

¹³ Aus Art. 23 Abs. 1, 24 Abs. 2 der EU-Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU folgt nichts Gegenteiliges, da sich die dortigen Vorschriften zur Wahrung des Familienverbandes nur auf Familienangehörige beziehen, die sich bereits im Aufnahmestaat aufhalten (Art. 2 Buchstabe j). Allerdings sind bei einer Beschränkung des Familiennachzugs die Grenzen zu beachten, die sich aus Art. 6 GG ergeben.

¹⁴ Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997, BGBl. 1998 II S. 386.

¹⁵ Vgl. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, S.43 ff.

¹⁶ Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, BGBl. 2008 II S. 1038, 1039

¹⁷ Dieses Ziel ist gegenwärtig noch nicht rechtlich umgesetzt, vgl. BVerwG, Urteil vom 17.6.2014 - 10 C 7.13 - NVwZ 2014, 1460, Rn. 29

¹⁸ Richtlinie 2011/95/EU vom 13.11.2011 (Neufassung der Anerkennungsrichtlinie) ABl. L 337/9; Richtlinie 2013/32/EU vom 26.6.2013 (Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie), ABl. L 180/60; Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013 (Neufassung der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen), ABl. L 180/96.

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26.6.2013, ABl. EU 2013 L 180/31

Flüchtlinge haben das Recht, nach Erreichen des Territoriums eines EU-Mitgliedstaats nicht in einen Verfolgerstaat oder in ein Kriegsgebiet zurückgeschickt zu werden. Sie haben jedoch kein Recht auf Wahl ihres Zufluchtslandes. Daher ist die Europäische Union berechtigt, Regelungen zu treffen, welcher Mitgliedstaat einen Asylbewerber oder anerkannten Flüchtling aufzunehmen hat. Dies geschieht bisher nach den Regelungen der Dublin-Verordnungen von 2003 (Dublin II-VO) und 2013 (Dublin III-VO). Danach ist ohne Vorliegen besonderer Umstände, die die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates begründen, der Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig, in dem der Asylbewerber erstmals das Territorium der EU betreten hat (Art. 13 Dublin III-VO). Staaten wie Deutschland hätten nur die diejenigen Asylbewerber aufzunehmen, die auf dem Luftweg, über die Nord- oder Ostsee oder aber visumfrei in das Staatsgebiet einreisen. Hinzu kommen Zuständigkeiten im Rahmen der Familienzusammenführung und bei in Deutschland aufhältigen minderjährigen Flüchtlingen (Art. 8 ff.). Damit wäre Deutschland für die große Zahl der über Griechenland und Italien einreisenden Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien, dem Irak oder die Flüchtlinge aus dem afrikanischen Raum von vornherein nicht zuständig. Allerdings funktioniert das Dublin-System nicht, weil es die Mittelmeer-Anrainerstaaten überfordert, die Flüchtlinge unregistriert nach Nordeuropa weiterreisen und die Rücküberstellungsverfahren ganz überwiegend nicht durchgeführt werden, aus praktischen, aber auch aus rechtlichen Gründen.²⁰ In Hinblick auf die Aussichtslosigkeit vieler Rücküberstellungersuchen hat Deutschland im September erklärt, Schutzgesuche von syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen von vornherein selbst zu prüfen, die Aussetzung des Dublin-Verfahrens im November 2015 aber wieder aufgehoben.²¹

IV. EU-Zuständigkeit für Asylverfahren

Im Lichte der im Vorangegangenen beschriebenen Defizite in der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist eine Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa und die Übertragung der Verfahren auf eine EU-Behörde, übergangsweise auf ausgewählte nationale Behörden mit EU-Unterstützung dringend geboten. Die entsprechenden Maßnahmen sollten jetzt möglichst rasch angegangen werden.

