

Stellungnahme der Diakonie Deutschland
zum aktuellen Verhandlungsstand der Reform
des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)
zur Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des
Deutschen Bundestages am 16. April 2018

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211--1632
F +49 30 65211--3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Anträge der Bundestagsfraktionen DIE LINKE (Drs.
19/577) und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 19/244)

Berlin, den 11. April 2018

Die Diakonie ist in Anbetracht der Reformvorschläge der Europäischen Kommission und des Europäischen Rats in ernsthafter Sorge um den Zugang zum individuellen Recht auf Asyl in der Europäischen Union. Eine Reduzierung der im Sekundärrecht bestehenden und vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) und Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelten Standards ist angesichts des weltweiten Bedarfs an Flüchtlingsschutz rechtlich und humanitär nicht angezeigt.

Wir fordern den Deutschen Bundestag auf, auf die Verhandlungsposition der Bundesregierung im Europäischen Rat einzuwirken, dass besonders von folgenden Vorhaben dringend Abstand genommen wird:

- für spontan einreisende Asylsuchende in der EU ein verpflichtendes Vorverfahren einzuführen, das ermöglicht, Flüchtlinge ohne inhaltliche Prüfung der Schutzbedürftigkeit in sichere Drittstaaten zurückzuverweisen und gleichzeitig
- die Kriterien des Schutzes für Asylsuchende in einem ersten Asylstaat, einem Drittstaat oder Herkunftsstaat erheblich abzusenken
- die Möglichkeit einzuführen, auch Teilbereiche oder Orte eines Dritt- oder Herkunftsstaates oder für bestimmte Personengruppen für sicher erklären zu können
- die bisher erforderliche ausreichende Verbindung eines Asylsuchenden mit dem Drittstaat, in den zurückgeschoben werden soll, auf den reinen Transit zu reduzieren oder das Verbindungselement ganz fallen zu lassen, sodass – nach australischem Vorbild – andere Drittstaaten Asylsuchende aus der EU aufnehmen könnten, mit denen nur Migrationsabkommen bestehen
- Asylsuchende im Dublinverfahren europaweit von existenzsichernden Leistungen auszuschließen und ihnen nur gesundheitliche Versorgung zu gewähren
- Fristen für eine automatische Zuständigkeit von Mitgliedstaaten abzuschaffen, sodass Asylsuchende im Dublinverfahren wieder Gefahr laufen, „Refugees in Orbit“ zu werden

Weiterhin werden durch die Vorschläge Garantien wie das Recht auf Familie nach Art. 8 EMRK und effektivem Rechtsschutz nach Art 13 EMRK und Art. 47 der Grundrechte-Charta, auf ausreichende Existenzsicherung während der Aufnahme und dem besonderen Schutz von Minderjährigen nach der Kinderrechtskonvention und besonders vulnerablen Personen abgeschwächt. Diese Rechte

wurden vom Europäischen Gerichtshof in Grundsatzurteilen bestätigt und ausgebaut. Hierauf kann in dieser Stellungnahme nicht vollumfänglich eingegangen werden.¹ Ebenso können nicht alle Regelungsinhalte der sieben Dossiers umfassenden GEAS-Reform kommentiert werden, dies ist ggf. weiteren Stellungnahmen vorbehalten.

Der Fokus der derzeit in Brüssel mit Hochdruck und auch auf Initiative der deutschen Bundesregierung² geführten Reformdiskussion liegt auf der Ausweitung des Konzepts sicherer Staaten, d.h. der Möglichkeit, hier ankommende Asylsuchende auf Flüchtlingsschutz außerhalb der Europäischen Union zu verweisen. Der Europäische Rat gab im Juni 2017 den Startschuss für diese höchstbedenkliche Rechtsentwicklung, das Europäische Asylrecht an völkerrechtliches Niveau „anzupassen“, ergo abzusenken³. Das Drittstaatenkonzept wird europaweit als der Königsweg angesehen, das den Druck auf die Asylsysteme der EU-Mitgliedstaaten verringern soll, indem die Asylsuchenden von der Einreise abgehalten werden und die Abweisung von Asylanträgen in beschleunigter Prüfung nach dem Vorbild der EU-Türkei-Erklärung vom März 2016 ermöglicht wird.⁴

Die Diakonie lehnt diese Entwicklung ab: Grundsätzlich birgt das Drittstaatskonzept die Gefahr des Refoulements, also die (Ketten-)Abschiebung in den Herkunftsstaat. Als verpflichtendes Vorverfahren eingeführt würde es den Zugang zum individuellen Flüchtlingsschutz der Genfer Flüchtlingskonvention in Europa weitgehend verschließen können. Diese Entwicklung wäre besorgniserregend für den Menschenrechtsschutz in der EU. Sichere Drittstaaten, die den erforderlichen Anforderungen entsprechen, sind nach Ansicht der Diakonie Deutschland derzeit nicht vorhanden. Selbst bei der Türkei bestehen aus rechtlichen und praktischen Gründen gravierende Zweifel.⁵ Allenfalls kommen daher Staaten in Betracht, die gegen Geldzahlungen aufgrund von Migrationsabkommen Flüchtlinge auf- oder zurücknehmen. Die Prüfung und Durchführung des Drittstaatskonzepts würde vor allem überwiegend den Außengrenzstaaten obliegen, die ohnehin schon durch das bisherige Kriterium der Ersteinreise nach dem Dublin-System für das Verfahren stark beansprucht sind.

Anlass zur Sorge gibt auch, dass bis auf weiteres abzusehen ist, dass derzeit keine Einigung für eine gerechte und faire Verteilung von Asylsuchenden in der EU erzielt werden kann.

Bedauerlicherweise werden daher die aus Sicht der Diakonie zentralen Fragen des Gemeinsamen Asylsystems im Europäischen Rat nicht ausreichend diskutiert: legale und gefahrlose Zugangswege zum Asylsystem in der EU und der Rahmen für eine faire Verteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU. Sie sind aus Sicht der Diakonie die Schwachstellen des aktuellen GEAS. Eine gelingende Reform des Europäischen Asylsystems ist jedoch erst dann möglich, wenn unter den Mitgliedstaaten ein Einverständnis über die grundlegende Form der Europäischen Zusammenarbeit, besonders über die solidarische Verteilung von Schutzsuchenden und über die Verpflichtung zur Flüchtlingsaufnahme überhaupt erzielt ist. Dies kann nur erfolgreich sein, wenn alle Mitgliedstaaten gleichermaßen bereit

¹ Teile dieser Stellungnahme sind zudem dem gemeinsamen Positionspapier deutscher Verbände und Flüchtlingsorganisationen [„Für den Fortbestand des Zugangs zum individuellen Asylrecht in Europa - zu den aktuellen Reformvorschlägen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem \(GEAS\)“](#) vom 25.01.2018 entnommen

² Ehem. Innenminister de Maizière beim Ministerratstreffen in Malta am 26.01.2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-sichere-orte-ausserhalb-europas-1.3354851>

³ „Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und zur Vermeidung weiterer Krisen sollte das Konzept des sicheren Drittstaats an die tatsächlichen Anforderungen angeglichen werden, die sich aus der Genfer Konvention und dem EU-Primärrecht ergeben, wobei die Zuständigkeiten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen zu achten sind.“ [Europäischer Rat](#) EUCO 8/17 vom 23.06.2017

⁴ ECRE Policy Note November 2017 [“Debunking the safe country myth”](#)

⁵ Dr. Reinhard Marx, [Rechtsgutachten](#) zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann, im Auftrag von Pro Asyl, 2016, Menschenrechtskommissar des Europarats Nils Muižnieks: “The automatic forced return that the deal allows is illegal and will be ineffective” 14.03.2016 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/eu-turkey-deal-on-refugees-disregards-human-rights-standar-1?desktop=true> .

sind, Flüchtlinge aufzunehmen und auch die begründeten Interessen von Schutzsuchenden bei der Verteilung berücksichtigt werden.

Ein Konsens über ein verpflichtendes Verteilungssystem innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ist gegenwärtig nicht in Sicht, manche Regierungen scheinen den sog. *acquis communautaire*, den gemeinsam erreichten Besitzstand im Bereich des EU-Asylrechts nicht mehr zu akzeptieren, indem sie die Flüchtlingsaufnahme, zumindest in solidarischer Höhe als gemeinsame Verpflichtung, verweigern.

Die Diakonie Deutschland sieht daher einen Lösungsweg aus der derzeitigen Aufnahme Krise in Europa nicht primär und vordringlich in einer Rechtsreform, die auf Basis dieser Gemengelage bedauerlicherweise wenig erfolgversprechend ist, wenn es um das Ziel geht, ein funktionierendes, auf Solidarität beruhendes Asylsystem zu schaffen⁶, sondern zunächst in einem politischen Werben für das Flüchtlings- und Asylrecht in allen EU-Mitgliedstaaten und in einer auskömmlichen Finanzierung von Aufnahmestrukturen in der EU, vor allem in den Mitgliedstaaten und Regionen, die sich aktiv um die Flüchtlingsaufnahme und -integration bemühen wollen. Die EU-Finanzierung sollte verbunden werden mit der gleichzeitigen Förderung von konkreten Infrastrukturmaßnahmen z.B. im Bereich Gesundheit, Wohnen, Bildung, Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit. Von einem Zwang zur Aufnahme von Flüchtlingen mit Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mitgliedstaaten, die derzeit eine Flüchtlingsaufnahme ablehnen, raten wir ab, sondern befürworten den sog. „incentive und bottom-up approach“, in dem direkte Infrastrukturförderung mit Flüchtlingsaufnahmen für Kommunen und Regionen verknüpft werden. Denn Kommunen und Regionen haben gegenüber ihren Regierungen zum Teil andere Auffassungen über die Flüchtlingsaufnahme. Hierzu liegen bereits Lösungsansätze vor⁷, die beispielsweise mit einer fairen Verteilung in einem europäischen Resettlement- und Relocation-Programm umgesetzt werden könnten.

Denn angesichts schrumpfender Schutzräume für Flüchtlinge und einem weltweit erhöhten Bedarf ist nicht die Reduzierung der Flüchtlingszahlen, sondern der Ausbau von Schutzmöglichkeiten für Flüchtlinge in der EU dringend erforderlich.

Diese Handlungsmaxime wurde in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten der Vereinten Nationen im September 2016 feierlich verkündet. Ihr hat sich Deutschland explizit angeschlossen. Sie bildet den Startschuss für die Global Compacts for Migration and for Refugees, die derzeit verhandelt werden.⁸

Wenn die EU-Staaten die New Yorker Erklärung als Referenz nutzten, müsste die EU – statt europaweit erleichterte Drittstaatskonzepte zu planen und wie aktuell Flüchtlinge von den griechischen Inseln in die Türkei zurückzuschicken – beispielsweise die Türkei viel deutlicher als bisher entlasten. Die Türkei hat mit über 3,4 Millionen Flüchtlingen erheblich größere Flüchtlingszahlen aufgenommen hat als die EU insgesamt selbst in den Jahren 2015/16. Hier liegt Deutschland zwar bereits mit über 4.300 resettleten Personen europaweit an der Spitze, aber eine deutliche Entlastung müsste europaweit andere Zahlen hervorbringen⁹.

