

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, dem 16. April 2018, zum Beratungssachstand zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS), BT-Drucksachen 19/577 und 19/244

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt die anlässlich der Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Innenausschuss des deutschen Bundestags stattfindende Anhörung zum Beratungsstand des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die damit einhergehende Möglichkeit einer Stellungnahme außerordentlich. Viel zu lange haben die Beratungen zur aktuellen GEAS-Reform weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit, aber auch von der Aufmerksamkeit des Deutschen Bundestages stattgefunden. Dies ist umso dramatischer, als mit dem andauernden Reformprozess gravierende Änderungen des bestehenden europäischen und deutschen Asylsystems erfolgen werden. Neben den mit der Reform beabsichtigten Zielen birgt die Umwandlung verschiedener Rechtsakte von der Form der Richtlinie in die Gestalt einer unmittelbar in Deutschland anwendbaren Verordnung das Risiko, dass auch gut funktionierende und der Verwaltungsvereinfachung dienende deutsche Rechtsinstitute wie z.B. das Familienasyl außer Kraft gesetzt würden. Auch die Auswirkungen auf das Kinder- und Jugendhilfe- sowie das Verwaltungsrecht und Prozessrecht im Kontext Asyl sind bisher nicht absehbar.

Wir bitten die Mitglieder des deutschen Bundestags daher, auf die Position der deutschen Bundesregierung im Rahmen des andauernden Reformprozesses aktiv Einfluss zu nehmen, um auch zukünftig den Zugang zum individuellen Recht auf Asyl innerhalb der Europäischen Union sicherzustellen.

Dafür sind aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes insbesondere die wichtigsten Ergebnisse der vorliegenden Stellungnahme zu berücksichtigen:

- Grundsätzlich gilt, dass primäre Verantwortung eines jeden Vertragsstaates der Genfer Flüchtlingskonvention und somit aller EU-Mitgliedstaaten ist, Asylanträge, die bei einem Vertragsstaat gestellt werden, zu prüfen.
- Die Europäische Union darf sich weder durch die Ausweitung der Konzepte sicherer Drittstaaten sowie erster Asylstaaten noch anderweitig der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz entziehen, in dem sie die Zuständigkeit

für Asylverfahren und Flüchtlingsaufnahme primär auf die Staaten des globalen Südens abwälzt.

Das bedeutet insbesondere:

- Es darf keine verpflichtende Vorabprüfung von sicheren Drittstaaten oder ersten Asylstaaten vor dem Dublin-Verfahren in Ersteinreisestaaten eingeführt werden.
- Die Ratifizierung und wirksame Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention samt des Zusatzprotokolls von 1967 muss Voraussetzung für die Anerkennung eines Drittstaats als sicher oder die Bestimmung eines ersten Asylstaats sein.
- Eine sinnvolle Verbindung zwischen der/dem Asylsuchenden und dem Drittstaat ist zwingende Voraussetzung für die Anwendung des sicheren Drittstaatenkonzepts. Eine solche kann z.B. durch Familienangehörige, ein unterstützendes Netzwerk oder langjährige Voraufenthalte begründet werden, nicht aber durch den reinen Transit durch einen Drittstaat.
- Ein Staat, der nur in Teilgebieten oder nur für bestimmte Personengruppen das Refoulementverbot achten und Schutz bieten kann, darf nicht als „sicherer Drittstaat“ im Sinne der Asylverfahrensverordnung definiert werden.
- Das Recht auf Familie, der Zugang zu Arbeit und Bildung, ausreichende Existenzsicherung und der besondere Schutz von (unbegleiteten) minderjährigen Flüchtlingen und sonstigen besonders schutzbedürftigen Personen dürfen durch die aktuellen Reformvorschläge nicht abgeschwächt werden.
- Statt die Verantwortung aus der EU auszulagern, muss die Europäische Union alles daran setzen, eine solidarische Verantwortungsteilung für die Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der EU zu erreichen. Dabei müssen die Bedürfnisse der Schutzsuchenden zwingend Berücksichtigung finden.
- Das Selbsteintrittsrecht, humanitäre Klauseln und Überstellungsfristen müssen im Dublin Verfahren erhalten bleiben, um die Situation von „Refugees in Orbit“ sowie das Abdrängen zahlreicher Menschen in die Illegalität zu verhindern und den Staaten notwendige humanitäre Handlungsspielräume zu erhalten.

Die eingereichten Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/GRÜNE und DIE LINKEN decken sich in weiten Teilen mit unseren vorgenannten Forderungen.

Ausgangslage

Der aktuelle Reformprozess des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems umfasst Vorschläge der Kommission zu den folgenden sieben Rechtsakten: Für eine Dublin-IV-Verordnung, welche die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung der Asylverfahren regelt¹, für eine Asylverfahrensverordnung, welche die Standards für das Asylverfahren regelt², für die Aufnahmerichtlinie, welche die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende festlegt³, für eine Qualifikationsverordnung zur Definition der Voraussetzungen, unter denen internationaler Schutz zuerkannt wird⁴, eine Resettlementverordnung für die Einrichtung eines sog. Neuansiedlungsrahmens der Union für ein europäisches Resettlementprogramm⁵, für eine Eurodac-Verordnung, die den europaweiten Fingerabdruckabgleich von Asylsuchenden und Menschen ohne Aufenthaltsrecht zur Unterstützung der Zuständigkeitsbestimmung nach der Dublin-Verordnung regelt⁶ und eine Verordnung zur Umwandlung des EU-Asylunterstützungsbüros (EASO) in eine Europäische Asylagentur (EUAA - European Asylum Agency), die die praktische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich stärken soll⁷.

Damit einer dieser Rechtsakte in Kraft treten kann, müssen sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament ihm zugestimmt haben. Um eine Einigung zwischen den drei Legislativorganen der EU (Rat, Kommission und EP) herbeizuführen, finden aktuell schon zu fünf Rechtsakten Diskussionen im so genannten Trialog statt. Dies gilt jedoch noch nicht für die Asylverfahrensverordnung und die Dublin-IV-Verordnung. Hier fehlt bislang zu beiden Rechtsakten eine Einigung innerhalb des Rats; für die Asylverfahrensverordnung lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Stellungnahme auch noch kein Beschluss des EP vor, der für den 12. April angekündigt ist.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich im Wesentlichen auf Vorschläge zu den beiden letztgenannten Rechtsakten und dabei insbesondere auf die Reform des sicheren Drittstaaten- bzw. ersten Asylstaatenkonzepts sowie auf Fragen der Solidarität, da diese aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes aktuell für den Fortbestand eines werte- und menschenrechtsbasierten europäischen Flüchtlingsschutzes die relevantesten sind.

I. Konzept des sicheren Drittstaats und ersten Asylstaats, Art. 3 Abs. 3 Dublin-IV VO-E und Art. 44 und 45 AsylverfVO-E

¹ COM(2016) 270 final.

² COM(2016) 467 final.

³ COM(2016) 465 final.

⁴ COM(2016) 466 final.

⁵ COM(2016) 468 final.

⁶ COM(2016) 272 final.

⁷ COM(2016) 271 final.

Auch nach aktueller Rechtslage ist gemäß den Vorgaben der Art. 33, 35 und 36 Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) die Möglichkeit der Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig möglich, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat oder als für den Antragsteller sicherer Drittstaat betrachtet wird. Dabei verlangt das Konzept des ersten Asylstaats, dass in dem Staat außerhalb der EU bereits ein Flüchtlingsstatus oder anderweitiger ausreichender Schutz gewährt wurde. Beim Konzept des sicheren Drittstaats geht es hingegen um den Zugang zum Schutz für den Fall, dass der Asylbewerber dort hätte Schutz erlangen können. Im Rahmen der aktuellen Reformvorschläge soll eine massive Ausweitung der bereits existierenden Konzepte erfolgen: Diese sollen nunmehr zwingend angewendet werden, wobei gleichzeitig die Standards für die Bestimmung eines sog. sicheren Drittstaates herabgesetzt werden sollen.