Das bedeutet zunächst, dass die EU-Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU vom 13. 11.2011 in eine Verordnung zu überführen ist. Hierzu ist die EU seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1.12.2009 ermächtigt (Art. 78 Abs. 2 Buchst. a und b AEUV: "in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus"/"subsidiären Schutzstatus"). Schon heute ist der den Mitgliedstaaten verbliebene Spielraum für abweichende Regelungen bei den Anerkennungsvoraussetzungen gering. Bei Erlass einer Anerkennungs-Verordnung müsste im Wesentlichen nur die Frage entschieden werden, ob ein Schutzsuchender auf den Vorrang einer innerstaatliche Schutzmöglichkeit verwiesen werden kann und in welchem Umfang selbstgeschaffene Nachfluchtgründe zur Anerkennung führen.

Die gebotene Neuregelung umfasst weiter, dass die Asylverfahrensrichtlinie von 2013 durch eine Verfahrens-Verordnung und die Dublin III-Verordnung von 2013

²⁰ Eine Rücküberstellung nach der Dublin III-VO in den zuständigen Mitgliedstaat kommt allerdings dann nicht in Betracht, wenn anzunehmen ist, dass das Asylverfahren im zuständigen Staat „systemische Schwachstellen“ aufweist (Art. 3 Abs. 2 Dublin III-VO).

²¹ Vgl. Spiegel-Online v. 10.11.2015.

durch eine Dublin IV-Verordnung von 2016 abgelöst werden. Danach könnte eine EU-Asylbehörde - etwa das 2011 gegründete European Asylum Support Office (EASO)²² - für die Durchführung aller Asylverfahren in der EU zuständig werden. Die Verfahren würden dann ausschließlich in EU-Verfahrenszentren durchgeführt, die bevorzugt in den Ländern einzurichten wären, in denen die meisten Flüchtlinge in das Territorium der EU einreisen, gegebenenfalls aber auch an ausgewählten Orten im Binnenraum der EU. Flüchtlinge, die sich den Verfahren an der für sie zuständigen Stelle entziehen und in andere EU-Staaten weiterwandern, würden dort kein Verfahren und auch keine Unterstützungsleistungen erhalten.²³ 2015 wurde bereits mit der Errichtung derartiger Zentren ("Hot-Spots") in Sizilien und Griechenland begonnen. Weitere Zentren in Ost- oder Südosteuropa sollten folgen. Die Anerkennungsentscheidung würde von EU-Bediensteten getroffen, die gerichtliche Kontrolle erfolgte durch das EU-Gericht erster Instanz, das als gesonderte Abteilung ein EU-Asyl(fach)gericht gründen könnte (Art. 257 AEUV).

Die Vollharmonisierung des materiellen Flüchtlingsrechts und die Übertragung der Verfahren auf die EU hätten zur Folge, dass Asylverfahren nicht mehr von deutschen Behörden durchgeführt werden könnten. Stellt ein Ausländer in Deutschland, Frankreich oder Österreich einen Asylantrag, wäre er an das nach der neuen EU-Zuständigkeitsverordnung für ihn verantwortliche EU-Verfahrenszentrum zu verweisen. Es gäbe für Asylsuchende keinen Anreiz mehr, sich einen EU-Staat mit ausgeprägter Willkommenskultur, bestimmten Sozialleistungen und Integrationsangeboten auszusuchen. Alle würden insoweit gleichbehandelt. Die Unterstützungsleistungen während des Asylverfahrens wären nach einheitlichen Maßstäben in einer EU-Verordnung geregelt und die Antragsteller müssten sich während des Verfahrens auch im Bereich der Verfahrenszentren aufhalten, jedenfalls in deren Umfeld.

