

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)615 B

Nürnberg, den 21.10.2020

Dr. Hans-Eckhard Sommer
Präsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 26.10.2020 zu Anträgen der Fraktion DIE LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN zum Thema „Europäische Flüchtlingspolitik“

1. Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Michel Brandt, Dr André Hahn, Gökay Akbulut, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE: „**Schutz- und Menschenrechte im europäischen Asylsystem in den Mittelpunkt stellen**“: BT-Drucksache 19/22125 vom 08.09.2020.
2. Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Margarete Bause, Agnieszka Brugger, Dr. Konstantin von Notz, Annalena Baerbock, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Ottmar von Holtz, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Omid Nouripour, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Dr. Frithjof Schmidt, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „**Für einen solidarischen und menschenrechtsbasierten Neuanfang in der Europäischen Flüchtlingspolitik.**“ BT-Drucksache 19/18680 vom 21.04.2020.

Stellungnahme

Gegenstand dieser Anhörung sind zwei Entschließungsanträge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 08.09.2020 BT-Drucksache 19/22125 und Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vom 21.04.2020 BT-Drucksache 19/18680). Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission (KOM) einen umfassenden Reformvorschlag vorgelegt („Migrations- und Asylpaket“ vom 23.09.2020). Vor diesem Hintergrund werden in der folgenden Stellungnahme auch die Vorschläge der KOM berücksichtigt.

Die Stellungnahme befasst sich mit der Frage, wie sich die Vorstellungen der Fraktionen sowie der KOM bei einer Umsetzung auf die Verwaltungspraxis in Deutschland und hier insbesondere des für die Asylverfahren in Deutschland zuständigen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge auswirken würden.

1 Aufnahme und Registrierung

Zu Aufnahme und Registrierung, der ersten Phase des Asylverfahrens, stellen beide Entschließungsanträge Forderungen. DIE LINKE lehnt einen weitergehenden Schutz der Außengrenzen ab und fordert einen freien Zugang zum Asylverfahren (Antrag LINKE: II. b). BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN fordern EU-Aufnahmezentren zur Registrierung Schutzsuchender. Beamteninnen und Beamte der neu zu schaffenden EU-Asylagentur (EUAA) entscheiden dann, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Dabei sollen die Interessen der Antragstellenden berücksichtigt werden. Die Entscheidung ist rechtsmittelbar (II, 1 Abs. 1). Nach der KOM soll grundsätzlich bei jeder illegalen Einreise zunächst ein Screening innerhalb von 5 Tagen an der

Grenze erfolgen. Während dieser Zeit gilt die Fiktion der Nichteinreise. Soweit ein Asylgesuch geäußert wird, soll die Registrierung in den nationalen und europäischen Systemen sowie die förmliche Asylantragstellung im Grenzstaat erfolgen. Im Regelfall sollen innerhalb der genannten 5 Tage eine Gesundheitsüberprüfung, Identitätsprüfung sowie ein Sicherheitsabgleich erfolgen (Screening VO).

Ich begrüße den Vorschlag der KOM, welcher auch von der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN aufgegriffen worden ist, eine einheitliche, verpflichtende Einreiseprüfung an den Außengrenzen einzuführen, mit Unterstützung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch EU-Agenturen (EASO/ EUAA und Frontex). Eine möglichst frühzeitige Registrierung, verbunden mit – und das ist besonders wichtig – einer Klärung der Identität und der Sicherheitsüberprüfung von Schutzsuchenden, ist für das weitere Asylverfahren von zentraler Bedeutung. Die Rahmenbedingungen des Screening-Verfahrens müssen dies zu jeder Zeit ermöglichen, um die hohen Qualitätsansprüche an die Erhebung und Feststellung dieser Daten zu gewährleisten.