⁶ Vgl. Cecilia Wikström, Berichterstatterin Europaparlament, [Vorschlag für Ein neues wirklich europäisches Asylsystem](#)

⁷ „Umwandlung der Flüchtlingskrise in eine Wachstumsinitiative“ <http://restart-europe-now.eu/2017/02/24/europaeische-fluechtlingsintegration-als-gemeinsame-kommunale-entwicklung/> der Humboldt-Viadrina Governance Platform

⁸ „68. Die Staaten verpflichten sich, um den Bedürfnissen der Flüchtlinge und der Empfangsstaaten Rechnung zu tragen, auf eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten bei der Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge der Welt, unter Berücksichtigung der bereits geleisteten Beiträge und der von Staat zu Staat unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen.“ <http://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>

⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-5-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf

In Abweichung von der europäischen Wahrnehmung sind erheblich weniger Asylsuchende in der EU angekommen als in den Anrainerstaaten, ohnehin nimmt der globale Süden laut UNHCR 80 % aller Schutzsuchenden auf. Im konkreten Vergleich: Im Libanon setzt sich die Bevölkerung zu einem Viertel und in Jordanien sogar zu einem Drittel der Bevölkerung aus Geflüchteten zusammen.¹⁰ Allein ein Blick in den Bildungsbereich zeigt eine starke Belastung: Im Libanon und in Jordanien wird im Zweischicht-System unterrichtet, die einheimischen Kinder vormittags, die syrischen Nachmittags oder die Klassenstärken verdoppelt. Die Hälfte der Flüchtlingskinder besucht keinen Unterricht¹¹, 85% der Kinder leben laut Unicef unterhalb der Armutsgrenze.¹² Die Situation syrische Kinder in der Türkei ist leicht verbessert, aber auch hier besuchen nach offiziellen Schätzungen 370.000 Kinder keine Schule.¹³ Schon die Grundbildung der von Krieg betroffenen Generation syrischer Kindern in den Anrainerstaaten ist erheblich gefährdet, dramatische Spätfolgen sind vorgezeichnet. In Saatari, dem größten Flüchtlingscamp in Jordanien, leben derzeit etwa 80.000 Geflüchtete aus Syrien. Ebenso wie in den Flüchtlingscamps im Libanon und der Türkei besteht dort für viele auf Dauer keine Perspektive, ein eigenes Auskommen zu erlangen. Jordanien hat erst seit Oktober 2017 den Arbeitsmarkt für syrische Flüchtlinge im Niedriglohnssektor geöffnet.¹⁴

Die Reform des Europäischen Asylsystems ist nur ein Aspekt der Europäischen Migrationsagenda.¹⁵ In dieser Stellungnahme soll daher unter Hinzuziehung der Expertise von Brot für die Welt auch Augenmerk auf die EU-Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern gerichtet werden.¹⁶ So ist der massive Ausbau des Grenzschutzes und die Eindämmung und Kontrolle der Migration, also auch die der Fluchtbewegungen, zu einem Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit besonders mit afrikanischen Staaten geworden. Hier ist ein Paradigmenwechsel zu beobachten: Humanitäre Hilfe und Maßnahmen zur Linderung der Not von Geflüchteten werden mit Fluchtursachenbekämpfung gleichgesetzt, ohne tatsächlich den Gründen für Vertreibung entgegenzuwirken. Entwicklungsprogramme werden explizit gekoppelt an die effektive Unterstützung der Europäischen Migrationsagenda. Die Europäische Union gibt dabei etwa die gleichen Mittel für ein "verbessertes Migrationsmanagement" aus wie für die Bekämpfung der Fluchtursachen selbst.¹⁷ Schwer kontrollierbare Aufrüstung von Streitkräften und die Kooperation und Ausbildungshilfe im Grenzschutz kann jedoch ins Gegenteil führen, da die Gefahr besteht, dass in politisch instabilen Staaten Machtungleichgewichte entstehen oder Waffen und Grenzschutzpersonal gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt werden.

Die bisherige Kooperation mit Drittstaaten hat darüber hinaus aus Sicht der Diakonie Deutschland und Brot für die Welt nicht dazu geführt, dass sich die humanitäre Situation von Geflüchteten insgesamt verbessert hat. Wenn weniger Menschen im Mittelmeer sterben, dann sterben dennoch weiterhin und vermehrt Menschen entlang der gefährlicher gewordenen Fluchtrouten oder gelangen gar nicht mehr aus ihren Herkunftsländern heraus, weil die Grenzen verschlossen sind, wie derzeit in Syrien zu beobachten ist.

Die Diakonie fordert ein vereintes entschlossenes Bekenntnis der EU und ihrer Mitgliedstaaten zum internationalen und europäischen Flüchtlingschutz und solidarisches Handeln gegenüber den Hauptaufnahmeländern in den Krisenregionen. Nur die vereinte Gewährleistung von Grund- und

¹⁰ UNHCR Syria Regional Refugee Response 29.03.2018 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

¹¹ <https://www.kirche-heute.ch/kirche-heute/beitraege/3aktuell-2/2017-30-32-Bildung-im-Libanon.php>

¹² Syrian refugee children in Jordan deprived of the most basic needs – UNICEF-Report vom 26.02.2018

<https://www.kirche-heute.ch/kirche-heute/beitraege/3aktuell-2/2017-30-32-Bildung-im-Libanon.php>

¹³ <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-journal/syrien-schulen-ohne-syrier>

¹⁴ UNHCR Meldung 13.10.2017

¹⁵ [Europäische Migrationsagenda](#) vom 13.05.2016

¹⁶ Siehe unter III.8

¹⁷ <http://www.dw.com/de/auf-der-spur-des-geldes-was-sind-die-priorit%C3%A4ten-der-eu-migrationspolitik/a-42594487>

Menschenrechten, zu denen das Recht auf Schutz vor Verfolgung von Anbeginn gehört, wird die Europäische Union nach unserer Einschätzung auf Dauer zusammenhalten, nicht das Aufweichen der Standards.

Es sei daran erinnert, dass die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) 1951 auch als Antwort auf die Unwilligkeit der Staaten entstanden ist, sich auf der Evian-Konferenz von 1938 für die dringende Aufnahme von Verfolgten des Nationalsozialismus einzusetzen und Schutz zu gewähren mit den bekannten, in höchstem Maße zu beklagenden Folgen. Mit der GFK und ihrem Zusatzprotokoll von 1967 wurde der menschenrechtlich wichtige Schritt von einer ausschließlich freiwilligen humanitären Staatsaufnahme zu einem individuellen Recht auf Prüfung eines Schutzanspruchs für Flüchtlinge vollzogen. Die GFK basiert auf der individuellen und spontanen Einreise des Geflüchteten als Normalfall. Aus gutem Grund ist daher die Straffreiheit der irregulären Einreise fest in Art. 31 verankert. Deutschland und die EU sind historisch und rechtlich in der Verpflichtung und als eine der reichsten Regionen der Welt auch in der Lage, die Rechte der GFK umfassend zu gewährleisten.

II. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) seit 2016 und aktueller Verhandlungsstand

Die Europäische Kommission hatte nach den beiden umfassenden Harmonisierungsrunden des europäischen Asylrechts (sog. recasts) 2003 und 2013 eigentlich eine nationale Umsetzungsphase angekündigt. So hatte die Kommission 2015 insgesamt 40 Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der Asyl-Richtlinien von 2013 nach der zweijährigen Umsetzungsphase eingeleitet, darunter auch gegen Deutschland, da es derzeit noch nicht all seinen Verpflichtungen nachkommt.

Entgegen der Ankündigung, in eine Implementierungsphase eintreten zu wollen, hat die EU-Kommission (KOM) im Mai und Juli 2016 überraschend einen tiefgreifenden Umbau der Architektur des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgeschlagen. Der hohe Anstieg der Flüchtlingszahlen 2015/2016 hat nicht nur viele EU-Mitgliedstaaten dazu veranlasst, in oft eiligen Gesetzgebungsverfahren mehrfach das Asylrecht zu ändern. Auch laut Kommission hätte die „Flüchtlingskrise“ gezeigt, dass die bisherige Rechtsetzung einer Belastung nicht standhielte und eine stärkere Harmonisierung erforderlich mache.

Die Auswirkungen auf das deutsche Asylrecht, das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen, also auch auf den deutschen Gesetzgeber sind als sehr weitreichend einzuschätzen, da das Europäische Asylrecht künftig mehrheitlich in Verordnungen geregelt werden soll, die unmittelbar anwendbar sind und stärker als Richtlinien das deutsche Asylrecht prägen könnten. Die Diakonie Deutschland begrüßt insofern die Befassung des Deutschen Bundestags mit den Entwicklungen des Asylrechts auf der EU-Ebene.

Es liegen Vorschläge zu folgenden Rechtsakten vor:

- 1) **Dublin-IV-Verordnung:** regelt die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Durchführung der Asylverfahren
- 2) **Asylverfahrensverordnung:** regelt Standards für das Asylverfahren
- 3) **Aufnahmerichtlinie:** legt die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende fest
- 4) **Qualifikationsverordnung:** definiert die Voraussetzungen, unter denen internationaler Schutz zuerkannt wird
- 5) **Neuansiedlungsrahmen der Union/Resettlement-Verordnung:** regelt den Rahmen, innerhalb dessen in der EU Resettlement stattfinden soll
- 6) **Eurodac-Verordnung:** regelt den europaweiten Fingerabdruckabgleich von Asylsuchenden

und Menschen ohne Aufenthaltsrecht zur Unterstützung der Zuständigkeitsbestimmung nach der Dublin-Verordnung

- 7) **Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Asylagentur** (EUAA - European Asylum Agency): in Nachfolge des Asylunterstützungsbüros (EASO), das die praktische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich stärken soll

In fünf der sieben Dossiers befinden sich die Verhandlungen bereits in der sog. Trilog-Phase, in der die sog. Mit-Gesetzgeber (der EU-Ratsvorsitz, die EP-Berichterstatter und die Kommission) auf der Grundlage ihrer Verhandlungsmandate einen endgültigen Kompromiss anstreben. Dies ist der Fall bei der Aufnahme-Richtlinie, der Qualifikationsverordnung, der Eurodac-Verordnung, dem Neuansiedlungsrahmen der Union/Resettlement-Verordnung und dem Vorschlag für eine Verordnung der EU-Agentur.

Diskussionen über die Dublin IV-Verordnung und die Asylverfahrensverordnung sind noch nicht im Trilogstadium, da in beiden Fällen der Rat sein Verhandlungsmandat noch nicht abgestimmt hat. Das Europäische Parlament hat bereits im Oktober 2017 das Verhandlungsmandat über den Dublin-IV-Vorschlag festgelegt. Der mit einem beeindruckenden Ergebnis von 43:16 Stimmen angenommene Bericht des Ausschuss für Justiz- und Inneres (LIBE) nimmt eine starke Gegenposition zu den Kommissionsvorschlägen ein und schlägt einen aus Sicht der Diakonie unterstützenswerten, neuartigen Ansatz des sog. Matchings von Asylantragstellenden und Mitgliedstaaten vor.¹⁸ Voraussichtlich am 12. April 2018 wird der LIBE-Ausschuss über das Verhandlungsmandat zur Asylverfahrensverordnung abstimmen.

