

**PRO ASYL**  
DER EINZELFALL ZÄHLT.

**DER PARITÄTISCHE**  
GESAMTVERBAND

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



Deutscher  
Caritasverband e.V.



Bundesverband e.V.

**Diakonie**  
Deutschland



JESUITEN-FLÜCHTLINGSDIENST  
DEUTSCHLAND



**Neue Richtervereinigung**  
Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,  
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

**FORUM**  
MENSCHENRECHTE



terre des  
hommes  
Hilfe für Kinder in Not



Deutscher Anwaltverein  
**Arbeitsgemeinschaft**  
Migrationsrecht

**BAff**

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft  
der psychosozialen Zentren  
für Flüchtlinge und Folteropfer



**BumF**

Bundesfachverband  
unbegleitete  
minderjährige  
Flüchtlinge



Humanistische  
Union



**DGSF**  
Deutsche Gesellschaft für Systemische  
Therapie, Beratung und Familientherapie

**KOK**  
Bundesweiter Koordinierungskreis  
gegen Menschenhandel e.V.

**LSVD**  
Lesben- und Schwulenverband



**AGDF**



SYSTEMISCHE  
GESELLSCHAFT

**OUTLAW.**  
die Stiftung



**djo**

Deutsche Jugend in Europa  
Bundesverband e.V.

## Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:

### Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!

#### - Zum Konzeptpapier der Bundesregierung zur Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems -

12. März 2020

Am 7. Februar 2020 wurde bekannt, dass sich die Bundesregierung am 4. Februar auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) geeinigt hat.<sup>1</sup> Dieser beruht auf einem Vorschlag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), den das BMI bereits europaweit beworben hat.<sup>2</sup> Die Haltung der Bundesregierung wird auch Einfluss auf die Entwicklung des »New Pact on Migration and Asylum« haben, einem Neuaufschlag für das Europäische Asylsystem, den die Europäische Kommission für das Frühjahr 2020 angekündigt hat.

Das Konzept der Bundesregierung beruht auf folgenden Grundideen: An den EU-Außengrenzen sollen alle Asylanträge »vorgeprüft« werden. Personen, deren Asylanträge in der Vorprüfung bei

<sup>1</sup> Siehe Deutscher Bundestag, Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems - Konzeptpapier der Bundesregierung, 04.02.2020, Ausschussdrucksache 19(4)441; siehe z.B. Migazin, Bundesregierung will Vorprüfung von Asylanträgen an EU-Außengrenzen, 10.02.2020, <https://bit.ly/38gDQBF>.

<sup>2</sup> Die englische Version vom 13.11.2019 wurde von Statewatch veröffentlicht: <https://bit.ly/2RmK4tx>. Eine ausführlichere Analyse dazu von PRO ASYL, Gegen Haft und Entrechtung schutzsuchender Menschen, 22.01.2020, <https://bit.ly/2UEAyEk>.

Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:  
Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!

»offensichtlicher Nicht-Schutzbedürftigkeit« abgelehnt worden sind, sollen direkt von den Außengrenzen abgeschoben werden. Nur Asylsuchende, die positiv vorgeprüft wurden, sollen nach einem bestimmten Verteilschlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Um die Weiterwanderung von Asylsuchenden (sog. Sekundärmigration) zu verhindern, soll die einmal festgelegte Zuständigkeit eines Mitgliedsstaates dauerhaft sein und Sozialleistungen nur im zuständigen Staat ausgezahlt werden.

Das Papier enthält einige positive Ansätze: So begrüßen die unterzeichnenden Organisationen beispielsweise, dass die Bundesregierung die Dysfunktionalität des Dublin-Systems eingesteht und das Prinzip, dass grundsätzlich der Ersteinreisestaat für die Fallprüfung zuständig sein soll, aufgeben will. Positiv ist auch, dass bei der Verteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten ausdrücklich ein erweiterter Familienbegriff Anwendung finden soll, die Rücksichtnahme auf die besonderen Belange und Rechte vulnerabler Personen ausdrücklich Erwähnung findet und nach dem Papier Schutzsuchende umfassend über ihre Verfahrensrechte aufgeklärt werden und Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung haben sollen.