Für eine umfassende **Identitätsfeststellung** inklusive der vollständigen Echtheitsprüfung von Ausweisdokumenten, dem Einsatz von IT-gestützten Identitätsmanagement-Tools wie dem Auslesen mobiler Datenträger und Namentranskriptionsassistenten und einer verbindlichen medizinischen Altersfeststellung, wie sie meines Erachtens zwingend schon in der Screeningphase notwendig ist, ist die seitens der KOM vorgeschlagene 5-Tage-Frist zu knapp bemessen und sollte im Regelfall auf mindestens 10 Tage verlängert werden. Damit die Verwaltungspraxis in DEU nicht hinter den bereits erreichten hohen Standard zurückfällt, sollte aus Sicht des Bundesamtes die Screening VO (Art. 10 und 11) entsprechend ergänzt werden. Damit sämtliche Daten von Asylantragstellenden zum frühestmöglichen Zeitpunkt erhoben und allen am Gesamtprozess Beteiligten (nach einem Rechte- und Rollenkonzept) zur Verfügung gestellt werden können, sollten die Rechtsgrundlagen für eine verpflichtende Echtheitsprüfung von Ausweisdokumenten, für den Einsatz von IT-gestützten Identitätsmanagement-Tools sowie eine verpflichtende und für alle Mitgliedstaaten verbindliche medizinische Altersfeststellung geschaffen werden. Zum Schutz der Antragstellenden ist zudem ein Mechanismus zur Identifizierung von Vulnerabilitäten einschließlich verdeckter Vulnerabilitäten wie psychischer Erkrankungen notwendig, insbesondere, um möglichst frühzeitig entscheiden zu können, ob ein Grenzverfahren stattfinden darf. Dies setzt intensive Schulungen für das im Screening-Prozess eingesetzte Personal wie auch medizinische Fachkenntnisse externer Personen, respektive Abordnungen von speziell geschultem Personal nationaler Asylbehörden voraus. Zudem sind nicht nur die rechtlichen, sondern auch die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Erstkontaktbehörde die im Screening gewonnenen Daten umgehend an die jeweils als zuständig bestimmte Asylbehörde weitergeleitet und jene dort im Rahmen des Asylverfahrens genutzt werden können.

2 Zuständigkeitsbestimmung bzw. Lastenteilung

Bei der Frage, welcher Mitgliedstaat für einen Schutzsuchenden zuständig ist, sehen beide Entschließungsanträge weitgehenden Änderungsbedarf. Die Fraktion DIE LINKE (Antrag LINKE: II. g) will das Dublin-System abschaffen und durch ein „Free-Choice-System“ ersetzen, in dem die „berechtigten Wünsche und Interessen der Schutzsuchenden“ ausschlaggebend für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates sind. Dies diene auch der Vermeidung von Sekundärmigration. Eine etwaige ungleiche Verteilung von Schutzsuchenden müsse finanziell ausgeglichen werden.

Der Antrag der Fraktion die BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II. Abs. 6-9) sieht eine Verteilung der Schutzsuchenden auf die Mitgliedstaaten vor. Dabei gelte es, die „individuellen Bedarfe“ der

Schutzsuchenden ebenso zu berücksichtigen wie die Aufnahmefähigkeit einzelner Mitgliedstaaten. Für Aufnahmen sollten finanzielle Anreize geschaffen werden. Ein obligatorischer Verteilungsmechanismus trete nur bei mangelnder Aufnahmefähigkeit in Kraft.

Die KOM möchte die Zuständigkeit mit einem dreistufigen Phasenmodell regeln und hat dazu Entwürfe einer Management-VO sowie einer Krisen-VO vorgelegt. Bei einer moderaten Zahl von Schutzsuchenden (grüne Phase) findet weiterhin das Dublin-System Anwendung. Bei außerordentlichen Belastungen für einen Mitgliedstaat (gelbe Phase) sowie in einer allgemeinen Krisensituation (rote Phase) werden verbindliche Unterstützungsleistungen unterschiedlicher Art erforderlich. Die Zuständigkeit kann sich dann auch aus freiwilliger oder verpflichtender Relocation ergeben.

Lastenteilung: Sekundärmigration und Zunahme an Relocation-Fällen

Die weitgehende Beibehaltung des gegenwärtigen Dublin-Systems bedeutet auch ein Fortwirken der mit diesem System verbundenen Anreize zur Sekundärmigration (insbesondere der Zuständigkeitswechsel nach Ablauf der Überstellungsfrist). Von Sekundärmigration sind gegenwärtig einige EU-Mitgliedstaaten besonders überproportional betroffen, darunter insbesondere Deutschland. Da die Sekundärmigration entsprechend vielfältige, zusätzliche Belastungen für einige nationale Asylbehörden darstellt (Mehrfachanträge, Überstellungen in andere Mitgliedstaaten), sind europaweit umzusetzende Regelungen zur Vermeidung angezeigt. Das kann das Fortbestehen der Zuständigkeit eines einzigen Mitgliedstaates ohne Übergangsmöglichkeiten sein, aber auch Regelungen zur Limitierung von materiellen Anreizen für Sekundärmigration betreffen. So können die Aufnahmefähigkeiten bspw. ausschließlich durch in zuständigen Mitgliedstaat unabhängig vom Aufenthalt der Schutzsuchenden zu stellen sein.