Gerade die Asylverfahrensverordnung und die Dublin-IV-Verordnung sind im Rat in vielen Punkten äußerst strittig, eine Einigung ist aber auch für die Kohärenz der anderen Dossiers erforderlich. Es ist fraglich, ob bis zu den Ministertreffen und dem Europäischen Ratstreffen im Juni 2018 und dem Ende der bisher sehr ambitionierten bulgarischen Ratspräsidentschaft Einigungen erzielt werden können.

III. Zu den wichtigsten Regelungsaspekten im Einzelnen:

1. Absenkung der Kriterien für das sog. Prinzip des „Sicheren Drittstaats“ und des „Ersten Asyllandes“ (Art. 3 Abs.3 Dublin VO-E und Art. 44 und 45 AsylVerfVO-E)

a) Grundsätzliche Gefahr bei Anwendung von Drittstaatsregelungen

Das Konzept des sicheren Drittstaats als auch des ersten Asyllandes beruht auf der Grundlage, dass ein Asylsuchender in einem anderen Land Schutz erlangt hat und wieder zurückkehren kann (erstes Asylland) oder Schutz hätte erlangen können (sicherer Drittstaat), und der aktuell um Asyl ersuchte Staat aufgrund dessen die Verantwortung für den Schutzanspruch ablehnen kann. Der Antrag kann als unzulässig erklärt werden, die betroffene Person ist dann von einer vollständigen und inhaltlichen Prüfung der Begründetheit der Schutzbedürftigkeit ausgeschlossen und kann in den Drittstaat zurückgeschickt werden. Dies ist gegenwärtig in Griechenland aufgrund der EU-Türkei-Erklärung für syrische Asylsuchende so vorgesehen.¹⁹

¹⁸ [Bericht über den Vorschlag einer Dublin IV-Verordnung](#) vom 6.11.2017, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatterin Cecilia Wikström

¹⁹ Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016 <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Handelt es sich bei dem Asylsuchenden um eine international schutzberechtigte Person und käme es trotz der Annahme eines „sicheren Drittstaats“ zu einer Weiterschickung ins Herkunftsland (sog. Refoulement), in denen ihr Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen, wäre dies mit dem Refoulementschutz aus Art. 33 GFK nicht vereinbar. Eine Rechtsverletzung, die als Kettenabschiebung auch in der Verantwortung der EU läge. Das Refoulement-Verbot der GFK ist sowohl zwingendes Völkerrecht²⁰ als auch in Art. 78 Abs.1 AEUV als grundsätzliche Leitlinie der Asylpolitik im Primärrecht der Europäischen Union stark verankert. Ebenso würde dies einen Verstoß gegen das Verbot der Folter oder unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Art. 3 EMRK bedeuten, der auch vor Kettenabschiebung in den Herkunftsstaat schützt.

Aus diesem Grund ist es höchst problematisch, wenn die Anforderungen an die Einstufung eines Staates als „sicherer Drittstaat“ herabgesetzt werden sollen. Es besteht zudem die Gefahr, dass es in dem Drittstaat selbst zu Menschenrechtsverletzungen kommt, wenn Migrationsabkommen zur Rücknahme von Flüchtlingen mit Regimen geschlossen werden, die autoritär regiert werden oder politisch instabil sind. Drittstaatsregelungen sollten daher – wenn überhaupt – nur in Einzelfällen und in ganz engen Rahmen angewendet werden, damit die Gefahr von Schutzlücken oder eines Refoulements ausgeschlossen werden. Dies kann jedoch nicht in einem Vorverfahren an Außengrenzen geklärt werden, abgesehen davon, dass bei der Prüfung einer Drittstaatsregelung nicht nur allein die zielstaatsbezogenen Bedingungen, sondern auch inlandsbezogene Abschiebungshindernisse geprüft werden müssten, wie die Trennung der Familie durch Abschiebung eines Teils der Familienangehörigen oder abschiebungsbedingte Gefahren für die körperliche Unversehrtheit.

b) Ratifizierung der Genfer Flüchtlingsschutz Konvention oder „anderweitiger Schutz“ - der Verantwortungszusammenhang der Genfer Flüchtlingskonvention

Aus Sicht der Diakonie sind die vorbehaltlose Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention für die Einstufung als sicherer Drittstaat oder eines ersten Asylstaats und die effektive Einhaltung grundsätzlich aller in Art. 2 bis 34 GFK enthaltenen Statusrechte zu gewähren.

Selbst innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die sich den gemeinsamen europäischen Standards des Flüchtlingsschutzes, des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen, die über den Anforderungen der GFK liegen, verpflichtet haben, gelingt es oft nicht wegen der dennoch unterschiedlichen Schutz- und Aufnahmebedingungen Personen in andere EU-Mitgliedsstaaten rückzuüberstellen. Der EuGH hat entschieden, dass ein Asylbewerber nicht an einen anderen EU-Mitgliedstaat überstellt werden darf, in dem er Gefahr läuft, unmenschlich behandelt zu werden. Das Unionsrecht lässt keine unwiderlegbare Vermutung zu, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte der Asylbewerber beachten.²¹ Erst recht sollte die EU nicht die Schutzverantwortung in Drittstaaten außerhalb der EU auslagern und in solche abschieben, die nicht das Ziel einer gemeinsamen Asylpolitik im Sinne des Art. 78 Abs. 1 AEUV verfolgen und noch nicht einmal vorbehaltlos die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben und effektiv anwenden.

Bundesverfassungsgericht fordert vorbehaltlose Ratifikation

Eine Drittstaatenregelung, die nicht zwingend die vorbehaltlose Ratifikation der GFK voraussetzt, wäre zudem mit deutschem Verfassungsrecht nicht vereinbar. Die Anwendung der GFK ist laut dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem Staat nur dann sicher gestellt, „wenn der Staat den

²⁰ Jean Allain, International Journal of Refugee Law, Volume 13, Issue 4, 1.10. 2001, „The jus cogens Nature of non-refoulement“

²¹ Urteil vom 21. Dezember 2011 – C-411/10 N. S und C-493/10 M.E.

beiden Konventionen beigetreten ist.²² Das BVerfG fordert auch, dass der Staat das Protokoll von 1967 ratifiziert hat. „Ferner muss er sich den Kontrollverfahren unterworfen haben, die die Konventionen vorsehen und die dazu bestimmt sind, die Einhaltung der mit ihrer Ratifizierung übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Dies gilt (...) für die in Art. 35 GFK vorgesehene Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen.“²³ Bei den Verhandlungen über die Veränderung der AsylVerf-VO hat die deutsche Bundesregierung also die Pflicht, sich für eine verfassungskonforme Regelung einzusetzen.

Verantwortungszusammenhang der GFK-Staaten bis zur endgültigen Entscheidung im Drittstaat

Es besteht darüber hinaus nach einem im März 2018 veröffentlichten Gutachten von Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx unter den GFK-Vertragsstaaten aufgrund des Gebots der Kooperation sogenannter Verantwortungszusammenhang²⁴. Danach hat ein Staat, der in einen sicheren Drittstaat abschieben will, den Verantwortungszusammenhang aller Vertragsstaaten und damit sowohl seine wie die Verantwortung des Drittstaates zu beachten. Solange sich der Flüchtling an oder auf seinem Staatsgebiet aufhält, bleibt er für diesen verantwortlich. Mit der Abschiebung oder Zurückweisung wird er seiner Verantwortung aber nicht ledig. Vielmehr bleibt er für den Flüchtling solange verantwortlich, bis die Gewährung des Flüchtlingsschutzes zu dessen Gunsten durch einen anderen Vertragsstaat feststeht. Aus dem durch Zweck und Ziel der Konvention hergeleiteten Verantwortungszusammenhang aller Vertragsstaaten folgt also die Verpflichtung, bei der Anwendung von Drittstaatenregelungen kooperativ mit dem Drittstaat zusammen zu arbeiten. Daraus kann beispielsweise folgen, vor der Abschiebung oder Zurückweisung des Flüchtlings im Einzelfall dessen Zustimmung zur Übernahme des Flüchtlings einzuholen ist. Aufgrund der lediglich deklaratorischen Funktion der Statusgewährung nach der GFK sind alle Flüchtlinge bis zur Anwendung und somit auch bis zur Entscheidung im sicheren Drittstaat als Flüchtlinge zu behandeln und ihnen deshalb sämtliche Statusrechte nach Art. 2 bis 34 GFK bis zu diesem Zeitpunkt zu gewähren.²⁵ Aus völkerrechtlicher Sicht sind im mindesten aber sind diejenigen Rechte, die keinen rechtmäßigen Aufenthalt als Folge der Statusgewährung voraussetzen, also Religionsfreiheit (Art. 4), Zugang zu den Gerichten (Art. 16), öffentliche Erziehung nach dem Inländergleichbehandlungsprinzip (Art. 22), Ausstellung eines Personalausweises (Art. 27), Strafbefreiung wegen irregulärer Einreise (Art. 31) und Ausweisungs- sowie Refoulementschutz (Art. 32 und 33).²⁶

Aktuelle Rechtslage

Die geltende Asylverfahrensrichtlinie sieht in Artikel 38 Abs. 1 und 2 mehrere Kriterien vor, um ein sicheres Drittland zu bestimmen. Der Antragsteller muss erstens die Möglichkeit haben, den GFK-Flüchtlingsstatus zu beantragen, und zweitens den Schutz "in Übereinstimmung mit der Genfer Konvention" zu erhalten. Dies ist nach Art. 38 der Asylverfahrensrichtlinie nur der Fall, wenn die betroffene Person in dem betreffenden Drittstaat keine flüchtlingsrelevante Verfolgung sowie keinen ernsthaften Schaden im Sinne der Qualifikationsrichtlinie befürchtet. Des Weiteren muss die Sicherheit des Drittstaats widerlegbar sein und eine ausreichende Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat bestehen, so dass es „aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt.“

²² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1938/93, 2 BvR 2315/93, Rn. 164

²³ Ebenda

²⁴ Dr. Reinhard Marx, 6.03.2018 [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](#) im Auftrag von Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Anwaltsverein – Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rote Kreuz, Diakonie Deutschland, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Paritätischer Gesamtverband, Pro Asyl, Neue Richtervereinigung, S. 6 ff., S. 24

²⁵ Ebenda, S. 53 f.

²⁶ Ebenda S. 52

Kommissionsvorschlag

Der Vorschlag der Kommission ändert die geltenden EU-Rechtsvorschriften in zweierlei Hinsicht. Erstens soll die Voraussetzung Schutzgewährung "in Übereinstimmung mit dem Genfer Übereinkommen" nur noch durch den Schutz „im Einklang mit den inhaltlichen Vorgaben“ („substantive standards“) der Genfer Konvention oder ausreichender Schutz im Sinne von Artikel 44 Absatz 2 erforderlich sein (Verweis über Art. 45 Abs.1e AsylVerfVO-E). Diese kleine aber feine Änderung kann zum Beispiel die Bestimmung der Türkei als Sicherer Drittstaat rechtsicherer machen, einem Land, das einen geografischen Vorbehalt in Bezug auf die Genfer Flüchtlingskonvention und das Protokoll von 1967 erklärt hat und den GFK-Schutz nur Flüchtlingen aus Europa gewährt. Die Unterscheidung zwischen „in Übereinstimmung mit“ und „im Einklang mit den inhaltlichen Vorgaben“ hat keine Grundlage in der GFK. Der vorgeschlagene Wortlaut ist auch nicht mit der Anforderung in Artikel 78 Abs.1 AEUV für die gemeinsame Asylpolitik der EU vereinbar.²⁷ Des Weiteren verweist der Kommissionsvorschlag gem. Art. 45 Abs.1e AsylVerfVO-E für das Drittstaatskonzept auf die Definition eines anderweitigen „ausreichenden Schutzes“, wie sie für das erste Asylland in Art. 44 Abs.2 AsylVerfVO-E geregelt ist. Dieser Verweis weitet die Möglichkeiten, ein Land als sicher zu erklären noch einmal erheblich aus, indem es die Möglichkeit eröffnet, Standards unterhalb der Genfer Flüchtlingschutz zuzulassen. Dieses Vorgehen ist daher abzulehnen.