Kommissionsvorschlag

Gemäß Art. 36, 44, 45 des Kommissionsvorschlags zur Asylverfahrensverordnung soll sowohl das Konzept des ersten Asylstaats als auch das des sicheren Drittstaates in jedem Mitgliedstaat verpflichtend Anwendung im Rahmen des Asylverfahrens finden. Art. 3 Abs. 3 des Kommissionsvorschlags zu einer Dublin-IV-Verordnung sieht darüber hinaus vor, die verpflichtende Anwendung der Drittstaatenregelungen im Ersteinreisestaat bereits dem Dublin-Verfahren vorzuschalten. Dies würde bedeuten, dass noch vor der Feststellung eines für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates nach Dublin und vor der eigentlichen inhaltlichen Prüfung des Asylantrags eine Prüfung auf Unzulässigkeit der Antragstellung durchgeführt wird.

Wird der Asylantrag danach für unzulässig erklärt, da bereits in einem anderen Staat ein Schutzstatus gewährt wurde (erster Asylstaat) oder die Person durch ein sicheres Land gereist ist, wo es die Möglichkeit der Schutzgewährung gäbe (sicherer Drittstaat), so kann sie – falls eine (Rück-)übernahme durch die betreffenden Staaten nicht eindeutig ausgeschlossen wird – dorthin abgeschoben werden. Es fände dann keine inhaltliche Asylantragsprüfung auf europäischem Boden statt. Dies würde selbst dann gelten, wenn die Person Familienangehörige innerhalb der Europäischen Union hat.

Im Hinblick auf das Konzept des sicheren Drittstaates gibt es darüber hinaus weitere Verschärfungen: So kann ein Drittstaat nicht nur im Rahmen einer Festlegung auf Unionsebene in Form einer sog. sicheren Drittstaatenliste als sicher benannt werden, sondern daneben für weitere fünf Jahre auf nationaler Ebene als sicher erklärt werden. Hinzu kommt, dass jeder Mitgliedstaat im Einzelfall in Bezug auf einen bestimmten Antragsteller das Konzept des sicheren Drittstaates anwenden kann (Art. 45 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags).

Statt der bisherigen Regelung, wonach Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Konzeptes ist, dass im sicheren Drittstaat die Möglichkeit bestehen muss, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und im Falle der Anerkennung Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention besteht, soll es

nunmehr ausreichen, dass „Schutz im Einklang mit den inhaltlichen Vorgaben der GFK“ oder „ausreichender Schutz im „Sinne von Art. 44 Abs. 2“ gewährleistet sein muss. Die bisher erforderliche Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat, aufgrund derer es „vernünftig“ erscheinen musste, dass diese Person sich in diesen Staat begibt, wird dahingehend abgeschwächt, dass allein der Transit durch einen Drittstaat, der sich in der Nähe des Herkunftslandes befindet, bereits eine Verbindung begründen können soll, die den Aufenthalt der Person in diesem Staat als sinnvoll erscheinen lässt.

Sowohl das Konzept des ersten Asylstaates als auch das des sicheren Drittstaates sollen auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) Anwendung finden, wenn der betreffende Staat versichert, den UMF zu betreuen und ausreichenden Schutz zu gewähren.

Verhandlungsstand im Rat

Bereits in den Ratsschlussfolgerungen vom 22./23. Juni 2017 haben sich die Staats- und Regierungsverantwortlichen darauf geeinigt, das Konzept der sicheren Drittstaaten zu verschärfen. Dabei sollen die geltenden Standards soweit abgesenkt werden, wie es das EU-Primärrecht und die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gerade noch zulassen.⁸ Was dies bedeuten kann, lässt sich aus den aktuellen Diskussionen im Rat sowie dem letzten Kompromissvorschlag der bulgarischen Ratspräsidentschaft⁹ ableiten.

Letztgenannter sieht u.a. vor, dass die Anforderungen an den ersten Asylstaat und den sicheren Drittstaat gegenüber dem Kommissionsvorschlag noch weiter abgesenkt werden: So sollen diese bereits dann als sicher gelten, wenn nur ein Teilgebiet des Staates als sicher betrachtet werden kann und der Antragsteller/die Antragstellerin diesen sicher und legal erreichen kann oder wenn Sicherheit nur für eine bestimmte Gruppe von Personen existiert. Im Hinblick auf die zu gewährleistenden Statusrechte soll es ausreichen, wenn in dem Drittstaat Zugang zu den Lebensunterhalt angemessenen sichernden Leistungen, zu medizinischer Notfallversorgung und Grundversorgung bei Krankheit sowie Zugang zu Grundschulen gewährleistet werden kann. Zugang zu weiterführenden Schulen und das Recht auf Zugang zu Arbeit und Familienzusammenführung – wie im Kommissionsvorschlag noch vorgesehen – werden nicht verlangt für die Definition eines sicheren Drittstaats bzw. ersten Asylstaats. Im Hinblick auf das Erfordernis einer Verbindung zwischen der Antragstellerin/dem Antragsteller und dem Drittstaat soll laut dem Kompromissvorschlag der reine Transit ausreichen. Einige Mitgliedstaaten wie z.B. Österreich¹⁰ und wohl auch Deutschland, fordern, dass eine Verbindung zwischen dem sicheren Drittstaat und der Antragstellerin/dem

⁸ EUCO 8/17, Nummer 23.

⁹ Ratsdokument 6238/18.

¹⁰ Siehe Ratsdokument 6238/18, Anmerkung 19.

Antragsteller überhaupt keine Voraussetzung für eine Rückführung in einen sicheren Drittstaat sei.

Hinsichtlich der verpflichtenden Anwendung der sicheren Drittstaatenregelung sieht der aktuelle Verhandlungsstand im Rat eine zwingende Vorabprüfung vor der Dublin-Prüfung nur in „challenging times“ vor, also dann, wenn der jeweilige Mitgliedstaat bereits mehr als 90% der Asylsuchenden aufgenommen hat, für die er nach einer entsprechend dem Königsteiner Schlüssel berechneten Quote zuständig wäre.

Abstimmung im Europäischen Parlament

Zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme lag noch kein Beschluss des Europäischen Parlaments (EP) zum Entwurf einer Asylverfahrensverordnung vor. Insbesondere hinsichtlich der Frage, ob eine „sinnvolle Verbindung“ Voraussetzung für die Anwendung des sicheren Drittstaatenkonzepts sein soll, gibt es wohl noch keine Einigung zwischen den europäischen Parlamentariern und Parlamentarierinnen. Das EP hat jedoch in seinem Beschluss zu einer Dublin-IV-Verordnung einer verpflichtenden Vorabprüfung des Konzepts sicherer Drittstaaten bzw. erster Asylstaaten eine klare Absage erteilt. Es sieht dafür jedoch ein Vorabprüfungsverfahren zur vorgezogenen cursorischen Prüfung der offensichtlichen Unbegründetheit sowie von Sicherheitsaspekten vor.

Bewertung:

1. Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und Abschaffung des individuellen Rechts auf Asyl in Europa

Der Paritätische Gesamtverband ist in großer Sorge, dass insbesondere mit den vorgeschlagenen Änderungen zum sicheren Drittstaaten-Konzept der Zugang zum individuellen Asylrecht in Europa perspektivisch abgeschafft werden soll.

Um „Anreize zu vermeiden“, soll Schutzsuchenden, die „illegal“ eingereist sind, der Zugang zu einer inhaltlichen Prüfung ihres Schutzbegehrens versagt und sie weitgehend bereits vor der Einleitung eines Asylverfahrens in Europa auf andere Staaten außerhalb der EU verwiesen werden. Grundsätzlich gilt, dass primäre Verantwortung eines jedes Vertragsstaates der Genfer Flüchtlingskonvention und somit aller EU-Mitgliedstaaten ist, Asylanträge, die bei einem Vertragsstaat gestellt werden, zu prüfen. Dies darf durch eine Drittstaatenregelung nicht ins Gegenteil verkehrt werden. Dies gilt insbesondere, da allen Beteiligten klar ist, dass erstens eine legale Einreise Schutzsuchender mangels nennenswerter legaler Zugangswege nach Europa kaum möglich ist und zweitens die unrechtmäßige Einreise von Flüchtlingen gemäß Art. 31 GFK nicht strafbar sein darf. Die Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren innerhalb Europas kommt allerdings schon fast einer Bestrafung gleich und hat vor allem ein Ziel: die Abschreckung Schutzsuchender vom europäischen Kontinent.