Das von der KOM vorgeschlagene System ist aber einem „Free Choice-System“ vorzuziehen, da letzteres zu einer noch stärkeren Ungleichverteilung auf wenige Mitgliedstaaten und damit sicherlich zu einer deutlich stärkeren, permanenten Belastung der am Asylverfahren und der Aufnahme beteiligten Behörden führen würde. Auch bei den Integrationsleistungen würden nur wenige Mitgliedstaaten einseitig belastet. Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung wären zu erwarten.

Die Vorschläge des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN wie auch der KOM führen potentiell zu einem Anstieg der notwendigen Transfers von Schutzsuchenden zwischen den Mitgliedstaaten. Um diesen Anstieg zu bewältigen, müsste das Bundesamt verstärkt Ressourcen zur Umsetzung des Relocation-Programms einsetzen.

Familienzusammenführung

Beide Entschließungsanträge fordern einen erweiterten Schutz für Familien. Das Paket der KOM schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten für einen weiteren Kreis von Familienmitgliedern als bislang zuständig werden können, insbesondere auch für die Geschwister eines Antragstellers oder einer Antragstellerin.

Dies steht im Widerspruch zum bisher in den europäischen Rechtsakten zugrundegelegten, engen Familienbegriff, der lediglich den Ehegatten bzw. die Ehegattin sowie die Kinder umfasst. Die Ausweitung der berücksichtigungsfähigen Familienmitglieder wird zu Umsetzungsschwierigkeiten und Verfahrensverzögerung führen, da die Mitglieder des erweiterten Familienkreises oftmals nur schwer zu ermitteln sein werden und der Nachweis der Familienzugehörigkeit vielfach große Schwierigkeiten bereiten wird. Zudem werden dadurch Mitgliedstaaten wie Deutschland, die bereits eine große Zahl von Migrantinnen und Migranten aufgenommen haben, einseitig belastet, da sich unter ihnen oftmals Familienangehörige befinden werden. Familienangehörige über den Kreis

der Kernfamilie hinaus sollten daher allenfalls in einzelnen Härtefällen Berücksichtigung finden können.

3 Durchführung des Asylverfahrens

Die Fraktion DIE LINKE fordert den Verzicht auf beschleunigte Verfahren und fordert stattdessen eine umfassende Asylprüfung unabhängig von der Herkunft (II. f).

Die KOM schlägt neben einem regulären nationalen Verfahren noch zwei weitere Verfahren vor, das **Grenzverfahren** (AsylVerf-VO, Art. 41) für Antragstellende aus HKL mit einer Anerkennungsquote unter 20% (Fiktion der Nichteinreise, Dauer 12 Wochen), sowie das **beschleunigte Verfahren** für eine Reihe von Fallgruppen (max. Dauer des Verwaltungsverfahrens: 2 Monate).

Ein derartiges Grenzverfahren ist zu begrüßen, zumal dieses in Aussicht stellt, dass Personen ohne Schutzberechtigung nicht in die EU einreisen. Nach Einführung eines Grenzverfahrens wären auch für die Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland Anpassungen nötig. Dafür wäre eine umfassende Neukonzeption der deutschen Verfahrensabläufe erforderlich. So wäre insbesondere eine klare Fristenregelung für die Dauer des Rechtsschutzverfahrens im Rahmen der für das Grenzverfahren vorgesehenen 12 Wochenfrist notwendig (siehe Art. 41 Abs. 11, AsylVfVO), auch, um Verfahrensfristen europaweit ansatzweise vergleichbar zu machen. Hierzu bedürfte es Vorgaben im europäischen Recht, da das geltende Verwaltungsprozessrecht auf derart schnelle Verfahren nicht ausgerichtet ist.

Auch wenn das in Deutschland praktizierte Flughafenverfahren bereits Ähnlichkeiten zum Grenzverfahren aufweist, würden sowohl das Grenzverfahren als auch das beschleunigte Verfahren vom Bundesamt eine Umpriorisierung bei der Bearbeitung von Asylanträgen bedingen. Aufgrund der vorgeschlagenen Auswahlkriterien wäre das Bundesamt gehalten, eine Mehrzahl der Anträge im Grenz- oder beschleunigten Verfahren innerhalb knapper Frist zu prüfen. Dazu muss beim Bundesamt eine ausreichende Personalausstattung vorgehalten werden. Da EU-Außengrenzen innerhalb Deutschlands nur an Flughäfen und an der Küste existieren, müssten hier zur Durchführung des Grenzverfahrens entweder die entsprechenden Unterbringungskapazitäten deutlich erhöht oder aber Verteilmechanismen in bestehende Erstaufnahmeeinrichtungen erarbeitet werden.