Position im Rat

Einige EU- Mitgliedstaaten fordern im Rat, die Definition eines „ausreichenden Schutzes“ auf das absolute Minimum zu reduzieren gem. des neu vorgeschlagenen Art. 44 Abs.1a AsylVerfVO-E. So sollen aus dem Kommissionsvorschlag der Zugang zum Arbeitsmarkt, das Recht auf Familienzusammenführung oder sogar das Recht auf einen legalen Wohnsitz gestrichen werden, Ebenso soll nur noch die elementare Schulbildung ausreichen ((Art. 44 Abs.1a b) (iv) AsylVerfVO-E) Dies erfolgt durch Streichung der Verweisungsnorm von Art. 44 Abs.2 AsylVerfVO-E der Kommission, die sowohl für das erste Asylland als auch für den sicheren Drittstaat zentrale Rechtspositionen sicherstellen. Damit wird eine menschenwürdige Existenz im Aufnahmestaat eines Flüchtlings in Frage gestellt. Teilweise handelt es sich um Statusrechte, die nach der GFK für Flüchtlinge ausdrücklich garantiert sind, wie das Recht auf Arbeitsmarktzugang nach Art. 16 ff. GFK. Diese Position im Rat ist daher strikt abzulehnen.

c) Sichere Teilbereiche von Staaten oder nur noch sichere Orte ausreichend?

Nach dem Vorschlag der Ratspräsidentschaft in seinen Dokumenten 14098/17 und 6238/18 soll ein erstes Asylland (Art. 44 1b AsylVerfVO-E), ein sicherer Drittstaat (Art. 45 2b c) AsylVerfVO-E) und sogar ein Herkunftsstaat (Art. 47 1a AsylVerfVO-E) auch dann sicher sein, wenn der Schutz nur in Teilen des Landes vorhanden ist. Ebenfalls wird von einer Sicherheit und ausreichendem Schutz für den Asylsuchenden auch noch dann ausgegangen, wenn er nur für eine bestimmte Gruppe von Personen vorhanden ist. Mit dem Konzept der sicheren Orte ist die Bundesregierung bereits Anfang 2017 in die Öffentlichkeit gegangen.²⁸ Richtigerweise erkennt der ehemalige Innenminister de Maizière, dass das geltende EU-Recht solche Abkommen nicht erlauben würde.²⁹ Die Idee der bereits 2004 durch das sog. Blair-Schily-Papier³⁰ vorgeschlagenen Asylzentren oder Hotspots außerhalb der EU, die damals keine Unterstützung im EU-Rat gefunden hatte, sind aus Sicht der Diakonie Deutschland abzulehnen.

²⁷ ECRE Policy Note November 2017 "Debunking the safe country myth" S.2

²⁸ <https://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlinge-der-sichere-ort-ausserhalb-europas/19369188.html>

²⁹ "Daran hindert uns die EU-Asylverfahrensrichtlinie mit ihren hohen Anforderungen an den ‚sicheren Drittstaat‘"
<http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-sichere-orte-ausserhalb-europas-1.3354851>

³⁰ Übersicht bei Pro Asyl <https://www.proasyl.de/hintergrund/wie-die-eu-schutzsuchende-fernaab-europas-verbannen-will/>

Dahinter steht die Überlegung, das Konzept der innereuropäischen Hotspots an den Außengrenzen in Drittstaaten außerhalb der EU zu verlegen. „Sie sollten von der EU mit verantwortet werden, in Zusammenarbeit mit dem Partnerstaat und dem UNHCR“, so de Maizière.

Die Diakonie Deutschland lehnt diese Überlegungen deutlich ab. Auf einen Schutzraum innerhalb eines Lagers zu verweisen verbietet sich schon aufgrund der Statusrechte der GFK. Der Hotspot-Ansatz ist bisher schon auf europäischem Territorium gescheitert (siehe unter 1g), dauerhafte Unterbringung in Lagern außerhalb der EU mit ungewissem Verfahrensausgang, fraglichen Rechtsschutzmöglichkeiten ist in keiner Weise als eine Schutzmöglichkeit anzusehen und steht als Option für einen Drittstaats-Verweis der EU-Staaten nicht zur Verfügung.

Zum anderen ist dem betroffenen Flüchtling nicht zumutbar, in einem Teilstaat Zuflucht zu nehmen, wenn er in anderen Teilen mit Refoulement in sein Herkunftsland rechnen muss. Dies stellt einen Widerspruch zur geforderten wirksamen Beachtung der GFK dar. Ebenso kann ein Staat, der bestimmte verfolgte Personengruppen nicht vor Abschiebungen in ihre Herkunftsländer schützt, nicht als ein Staat gelten, der Schutz nach der GFK sicherstellt.

d) Ausreichende Verbindung des Flüchtlings zum Sicheren Drittstaat, Transit oder keine Verbindung erforderlich?

Laut Kommission soll nach den neuen Plänen nun schon ein Transitland in geographischer Nähe des Herkunftslands ausreichen (Art 45 Abs. 3a AsylVerfVO-E). Einige Mitgliedstaaten im Rat geht sogar noch weiter und wollen das Kriterium der Durchreise ganz fallen lassen, auch Deutschland ist hier dem Vernehmen nach nicht abgeneigt.³¹ Dies würde den Umfang des Konzepts erheblich ausweiten, gerade wenn die EU mit Drittländern Abkommen schließt, unter Umständen gegen Geldzahlungen Asylsuchende als „Sicherer Drittstaat“ aufzunehmen, obwohl sie nicht durch diese Länder gereist sind. Dies würde die aktuelle Praxis Australiens ermöglichen, die schwerer menschenrechtlichen Kritik ausgesetzt ist.³²

Bisher ist gem. 38 AsylVerfRL ein „sufficient link“ erforderlich zwischen dem Asylsuchenden und dem Drittstaat. In der europäischen Staatenpraxis wird eine qualifizierte Verbindung auch regelmäßig geprüft.³³ In Schweden, Niederlanden, Griechenland, Bulgarien und Österreich setzt sich die Rechtsprechung intensiv mit dem Verbindungselement auseinander³⁴.

³¹ zB Österreich, siehe Ratsdokument 6238/18 Anmerkung 19

³² <https://static.arnesty.org.au/wp-content/uploads/2016/10/ISLAND-OF-DESPAIR-FINAL.pdf> UN-Berichterstatter François Crépeau am 12.06.2108 <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/jun/12/un-official-says-australia-responsible-for-inhuman-treatment-of-asylum-seekers>

³³ Griechenland: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/greece-9th-appeals-committee-decision-156022017-29-september-2017> Transit through a third country cannot be considered a sufficient connection for the purposes of the "safe third country" concept on the sole reason that the country is located in proximity to the country of origin. Other conditions, such as the length of stay or the existence of a supporting network, need to be present for such a connection to exist. Schweden: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/sweden-migration-court-appeal-20-august-2015-um-3266-14> An Applicant with Syrian citizenship applied for asylum in Sweden. The Migration Court of Appeal found that (i) Armenia was considered a safe third country, and (ii) that the Applicant had such a connection to Armenia that it was reasonable for the Applicant to go there, given that the Applicant's mother was from Armenia, Armenian was the Applicant's native language, the Applicant was born and spent his first years in Armenia, and the Applicant had voluntarily returned to Armenia as an adult to study. The Applicant's asylum application was rejected.

Slowenien: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/slovenia-supreme-court-republic-slovenia-14-februar-2013-i-392013> When rejecting an application for international protection under the safe third country concept, Article 27 (2) (a) of the Procedures Directive needs to be taken into account. According to this article, the "connection" between the Applicant and the safe third country needs to be ascertained during the process.

³⁴ <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/09/ECRE-AIDA-Admissibility-responsibility-and-safety-in-European-asylum-procedures.pdf> S. 21

Auch der UNHCR fordert eine qualifizierte Verbindung in seiner Stellungnahme zum EU-Türkei-Abkommen und schließt den reinen Transit als Kriterium aus.³⁵ Die Sichtweise des UNHCR ist vollumfänglich zu unterstützen: Gerade die großen Herausforderungen, vor der die Türkei und internationale Hilfsorganisationen mit der Integration von nicht nur syrischen Flüchtlingen stehen, verdeutlichen die Sinnhaftigkeit dieser Voraussetzung für das Zurückverweisen in einen sicheren Drittstaat: Ohne besondere Verbindung durch längeren Voraufenthalt, Bildungs- oder Erwerbstätigkeit, Sprachkenntnisse, Familienangehörige oder sonstige Kriterien gibt es im Sinne Art. 38 der bestehenden Richtlinie keinen vernünftigen Grund, wieso der Asylsuchende nicht im aktuellen Aufenthaltsstaat seinen Asylantrag stellen darf, da in beiden Staaten noch gleichermaßen Integration von Null an beginnen muss.

e) Admissability-Check /Dublin-Vorprüfung soll nach dem Vorbild der EU-Türkei-Erklärung verpflichtend und vorrangig ausgebaut und von jedem Mitgliedstaat flexibel bestimmt werden können

Nur wenige EU-Staaten wenden das Konzept des „Sicheren Drittstaats“ und des „Ersten Asylstaats“ bisher überhaupt an, es ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet.³⁶ Die Vorschläge der EU-Kommission für die Dublin IV- und die Asylverfahrens-Verordnung sehen nun allerdings vor, dass bei jedem Antrag *verpflichtend* als erstes und *vorrangig* geprüft werden muss, ob nicht auf der Fluchtroute ausreichender Schutz in einem sog. „Sicheren Drittstaat“ oder einem „ersten Asylstaat“ Staat gewährt werden könnte (Art. 44 und 45 AsylVerfVO-E). Damit würd sich die EU systematisch der Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme entziehen und zudem das Kriterium der Zuständigkeit von Staaten, in denen sich Familienangehörige rechtmäßig aufhalten ausgehebelt (siehe unter 1f). Diese Prä-Dublin-Prüfung würde zudem die Staaten an der Außengrenze zusätzlich belasten, denn sie wären auch für die Durchführung des Vorverfahrens und die Rückführung zuständig. Die Vorprüfung wird auch die Verfahren verlängern, weil eine zusätzliche Verfahrensebene noch vor die Zulässigkeitsprüfung eingezogen wird. Die klassischen Erstankunftsländer werden damit mit einem zusätzlichen Verfahrensschritt belastet.

