

Erwartungen der Freien Wohlfahrtspflege an das Gemeinsame Europäische Asylsystem

I. Neue Impulse für die EU-Flüchtlingspolitik

War die Flüchtlingsaufnahme europäischer Mitgliedstaaten in den vergangenen zehn Jahren geprägt von Auseinandersetzungen, einem gescheiterten Reformvorhaben und von Verstößen gegen geltendes EU-Recht, so ist seit dem Beginn des Kriegs in der Ukraine Ende Februar dieses Jahres eine bemerkenswerte Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine zu verzeichnen.

In einer großen humanitären und solidarischen Geste wurde im Europäischen Rat einstimmig die Anwendung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von 2001 beschlossen. Die fliehenden Menschen haben aufgrund der im Schengenraum geltenden Visumsfreiheit für Ukrainer:innen nicht nur die freie Wahl des europäischen Zufluchtslandes, die Weiterreise in andere EU-Staaten wird zum Teil durch freien öffentlichen Transport sogar gefördert. Bis heute ist in Deutschland ein Großteil der Menschen aus der Ukraine bei Verwandten, Freunden oder anderen privaten Unterkünften untergebracht. Dieses eindrucksvoll schnelle und pragmatische Handeln von Staat und Zivilgesellschaft ermöglichte die humanitäre Aufnahme von fast 6 Millionen Geflüchteter innerhalb weniger Wochen in der EU. Aus dieser positiven Erfahrung heraus sollten die Reformbemühungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem in neuem Licht betrachtet und bewertet werden.

Menschen können aus der Ukraine visafrei einreisen und sind flüchtlingsrechtlich als Schutzsuchende anzusehen, die wie auch beispielsweise syrische Kriegsflüchtlinge vor Krieg und Gewalt geflohen sind. Im Fall der Ukrainevertriebenen wird bisher die Wahrung der Familieneinheit einfacher umgesetzt und familiäre Bindungen durch behördliche Auflagen meistens nicht unterbrochen. Diese nachweislich integrationsfördernden Umstände sollten anderen Flüchtlingsgruppen auch ermöglicht werden.

Parallel dazu beobachten die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege an den Außengrenzen, dass der Fokus staatlichen Handelns nach wie vor auf effektivem Grenzschutz liegt. Dieser Unterschied macht sich derzeit an der polnisch-belarussischen Grenze bemerkbar, wo nach wie vor Geflüchtete aus dem Mittlerem und Nahen Osten oder Zentralafrika bei dem Versuch, in der EU einen Asylantrag zu stellen, zurückgewiesen und inhaftiert werden. Ein abgestimmtes Handeln der Mitgliedsstaaten in Form einer „europäischen Lösung“ zum Schutz von Menschen mit asylrechtlichem Schutzbedarf ist bisher nicht in Sicht.

II. Vorhaben der Bundesregierung im Koalitionsvertrag

Die Verbände der BAGFW begrüßen vor diesem Hintergrund, dass die SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die FDP im Koalitionsvertrag vereinbart haben, dass sie „mit einer Koalition der aufnahmebereiten Mitgliedstaaten vorangehen und aktiv dazu beitragen, dass andere EU-Staaten mehr Verantwortung übernehmen und EU-Recht einhalten. Die Aufnahmebereitschaft in Deutschland und der EU wollen wir stützen und fördern.“ Weiterhin setzt sich die Koalition dafür ein, dass der Asylantrag von Menschen, die in der EU ankommen oder bereits hier sind, inhaltlich geprüft wird. Dieser Standard wird bei den Reformvorschlägen zu den neuen Außengrenzverfahren in Frage gestellt.

III. Was sehen Reformvorschläge der Kommission vor?

Der am 23.09.2020 vorgestellte, 400 Seiten starke „New Pact on Migration and Asylum“ (kurz: „New Pact“) baut auf Reformvorschlägen aus dem Jahre 2016 auf und besteht aus fünf rechtlich verbindlichen Verordnungen und mehreren Empfehlungen. Die umstrittenen Zuständigkeitskriterien der Dublin – III Verordnung finden Einzug in die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung mit unwesentlichen Veränderungen. Neu eingeführt werden sollen das EU-Außengrenzverfahren und ein Solidaritätsmechanismus in Krisenzeiten. Der Solidaritätsmechanismus sieht vor, einen Mitgliedstaat, der sich in einer Krise befindet zu unterstützen, indem die anderen Mitgliedstaaten als Flüchtling Anerkannte aufnehmen oder den Mitgliedstaat in der Krise bei Rückführungen zu unterstützen.