Durch die Europäisierung der Asylverfahren würde ein gleichmäßiger Vollzug in rechtsstaatlicher Weise sichergestellt. Rechtsschutz würde von vornherein durch die europäische Gerichtsbarkeit gewährt. Dies würde zur Vereinheitlichung der Auslegung des Flüchtlingsrechts führen. Auf die Bereitschaft bzw. Möglichkeit nationaler Gerichte, im Rahmen nationaler Verfahren den EuGH anzurufen (Art. 267 AEUV), wäre die europäische Gerichtsbarkeit nicht angewiesen, um zu einer allgemein verbindlichen Auslegung des EU-Rechts zu kommen. Anerkennungsquoten würden nicht mehr wie bisher von EU-Staat zu EU-Staat variieren. Durch die unterschiedliche Asylpraxis ausgelöste Pull-Effekte würden auf diesem Wege vermieden. Ebenso würden die Verfahrensstandards gleichmäßig gehandhabt. Im Fall der Anerkennung würden die Flüchtlinge dann auf die Mitgliedstaaten gemäß dem vom Rat der EU am 22.9.2015 entwickelten Schlüssel verteilt²⁴ und erhielten ein auf diesen Staat begrenztes Aufenthaltsrecht. Im Fall der endgültigen Ablehnung würden die Antragsteller unmittelbar vom Verfahrenszentrum aus in ihre Herkunftsländer zurückgeführt.

²² Verordnung (EU) Nr. 439/2010 vom 19.5.2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. EU L 132/11.

²³ Auf eine entsprechende Maßnahme im nationalen Rahmen hat sich die Große Koalition am 5. 11.2015 geeinigt. Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten müssen sich in besondere Aufnahmeeinrichtungen begeben und sollen dort einer „verschärften“ Residenzpflicht unterliegen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Flüchtlinge dort verbleiben und die Verfahren zügig durchgeführt werden können.

²⁴ Ratsentscheidung vom 22.9.2015 - 12098/15 - Annex I und II

Bei einer Verteilung der Flüchtlinge hätte Deutschland danach weiterhin die größte Zahl an Flüchtlingen innerhalb der EU aufzunehmen (26 Prozent), aber nicht mehr als 50 Prozent, wie dies den Zahlen in der zweiten Jahreshälfte 2015 entsprach. Auf Schweden entfielen nur 4 und nicht 14 Prozent wie im Jahr 2014, aber auf Spanien 12 Prozent und auf Polen 8 Prozent statt jeweils nur 1 Prozent im Jahr 2014. Bei der individuellen Auswahl der zu verteilenden Flüchtlinge wäre das Bestehen familiärer Bindungen zu berücksichtigen. Im Rahmen des Möglichen könnte auch auf Präferenzen der Flüchtlinge, bedingt durch Sprachkenntnisse, Arbeitsmöglichkeiten, Netzwerke etc. Rücksicht genommen werden. Die einer Teilnahme am Verteilungsverfahren bisher ablehnend gegenüberstehenden Staaten u.a. Osteuropas könnten möglicherweise durch finanzielle Anreize zu einer Modifizierung ihrer Haltung bewegt werden. Dies könnte mit Hilfe des EU-Flüchtlingsfonds geschehen, aus dem die Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber und anerkannte Schutzberechtigte für die ersten fünf Jahre ihres Aufenthalts dem Mitgliedstaat voll erstattet werden. Immerhin hat die Kommission bereits im Jahr 2015 einen Gesamtbetrag von 51,5 Millionen Euro für Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise bereitgestellt, davon allein 5,9 Millionen zum Betrieb der griechischen Verfahrenszentren und der anschließenden Verteilung der anerkannten Flüchtlinge.²⁵ Insgesamt 7 Milliarden Euro sind derzeit im Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU für den Zeitraum vom 2014 bis 2020 eingestellt.²⁶

V. Übergangsregelung: nationale Asylverfahrenszentren mit EU-Unterstützung

Für die Übertragung der Asylverfahren in die Zuständigkeit einer EU-Behörde bedürfte es wohl einer Änderung des AEUV. Es ist mehr als zweifelhaft, ob Ermächtigungsgrundlage des Art. 78 Abs. 2 Buchst. d AEUV ("gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug" des internationalen Schutzes) eine volle Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Asylverfahren auf die EU ermöglicht. Denn nach dem in Art. 291 Abs. 1 AEUV niedergelegten Grundprinzip führen die Mitgliedstaaten die EU-Rechtsakte entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht aus. Der Vollzug durch die Unionsorgane ist die Ausnahme. Nach Maßgabe von Art. 291 Abs. 2 AEUV könnten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, die sie unter Wahrung der Grundsätze der Komitologie²⁷ wahrzunehmen hätte. Die vollständige auch administrative Vergemeinschaftung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, wie oben skizziert, wäre davon wohl nicht gedeckt.