Darüber hinaus soll den Mitgliedsstaaten die Anwendung der Drittstaatsregelungen flexibel zur Anwendung gebracht werden können. Es soll nach Ansicht des Rats sowohl neben einer Liste der sicheren Drittstaaten auf Unionsebene ebenso eine Liste auf nationaler Ebene unbefristet möglich bleiben, und gem. Art 45 Abs. 2a AsylVerfVO-E auch zusätzlich die Möglichkeit eröffnet sein, in Bezug auf einen spezifischen Asylsuchenden die Drittstaatsregelung individuell anzuwenden.

Das europäische Parlament hat in seinem abschließenden Votum zu der Dublin IV-VO-E (Art.3 Abs.3) die Verpflichtung für die Anwendung der Drittstaatsregelung abgelehnt. Diesem Votum schließt sich die Diakonie Deutschland vollumfänglich an. Allerdings hält das Parlament auch eine Sicherheitsüberprüfung und in bestimmten Fällen die Prüfung, ob ein Antrag offensichtlich unbegründet ist, für notwendig, bevor eine Überstellung in einen anderen Staat erfolgt (siehe unten 3a).

Die Diakonie Deutschland spricht sich gegen eine verpflichtende und vorrangige Prüfung eines Drittstaatskonzepts aus und lehnt die vom Rat vorgeschlagene weitgehende Flexibilisierung des Verfahrens bei der Bestimmung eines sicheren Drittstaats ab.

³⁵ “Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU- Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept” [UNHCR March 2016](#)

³⁶ [AIDA Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures](#) S. 15ff.

f) Familienbindungen müssen unbedingte Priorität behalten

Die Zuständigkeit von Staaten bezüglich des Familienkriteriums wird im Kommissionsvorschlag zu Dublin-IV-E nicht verbessert. Zwar soll die Definition von „Familie“ von der Kommission auf die Geschwister und auf eine Eheschließung erweitert werden, die nicht nur im Herkunftsland, sondern vor Erreichen des EU-Territoriums erfolgte. Damit die Wahrung der Familieneinheit innerhalb Europas ermöglicht. Im Kommissionsvorschlag hat allerdings die Prüfung, ob nicht ein außereuropäischer Drittstaat den Asylsuchenden aufnehmen könnte, Vorrang vor der Frage, ob die Person in Europa bereits Ehepartner oder Kinder hat. Damit würde das Recht auf Familieneinheit untergraben, Art. 8 EMRK muss gewährleistet bleiben. Weiterhin sind die Überstellungsmodalitäten im bisherigen Dublin-Verfahren bisher nicht ausreichend geregelt, besonders die sinnvollerweise zu gewährende freiwillige Ausreise zu Familienangehörigen innerhalb der EU, aber auch als normaler Überstellung sind nicht beschrieben, dieses Verfahren sollte als milderes Mittel in das Dublin-System integriert werden.

Die Position des Rates sieht laut dem neuesten Ratsdokument von Februar 2018³⁷ derzeit eine nur eingeschränkte Zuständigkeitskriterium für Staaten vor, in denen sich bereits Familienangehörige aufhalten und will das Kriterium an der Familienzusammenführungsrichtlinie ausrichten (neuer Erwägungsgrund 2a). Das Recht auf Nachzug aus der Familienzusammenführungsrichtlinie nur für den GFK-Schutz, der auch Mitgliedern der Kernfamilie außerhalb der EU zur privilegierten Familienzusammenführung verhelfen kann.

Allein die Position des Parlaments ist hier unterstützenswert, sie gewährt die Familieneinheit nach einem besonderen vorgeschalteten Verfahren für alle Familienangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten³⁸.

g) Admissability-Check/Dublin-Vorprüfung nur mit verschärftem Hotspotregime durchsetzbar

Laut Koalitionsvertrag beabsichtigt die Bundesregierung, „Asylverfahren überwiegend an den Außengrenzen“ und „gemeinsame Rückführungen“ von dort durchzuführen. „Dabei werden europäische Menschenrechtsstandards eingehalten.“³⁹ Dies lässt darauf schließen, dass die deutsche Verhandlungsposition im Rat beinhaltet, das Hotspotregime mit Asyllagern an den EU-Außengrenzen beizubehalten und auszubauen. Das Prinzip der Hotspots sah zunächst den Ansatz vor, Schutzsuchende an den Außengrenzen zu registrieren, sie zu informieren und relativ zügig weiter zu transferieren, entweder in einem Relocationprogramm oder in eine weitere nationale Unterbringung durch Durchführung des Asylverfahrens. In der Praxis entwickelten sich insbesondere die Hotspots auf den griechischen Inseln aufgrund der in die EU-Türkei-Erklärung gekleideten Drittstaatsregelung mehr und mehr zu Rückkehrreinrichtungen.⁴⁰ Dies zeigen auch die geplanten baulichen Maßnahmen auf den Inseln, die eine Inhaftierung ermöglichen. Andererseits ist eher geringe Zahl an Rückführungen von griechischen Hotspots zu verzeichnen, weil das sicherer Drittstaatskonzept mit der Türkei nicht rechtssicher funktioniert und Asylsuchende verbringen in den Lagern mindestens mehrerer Monate, zum Teil über ein Jahr in den Hotspots, die aus verschiedenen Gründen Aufnahmebedingungsstandards weit unterschreiten.⁴¹ Diese

³⁷ Ratsdokument 6238/18 vom 19.02.2018 <http://www.statewatch.org/news/2018/mar/eu-council-asylum-procedures-asylum-6238-18.pdf>

³⁸ Siehe Bericht über den Vorschlag einer Dublin IV-Verordnung vom 6.11.2017, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatterin Cecilia Wikström, Amendment 150, S.79 ff. Art. 24a Dublin IV-VO-E

³⁹ Koalitionsvertrag vom 7.02.2018 S.104 Z 4841-4844

⁴⁰ 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

⁴¹ ECRE Dezember 2016 <https://www.ecre.org/study-of-eu-hotspot-approach-reveals-serious-challenges-in-greece-and-italy/>

Sackgassensituation führt zu humanitären Missständen. Die Folge sind katastrophale Zustände, unhygienische Bedingungen, überfüllte Camps, behelfsmäßige Unterkünfte, eingeschränkte Gesundheitsversorgung, fehlende gesonderte Unterbringung für unbegleitete Minderjährige oder besonders vulnerable Personen. Die beschriebenen Lebensumstände führen – insbesondere bei bereits bei Ankunft traumatisierten Personen– schwere psychische Probleme nach sich und verstärken diese. Zahlreiche Asylsuchende sind bereits bei der Ankunft in Griechenland aufgrund von Kriegserlebnissen, Folter oder anderen Gewalterfahrungen im Herkunftsland oder auf der Flucht traumatisiert. In Verbindung mit den Lebensumständen im Lager und dem Verbot, auf das Festland umzusiedeln, führt dies in erschreckend großer Anzahl zu psychischen Krankheiten. Schwere Depressionen, Schlafstörungen, Angstzustände und hieraus folgende gesundheitliche Probleme sind weit verbreitet. Aufgrund der hohen Anzahl an psychischen Problemen, wie auch aus Protest gegen die Lebensbedingungen, kommen Selbstverletzungen, Hungerstreiks, Suizidversuche oder Suizide zunehmend häufiger vor.⁴² Das derzeitige System der Hotspots an den Außengrenzen in Italien und Griechenland ist sowohl EU- und menschenrechtlich als auch von den Aufnahme Standards als gescheitert anzusehen. Innerhalb von zwei Jahren nach Vorstellung des Hotspot-Konzepts durch die Europäische Kommission und mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten der EU-Türkei-Erklärung ist es immer noch nicht gelungen, die Hotspot-Verfahren und -Einrichtungen so zu gestalten, dass sie rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Anforderungen genügen – und bisher sind keine Anzeichen für Verbesserungen in dieser Hinsicht erkennbar. Angesichts dessen liegt die Frage nahe, ob sich das Hotspot-Konzept überhaupt umsetzen lässt, ohne dass innerhalb der Europäischen Union Orte der weitgehenden Freiheit von Sicherheit und von Recht entstehen.⁴³

2. Liste der sicheren Herkunftsstaaten

Es bestehen anhaltende Diskussionen in Parlament und Rat über die Einführung einer bisher noch nicht existierenden EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten gem. Art. 48 AsylVerfVO-E. Hierbei ist besonders die Benennung der Türkei als sicherer Herkunftsstaat stark umstritten. Antragszahlen und Schutzquote für Asylsuchende aus der Türkei haben sich 2017, besonders auch im ersten Quartal 2018 stark erhöht.⁴⁴ Dies dürfte eine Bestimmung als sicherer Herkunftsstaat zumindest aus deutscher Sicht schwierig machen. Nach Position des Rates soll nach Art 50 AsylVerfVO-E auch weiterhin eine nationale Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten möglich sein. Die Diakonie Deutschland steht dem Konzept des sicheren Herkunftsstaats generell kritisch gegenüber, da aufgrund der Beweislast die Gefahr besteht, dass das Ergebnis der Prüfung vorweggenommen wird. In den bisherigen Verfahren wurde aus Sicht der Diakonie die sehr hohen verfassungsrechtlichen Maßstäbe nur ungenügend beachtet, da das geforderte „sichere Bild über die Verhältnisse“ im Herkunftsland zumindest bei Algerien, Marokko und Tunesien in Zweifel stand.⁴⁵ Zudem lehnt die Diakonie die bestehenden Arbeitsverbote und die eingeschränkten Teilhaberechte von Menschen aus sog. sicheren Herkunftsländern ab.

⁴² Entnommen aus: https://refugeelawclinicabroad.files.wordpress.com/2018/03/statement-vial_general_jan-18_german.pdf für den hotspot Vial auf Chios, die beschriebenen Zustände treffen aber auf alle Lager in der Ägäis zu, vgl.

<https://www.proasyl.de/en/news/winter-has-arrived-thousands-left-at-the-mercy-of-winter-in-greek-hot-spots/>

⁴³ Entnommen aus: 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 für den hotspot auf Chios, die beschriebenen Zustände treffen aber auf alle Lager in der Ägäis zu, vgl.

<https://www.proasyl.de/en/news/winter-has-arrived-thousands-left-at-the-mercy-of-winter-in-greek-hot-spots/>

⁴⁴ <http://www.sueddeutsche.de/politik/asyl-in-deutschland-mehr-als-asylantraege-von-tuerkischen-beamten-und-diplomaten-1.3927931>

⁴⁵ https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/20160201-Stellungnahme_DCV_DD_Sichere_Herkunftsstaaten.pdf

3. Die Reform des Dublin-Systems

a) Solidarität, Verteilmechanismus und die Interessen der Schutzsuchenden

Die Kommission stellt 2016 selbst fest, dass die bisherige Aufnahme von Flüchtlingen in Europa unsolidarisch organisiert ist.⁴⁶ Dies ist der Fall, weil die Dublin-Verordnung die Zuständigkeit geographisch daran knüpft, wo die Person eingereist ist oder zufällig als erstes registriert wurde. Dieses Zuständigkeitskriterium wird jedoch im Vorschlag der Kommission zu Dublin-IV beibehalten und sogar ausgeweitet, da bisher bestehende Möglichkeiten, dass durch den Ablauf von Fristen die Zuständigkeit auf den Staat des aktuellen Aufenthalts übergeht, gestrichen werden sollen und zusätzlich das Selbsteintrittsrecht erheblich gekürzt und begrenzt werden soll. Dies war bisher stets auch im deutschen Dublinverfahren ein wichtiger humanitärer Spielraum, um auf individuelle Notsituationen eingehen zu können.