Die derzeitige französische Ratspräsidentschaft versucht, das große Verhandlungspaket aufzuschnüren und die Screening-Verordnung, die Eurodac-Verordnung und den Seenotrettungsmechanismus im Trilog der europäischen Gesetzgeber voranzubringen. Das EU-Parlament will hingegen am sog. „package-approach“ festhalten, da hier am besten Kompromisse erzielt und ein zwischen den vielen Rechtsakten kohärentes System entwickelt werden könne. Die BAGFW unterstützt die Bestrebungen des EU-Parlaments zur Etablierung eines kohärenten Systems und teilt die Befürchtung, dass ein Aufschnüren des Pakets dazu führen kann, dass wichtige Safeguards und positive Anstöße als potenzielle Verhandlungsmaße geopfert werden.

Einige Aspekte des „New Pact“ sehen die Verbände der BAGFW durchaus positiv, etwa die weitere Berücksichtigung individueller Bezüge der Schutzsuchenden zu einem Mitgliedsstaat bei der Frage, welcher Staat für das Asylverfahren zuständig ist (dort erworbene Abschlüsse und sonstige Qualifizierungen, Art. 20 Asyl- und Migrationsmanagement-VO-E) und der erweiterte Familienbegriff (Art. 2 lit. g Asyl- und Migrationsmanagement-VO-E).

Andere Aspekte werden kritisch gesehen insbesondere die neue Verfahren an der EU-Außengrenze und der Verteilmechanismus.

1. Neue Verfahren an den EU-Außengrenzen

Der Schwerpunkt der Reformvorschläge liegt erkennbar auf der Einführung verdichtender Verfahren an den EU-Außengrenzen, der Kontrolle von Migrationsbewegungen bereits vor den Grenzen der EU und der schnelleren Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. Zunächst sollen Schutzsuchende in Transiteinrichtungen in Grenznähe das Screeningverfahren durchlaufen. Aufgabe des Screeningverfahren ist es, ein Verfahren, entweder das nationale Asylverfahren oder das Grenzverfahren, festzulegen. Gegen diese Entscheidung gibt es keine Rechtsmittel. Das Screeningverfahren soll innerhalb von fünf, maximal innerhalb von 10 Tagen nach dem Aufgreifen abgeschlossen sein. Während des Screeningverfahrens gelten die Personen als nicht eingereist, sogenannte Fiktion der Nicht-Einreise. Nur Schutzsuchende aus einem Herkunftsland mit einer europaweiten Schutzquote von mehr als 20%¹ und die nicht über einen sicheren Drittstaat eingereist sind, sollen offiziell einreisen dürfen und das reguläre Asylverfahren in einem Mitgliedsstaat durchlaufen. Wer aus einem Land mit einer niedrigeren Schutzquote kommt, der verbleibt in der Transiteinrichtung und durchläuft dort das verkürzte Asylgrenzverfahren, das nach 12, maximal 20, Wochen abgeschlossen sein soll. Wenn der Asylantrag abgelehnt wird, schließt sich ein Rückführungsverfahren an, welches ebenfalls

¹ Gemäß der vorgeschlagenen Krisen-Verordnung lässt sich im Falle von besonders hohem Migrationsaufkommen („migratory pressure“) diese Quote erhöhen, so dass per se mehr Personen unter das Grenzverfahren fallen.

nochmal bis zu 12, maximal 20 Wochen dauern kann. Die Fiktion der Nicht-Einreise gilt während dieser Zeit fort.

Nach den bisherigen Erfahrungen der Verbände der BAGFW gehen solche Verfahrensvorschläge einher mit Einschränkungen der Bewegungsfreiheit bis hin zu Haft oder de-facto Haft. Dies zeigt sich schon heute in Griechenland, welches bereits geschlossene Zentren errichtet hat. Effektiver Rechtsschutz wäre bzw. ist indes nur eingeschränkt möglich. Zudem würde die Hauptlast der Administration und Unterbringung von Schutzsuchenden weiterhin und nun zum Teil sogar verstärkt bei den Außengrenzstaaten liegen. Außerdem werden mögliche quasi-Inhaftierung von Minderjährigen ggf. in Kauf genommen, denn bisher sind nur die Familien mit unter 12-jährigen Kindern sowie andere besonders schutzbedürftige Personen vom Grenzverfahren ausgeschlossen. Und selbst für den Ausschluss von Familien mit Kindern unter 12 Jahren gibt es unter den Mitgliedstaaten bislang keine Einigung.