Gleichwohl ist das dem Vorschlag zugrundeliegende Konzept einer massiven Ausweitung von Verfahren an den Grenzen abzulehnen. Denn damit setzt der Vorschlag auf eine Idee, die im Kern auf den griechischen Inseln bereits jahrelang erprobt wird und deren Erprobung aus unserer Sicht gescheitert ist. Wie die Praxis zeigt, können faire Verfahren und effektiver Rechtsschutz für Schutzsuchende aus sehr verschiedenen Ländern mit erheblich unterschiedlicher Vorgeschichte an der Grenze nicht gewährleistet werden.

Darüber hinaus kann der Vorschlag – auch nach Einschätzung der Bundesregierung – voraussichtlich nur mit zumindest »freiheitsbeschränkende Maßnahmen« umgesetzt werden. Realistischer sind aber tatsächlich freiheitsentziehende Maßnahmen, was aller Wahrscheinlichkeit nach zu großen Lagern mit absehbar katastrophalen humanitären Zuständen führen würde. Es ist nicht ersichtlich, wie die Grenzstaaten durch den Fokus auf Verfahren an den Außengrenzen – wie versprochen – entlastet werden sollen. Unserer Einschätzung nach droht vielmehr eine Verschlimmerung der schon jetzt zum Teil menschenrechtswidrigen Situation etwa auf den griechischen Inseln.

**Die unterzeichnenden Organisationen fordern daher:**

### **Keine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes durch Zulässigkeitsverfahren**

Wenn in einer Vorprüfung die Zulässigkeit des Antrags geprüft wird, dann geht es um die Frage, ob ein Asylantrag überhaupt in der EU inhaltlich geprüft wird oder ob die Person in einen vermeintlich »sicheren Drittstaat« außerhalb der EU zurückgebracht werden kann. Dies wird z.B. im Rahmen der EU-Türkei Erklärung vom 18. März 2016 von Griechenland praktiziert. Eine systematische und verpflichtende Anwendung von Drittstaatenregelungen im Rahmen von Zulässigkeitsverfahren an der Grenze widerspricht dem Grundsatz der solidarischen Verantwortungsteilung für den internationalen Flüchtlingsschutz. Denn bereits jetzt nehmen die ärmsten Staaten weltweit die meisten Schutzsuchenden auf. Laut UNHCR befinden sich 84% der Flüchtlinge im globalen Süden.

Es ist zudem als wahrscheinlich anzusehen, dass Vorschläge im Rahmen früherer Diskussionen zur Reform des GEAS, die eine Herabsetzung der Kriterien für einen »sicheren Drittstaat« gefordert haben, wiederbelebt würden und so die Gefahr von völkerrechtswidrigen Abschiebungen (»Refoulement«) zusätzlich erhöht würde. Denn diese würden den Schutzstandard, der verlangt

Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:  
Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!

wird, noch weiter absenken. Damit wäre nicht gesichert, dass die Betroffenen tatsächlich in dem Land umfänglichen Flüchtlingsschutz mit den ihnen zustehenden Rechten erhalten würden oder vor Abschiebungen in ihr Herkunftsland sicher wären.

Zudem ist das Konzept »sicherer Drittstaaten« mit Hinblick auf die europäischen Nachbarstaaten nicht realistisch. Schon die Türkei erfüllt die Voraussetzungen eines »sicheren Drittstaats« nicht, denn sie hat die Genfer Flüchtlingskonvention nur mit Einschränkung ratifiziert und hält sich nicht an das Refoulement-Verbot, sondern schiebt u.a. nach Syrien ab – wie z.B. Amnesty International und Human Rights Watch dokumentiert haben. Entsprechend rät UNHCR von verpflichtenden Zulässigkeitsverfahren ab, da sie rechtlich kaum umsetzbar sind und negative Auswirkungen auf die Entwicklung von Asylsystemen in Drittstaaten haben können.<sup>3</sup>

### **Keine inhaltlichen Vorprüfungsverfahren an den Grenzen**

Verpflichtende Vorverfahren an der Grenze sind nicht nur für die Zulässigkeitsprüfung, sondern auch für eine Prima-facie-Prüfung problematisch, bei der geprüft wird, ob der Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« oder ähnliches abgelehnt werden kann. Denn um die Asylgründe einschätzen zu können, muss in jedem Fall eine umfassende und sorgfältige Anhörung eines/einer jeden einzelnen Asylsuchenden mit allen erforderlichen Verfahrensgarantien stattfinden. Dies braucht Zeit. Eine Vorprüfung, die diesen Anforderungen tatsächlich genügt, verhindert die notwendige schnelle Umverteilung. Eine Vorprüfung, die eine schnelle Umverteilung ermöglicht, kann den menschenrechtlichen Anforderungen nicht ausreichend genügen.