Die Diakonie Deutschland begrüßt daher außerordentlich, dass das Parlament in seinem Votum das Prinzip der Ersteinreise aufgegeben hat, der erste und wichtigste Schritt in Richtung eines solidarischen und fairen Verteilungssystems. Hier allerdings mit der Einschränkung, dass Asylsuchende, gegen die Sicherheitsbedenken bestehen (Recital 17a, Art 3a Dublin IV-VO-E) oder deren Antrag offensichtlich unbegründet erscheint und bei denen keine Sonderzuständigkeiten bestehen (Recital 17b, Art 9 2a Dublin IV-VO-E) im Ersteinreisestaat verbleiben sollen. Darüber hinaus hat das Parlament sehr gute Vorschläge gemacht, die den Interessen der Asylsuchenden in einigen Aspekten gerecht zu werden versucht, in dem die Möglichkeit besteht, einen anderen Mitgliedstaat schriftlich um Übernahme der Zuständigkeit aufgrund von besonderer Verbindung zu ersuchen (Recital 21 Dublin IV-VO-E). Dies entspricht der Maßgabe des aus Staatenvertretern bestehenden Exekutiv-Komitee des UNHCR, das in der Empfehlung Nr. 15 (XXX) beschlossen hatte, dass die „Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte, so weit wie möglich berücksichtigt werden“ sollten.⁴⁷

So sollen nach Vorschlag des Europaparlaments Wahlmöglichkeiten zwischen den vier Mitgliedstaaten bestehen (Art. 36 1b, 1c Dublin IV-VO-E), deren Quote bisher noch am wenigsten erfüllt ist, Gruppenrelocation von bis zu 30 Personen möglich sein (Art. 1d Dublin IV-VO-E) und Familienangehörige und vor allem die Anerkennung von akademischen oder sonstigen Berufsabschlüssen (Art. 14a Dublin IV-VO-E) als Zuständigkeitskriterium gelten.

Sowohl Kommission als auch Rat und Parlament wollen inzwischen ein – unterschiedlich ausgestaltetes und zur Anwendung kommendes - ein Verteilungssystem nach einer bestimmten Schlüssel vor. Im Rat sind die Positionierungen hierzu allerdings sehr unterschiedlich, da sich insbesondere die Visegrad-4-Staaten gegen jede verpflichtende Quote sperren und dieses Thema daher bisher ausgespart wurde, um die allgemeinen Verhandlungen nicht zu gefährden.

Die Kommission hat in ihren Vorschlägen von 2016 einen „Fairness-Mechanismus“ vorgeschlagen: Wenn das „Asylbewerberaufkommen“ in einzelnen Ländern gemessen an Größe und relativem Wohlstand unverhältnismäßige Ausmaße annimmt, sollten neue Asylbewerber auf die übrigen EU-Staaten verteilt werden. Weigert sich ein Mitglied, entsprechend der Umverteilungsquote Asylsuchende aufzunehmen, soll er 250 000 Euro pro Person an das Land zahlen, das an seiner Stelle einen Geflüchteten aufnimmt.

Das Europaparlament verknüpft die ordnungsgemäße Beteiligung am Verteilungsmechanismus mit dem europäischen Struktur- und Investitionsfonds, aus dem beispielsweise die Visegrad 4-Staaten im Zeitraum von 2014 bis 2020 allein 135 Milliarden Euro erhalten.

⁴⁶ Mitteilung der Kommission Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa vom 6.04.2018 [COM\(2016\) 197 final](#) S.2ff.

⁴⁷ Refugees Without an Asylum Country [No. 15 \(XXX\) - 1979](#)

Es ist allerdings fraglich, ob derzeit rein administrative Lösungen der Lebenswirklichkeit wirklich gerecht werden können und ob es gelingen kann, Asylsuchende mittels einer Quote gegen ihren Willen auf EU-Länder zu verteilen, in denen sie keine Perspektive für sich sehen. Die Unterschiede bei den Aufnahme Standards sind groß und berücksichtigen oft nicht die Bedürfnisse der Betroffenen. In einigen EU-Ländern müssen Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge ohne Wohnung und staatliche Hilfe überleben und sind zum Teil massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt.

b) Überstellungsfristen sollen abgeschafft, Dauerzuständigkeit geschaffen werden – „Refugee in Orbit“ sind wieder die mögliche Folge (Art. 3 Abs.5 Dublin VO-E und Streichung Art. 29 Abs.2 Dublin III VO)

Die Vorschläge der Kommission für die Dublin-IV Verordnung sehen vor, dass nicht wie bisher nach Ablauf bestimmter Fristen die Zuständigkeit für einen Asylantrag von dem Staat, den der Asylsuchende als erstes betreten hat auf den Staat übergeht, in dem die Person sich aktuell aufhält, das heißt, wenn eine Überstellung in einen Mitgliedstaat aus welchen Gründen auch immer nicht möglich ist, wird der Staat des aktuellen Aufenthalts trotzdem nicht zuständig, ein effektiver Zugang zum Asylverfahren wird nicht mehr gewährleistet. Auch das Parlament hat einen automatischen Zuständigkeitsübergang abgelehnt, um Sekundärwanderung zu vermeiden.

Die Erfahrung zeigt, dass sich Asylsuchende nicht von Sanktionen abhalten lassen, wenn sie im Erstaufnahmestaat keine Perspektive für sich sehen oder dort massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind. Die Konsequenz wäre die Weiterwanderung und eine vermehrte Illegalisierung und Prekarisierung von Asylsuchenden, die nirgendwo in der EU einen Zugang zu Schutz haben. Gerade für ein Land wie Deutschland, das eine Vielzahl von Dublin-Verfahren durchführt, in denen keine Überstellung in andere Mitgliedstaat stattfindet, sind in der Konsequenz dann viele Fälle von perspektivlosen „Refugees in Orbit“ in den Aufnahmeeinrichtungen aufhältig. Ungewünschte Folgen sind die Konsequenz, wegen denen das heutige Dublin-System gerade entstanden ist.

Sowohl Kommission als auch EP wollen die Sekundärmigration von Asylsuchenden dadurch bekämpfen, dass einmal getroffene Zuständigkeitsfeststellungen nicht korrigierbar sind. Anders als im bisherigen Dublin-System soll es keine zeitliche Begrenzung für die Zuständigkeit des Erstaufnahmestaats geben. Bislang muss der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylsuchende aufhält, innerhalb gewisser Fristen (sechs bzw. 18 Monate) das Dublin-Verfahren durchführen. Ansonsten wird er selbst zuständig für das Asylverfahren. Bei dem künftigen Dublin-System soll es derartige Zuständigkeitsregelungen nicht mehr geben, mit der Folge, dass es zu einem dauerhaften Auseinanderfallen von Aufenthaltsort und zuständigem Staat kommen kann. Dies gilt auch, wenn eine Überstellung aus Gründen nicht erfolgt, die der Asylsuchende nicht zu vertreten hat, weil er oder sie etwa erkrankt ist oder der zuständige Staat die Aufnahme verweigert. Im Rat wird zudem vorgeschlagen, dass in jedem Fall die einmal festgelegte Zuständigkeit für zehn Jahre aufrecht erhalten bleiben soll. Nur wenn eine Abschiebung in einen Drittstaat erfolgt ist oder ein anderer als der zuständige Mitgliedstaat dem Betreffenden einen Aufenthaltstitel erteilt hat, soll die Zuständigkeit wechseln. Dies stellt eine Verschärfung gegenüber der geltenden Rechtslage dar, wonach die ursprüngliche Zuständigkeit eines Mitgliedstaats erlischt, wenn der Asylbewerber mehr als drei Monate lang das Territorium der EU verlassen hat (Art. 19 Abs. 2 Dublin-III-VO).

Wenn bei unterbleibender Überstellung somit über Jahre hinweg oder dauerhaft kein Zuständigkeitswechsel mehr erfolgt, führt dies dazu, dass der Aufenthaltsstaat sich nicht anstrengen muss, für eine Überstellung in den zuständigen Staat zu sorgen. Auch nach Jahren können also die Betroffenen in den zuständigen Staat abgeschoben werden. Die Sanktion von Sekundärmigration

bedeutet im Zweifel den Ausschluss vom Asylverfahren. Da die Interessen der Asylsuchende nur für wenige Fallgruppen berücksichtigt werden, ist damit zu rechnen, dass sich viele Asylsuchende nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhalten werden – die Folge: „Refugees in Orbit“ könnten ein Massenphänomen werden, da die Betroffenen im unzuständigen Staat keinen Zugang zum Asylverfahren erhalten.

Insbesondere auf Deutschland hätte dies gravierende Auswirkungen, wo laut Statistik⁴⁸ des Gesamtjahrs 2017 die Überstellungsquote nur bei ca. 15 % lag, das heißt, dass ungefähr 40.000 Personen sich allein in 2017 in Deutschland als unzuständigem Staat aufhalten würden und ohne Zuständigkeitsübergang vom Asylverfahren ausgeschlossen wären. Dies hätte auf die Erstaufnahme und die geplanten sog „Ankerzentren“ erhebliche Auswirkungen, da ein dauerhafter Verbleib in diesen Einrichtungen ohne Zugang zum Asylverfahren möglich wäre, wenn eine Überstellung in einen anderen Staat scheitert, selbst wenn Gründe vorlägen, die der Asylsuchende nicht zu vertreten hätte.

c) Sanktionierung der Weiterwanderung: Leistungen nach § 1a AsylbLG für alle Dublin-Betroffenen? Verfassungsrechtlich bedenklich, wirkungslos, aber integationsschädlich

Die Kommission sieht in ihren Vorschlägen starke Sanktionen bei irregulären Weiterwanderung in andere EU-Staaten vor, von massiver Beschneidung von Verfahrensrechten durch Wegfall von Rechtsmitteln und verkürztem Prüfungsumfang, beim Zugang zum Arbeitsmarkt bis hin zum erheblichen Unterschreiten des Existenzminimum nur eingeschränkten medizinischen Notleistungen (Art. 4, Art. 5 und Art. 20 Dublin-VO-E, Art. 17a Aufnahme-RL-E). Dies wäre mit dem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nach Art. 1 und 20 GG nicht vereinbar, dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteil vom 18.07.2012 ausdrücklich festgestellt.⁴⁹

Ebenso hat der EuGH in seinem Urteil in der Cimade und Gisti (EuGH, 27.09.2012 - C-179/11) entschieden, dass während der Dauer des Verfahrens zur Überstellung durch den zuständigen Mitgliedstaat die Mindestbedingungen für die Aufnahme von Flüchtlingen zu garantieren sind. Denn es handelt sich nach wie vor um Asylsuchende, die nach den Standards der Aufnahmerichtlinie gleich zu behandeln sind.

Die Erfahrung zeigt außerdem, dass sich Asylantragsteller nicht mit Sanktionen von Sekundärmigration abhalten, wenn sie im zuständigen Staat keine Perspektive für sich sehen. Als Konsequenz wird es zu einer zunehmenden Illegalisierung und Prekarisierung von Asylsuchenden führen, die nirgendwo in der EU ankommen.