2. Verteilmechanismus und Solidarität

Seit Jahren sind die Ersteinreisestaaten am stärksten von Migrationsbewegungen betroffen und eine Reform der Dublin-III-Verordnung ist seit langem überfällig. Es wird jedoch auch in der neuen Asyl- und Migrations-Management-VO die die Dublin III-VO ablösen soll, nach wie vor am Zuständigkeitskriterium der irregulären Ersteinreise festgehalten. Die Vorschläge des „New Pact“ schlagen aber zusätzlich verschiedene Maßnahmen der Solidarität² vor, die grundsätzlich freiwillig, in Ausnahmefällen aber auch verpflichtend umgesetzt werden sollen. Zum einen handelt es sich dabei um die Aufnahme von Schutzsuchenden im Asylverfahren oder nach Schutzgewährung („Relocation“). Daneben soll Solidarität auch durch den Aufbau von Kapazitäten vor Ort oder die Übernahme von sogenannten „Rückführungspatenschaften“ möglich sein. Bei Letzteren kann ein Staat, der selbst keine Schutzsuchenden aufnehmen möchte, andere Mitgliedsstaaten bei der Rückführung von abgelehnten Asylsuchenden unterstützen oder diese sogar selbst durchführen. Gelingt die Rückführung innerhalb von acht Monaten nicht, ist der unterstützende Staat verpflichtet, die Betroffenen aufzunehmen und vom eigenen Territorium aus die Rückführung durchzusetzen. Das Verschieben von schutzsuchenden Menschen nach 8 Monaten in einen Mitgliedstaat, der zwar keine Asylsuchenden aufnehmen, aber in einem neuen Verfahren abschieben will, lässt die Betroffenen endgültig zu Objekten staatlichen Handelns werden.

IV. Empfehlungen der Verbände der BAGFW für die GEAS-Reform

Die Verbände der BAGFW sind der Ansicht, dass die vorliegenden Vorschläge bestehende Probleme nicht effektiv lösen, sondern vielmehr fortschreiben oder gar vertiefen würden. Wir sehen dabei nicht nur die individuellen Grund- und Menschenrechte der Schutzsuchenden in Gefahr, sondern auch die Grundwerte der EU, die sich als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts versteht. Neben den umfangreichen Verhandlungen über die neuen europäischen Asylgesetze sollte die EU-Kommission nach wie vor die Umsetzung des geltenden Rechts im Blick behalten und Verstöße wie an der polnisch-belarussischen, kroatischen und griechischen Grenze stärker adressieren. Dabei sollte auch die neue EU-Asylagentur unterstützen.

Wir fordern die Bundesregierung insofern auf, sich gemäß den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag aktiv für ein Umdenken in der Asyl- und Migrationspolitik der EU einzusetzen,

² Siehe Art. 45 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung.

durch das die Grenzsicherung mit den individuellen Rechten von Asylsuchenden vereinbar wird. Gleiches erwarten wir vom Europäischen Parlament und der EU-Kommission.

Die Verbände der Freien Wohlfahrt sprechen im Hinblick auf die Vorschläge des „New Pacts“ folgende Empfehlungen aus und bitten um Berücksichtigung bei den aktuellen Verhandlungen auf EU-Ebene:

1. Es darf an den europäischen Außengrenzen nicht zur gewaltsamen Zurückdrängung von Schutzsuchenden, den sogenannten Push-Backs, oder anderen Menschenrechtsverletzungen kommen. Der Zugang zum Asyl, also das Recht, einen Asylantrag stellen zu können, ist ein Grundpfeiler der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und muss jederzeit gewährleistet sein.
2. Der Ausbau von sicheren und alternativen Zugangswegen in die EU kann dazu beitragen, dass sich weniger Menschen auf die gefährliche Flucht begeben und hierfür die Dienste von Schleppern in Anspruch nehmen müssen. Der „New Pact“ umfasst auch den Vorschlag einer Resettlement-Verordnung von 2016. Das Instrument des Resettlement benötigt jedoch weniger eine neue rechtliche Grundlage, sondern sollte ebenso wie Humanitäre Aufnahmeprogramme konkret mit Zahlen unterlegt, ausgebaut und verstetigt werden. Bestehende gesetzliche und administrative Hürden beim Familiennachzug müssen auch innerhalb der EU abgebaut werden.
3. Die Bundesregierung sollte sich für die Umsetzung einer auf EU-Ebene koordinierten Such- und Rettungsmission einsetzen, um das Sterben auf dem Mittelmeer zu beenden.
4. Asylverfahren an den EU-Außengrenzen müssen in jedem Einzelfall fair durchgeführt werden und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Offensichtlich begründete Asylanträge sollten beschleunigt bearbeitet werden. Während der Durchführung der Verfahren müssen adäquate Aufnahmebedingungen für die Schutzsuchenden entsprechend der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) sichergestellt werden. Diese Verfahren müssen so ausgestaltet sein, dass auch nicht offensichtliche Vulnerabilitäten identifiziert werden können und eine bedarfsgerechte Aufnahme und ggf. eine Behandlung sichergestellt ist.
5. Schutzsuchende im Grenzverfahren müssen jederzeit medizinische Versorgung und unabhängige Beratungsangebote von nicht-staatlichen Organisationen in Anspruch nehmen können und Zugang zu einer Rechtsanwält*in haben. Dies umfasst rechtliche Beratung, aber auch Beratung zu psychosozialen Themen sowie die Möglichkeit, nach Bedarf rechtzeitig medizinische Gutachten zu bekommen. Organisationen, die solche Beratung und Unterstützung anbieten, muss dafür Zugang zu den Transiteinrichtungen gewährt und garantiert werden.
6. Bei der derzeit im Zentrum der Verhandlungen stehenden Screening-Verordnung empfehlen die Verbände der BAGFW ein unabhängiges Monitoring von Maßnahmen der EU und den Mitgliedstaaten an allen Außengrenzen, nicht nur im Rahmen der Screening-Verordnung.
7. Des Weiteren sollten Minderjährige im Alter von 12-18 Jahren generell vom geplanten Asylgrenzverfahren (dem Screening und dem verkürzten Verfahren) ausgenommen werden. Nach den jetzigen Vorschlägen sind nur Minderjährige unter 12 Jahren davon ausgenommen. Familientrennungen dürfen nicht stattfinden.

8. Sowohl Haft als auch de-facto Haft dürfen nicht das standardmäßige Mittel der Erstaufnahme an den Außengrenzen sein. Sie muss das letzte Mittel sein, jeweils individuell angeordnet werden, auf einer Rechtsgrundlage beruhen und verhältnismäßig sein. Besonders die Inhaftierung von Minderjährigen und anderen Personen sollen vermieden werden.
9. Effektiver Rechtsschutz muss umfänglich und auch bezüglich von Verfahrensfehlern möglich sein. Wir raten deswegen dringend zu einer Überarbeitung des Art. 33 des Entwurfs der Asyl- und Migrationsmanagement-VO und der Einführung eines Rechtsschutzes in der Screening-VO-E. Besorgniserregend ist auch der beschränkte Zugang zum Rechtsschutz durch die Regelungen der Art. 53 und Art. 54 AsylVerfVO-E, die einerseits den Rechtsbehelf auf eine Instanz beschränken und für Entscheidungen aus dem Grenzverfahren keine aufschiebende Wirkung vorsehen. Ferner wird auch der Prüfungsumfang durch die Gerichte erheblich eingegrenzt. Anträge im Grenzverfahren werden aufgrund des knapp bemessenen Zeitraumes bereits unsorgfältiger geprüft. Denn bei einem Verfahren innerhalb von 12 Wochen scheint es unausweichlich, dass Verfahrensgarantien übergangen werden müssen. Hinzu kommt die Anerkennungsquote, die die Vielschichtigkeit von Fluchtgeschichten übergeht und Personen allein aufgrund ihres Herkunftslandes dem Grenzverfahren zuordnet.
10. Die deutsche Bundesregierung sollte für einen solidarischen, innereuropäischen Verteilmechanismus unter den EU-Mitgliedstaaten werben, der die Aufnahme von Schutzsuchenden verbindlich regelt und damit die Ersteinreisestaaten effektiv entlastet. Sollten sich dafür noch keine Mehrheiten finden, sollte Deutschland mit gleichgesinnten Staaten bei Umverteilung und Aufnahme Asylsuchender vorangehen.
11. Anknüpfend an die Erfahrungen der Aufnahme aus der Ukraine sollte die Verteilung individuelle Anknüpfungspunkte von Schutzsuchenden in einem Mitgliedstaat berücksichtigen.
12. Zwangsweise Rückführungen von abgelehnten Asylsuchenden müssen in jedem Fall rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen und menschenwürdig durchgeführt werden. Insbesondere müssen die individuellen Rechte der Betroffenen gewahrt werden.

Berlin/Brüssel, den 25.05.2022