Es kann und darf aber nicht Ziel einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik sein, so weit wie möglich die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf Dritt- und Transitstaaten abzuwälzen, weil eine Einigung auf eine solidarische Flüchtlingsaufnahme innerhalb der EU nicht gelingt. Wenn selbst ein so reicher Kontinent wie Europa seine Grenzen für Schutzsuchende verschließt, birgt dies zum einen das Risiko von Nachahmung in weniger wohlhabenden Ländern. Zum anderen aber belastet es die Staaten, die bereits jetzt den weitaus größten Teil der Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen übernehmen, zusätzlich. Tatsächlich ist es bereits jetzt so, dass immer mehr Staaten in der Region um Syrien ihre Grenzen verschließen.¹¹ Die Folge dieser Politik wird sein, dass der so genannte „Protection Space“, also der Raum für den Schutz von Flüchtlingen, weltweit perspektivisch immer kleiner wird.

Genau das Gegenteil sollte aber vor dem Hintergrund der hohen Zahl von Flüchtlingen weltweit der Fall sein. Im Rahmen der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten aus dem Jahr 2016 haben sich deshalb auch die EU-Mitgliedsstaaten - und somit auch Deutschland - zu mehr Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz verpflichtet. Sie haben festgehalten, dass der Schutz von Flüchtlingen eine internationale Aufgabe darstellt, die nicht einigen wenigen Staaten aufgrund ihrer geographischen Nähe zu Konfliktgebieten überlassen bleiben darf:

„Es handelt sich um globale Phänomene, die globale Herangehensweisen und globale Lösungen erfordern. Kein Staat kann derartige Ströme im Alleingang bewältigen. Nachbar- oder Transitländer, zumeist Entwicklungsländer, sind unverhältnismäßig stark betroffen. Ihre Kapazitäten werden in vielen Fällen bis aufs Äußerste beansprucht, was sich auf ihre eigene soziale und wirtschaftliche Kohäsion und Entwicklung auswirkt“¹²

Deutschland hat sich im Rahmen des Global Compacts zu seiner Verantwortung für den Flüchtlingsschutz bekannt und sollte dies nun im Rahmen der Verhandlungen zum GEAS auch umsetzen. Die aktuellen Pläne, Schutzsuchende gerade in Transitstaaten und sonstige Staaten in den Krisenregionen abzuschieben, laufen dieser Verpflichtung fundamental zuwider. Zwar ist es zweifelsohne richtig, die Hauptaufnahmestaaten in der Region sowie Transitstaaten verstärkt zu unterstützen. Dies darf aber keine Rechtfertigung dafür sein, dorthin noch mehr Flüchtlinge abzuschieben, als sich ohnehin dort schon aufhalten.

Auch UNHCR weist zu Recht darauf hin, dass sichere Drittstaatenregelungen nicht genutzt werden dürfen, um Verantwortung abzuwälzen, sondern lediglich, um Verantwortung fair zu teilen und dadurch den Schutzraum international zu vergrößern. Die Genfer Flüchtlingskonvention basiert auf den Erfahrungen des 2. Weltkrieges und damit auf der Erfahrung, dass Flüchtlinge in den Staaten, in denen

¹¹ Zum Beispiel Jordaniens sowie der Türkei - siehe entsprechende Berichte von Human Rights Watch: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/jordan1017_web.pdf
<https://www.hrw.org/news/2018/02/03/turkey/syria-border-guards-shoot-block-fleeing-syrians>.

¹² Siehe New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, S. 2

sie sich aufhielten bzw. an deren Grenze sie um Schutz nachsuchten, zurückgewiesen und schutzlos gestellt wurden. Dies sollte sich nach dem gemeinsamen Willen der Staatengemeinschaft nicht wiederholen. Primär ist aus diesem Grund nach der GFK der Staat zuständig, in dem sich der Flüchtling aufhält; eine Zurückweisung in Drittstaaten darf vor diesem Hintergrund lediglich die Ausnahme, aber nicht die Regel sein.¹³

2. Gefahr des Verstoßes gegen das Refoulementverbot gemäß Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK

Der Paritätische Gesamtverband sieht das Konzept des sicheren Drittstaates insgesamt kritisch, da das Risiko besteht, dass auch schutzberechtigte Personen, denen in ihren Herkunftsländern Verfolgung im Sinne der GFK, Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen, ohne Berücksichtigung ihrer individuellen Gefährdungslage nach Feststellung der Unzulässigkeit eines inhaltlichen Asylverfahrens in der EU, in einen Drittstaat abgeschoben werden können. Kommt es in dem vermeintlich sicheren Drittstaat zu einer Weiterschlebung ins Herkunftsland, liegt diese Kettenabschiebung auch in der Verantwortung der EU. Eine solche ist indes weder mit dem Refoulementschutz aus Art. 33 GFK noch mit Art. 3 EMRK und Art. 3 Abs. 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter vereinbar. Nach der Rechtsprechung internationaler Gerichte enthält das Refoulementverbot auch einen indirekten Schutz in Form des Verbots der Kettenabschiebung.

Danach darf ein Flüchtling nicht in einen Staat abgeschoben werden, wenn die Gefahr der Weiterschlebung in den Herkunftsstaat besteht. Der um Schutz ersuchte Mitgliedstaat muss also unter Berücksichtigung von Informationen fachkundiger Stellen, insbesondere vom UNHCR, sorgfältig prüfen, ob im betreffenden Drittstaat im dort eingerichteten Asylverfahren ausreichende Garantien bestehen, damit der Flüchtling nicht direkt oder indirekt in sein Herkunftsland abgeschoben wird.¹⁴

Diese Gefahr hat sich im Falle der Türkei realisiert: Während die EU-Türkei Erklärung¹⁵ offensichtlich als Modell für weitere Vereinbarungen mit Drittstaaten dienen sollte, haben verschiedene Menschenrechtsorganisationen glaubhaft belegt, dass die Türkei gerade kein sicherer Drittstaat ist, sondern dort eine systematische Politik der türkischen Regierung herrscht, syrische und andere Flüchtlinge sogar mit Waffengewalt¹⁶ am Betreten des türkischen Staatsgebietes zu hindern oder bereits eingereiste Personen trotz drohender schwerer

¹³ Vgl. UNHCR, Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the Third country in the context of return or transfer to safe third countries, Nr. 8, <http://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>.

¹⁴ EGMR, NVwZ 2011, 413, 417 Rn 342 ff. – M.S.S.; EGMR, NVwZ 2012, 809, 814 Rn 146 ff. - Hirsi Jamaa.

¹⁵ Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016 <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

¹⁶ Siehe Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2018/02/03/turkey/syria-border-guards-shoot-block-fleeing-syrians>.

Menschenrechtsverletzungen nach Syrien abzuschieben und zu diesem Zweck unmittelbare Gewalt gegen Flüchtlinge einschließlich ihrer Inhaftierung anzuwenden.¹⁷ In einigen Fällen werden die Flüchtlinge dabei auch körperlich misshandelt.¹⁸

Die EU-Türkei-Erklärung, die der Reform des GEAS offenbar als Modell dienen soll, hat sich folglich nicht bewährt und darf nicht wiederholt werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine Ausweitung des Konzepts der sicheren Drittstaaten extrem bedenklich.