4 IT-Systeme (Eurodac)

Die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II 1., Abs. 4) fordert eine zentrale Datenbank zur Speicherung der Registrierung sowie weiterer Fallunterlagen. Zugriff sollen nur die jeweils zuständige nationale Asylbehörde und die europäische Asylagentur haben.

Die KOM schlägt eine Weiterentwicklung der Eurodac-Datenbank vor (Eurodac-VO). Zusätzlich zu dem bisherigen Ziel der Information über Registrierung und Asylverfahren in anderen Mitgliedstaaten soll die Datenbank auch Auskunft geben über Resettlement, Sekundärmigration und Seenotrettung. Zu diesem Zweck sind neue Speichersachverhalte vorgesehen (u.a. Name, Alter, Geburtsdatum, Nationalität, Identitätsunterlagen sowie Informationen über Aufenthalte, Zuständigkeit MS, Zuständigkeitsübergang, Rückkehr). Zudem sollen ein Abgleich und eine Übertragung aller Kategorien und Daten möglich sein. Gegenwärtig ist dies nur für zwei Kategorien von Fingerabdrücken (KAT 1, KAT 2) möglich. Zum Zweck des Abgleichs und Austausches von Daten wird eine Interoperabilität mit nationalen Systemen gefordert.

Eine Erweiterung des Eurodac-Systems ist von großer Bedeutung. Diese würde dem Bundesamt eine effizientere und schnellere Bearbeitung von Asylverfahren ermöglichen. Die Umsetzung der geplanten Übermittlung und der Abgleich von Daten innerhalb der EU ist allerdings technisch an-

spruchsvoll und erfordert einen deutlich längeren Zeithorizont. Abhängig von der genauen Ausgestaltung dürften in Deutschland mehrere Systeme betroffen sein, insbesondere im Bereich der Registrierung (PIK sowie Polizeisysteme und Landessysteme zur Registrierung sowie unsere Asyl-Online-Schnittstelle). Ebenfalls betroffen sind die nachfolgenden Systeme im Anschluss an die Registrierung wie AZR, MARIS, INPOL, so dass umfangreiche Abstimmungen mit den zuständigen Behörden erforderlich sind. Abhängig von der genauen Ausgestaltung ergeben sich erforderliche Änderungen an der BAMF-BKA Schnittstelle bzw. ggf. BAMF-AZR-Schnittstelle und unseren internen Asyl-Fachanwendungen wie MARiS.

5 Zuständigkeiten europäischer und nationaler Behörden

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II., 1., Abs. 10) will die Rolle europäischer Behörden stärken. Eine EU Asylagentur soll nationale Asylbehörden bei der Durchführung von Asylverfahren unterstützen. Der Antrag von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN möchte die EU-Asylagentur mit der Registrierung an den Außengrenzen und der weiteren Verteilung betrauen. Die Kontrolle dieser Arbeit soll durch die Europäische Grundrechte-Agentur erfolgen. Die Entschließungsanträge beider Fraktionen und auch der Vorschlag der KOM sehen dabei vor, dass die Prüfung von Asylanträgen weiterhin nationalen Asylbehörden vorbehalten bleibt.

Auch die Vorschläge der KOM sehen vor, mit der Durchführung der Asylverfahren weiterhin die Asylbehörden der Mitgliedstaaten zu betrauen und keine einheitliche europäische Superbehörde für Asyl zu schaffen. Das ist zu begrüßen. In den zurückliegenden Jahren sind nicht zuletzt in Deutschland große Anstrengungen unternommen worden, die nationale Asylbehörde zu stärken. Darauf sollte aufgebaut werden. Im Übrigen wird die Unterstützung durch EASO bei der Durchführung des Screening-Verfahrens sowie durch FRONTEX beim Außengrenzschutz ausdrücklich begrüßt.

6 Resettlement

Sowohl die Fraktion DIE LINKE (II, c.) als auch die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (II., 3.) fordern eine Ausweitung von Aufnahmen im Rahmen des Resettlement-Verfahrens.