In Deutschland hat für in anderen EU-Ländern Schutzberechtigte Anerkannte und für Asylsuchende im Europäischen Relocationprogramm eine solche Sanktionsnorm in §§ 1a Abs. 4 Satz 1 und 2 AsylbLG geschaffen. Eine Ausweitung auf Personen im Dublin-Verfahren ist im aktuellen Koalitionsverfahren bereits vorgesehen.⁵⁰

⁴⁸ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der LINKEN (Ulla Jelpke u.a.) zur ergänzenden Asylstatistik für das Jahr 2017 – Schwerpunktfragen zum Dublin-Verfahren (BT-Drs. 19/694): 7.102 Überstellungen bezogen auf 46.873 Zustimmungen zur Rückübernahme, das heißt die Überstellungsquote 2017 liegt bei nur 15,1 Prozent (2016: 13,5%). In Bezug auf einzelne Länder war die Überstellungsquote noch geringer, z.B.: Italien: 9,9%, Bulgarien: 10%. Ungarn und Griechenland nehmen derzeit keine Personen im Dublin-Verfahren zurück.

⁴⁹ BVerfG, - 1 BvL 10/10 - Rn. (1-114)

⁵⁰ „Dazu wollen wir insbesondere die Asylverfahren einschließlich der Standards bei der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern harmonisieren und dafür sorgen, dass volle Leistungen nur noch im zugewiesenen EU-Mitgliedstaat gewährt werden“, Koalitionsvertrag vom 7.02.2018 S.104, Z 4837-4830

Die Diakonie Deutschland hält die Sanktionierung einer ausländerrechtlichen Pflicht nach § 1a AsylbLG mit erheblich eingeschränkten Leistungen auf den sog „unabweisbaren Bedarf“ (nur Sicherung des physischen Existenzminimums ohne einen Bargeldbetrag) nicht mit Verfassungsrecht vereinbar.

d) Beschneidung des Rechtsschutzes im Dublin-Verfahren

Die Kommission hat vorgeschlagen, gem. Art. 28 Abs. 4 Dublin-IV-VO –E den Rechtsschutz im Dublin-Verfahren stark einzuschränken. Er soll nur noch auf familiäre und menschenrechtliche Konstellationen beschränkt sein. Andere Rechte, insbesondere die übrigen Zuständigkeitskriterien, sollen von den Betroffenen nicht mehr einklagbar sein. Diesen Eingriff in das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 Grundrechte-Charta lehnt das Europaparlament in seinem Votum zu Recht ab.⁵¹

Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten widerspricht der Kommissionsvorschlag auch der Rechtsprechung des EuGH. Denn der Gerichtshof hat in seiner jüngsten Rechtsprechung deutlich gemacht, dass sich Asylsuchende auf alle Zuständigkeits- und Verfahrensnormen – inklusive Fristenregelungen – vor Gericht berufen können, also auch darauf, dass die Frist zur Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat abgelaufen ist. Das Bundesamt und viele Gerichte hatten demgegenüber vertreten, dass diese Fristenregelungen nicht einklagbar seien, da sie keine subjektiven Rechte darstellen würden. Dem hat nun der EuGH in der Rechtssache Shiri widersprochen und festgestellt, dass ein betroffener Asylbewerber die Einhaltung der Frist einklagen kann.⁵² Denn mit dieser Regelung wird der zügige Zugang zum Asylverfahren garantiert. Würde der Rechtsschutz im Dublin-System nach den Vorstellungen der Kommission beschnitten, wird dies mit Sicherheit langjährige rechtliche Auseinandersetzungen darüber nach sich ziehen, ob und inwieweit Asylsuchende aus der Grundrechte-Charta oder der EMRK die subjektive Berechtigung direkt herleiten können, gegen eine Überstellungsentscheidung vor Gericht zu klagen.

4. Minderjährigenschutz wird verringert – Keine Abschaffung der Inhaftierung und Dublin-Überstellungen sollen wieder möglich werden, keine Ausnahme aus beschleunigten Verfahren

Unbegleitete Minderjährige sollen nach Willen der Kommission – bedauerlicherweise auch nach dem Votum des Europaparlaments in den Fällen, in denen das Wohl des Kindes ausreichend beachtet wird - wieder in andere EU-Staaten rücküberstellt werden dürfen. Eine Praxis der Rücküberstellungen von Minderjährigen hatte der EuGH am 6.06.2013 in seinem Grundsatzurteil aus Kindeswohlerwägungen untersagt. Dass nach Meinung der EU-Kommission Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Gesetzgebung weiterhin die Möglichkeit haben sollen, minderjährige Asylsuchende in Haft zu nehmen, ist nicht akzeptabel (Art. 11 Abs. 2 AufnahmeRL). Unbegleitete und begleitete Minderjährige werden zudem nicht aus den beschleunigten Verfahren und Grenzverfahren ausgeschlossen. Damit sind sie - wie derzeit in Ungarn praktiziert - insbesondere auch von der Inhaftnahme in Grenzverfahren betroffen (Art. 41 Abs. 4 AsylVerfVO-E).

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollen die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Gesetzgebung weiterhin die Möglichkeit haben, minderjährige Asylsuchende in Abschiebungshaft zu nehmen. Dies ist nicht akzeptabel. Abschiebungshaft für Minderjährige ist mit dem Kindeswohl nicht zu vereinbaren. Auch ist dies mit dem besonderen Schutz, unter dem Minderjährige nach der EU-Grundrechte Charta und der UN-Kinderrechtskonvention stehen, nicht in Einklang zu bringen.

⁵¹ [Bericht über den Vorschlag einer Dublin IV-Verordnung](#) vom 6.11.2017, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatterin Cecilia Wikström, Amendment 157, S.85 ff.

⁵² EuGH, Urteil v. 25.10.2017, Shiri, C-201/16

5. Umwandlung der Richtlinien in Verordnungen – humanitäre Spielräume müssen erhalten bleiben

Sowohl die Asylverfahrensrichtlinie als auch die Qualifikationsrichtlinie sollen in Verordnungen umgewandelt werden und werden damit überall in der Europäischen Union unmittelbar anwendbar. Das nationale Recht tritt dahinter zurück und darf ab Inkrafttreten der Verordnung nicht mehr angewendet werden, es sei denn, es wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Handlungsspielraum eingeräumt. Die EU-Kommission will damit eine konsequentere Rechtsangleichung im Asylbereich erreichen. Welche Auswirkungen diese Maßnahme haben würde, ist bisher noch nicht vollständig abzusehen. Im deutschen Recht würden weite Teile des Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes ihre Geltung verlieren. Dabei würden auch positive Regelungen, wie die des Familienasyls, außer Kraft treten. Zu befürchten ist, dass Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht, im Sozialrecht und im allgemeinen Verwaltungsrecht sich ebenfalls den geplanten europaweit geltenden Verordnungen unterordnen müssten. Dies betrifft beispielsweise das deutsche System der Inobhutnahme und der Altersfeststellung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im SGB VIII. Es könnte durch die ungünstigeren Regelungen der geplanten Verfahrensverordnung, Dublin IV-Verordnung und der Aufnahmerichtlinie überlagert werden. Es wäre jedoch zu begrüßen, wenn nationale Spielräume, die zu günstigeren Rechtspositionen der Betroffenen führen, bestehen bleiben könnten und nicht eingeschränkt werden müssten.

6. Internationaler Schutzstatus wird wieder geteilt statt weiterentwickelt

Das europäische Asylrecht sieht zwei Kategorien von Schutz vor: zum einen den Flüchtlingsschutz nach der GFK und zum anderen den subsidiären Schutz. Beides wird in den neueren Richtlinien und Verordnungen unter dem Oberbegriff „Internationaler Schutz“ zusammengefasst. Denn Ziel bisheriger Gesetzgebung auf EU-Ebene war es, die beiden Schutzformen in ihren Rechtswirkungen einander anzugleichen, d.h. dass in den Bereichen Aufenthaltsrecht, Arbeitsmarktzugang und materielle Leistungen gleiche Standards gelten. Die schon im alten Recht – trotz des Ziels des einheitlichen Schutzstandards – bestehenden Unterschiede sollen nach den Vorschlägen der Kommission zur Qualifikations-VO weiter vertieft werden. Begründet wird die unterschiedliche Behandlung damit, dass der subsidiäre Schutz eher temporärer Natur gegenüber dem Schutz vor individueller Verfolgung sei. Dies ist jedoch in keiner Weise zutreffend. Die Gründe, aus denen subsidiärer Schutz erteilt wird, sind nicht von einer strukturell kurzfristigen Natur. Ursache für die Schutzgewährung sind hier z.B. Bürgerkriege oder aber individuelle Foltergefahr. Selten ist bei diesen Gründen mit einer kurzfristigen Verbesserung der Situation im Herkunftsland zu rechnen, wie das aktuelle Beispiel Syriens zeigt. Trotz des vergleichbaren Schutzbedarfs soll der subsidiäre Schutz schlechter gestellt werden. Während für Flüchtlinge ein Aufenthaltstitel mit einer dreijährigen Gültigkeitsdauer vorgesehen ist, soll es für subsidiär Schutzberechtigte nur einen Titel mit einjähriger Gültigkeit geben (Art. 26 Abs. 1 lit. a und lit. b Qualifikations-VO-E).

Dies entspricht deutscher Rechtslage, ist aber im EU-weiten Vergleich eine erhebliche Schlechterstellung.⁵³ So erhalten alle Personen mit Flüchtlingsschutz in Frankreich einen 10jährigen, in einigen Mitgliedstaaten sogar sofort einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Aufenthaltssicherheit für Schutzberechtigte von nur einem Jahr ist bürokratisch, integrationsfeindlich und aufgrund der langfristigen Perspektive der Personengruppe nicht gerechtfertigt. Das EP schlägt sowohl für Flüchtlinge als auch für subsidiär Geschützte vor, einen Aufenthaltstitel mit fünfjähriger Gültigkeit zu vergeben. Damit werden beide Gruppen gleich behandelt, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Ein anderer Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, das Gleichbehandlungsgebot bei Sozialhilfe

⁵³ ECRE, [Asylum on the Clock?](#) Duration and review of international protection status in Europe, AIDA Legal Briefing No 6, June 2016, Annex I S. 10 – Auflistung Länge Aufenthaltstitel nach EU-Mitgliedstaaten.

zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzbedürftigen abzuschaffen (Art. 34 Abs.2 QualifikationsVO-E). Für subsidiär Schutzberechtigte sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Sozialhilfe auf „Kernleistungen“ zu beschränken. Das EP lehnt dies ab und fordert die Streichung dieses Vorschlags. Dies ist zu begrüßen, eine soziale Schlechterstellung von subsidiär Geschützten lehnt die Diakonie Deutschland gleichfalls ab.

7. Ein wichtiger Baustein für legale Zugangswege: das Resettlement – aber nur im Rahmen eines UNHCR-Resettlements sinnvoll

Das individuelle Asylrecht für Menschen auf der Flucht vor Verfolgung, Krieg und schweren Menschenrechtsverletzungen ist nach wie vor das zentrale Mittel zur Gewährung des Grundrechts in der Europäischen Union. Der Zugang zu Asylverfahren in EU und Asylanträge spontan einreisender in EU müssen jedoch stets möglich sein.