Bei den aktuellen Verhandlungen müssen aus diesem Grund insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

1. Keine verpflichtende Vorabprüfung vor dem Dublin-Verfahren

Der erste Mitgliedstaat, in dem ein Asylantrag gestellt wird, soll nach Art. 3 Abs. 3 Dublin-IV VO-E vorrangig prüfen, ob ein Nicht-EU-Mitgliedstaat für den Schutz zuständig sein könnte und Personen hierin überstellt werden könnten, selbst wenn Familienangehörige in der EU vorhanden sind. Darüber hinaus sollen die Ersteinreisestaaten dazu verpflichtet werden, im Falle von Asylsuchenden aus sog. sicheren Herkunftsstaaten (Art. 47 AsylverfahrensVO-E) ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen und wären für diese Asylsuchenden ebenfalls dauerhaft zuständig.

Diese Regelung ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

Zum einen verhindert sie, dass Asylsuchende aufgrund der Familienkriterien der Art. 8 ff Dublin-III VO zu ihren Familienmitgliedern überstellt werden – ein vorrangiges Zuständigkeitskriterium im Rahmen des Dublin-Verfahrens, zu dessen Prüfung es im Falle der Vorabprüfung erst gar nicht mehr kommen wird.

Dies widerspricht der Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention durch den maßgeblichen Exekutivausschuss, welcher in mehreren Ex-Com-Beschlüssen die Bedeutung sowohl der Wahrung bereits bestehender Familieneinheiten als auch die Förderung der Familienzusammenführung als Aufgabe der GFK-Vertragsstaaten betont und dabei u.a. auf Art. 16 Abs. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 23 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verweist.

¹⁷ Siehe Amnesty International, Europe`s Gatekeeper Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey, 2015.

¹⁸ Siehe Dr. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur unionsrechtlichen Zulässigkeit des Plans der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, die Türkei als „sicherer Drittstaat“ zu behandeln, S. mit weiteren Nachweisen: <https://www.proasyl.de/material/rechtsgutachten-zur-frage-ob-die-tuerkei-als-sicherer-drittstaat-ingestuft-werden-kann/> mit weiteren Nachweisen.

Darüber hinaus verstößt es gegen zwingende Vorgaben des EU-Primärrechts für den Schutz des Familienlebens: gemäß Art. 7 der EU-Grundrechte-Charta (Gr-Ch) sowie Art. 8 EMRK hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Art. 24 Abs. 3 Gr-Ch beinhaltet den Anspruch eines Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen. Selbst wenn hieraus kein generelles Recht auf einen Familiennachzug in die EU abgeleitet werden kann, so müssen Eingriffe in das Recht der Familieneinheit doch verhältnismäßig sein und die Interessen aller Beteiligten sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, wenn – wie bei Flüchtlingen der Fall – eine Familienzusammenführung nicht im Herkunftsland und in der Regel auch nicht in einem sonstigen Drittstaat möglich ist und sich darüber hinaus die Familienmitglieder bereits in der EU aufhalten.

Insbesondere wenn Kinder betroffen sind, muss darüber hinaus dem Kindeswohl besondere Rechnung getragen werden und Art. 10 und 22 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden, wonach Anträge auf Familienzusammenführung beschleunigt und wohlwollend zu prüfen sind. Im Einzelfall kann die Pflicht des Staates, die Familie zu schützen, öffentliche, insbesondere migrationspolitische Belange des Staates zurückdrängen. Dies bestätigt auch die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach vor allem bei minderjährigen Kindern ein Familiennachzug nach Art. 8 EMRK geboten sein kann.

Die Wiederherstellung der Familieneinheit innerhalb der EU muss aus diesem Grund stets den Vorrang vor einer Unzulässigkeitsprüfung aufgrund des Vorhandenseins eines sicheren Drittstaates oder ersten Asylstaates haben.

Zum anderen verhindert die zwingende Vorabprüfung, dass Schutzsuchende schnell dem benötigten Schutz zugeführt werden und eine inhaltliche Prüfung ihres Schutzbegehrens durchgeführt wird. Stattdessen wird die Dauer des Verfahrens, welches an den EU-Außengrenzen stattfindet, weiter erhöht, die humanitären Bedingungen in den sog. Hotspots weiter verschärft.

Auch um die Voraussetzungen der Anwendung der sicheren Drittstaaten- oder ersten Asylstaatenregelung zu überprüfen, muss eine Anhörung eines/r jeden einzelnen Asylsuchenden stattfinden. Darüber hinaus bedarf es der Abstimmung mit dem Staat, an den überstellt werden soll. Schon die bisherigen Erfahrungen mit der Dublin-VO zeigen, dass die Rücküberstellungen innerhalb der Dublin Staaten kompliziert und zeitaufwendig sind – und häufig nicht funktionieren. Es ist davon auszugehen, dass die Überstellungen in Nicht-Dublin-Staaten nicht einfacher werden. Eine schnelle (Rück-)überstellung ist damit ausgeschlossen. Die Folge wird sein, dass es zu einer längerfristigen Unterbringung aller eingereisten Asylsuchenden an den EU-Außengrenzen kommen wird, welche die Mitgliedstaaten dort noch mehr belasten würden, als dies jetzt schon der Fall ist. Katastrophale Zustände ähnlich derer in den Hotspots aktuell in Griechenland wären die Folge: Entgegen der ursprünglichen Planung müssen viele Asylsuchende hier monate- und teilweise auch

jahrelang in völlig überfüllten Lagern verbleiben, in denen katastrophale hygienische Bedingungen herrschen, eine gesonderte Unterbringung für unbegleitete Minderjährige und andere besonders schutzbedürftige Personen ebenso fehlen wie adäquate Gesundheits- und Betreuungsangebote.¹⁹ Die beschriebenen Lebensumstände ziehen – insbesondere bei bereits bei Ankunft traumatisierten Personen – schwere psychische Probleme nach sich und verstärken diese. Mit verschiedenen dramatischen Protestaktionen haben Bewohner/-innen der Lager auf die katastrophale Situation aufmerksam gemacht, unter der die häufig bereits durch die Fluchterfahrung Traumatisierten besonders leiden. Angesichts der mittlerweile mehrjährigen negativen Erfahrungen mit dem Hotspot-Konzept sind grundsätzliche Zweifel angebracht, ob dieses Konzept mit menschenrechtlichen Vorgaben vereinbar ist.²⁰

Insbesondere die Durchführung beschleunigter Verfahren wie z.B. im Falle Asylsuchender aus sicheren Herkunftsländern, die ohnehin bedenklich im Hinblick auf den Zugang zu einer umfassenden inhaltlichen Prüfung des Schutzbegehrens und zu effektivem Rechtsschutz sind, droht vor diesem Hintergrund in den Ersteinreiseländern mit massiven Menschenrechtsverletzungen einherzugehen.

Eine verpflichtende Vorabprüfung der sicheren Drittstaaten-, ersten Asylstaaten- und sicheren Herkunftsländerkonzeption ist aus diesem Grund abzulehnen. Insbesondere in den Fällen, in denen Familienangehörige in der EU leben, UMF, Kinder oder sonstige besonders schutzbedürftige Personen betroffen sind, darf ein solches Vorverfahren keine Anwendung finden.²¹

Und auch einer (zusätzlichen) verpflichtenden Vorprüfung sicherer Dritt- oder ersten Asylstaaten nach einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Mitgliedstaat ist eine Absage zu erteilen. Nach dem aktuell vorgesehen Konzept wäre die Vorprüfung durch den Staat der Ersteinreise nicht abschließend, sondern eine weitere Vorprüfung könnte sich in einem anderen Mitgliedstaat anschließen. Die Folge wäre, dass die Vorverfahren wesentlich länger dauern würden als das eigentliche Asylverfahren zur Feststellung des eigentlich erforderlichen Schutzbedarfs. Ein wesentliches Ziel der aktuellen Reform, die Beschleunigung des Asylverfahrens, wäre damit ad absurdum geführt. Aber auch die Rechtssicherheit für die Betroffenen wäre nicht gegeben, wenn die Entscheidung eines Mitgliedstaates nicht rechtsverbindlich für die anderen wäre.