Da eine Änderung des AEUV kurzfristig nicht erreichbar sein dürfte, bedarf es geeigneter Übergangsregelungen. Danach könnten die Asylverfahrenszentren an den EU-Außengrenzen bis zur Schaffung entsprechender Unionsstrukturen weiterhin als nationale Asylbehörden tätig bleiben, aber die Unterstützung von EASO und von abgeordneten Asylentscheidern anderer Mitgliedstaaten erhalten. Auch könnten sie als gemeinsame Einrichtungen der Mitgliedstaaten betrieben werden (Art. 74 AEUV). Die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit dieser Zentren für die Entscheidung über die Anträge ist hingegen schon heute auf der Grundlage einer Verordnung nach Art. 78 Abs. 2 Buchst. e AEUV möglich ("Kriterien und Verfahren

²⁵ Presseerklärung des EU-Kommissars Avramopoulos vom 26.10.2015.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 516/2014 vom 16.4.2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, ABl. EU L 150/168 vom 20.5.2014; zum Budgetumgang vgl. Presseerklärung der EU-Kommission vom 23.9.2015.

²⁷ Dazu näher Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4.Aufl., 2011, Rn. 13 ff.

zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats" für die Antragsprüfung). Die Kommission hat einen Vorschlag zur Änderung der Dublin-Verordnung für März 2016 angekündigt.²⁸

VI. Unterstützung der Nachbarstaaten Syriens und europäisch koordinierte Schutzprogramme

Neben den vorstehend beschriebenen Maßnahmen innerhalb der EU sind Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge außerhalb der EU erforderlich. Dabei sollte die Unterstützung der Nachbarstaaten Syriens im Vordergrund stehen, die über vier Millionen Flüchtlinge aufgenommen haben. Es gilt, die Lebensbedingungen mit tatkräftiger Unterstützung der EU so zu verbessern, dass die Menschen dort für die Zeit des Krieges bleiben können. Daneben sollten die EU-Mitgliedstaaten temporäre Aufnahmeprogramme auflegen, die von der EU koordiniert und mit Hilfe des UN-Flüchtlingshilfswerks und EASO umgesetzt werden. Denkbar wäre etwa, der Türkei und anderen Nachbarstaaten Syriens, die in großer Zahl Flüchtlinge beherbergen, ein europäisch abgestimmtes Angebot zur Übernahme von Flüchtlingskontingenten über einen bestimmten Zeitraum zu machen. Allerdings ist der Schutz der Außengrenzen eine Voraussetzung für eine Aufnahme von Flüchtlingskontingenten durch die Mitgliedstaaten der EU. Der Schutz der Außengrenzen kann nur in Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten der EU – allen voran die Türkei - gelingen. Erklärt sich die EU oder zumindest ein Teil ihrer Mitgliedstaaten dazu bereit, die Nachbarstaaten Syriens durch kollektive Aufnahmeprogramme zu entlasten, müssen diese im Gegenzug bereit sein, ihre Außengrenzen wirksam zu schützen. Sie müssen dann auch Flüchtlinge, die irregulär in die EU einreisen, wieder zurückzunehmen.

VII. Ausblick

Europa steht vor großen Herausforderungen bei der Bewältigung des Zustroms von Flüchtlingen. Nur ein einheitliches Handeln der Mitgliedstaaten kann die Probleme lösen. Dafür sind Anerkennungs- wie Aufnahme Standards anzugleichen, um die Sogwirkung in Länder mit großzügigen nationalen Regelungen und ausgeprägter Willkommenskultur zu vermeiden. Die Alternative zu einem Mehr an Europa ist die Aufgabe des Einheitlichen Europäischen Asylsystems, die Aufgabe des Schengen-Systems offener Binnengrenzen und die Rückkehr zur nationalen Grenzsicherung.

²⁸ Mitteilung der EU-Kommission vom 23.9.2015, COM(2015) 490 final, Ziffer IV.