Das Bundesamt führt Resettlement-Verfahren im jeweils von der Politik entschiedenen Umfang durch und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur deutschen Flüchtlingspolitik. Resettlement-Aufnahmen sind für die am Verfahren beteiligten Behörden des Bundes und der Länder mit Verwaltungsaufwand verbunden (Auswahl, Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung der aufzunehmenden Personen im Drittstaat, Transfer, Aufnahme und Anschlussunterbringung in Deutschland, etc.), für den das notwendige Personal zur Verfügung stehen muss. Dies gilt ebenfalls für eine Zunahme von Relocation-Fällen, in denen häufig noch ein Asylverfahren durchzuführen ist.

Im Hinblick auf die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands bleibt für eine Ausweitung von Resettlement und Relocation nur Raum, wenn es gelingt, im Rahmen der Überarbeitung des europäischen Asylrechts die illegale Migration von Personen ohne asylrechtlichen Schutzbedarf deutlich zu reduzieren.

7 Schlussbemerkung

Die Entschließungsanträge der Fraktionen thematisieren wichtige Herausforderungen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Die Vorschläge der KOM enthalten wertvolle Vorschläge, wie diesen begegnet werden kann. Insgesamt stellen die Vorschläge der KOM aus Verwaltungssicht einen guten Bezugspunkt für die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asyl-

systems dar. Es sind meines Erachtens jedoch noch einige, teilweise auch weiterreichende Anpassungen erforderlich, damit diese ohne Qualitätseinbußen und mit vertretbarem Aufwand in die deutsche Verwaltungspraxis übernommen werden können.

Die Anreize zur **Sekundärmigration** im gegenwärtigen Asylsystem werden in den Anträgen der Fraktionen zu wenig thematisiert und von den Vorschlägen der KOM zu wenig adressiert. Gleichwohl gehört eine hohe Sekundärmigration zur gegenwärtigen Realität des europäischen Asylsystems. Daraus ergeben sich für alle nationale Verwaltungen und nicht zuletzt das Bundesamt zusätzliche Belastungen. Deshalb wären aus Sicht des Bundesamtes effektive Maßnahmen gegen Sekundärmigration weiterhin wünschenswert.

Aus Verwaltungsperspektive sind klare, eindeutige Regelungen für ein geordnetes Verfahren und eine gelingende, operative Umsetzung von besonderer Bedeutung. Entsprechend sollten die Vorschläge der KOM zusätzlich bei den folgenden Punkten eine deutliche Präzisierung erfahren: Bei der weiteren Ausgestaltung gilt es, **vulnerable Personengruppen** zu berücksichtigen und entsprechend geschultes Personal, welches durch medizinische Fachkräfte unterstützt wird, zur Identifikation von Vulnerabilitäten bereit zu stellen. Die im Bundesamt eingeführten Sonderbeauftragten können hierfür ein Beispiel sein.

Mitwirkungspflichten des Antragstellers sind im AsylG umfassend und sehr differenziert normiert, inklusive der Rechtsfolgen bei Verstößen gegen diese. Der bisher vorliegende Entwurf der AsylVfVO (Art. 7) ist diesbezüglich ein Rückschritt. Erforderlich wären Sanktionsmechanismen oder flexible Fristenregelungen im Rahmen des Screenings bzw. der unterschiedlichen Asylverfahren bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten. Andernfalls würde den verantwortlichen Behörden die Einhaltung der sehr kurzen Fristen beim Screening sowie im Grenz- und beschleunigten Verfahren zusätzlich erschwert. Die kurzen Bearbeitungsfristen wiederum machen auch europaweit einheitliche Regelungen zu **Rechtsmittelfristen** zwingend erforderlich.

Das Thema **Rückkehr** spielt in den vorliegenden Anträgen keine (Fraktion DIE LINKE) bzw. kaum eine Rolle (Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN). Für die Akzeptanz des Asylsystems ist es aber von grundlegender Bedeutung, dass die Ablehnung eines Asylantrags auch Folgen hat und dass Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in Deutschland das Land wieder verlassen. Die Vorschläge der KOM versprechen hier zumindest in Bezug auf das Grenzverfahren Fortschritte. Es bedarf jedoch weitergehender, auch inländischer Maßnahmen, um die Wahrscheinlichkeit einer schnellen Rückführung zur erhöhen. Hierfür sind auch die Regelungen der geltenden Rückführungsrichtlinie auf den Prüfstand zu stellen und den Anforderungen der Vollzugspraxis anzupassen. Erfahrungsgemäß steigt mit der Durchsetzung der Ausreisepflicht auch die Zahl der freiwilligen Ausreisen.