2. Ratifizierung der GFK samt Zusatzprotokoll von 1967

¹⁹ ECRE Dezember 2016 <https://www.ecre.org/study-of-eu-hotspot-approach-reveals-serious-challenges-in-greece-and-italy/>

²⁰ Vgl. hierzu ausführlich: Catharina Ziebritzki und Robert Nestler 13.12.2017 ['Hotspots' an der EU-Außengrenze. Eine rechtliche Bestandsaufnahme](#). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2017-17

²¹ Eine umfassende Stellungnahme des BumF zu den Folgen der aktuellen Reform für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Familien findet sich hier: http://www.b-umf.de/images/GEAS_BumF_Stellungnahme.pdf

Das Konzept sicherer Drittstaaten – wie auch das des ersten Asylstaats – darf nur Anwendung finden bei Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention samt dem Zusatzprotokoll von 1967 ratifiziert haben und diese auch praktisch umsetzen.

Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 sowie des Zusatzprotokolls von 1967, welches die Anwendbarkeit der Genfer Flüchtlingskonvention auf nicht-europäische Flüchtlinge und aktuelle Fluchtereignisse erweitert. Das Unionsrecht hat die GFK samt Zusatzprotokoll gemäß Art. 18 Grundrechte-Charta und Art. 78 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zum Gegenstand des europäischen Asylrechts gemacht und muss diese somit auch bei der Ausgestaltung des europäischen Asylrechts achten.

Zwar kann der GFK nicht unmittelbar entnommen werden, ob eine Abschiebung in einen Drittstaat, der die GFK nicht ratifiziert hat, zulässig ist. Aus dem Ziel und Zweck der GFK, wirksamen Flüchtlingsschutz als Ersatz für den nationalen Schutz zu gewähren, ergibt sich jedoch einerseits eine einzelstaatliche Verantwortung des Mitgliedsstaats, in dem der Flüchtling einen Asylantrag stellen möchte. Dies ist aber keine ausschließliche Aufgabe des einzelnen, sondern aller Konventionsstaaten, so dass sich hieraus ein Verantwortungszusammenhang aller Vertragsstaaten der GFK ergibt. Die sich hieraus ergebende Verantwortung, einen Flüchtling nur in einen Drittstaat abzuschicken, in dem ein Verstoß gegen das Refoulementverbot aus Art. 33 GFK ausgeschlossen und die durch die GFK garantierten Standards gewährt werden, kann zuverlässig nur wahrgenommen werden, wenn dieser Drittstaat die GFK samt Zusatzprotokoll unterzeichnet hat.²²

Das deutsche Bundesverfassungsgericht bestätigt mit seiner Entscheidung zur Einführung einer deutschen sicheren Drittstaatenregelung im Jahr 1993 diese Rechtsauffassung und geht sogar mit seiner Forderung nach einer Ratifizierung der GFK und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) noch darüber hinaus: „Die für eine Bestimmung zum sicheren Drittstaat durch Gesetz (Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG) erforderliche Sicherstellung der Anwendung von Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK) setzt insbesondere voraus, daß der Staat den beiden Konventionen beigetreten ist und nach seiner Rechtsordnung einen Ausländer nicht in den angeblichen Verfolgerstaat abschieben darf, ohne vorher geprüft zu haben, ob ihm dort Verfolgung im Sinne von Art. 33 GFK oder Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK drohen.“²³ Das BVerfG fordert auch, dass der Staat das Protokoll von 1967 ratifiziert hat.²⁴

²² Dazu ausführlich: Dr. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der von der Kommission der Europäischen Union vorgeschlagenen Konzeption des ersten Asylstaates sowie der Konzeption des sicheren Drittstaates mit Völker- und Unionsrecht: <http://www.der-paritaetische.de/fachinfos/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-rechtsgutachten-zur-drittstaatenregelung-von-rechtsanwalt-dr-r/>.

²³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1938/93, 2 BvR 2315/93, Rn. 164.

²⁴ Ebenda.

Und auch UNHCR bestätigt, dass der Zugang zu menschenrechtlich garantieren Standards und den Vorgaben der GFK samt Zusatzprotokoll von 1951 nur dann wirksam und dauerhaft garantiert ist, wenn der betreffende Staat sich hierdurch völkerrechtlich verpflichtet hat, diese Verpflichtungen in das nationale Recht umgesetzt hat und die aktuelle Praxis die wirksame Anwendung der rechtlichen Verpflichtungen beweist.²⁵

Die Unterzeichnung von GFK samt Zusatzprotokoll von 1967 muss aus diesem Grund Voraussetzung für die Anwendung der sicheren Drittstaatenregeln sein und sollte als zwingendes Kriterium für die Definition der sicheren Drittstaaten bzw. ersten Asylstaaten in der Asylverfahrensverordnung aufgenommen werden.

Im Hinblick auf den aktuellen Verhandlungsstand zur Reform des sicheren Drittstaatenkonzepts konzentrieren wir uns im Folgenden auf die aktuell besonders relevanten Kriterien. Wir weisen aber ausdrücklich darauf hin, dass alle Vorgaben der GFK zum Schutz vor Refoulement, aber auch im Hinblick auf die nach der GFK zu gewährleistenden Statusrechte, garantiert werden müssen.²⁶

3. Sinnvolle Verbindung zum Drittstaat

Das Kriterium der sinnvollen Verbindung zwischen dem/der Asylsuchenden und dem Drittstaat, aufgrund derer eine Überstellung in einen bestimmten Drittstaat sinnvoll wäre, darf nicht auf den bloßen Transit reduziert oder gar ganz gestrichen werden. Die Durchreise ist häufig Ergebnis zufälliger Umstände und impliziert nicht die Existenz einer tragfähigen Verbindung zu einem Staat, die auch UNHCR seit jeher als Voraussetzung für die Anwendung des sicheren Drittstaaten-Konzepts fordert.²⁷ Eine solche Verbindung könnten etwa Familienangehörige oder ein unterstützendes Netzwerk in dem betreffenden Drittstaat sein, insbesondere aber langjährige Voraufenthalte zum Zwecke der Arbeit oder eines Studiums.

In diesem Sinne stellte auch das UK Upper Tribunal, die Berufungskammer der englischen Verwaltungsgerichtsbarkeit fest, „dass aufgrund internationaler Staatenpraxis die Abschiebung eines Flüchtlings in einen Drittstaat nur zulässig ist, wenn die betroffene Person eine Verbindung zu dem Drittstaat hat, der als sicher angesehen wird. Eine solche Verbindung kann auf Nationalität, früherem Wohnsitz, Ehe, einem Aufenthaltsrecht, historischen Verbindungen oder ähnlichem beruhen. Eine Abschiebung ist nicht zulässig, nur weil es irgendwo einen sicheren Drittstaat gibt“²⁸

²⁵ S. UNHCR, Fn. 13, Nr. 10.

²⁶ Vgl. Hierzu insgesamt UNHCR, a.a.O.

²⁷ UNHCR, April 2018, a.a.O. und UNHCR Exekutivkommittee Nr. 15 (1979).

²⁸ UK Upper Tribunal, (IAC) http://www.refworld.org/cases,GBR_UTIAC,4cffa9892.html , para. 11.

Und auch die griechischen Berufungsgerichte haben bereits mehrfach entschieden, dass der Transit oder die Nähe zum Herkunftsland allein keine ausreichende Verbindung eines Flüchtlings zu einem Drittstaat begründen könne, sondern es hierfür vielmehr der Familie, eines unterstützenden Netzwerks, eines längeren Aufenthalts oder Wohnsitzes, Studiums oder sprachlicher und kultureller Bindungen bedürfe.²⁹

Der Zugang zum Asylverfahren darf nicht allein aus dem Grund verweigert werden, dass Schutz auch in einem anderen Staat hätte nachgesucht werden können. Genau dies würde zu den sog. „Refugees in Orbit“ führen, die von einem Staat zum anderen verwiesen werden und welche durch die Einführung des Dubliner Prinzips innerhalb der EU gerade vermieden werden sollten. Aber auch, um eine erneute Weiterwanderung zu verhindern und dauerhafte und nachhaltige Lösungen zu schaffen, ist die Existenz einer sinnvollen Verbindung zu dem Drittstaat erforderlich. Die Überstellung allein aufgrund der Existenz von mit Drittstaaten abzuschließenden Migrationsabkommen ist nicht geeignet, dauerhafte Perspektiven und eine nachhaltige Flüchtlingspolitik zu entwickeln, die aber im Hinblick auf die aktuellen Flüchtlingszahlen zwingend erforderlich ist.