Eine geordnete Flüchtlingsaufnahme aus Transitstaaten vermittelt durch UNHCR ist ein gutes ergänzendes Verfahren für eine legale Einreise von Schutzsuchenden. Nach oft lebensgefährlichen Routen, irregulärer Überwindung von Zäunen und Grenzen, nach Überqueren von Meeren werden Asylsuchende häufig erst nach Betreten der EU zu Rechtssubjekten des Europäischen Asylsystems. Die Kommission hat dazu nun eine Resettlement –Verordnung vorgeschlagen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Bedauerlich ist aber, dass die EU-KOM nicht das bereits jahrzehntelang etablierte internationale UNHCR-Resettlementverfahren zugrunde legt, sondern ein EU-Sonderverfahren einführt, in dem die Mitgliedstaaten die Verfahrenshoheit erhalten, der UNHCR allenfalls eine konsultative Rolle spielen soll.

Resettlement sollte vor allem denjenigen eine Perspektive bieten, die kein Recht auf Familiennachzug in die EU besitzen. Diese wichtige Abgrenzung fehlt in dem Vorschlag. Die Kommission schlägt Voraussetzungen für eine Resettlementaufnahme vor, die zum Teil politisch und nicht humanitär begründet sind: So soll Resettlement nur aus den Staaten möglich sein, die sich aktiv an der Migrationskontrolle in dazu abgeschlossenen Partnerschaften beteiligen (Art. 4 ResettlementVO-E). Ebenso sollen Personen von dem Programm ausgeschlossen sein, wenn sie in den letzten drei Jahren schon einmal über einen irregulären Weg in einen EU-Mitgliedstaat gelangt sind oder dies versucht haben beziehungsweise sich dort irregulär aufgehalten haben (Art. 6 ResettlementVO-E). Weiterhin sollen die im Eilverfahren nach Art. 11 ResettlementVO-E über diese Regelung aufgenommenen Personen zunächst lediglich einen subsidiären Schutzstatus erhalten. Hier wird Flüchtlingsschutz durch Resettlement geradezu ins Gegenteil verkehrt: Sie verkennt das Schutzkonzept des Resettlements als eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge, in dem auch eine Subsidiärschutzgewährung möglich sein soll.

8. Europäische Migrationsagenda: Die Externalisierung der Migrations- und Fluchtkontrolle durch finanzielle Unterstützung u.a. durch den neuen African Trust Funds

Die Reform des Europäischen Asylsystems ist ein Baustein der Europäischen Migrationsagenda.⁵⁴ Der massive Ausbau des Grenzschutzes und die Eindämmung und Kontrolle der Migration, also auch die der Fluchtbewegungen, hat auch Auswirkungen auf andere Politikbereiche: sie ist zu einem Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit besonders mit afrikanischen Staaten geworden. Afrikanische Staaten werden immer stärker in die Strategien der Europäischen Union zur Migrationskontrolle eingebunden. Irregulärer Migration soll bereits vor Erreichen der nordafrikanischen Küste, insbesondere in Staaten wie Libyen und Marokko entgegengewirkt werden.

⁵⁴ [Europäische Migrationsagenda](#) vom 13.05.2016

Dazu hat die EU auf dem Valletta-Gipfel zu Migration im November 2015 den Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika ins Leben gerufen, um die Ursachen von Instabilität, erzwungener Vertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen und zu einem besseren Migrationsmanagement beizutragen.⁵⁵

Der Treuhandfonds für Afrika umfasst 3,4 Milliarden Euro und wird zu über 88% durch EU-Beiträge und etwa 12% von ihren Mitgliedstaaten und anderen Gebern ausgefüllt. Die meisten Gelder stammen aus der Reserve des Europäischen Entwicklungsfonds, die im Rahmen des Trustfonds vergleichsweise unbürokratisch und schnell eingesetzt werden können. Seit seinem Bestehen ist der Trust Fund starker Kritik von Nichtregierungsorganisationen, JournalistInnen und EntwicklungsexpertInnen ausgesetzt, weil er zu sehr auf Kontrolle über die Verschärfung der Grenzkontrollen und die Verhinderung von Migration setzt, statt auf die Ursachen von Flucht und erzwungener Migration. Nach einer Datenanalyse der Deutschen Welle wird beinahe die gleiche Menge an Mitteln für das "verbessertes Migrationsmanagement" ausgegeben als für die Bekämpfung von Fluchtursachen.⁵⁶ Dabei sind es nicht vornehmlich Entwicklungsgelder, sondern im Wesentlichen politisch stabile, rechtstaatliche Verhältnisse, die es Menschen ermöglichen zu entscheiden, ob sie bleiben oder gehen möchten. Darüber hinaus steigt durch die Maßnahmen die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen gegen jene, die das Recht nutzen, ihr Land zu verlassen. In der westafrikanischen ECOWAS Region, wo das Recht auf Freizügigkeit verbrieft ist, sind darüber hinaus durch im Auftrag der EU eingeführte Grenzkontrollen auch negative Folgen für die wirtschaftliche Integration der Region zu befürchten.

Entwicklungsprojekte können auch im Kontext von Migration und Flucht durchaus sinnvoll sein und entwicklungsförderlich, wenn sie partizipativ und nach den Grundprinzipien der Entwicklungseffektivität orientiert sind. Das jedoch ist nicht die Regel. Zu diesem Schluss kommen Untersuchungsberichte des europäischen Entwicklungsorganisationsverbandes Concord und Oxfam.⁵⁷ Der Concord Bericht „Partnership or Conditionality“ hat die Projekte in Niger, Äthiopien und Libyen bilanziert und kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Europäische Union weiterhin auf kurzfristige Ziele konzentriert und damit scheitert. Zahlreiche Projekte gehen mit lebensgefährlichen Folgen für Migrantinnen und Migranten einher. Wenn etwa Migrationsrouten geschlossen werden und die Menschen dadurch gezwungen sind, auf gefährlichere Wege auszuweichen und sie sich in die Abhängigkeit von Schleppern begeben müssen. Im Sudan, einem Land, das hohe Summen aus dem Trust Fund erhält, werden Menschen aus Eritrea und Äthiopien widerrechtlich gefangengenommen, misshandelt und ausgebeutet, wovon nachweislich sudanesischen Behörden profitieren. Recherchen zufolge legt die EU nicht ausreichend Wert auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards.⁵⁸

Es ist augenscheinlich, dass das europäische Interesse an Migrationsmanagement und –kontrolle und nicht die Entwicklung in den afrikanischen Partnerstaaten im Vordergrund steht und dass die Konsequenzen verheerend sein können. Zusätzlich steht zu befürchten, dass langfristige, strukturelle Entwicklungsprogramme zugunsten von kurzfristigen Migrationsmanagementinteressen vernachlässigt oder gänzlich aufgegeben werden.⁵⁹

Es ist unabdingbar, dass die Umsetzung von Vorhaben auch aus dem African Trust Fund als Teil der Europäischen Migrationsagenda tatsächlich entwicklungsorientiert sind, mindestens dann, wenn sie

⁵⁵ [Websites der EU-Kommission - https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_de.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_de.pdf)

⁵⁶ <http://www.dw.com/de/auf-der-spur-des-geldes-was-sind-die-priorit%C3%A4ten-der-eu-migrationspolitik/a-42594487>

⁵⁷ [Concord Bericht „Partnership or Conditionality“](#)

⁵⁸ <https://www.irinnews.org/special-report/2018/01/30/inside-eu-s-flawed-200-million-migration-deal-sudan>

⁵⁹ Sophia Wirsching, Brot für die Welt <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/standpunkt-externalisierung-regionalisierung> und Standpunkt „Aus den Augen, aus dem Sinn: Externalisierung und Regionalisierung von Migrations- und Flüchtlingspolitik“

aus Entwicklungsbudgets finanziert werden. Sorgfaltspflichten und Transparenz müssen ebenso gewährleistet sein, wie der Schutz von Menschenrechten und eine stabile politische und wirtschaftliche Entwicklung vor Ort, die hilft Armut und Ungleichheit zu überwinden.

Die Diakonie Deutschland - der soziale Dienst der Evangelischen Kirchen in Deutschland und weltweit

Dienste und Einrichtungen von Diakonie und Kirche begleiten und beraten Asylsuchende und Flüchtlinge bundesweit in über 600 Migrationsfachdiensten, in der Sozial- und Asylverfahrensberatung, sie koordinieren freiwilliges Engagement, betreiben Unterkünfte, bieten psychosoziale Beratung und Therapie für traumatisierte Geflüchtete und unterstützen bei der sozialen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration.

Die Diakonie Deutschland bildet gemeinsam mit Brot für die Welt und der Diakonie Katastrophenhilfe das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung. Das Werk leistet auf internationaler Ebene mit der Diakonie Katastrophenhilfe weltweit humanitäre Hilfe in Krisen- und Erstaufnahmeländern und trägt mit der Projektarbeit von Brot für die Welt dazu bei, Armut, Hunger und Ungerechtigkeit zu überwinden, Menschenrechte zu wahren und so Fluchtursachen zu mindern.

Kirche und Diakonie setzen sich konkret am einzelnen Menschen aber auch gesellschaftlich, sozial und politisch für eine menschenwürdige und gerechte Behandlung aller Menschen ein. Sie sehen ihre Aufgabe auch in einem kritischen Wächteramt gegenüber Politik und Gesellschaft, dort wo Menschenrechte, die Freiheit und die körperliche Unversehrtheit auch von Verfolgten, Flüchtlingen und Minderheiten bedroht werden. Christlicher Auftrag besteht darin, sich sozialanwaltschaftlich für Menschen einzusetzen, die in unserer Gesellschaft kaum eine Stimme haben, deren Interessen dadurch allzu leicht unter die Räder geraten und in einer Vermittlerrolle den Dialog zu fördern.

Die Diakonie Deutschland ist Mitglied im Europäischen Flüchtlingsrat ECRE und der Kirchlichen Kommission für Migranten (CCME) und hat gemeinsam mit anderen Verbänden zu den GEAS-Reformvorschlägen der Europäischen Kommission (KOM) von 2016 und dem Diskussionsstand im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament bereits kritisch Stellung bezogen.⁶⁰ Auch die Kirchliche Kommission der Migranten in Europa (CCME) und die Evangelische Kirche in Brüssel haben gemeinsam mit der Brüsseler Christian Group die Vorschläge kommentiert.⁶¹ Ebenso gibt es detaillierte Stellungnahmen und Policy Notes des Europäischen Flüchtlingsrats zu allen sieben Legislativvorschlägen.⁶²

⁶⁰ 14. Dezember 2016 [„Nein zu dieser Dublin IV-Verordnung“](#), 25. Januar 2018 [„Für den Fortbestand des Zugangs zum individuellen Asylrecht in Europa“](#)

⁶¹ 3. November 2016 [Comments on the Dublin IV-Regulation Proposal](#) , 16. Juli 2017 [Comments on the proposed Reform of the Common European Asylum System](#)

⁶² <http://www.asylumineurope.org/news/23-05-2017/ecre-completes-analysis-common-european-asylum-system-reform-proposals>