4. Sicherheit im gesamten Staatsgebiet

Ein Staat, der nur in Teilgebieten oder nur für bestimmte Personengruppen das Refoulementverbot achten und Schutz bieten kann, darf nicht als „sicherer Drittstaat“ im Sinne der Asylverfahrensverordnung definiert werden.

Ähnlich dem Konzept des „internen Schutzes“ gemäß Artikel 8 der aktuellen Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) sieht der aktuelle Kompromissvorschlag der EU-Ratspräsidentschaft vor, dass ein Drittstaat bereits dann sicher sein soll, wenn das Refoulementverbot nur in einem Teilgebiet des Drittstaates beachtet wird und die Möglichkeit besteht, hier ausreichenden Schutz zu erlangen. Dieses Konzept kann jedoch nicht auf das Konzept der sicheren Drittstaaten übertragen werden. Zum einen kann der Vorrang der internen Schutzalternative im Herkunftsstaat damit begründet werden, dass internationaler Schutz gegenüber dem nationalen Schutz im eigenen Herkunftsstaat subsidiär ist, da er diesen nur ersetzen soll, falls kein nationaler Schutz verfügbar ist. Eine solche vorrangige Verpflichtung eines Drittstaates zum Schutz gegenüber den GFK- bzw. EU-Mitgliedstaaten besteht jedoch nicht.

Zum anderen kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Staat, der nicht die Kontrolle über einzelne oder mehrere Teile seines Staatsgebietes hat, tatsächlich den erforderlichen Schutz gewährleisten kann. Denn dies kann nur ein Staat garantieren, der auch in seinem Gesamtgebiet ein funktionierendes Verwaltungs-

²⁹ Greece - 9th Appeals Committee, Decision 15602/2017, 29 September 2017; Greece - 11th Appeals Committee, Decision 14011/2017: <http://www.asylumlawdatabase.eu/>.

und Rechtssystem eingerichtet hat und somit Zugang zu einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren sicherstellen kann. Gerade das ist aber in zerfallenen bzw. zerfallenden Staaten wie z.B. Afghanistan, Irak, Libyen und Syrien nicht der Fall. Ebenso kann ein Staat, der nicht die Kontrolle über sein gesamtes Staatsgebiet hat, auch nicht sicherstellen, dass dem Flüchtling tatsächlich auch in den Gebieten, die er durchqueren muss, um das interne Schutzgebiet zu erreichen, keine Gefahr droht. Darüber hinaus ist die Situation in einem Staat, in dem nur Teilgebiete oder nur bestimmte Personengruppen sicher sind, regelmäßig instabil und unsicher, so dass sich die Verhältnisse auch innerhalb von vermeintlich sicheren Teilgebieten oder für vermeintlich sichere Personengruppen schnell verschärfen können.³⁰

5. Zugang zu Bildung, Arbeit und Familie sicherstellen

Neben dem Refoulement-Verbot müssen in dem betreffenden Drittstaat auch weitere Statusrechte nach der GFK und die Rechte aus der EMRK Anwendung finden. Dies gilt unabhängig davon, ob explizit ein GFK-Status verliehen wird oder Personen auf einen anderweitigen Schutz verwiesen werden sollen. Dies ist insbesondere relevant, da nach dem aktuellen Kompromissvorschlag der Ratspräsidentschaft die Anforderungen an das Recht auf Bildung, Arbeit und Familienzusammenführung im Drittstaat bzw. ersten Asylstaat massiv eingeschränkt oder gar ganz gestrichen werden sollen.

Voraussetzung für die Benennung eines sicheren Drittstaats oder ersten Asylstaats muss der Zugang zu Bildung sein. Gemäß Art. 22 GFK müssen Flüchtlinge den gleichen Zugang zu Grundbildung („elementary education“) haben wie die eigenen Staatsangehörigen. Hinsichtlich der weiterführenden Schulen und Universitäten dürfen sie gegenüber sonstigen Drittstaatsangehörigen nicht benachteiligt werden. Der im letzten Kompromissvorschlag der Ratspräsidentschaft lediglich vorgeschlagene Zugang zu Grundschulen („primary schools“) verstößt gegen diese klaren Vorgaben der GFK. Darüber hinaus verstieße eine solche Regelung aber auch gegen Art. 28 der UN-Kinderrechtskonvention, wonach allen Kindern gleichberechtigt der Zugang zu weiterführenden Schulen und der Zugang zu Hochschulen gewährleistet werden muss.

Daneben muss – wie auch UNHCR fordert – der Zugang zum Arbeitsmarkt im Falle der Anerkennung als Flüchtling entsprechend den Anforderungen des Art. 17 GFK (Zugang zu unselbständiger Tätigkeit unter den gleichen Umständen wie andere Drittstaatsangehörige) sichergestellt werden.³¹ Beides ist Voraussetzung, um eine dauerhafte Lösung (sog. „durable solution“) im Sinne des UNHCR zu erzielen.

³⁰ S. hierzu im Weiteren Dr. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der von der Kommission der Europäischen Union vorgeschlagenen Konzeption des ersten Asylstaates sowie der Konzeption des sicheren Drittstaates mit Völker- und Unionsrecht, VI.

³¹ S. UNHCR, April 2018 a.a.O.

Wenn keine Familienangehörigen in der EU vorhanden sind, zu denen vorrangig eine Überstellung erfolgen muss (dazu siehe oben unter I.1.), muss darüber hinaus die Familieneinheit im Falle von Trennungen im Drittstaat möglich sein.

Wie oben bereits ausgeführt, hat gemäß Art. 7 der EU-Grundrechte-Charta (Gr-Ch) sowie Art. 8 EMRK jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens. Art. 24 Abs. 3 Gr-Ch beinhaltet den Anspruch eines Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen. Auch wenn hieraus kein generelles Recht auf Familiennachzug abgeleitet werden kann, so müssen Eingriffe in das Recht der Familieneinheit doch verhältnismäßig sein und die Interessen aller Beteiligten sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, wenn – wie hier – eine Familienzusammenführung nicht im Herkunftsland, sondern nur im Drittstaat möglich ist. In keinem Fall darf durch die Anwendung sicherer Drittstaaten- oder ersten Asylstaatenregelungen eine dauerhafte Trennung von Familienangehörigen erfolgen.

Um dies zu verhindern, ist der Kommissionsvorschlag, der das Recht auf Familienzusammenführung im Drittstaat vorsieht, die wirksamste Regelung.

6. Anwendung nationaler und europäischer Listen sicherer Drittstaaten, Art. 45 Abs. 2, 46, 50 AsylverfahrensVO-E

Bei der Anwendung europäischer oder nationaler Listen sog. sicherer Drittstaaten besteht die Gefahr, dass Asylsuchende aufgrund ihrer Nationalität diskriminiert werden und eine sorgfältige und unvoreingenommene Prüfung des Einzelfalles nicht mehr erfolgt.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes gibt es aktuell keine Drittstaaten, die sich für eine Aufnahme in eine europäische Liste sicherer Drittstaaten gemäß Art. 46 AsylverfahrensVO-E anbieten würden. Dies sehen offensichtlich auch die Mitglieder des Rats und die Kommission so – zumindest gibt es bisher keinen Vorschlag für eine gemeinsame europäische Liste. Sollte jedoch eine Aufnahme in eine solche Liste erfolgen, so wäre die Streichung von der Liste im Falle der Änderung der Lage im Drittstaat nur unter erschwerten Bedingungen gemäß Art. 49 AsylverfahrensVO-E möglich und würde voraussichtlich lange Zeit in Anspruch nehmen. Nichts desto trotz wären die Mitgliedstaaten in dieser Zeit verpflichtet, das sichere Drittstaatenkonzept anzuwenden.

Erschwerend hinzu kommt die Tatsache, dass die Existenz einer gemeinsamen europäischen Liste sog. sicherer Drittstaaten nicht zwingende Voraussetzung für die Anwendung dieses Konzeptes ist, sondern für weitere 5 Jahre auch nationale Listen mit sicheren Drittstaaten zulässig sind und – noch gravierender – jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 45 Abs. 2 c AsylverfahrensVO-E im Einzelfall entscheiden kann, ob ein sog. sicherer Drittstaat existiert. Die Anwendung dieses Konzeptes wird somit uferlos und die mit der Reform beabsichtigte Harmonisierung des europäischen Asylsystems konterkariert, da letztlich jeder Mitgliedstaat hinsichtlich jedes Asylsuchenden im

Einzelfall prüfen kann, bei welchem Staat er von der sog. Sicherheit für die/den jeweiligen Asylsuchende/n ausgeht, auch wenn dieser weder auf einer EU- noch einer nationalen Liste steht.

II. Faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU

Die Frage, wie zukünftig die Zuständigkeit für die Asylverfahren in der EU geregelt werden soll, gehört seit langem zu den zentralen Streitpunkten bei der Neugestaltung der Europäischen Asylpolitik. Die Dublin-Verordnung, mit dem umstrittenen Zuständigkeitskriterium des *Einreisestaates*, das nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und der vorhergehenden Verordnung (EG) Nr. 343/2003 sowie dem Dubliner Übereinkommen von 1990 (Dublin-System) in der Praxis maßgebend für die Aufteilung der Verantwortlichkeit der Flüchtlinge innerhalb der Union ist, ist gescheitert. Und das nicht erst im Jahr 2015 angesichts gestiegener Flüchtlingszahlen. Eine zentrale Ursache für dieses Scheitern war, dass das Dublin Verfahren – entgegen den klaren Vorgaben des heutigen Art. 80 AEUV – nicht dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten entspricht.

Im vergangenen Jahr wurden in der EU (+ Norwegen und Schweiz) rund 650.000 Erst-Asylanträge gestellt, ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr von 43%. Gemessen an einer Gesamteinwohnerzahl in der EU von 511 Millionen kann von einer Überforderung Europas bei der Flüchtlingsaufnahme angesichts dieser Zahlen keine Rede sein.

Problematisch ist aber, dass sich die Asylanträge in wenigen Mitgliedstaaten konzentrieren, von denen zudem einige – insbesondere Griechenland – mit massiven wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. In 2017 wurden rund 85 % der Asylanträge in 6 Ländern gestellt: Deutschland 30,5 %, Italien, 20% Frankreich 14 %, Griechenland 9 %, Spanien und England je 5 %.³²

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen haben nun die EU Kommission und das EU Parlament Vorschläge zur zukünftigen Aufteilung der Verantwortung entwickelt, eine Einigung des Europäischen Rats erscheint noch nicht erfolgt zu sein.

Vorschlag der EU Kommission

Art. 34 – 43 Korrigierender Zuweisungsmechanismus („Fairness-Mechanismus“):

Nach den Vorstellungen der EU-Kommission soll eine faire Verteilung der Zuständigkeit anstelle des bisher in Art. 33 geregelten Frühwarnmechanismus (der nie funktioniert hat), zukünftig durch die Einführung eines Korrekturmechanismus für die Zuweisung erreicht werden. Dieser soll automatisch aktiviert werden, wenn ein

³² Eurostat, Pressemitteilung vom 20. März 2018

Mitgliedstaat mit einer vergleichsweise hohen Zahl von Asylanträgen konfrontiert wird (Art. 34). Wenn in einem Land mehr als 150 % des Richtwerts erreicht wird, werden neue Asylsuchende in Mitgliedstaaten verteilt, die unter dem für sie berechneten Anteil liegen. Nach Art. 36 i.V.m. Art 3 Abs. 3 findet die Umverteilung keine Anwendung auf Fälle, in denen ein sicherer Drittstaat oder sog. erster Asylstaat zuständig sein könnte.

Ein Mitgliedstaat hat die Option, vorübergehend nicht an der Umverteilung teilzunehmen. In diesem Fall ist er zu einer Ausgleichszahlung in Höhe von 250.000 EUR an den Mitgliedstaat verpflichtet, der eine/n Asylsuchende/n aufnimmt, für den der nicht teilnehmende Staat nach dem Korrekturmechanismus eigentlich zuständig gewesen wäre.

Vorschlag des Europäischen Parlaments

Nach den Vorstellungen des Europäischen Parlaments sollen zu Beginn des Verfahrens alle Asylsuchenden ein Sicherheits-Screening im Ersteinreisestaat durchlaufen. Zugleich soll eine Einschätzung vorgenommen werden, ob der /die Asylsuchende dem ersten Anschein nach (prima facie) offensichtlich nicht schutzberechtigt ist. Wenn dies der Fall ist, soll der/die Asylsuchende nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden, sondern sein/ihr Asylverfahren im Erstaufnahmestaat durchgeführt werden.

Die einseitige Inanspruchnahme der EU-Staaten an den Außengrenzen will das EU-Parlament vermeiden, indem das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« abgeschafft werden soll.

Stattdessen will das EU-Parlament einen Verteilungsschlüssel zur Anwendung bringen (Art. 15). Es ist vorgesehen, dass die neu einreisenden Asylsuchenden sich unter vier Mitgliedstaaten aussuchen können, wohin sie umverteilt werden sollen. Dabei sollen immer die vier Staaten herangezogen werden, die bislang proportional am wenigsten Asylsuchende aufgenommen haben (Art. 36 III). Asylsuchende, die eigenmächtig in einen zweiten Mitgliedstaat weitergewandert sind, sollen keine Wahlmöglichkeit haben. Sie müssen in den Mitgliedstaat, der bislang proportional am wenigsten Flüchtlinge aufgenommen hat (Art. 15 II/Art. 24c).

Hat ein/e neu eingereiste/r Asylsuchende/r bereits Familienangehörige in einem Mitgliedstaat, kommt der Verteilungsmechanismus nicht zur Anwendung. Dies gilt auch, wenn der/die Asylsuchende einen Bildungsabschluss aus einem bestimmten Mitgliedstaat hat – dann wird er/sie dorthin umverteilt. Darüber hinaus soll bei bestimmten Anknüpfungspunkten der Asylsuchenden zu einem Staat – wie das Vorhandensein von entfernteren Verwandten, kulturelle oder soziale Bezüge oder Sprachkenntnisse – die Möglichkeit bestehen, dass ein Mitgliedstaat auf freiwilliger Basis die Zuständigkeit übernimmt.

Bewertung:

Nach Ansicht des Paritätischen Gesamtverbandes müssen bei der Regelung der Zuständigkeit für das Asylverfahren folgende Aspekte maßgeblich sein:

- Ausgehend von der Feststellung, dass das bisherige Zuständigkeitssystem, welches im Wesentlichen auf der Zuständigkeit des Ersteinreisestaats basiert, gescheitert ist, halten wir alle Vorstellungen, die im Kern an diesem System festhalten und es durch verschärfte Regelungen durchsetzen wollen, für nicht zielführend. Notwendig ist vielmehr eine grundsätzliche Neuausrichtung.
- Die bisherigen Erfahrungen mit Hotspots in Italien und Griechenland haben deutlich gemacht, dass eine Konzentration von Asylverfahren an den EU Grenzstaaten unter humanitären und menschenrechtlichen Aspekten nicht zumutbar ist. Es sollte daher von dem Konzept, dass der Ersteinreisestaat in der Regel für die Durchführung der Asylverfahren zuständig ist, Abstand genommen werden und stattdessen vielmehr eine zügige Verteilung von Asylsuchenden in Europa angestrebt werden.
- Alle EU Staaten sollen sich grundsätzlich angemessen an der Aufnahme von Flüchtlingen beteiligen. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus den EU Verträgen, die für die gemeinsame Asylpolitik vorsehen, dass diese „sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet“ und eine „gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ beinhaltet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Staaten aufgrund der wirtschaftlichen Situation, vor allem aber auch aufgrund der unterschiedlichen historischen Erfahrung mit Migration über unterschiedliche Ressourcen bei der Aufnahme von Flüchtlingen verfügen. Ein starrer Verteilungsschlüssel, der dies nicht berücksichtigt, ist daher abzulehnen. Das Ziel der gemeinsamen Übernahme von Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen in der Union ist dann erreichbar, wenn die noch heterogene Struktur der Union sowie ihrer Mitgliedstaaten und insbesondere die geschichtliche Entwicklung des europäischen Asylrechts berücksichtigt werden.
- Voraussetzung für eine Verteilung der Zuständigkeit innerhalb der EU muss eine einheitliche Anerkennungspraxis bei den Asylverfahren und einheitliche Verfahrensstandards entsprechend der Asylverfahrensrichtlinie sein. Davon ist man gegenwärtig noch weit entfernt. Ebenso muss in allen EU Staaten die Umsetzung zumindest der Aufnahmestandards, wie sie in der EU AufnahmeRL formuliert sind, tatsächlich gewährleistet sein.
- Bei der Schaffung eines Systems der fairen Verteilung der Verantwortlichkeit für die Aufnahme von Flüchtlingen, sollte den Interessen der Schutzsuchenden – wie familiären, kulturellen und sonstigen Bindungen – Vorrang einräumt werden. Dies entspricht auch dem internationalen Standard. Denn die Genfer Flüchtlingskonvention fordert von den Flüchtlingen nicht,

dass sie Schutz im ersten sicheren Staat suchen, sondern überlässt ihnen die Wahl des Zufluchtsortes und erleichtert darüber hinaus die Weiterwanderung vom ersten Ankunftsstaat zum erwünschten Aufnahmestaat (Art. 31 Abs. 2 GFK). Dementsprechend beschloss das aus Staatenvertretern bestehende Exekutiv-Komitee des UNHCR bereits 1979 in der Empfehlung Nr. 15, dass die „Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte, so weit wie möglich berücksichtigt werden“ sollen. Diesen Vorgaben kommt der Beschlussvorschlag des Europäischen Parlaments am nächsten, der aus diesem Grund in der aktuellen Verhandlungssituation aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes der insofern Vorzugswürdigste ist. Dies gilt auch, weil er die Möglichkeit vorsieht, bis zu 30 Personen im Rahmen einer Gruppen-Relocation umzusiedeln.

- Es sollte ein finanzieller Ausgleich für die Mitgliedstaaten geschaffen werden, die Flüchtlinge aufnehmen. Dieser soll es u.a. auch weiteren Staaten ermöglichen, Strukturen für die Aufnahme von Flüchtlingen auszubauen.
- Die Dublin Verordnung sollte die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens klären, nicht aber für den dauerhaften Aufenthalt von Flüchtlingen. Daher wäre es sinnvoll, den international Schutzberechtigten unmittelbar nach der Asylentscheidung die Freizügigkeitsberechtigung in der Union verbunden mit einer gegenseitigen Anerkennung der Statusentscheidungen durch die Mitgliedstaaten zu gewähren. Das Gegenteil ist jedoch mit der aktuell geplanten Anwendung der Dublin-IV-Verordnung auf anerkannte Schutzberechtigte (Art. 20 des Kommissionsvorschlags) geplant.

III. Keine Abschaffung von Selbsteintrittsrecht, humanitärer Klausel und Überstellungsfristen im Dublin-Verfahren

Sowohl das Selbsteintrittsrecht, also das Recht eines unzuständigen Mitgliedstaats, das Asylverfahren selbst durchzuführen, als auch die Geltendmachung der humanitären Klausel, also eines Aufnahmeersuchens an einen unzuständigen Mitgliedstaat aus humanitären Gründen, soll nur noch in Fällen der Anwesenheit erweiterter Familienangehöriger (Art. 19 Abs. 1) bzw. sonstiger Verwandter (Art. 19 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags zur Dublin-IV VO) angewendet werden können. Außerdem darf zuvor noch nicht die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats bestimmt worden sein. Und auch ein Zuständigkeitsübergang auf den ersuchenden Mitgliedstaat im Falle der Nichtüberstellung, wie er bisher nach 6 bis max. 18 Monaten erfolgte, ist nach den Vorschlägen von Kommission und EP nicht mehr möglich (völlige Streichung oder Verlängerung der Frist auf 10 Jahre).

Bewertung:

Die geplanten Regeln sorgen für eine weitgehende Abschaffung von Ermessensentscheidungen und humanitären Erwägungen im Dublin-Verfahren. Die Beschränkung auf das Vorhandensein von erweiterter Familie in der EU verhindert, dass sonstige humanitäre Gründe, wie bestimmte medizinische Behandlungsbedarfe, die besondere Verletzlichkeit des Asylsuchenden, das Existieren von sonstigen schutzwürdigen Beziehungen zu Nicht-Verwandten, aber auch Angehörigen der Kernfamilie u.ä., in Zukunft von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Der Kommission scheint die Effektivität des Dublin-Verfahrens wichtiger zu sein als der schnelle Zugang zum Asylverfahren, der gerade im Rahmen von Ermessensentscheidungen bisher ermöglicht werden konnte. Das Recht der Mitgliedstaaten, selbst über die Eröffnung eines Asylverfahrens zu entscheiden, würde damit weitgehend abgeschafft. Gerade Deutschland hat bisher häufig Gebrauch von diesem Recht gemacht, sei es im Rahmen pragmatischer Lösungen für schwierige Einzelfälle, sei es umfangreicher wie im letzten Jahr im Fall syrischer Flüchtlinge. Auch für besonders schutzbedürftige Gruppen wurde unter Bezugnahme auf das Selbsteintrittsrecht zumindest von der Rückführung in Länder mit schwierigen Standards wie Bulgarien, Ungarn oder Italien abgesehen. Alle diese Möglichkeiten würden durch den Reformvorschlag der Kommission unmöglich.

Die Streichung des Zuständigkeitsübergangs im Falle der Nichtüberstellung soll dem übergeordneten Ziel der Kommission dienen, das Dublin-Verfahren effizienter zu gestalten und ein Untertauchen von Asylsuchenden zu verhindern. Dadurch riskiert man jedoch, dass Asylsuchende wieder auf lange Sicht in der Schwebe sind und keinen Zugang zum Asylverfahren haben. Der Zuständigkeitswechsel bei Ablauf der Überstellungsfrist und eine verbindliche Antragsfrist für Rückübernahmeverfahren wurden in der Folge einer Evaluierung des alten Dublin-Systems explizit eingeführt, um die Situationen solcher sog. „Refugees in Orbit“ zu vermeiden. Die weitgehende Streichung der Möglichkeiten des Zuständigkeitsübergangs, ohne die Ursache für den Aufenthalt im unzuständigen Mitgliedstaat zu berücksichtigen (z.B. menschenunwürdige und erniedrigende Behandlung im zuständigen Mitgliedstaat wie aktuell etwa in Griechenland oder Ungarn), würde nicht nur das Phänomen sog. „Refugees in Orbit“ in der EU wiederbeleben, sondern im Zusammenspiel mit den geplanten Sanktionierungen der sog. Sekundärmigration (ein Verstoß gegen die Pflicht, im zuständigen Mitgliedstaat einen Asylantrag zu stellen, soll den Zugang zum Asylverfahren massiv erschweren und zur Versagung nahezu aller Sozialleistungen führen) dazu führen, dass auch in Deutschland zahlreiche Menschen auf der Straße leben werden bzw. die Zahl der Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität massiv zunehmen wird.

Das kann und darf aber nicht das Ziel der aktuellen Reform sein.

12.04.2018

Ansprechpartnerin:

Kerstin Becker, Referentin für Flüchtlingshilfe und Flüchtlingspolitik