Sowohl gegen eine Ablehnung des Asylantrags als auch gegen eine Verteilentscheidung muss es effektiven Rechtsschutz geben. Dies sieht die Bundesregierung in ihrem Konzept zwar vor, doch bezweifeln die unterzeichnenden Organisationen aufgrund der Praxiserfahrungen stark, dass dies in groß angelegten Verfahren an den europäischen Grenzen gewährleistet werden kann. Die örtliche Justiz ist bereits jetzt überlastet und wie eine ausreichende Rechtsberatung und -vertretung für die Schutzsuchenden sichergestellt werden soll, ist vollkommen unklar. So besteht besonders die Gefahr, dass falsche Entscheidungen Bestand haben und Menschen in die Verfolgung abgeschoben werden.

### **Keine Inhaftierung von Schutzsuchenden, auch keine Freiheitsbeschränkung auf Zeit**

Die geplanten Vorprüfungen an der Grenze sollen nach dem Konzept der Bundesregierung mit einer zeitlich begrenzten Freiheitsbeschränkung durchgesetzt werden. Unserer Ansicht und Erfahrung nach, würde es in der Realität zu de facto Inhaftierung kommen. Es ist stark zu befürchten, dass die Vorprüfungen zu vielfacher Freiheitsentziehung und großen Haftlagern führen würden. Katastrophale Zustände ähnlich derer in den Hotspots aktuell in Griechenland oder in den ungarischen Transitzone wären mit größter Wahrscheinlichkeit die Folge.

Die Inhaftierung von Schutzsuchenden droht aber nicht nur an den Außengrenzen, sondern in allen Mitgliedstaaten – und somit auch in Deutschland. Denn all diejenigen, die kein Vorprüfungsverfahren an den Außengrenzen durchlaufen haben, müssen dieses – unter den gleichen Bedingungen wie an den Außengrenzen – im Inland nachholen.

---

<sup>3</sup> UNHCR, UNHCR's Recommendations for the Croatian and German Presidencies of the Council of the European Union, 2020, S. 4, <https://bit.ly/2tPHyTS>.

Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:  
Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!

Flucht ist aber kein Verbrechen. Zudem ist eine Inhaftierung einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte eines Menschen. Die Freiheit der Person ist als grundlegendes Menschenrecht nach Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 6 der EU-Grundrechtecharta geschützt. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt bei der Haft besonderes Gewicht zu. Entsprechend darf eine Inhaftierung nur nach individueller Prüfung und als letztes Mittel eingesetzt werden. Eine pauschale Inhaftierung aller Asylsuchenden nach der Einreise in die EU ist eindeutig unverhältnismäßig.

### **Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden**

Solange die geltenden europäischen Richtlinien zur Aufnahme von Schutzsuchenden und zur Qualität der Asylverfahren nicht von allen EU-Staaten gleichermaßen umgesetzt werden, muss zunächst auf die Implementierung dieser Regelungen gedrungen werden. Ein fehlender Umsetzungswille bei manchen Mitgliedstaaten lässt sich nicht durch Rechtsreformen ersetzen. Eine umfassende Reform des europäischen Asylsystems setzt nach dem Scheitern der letzten geplanten Reform die vollständige Herstellung eines Konsenses über gemeinsame Ziele, faire Verantwortungsteilung und Grundwerte wie Flüchtlingsschutz, Achtung der Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit voraus.<sup>4</sup>

Im Hinblick auf das Dublin-System, welches insbesondere die Grenzstaaten in die Verantwortung nimmt, geht die Bundesregierung zu Recht davon aus, dass dieses unsolidarisch und gescheitert ist. Ein neues Zuständigkeitsregime hat aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn neben einer fairen Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedsstaaten die Leitmaxime gilt, Rechte und Interessen der Schutzsuchenden hinreichend zu berücksichtigen. Die Zusammenführung von Familien ist ein Recht und muss immer – unabhängig von Quoten eines »fair share«-Modells – bei der Verteilung garantiert werden. Darüber hinaus sollten nicht nur über die Kernfamilie hinausgehende Verwandtschaftsverhältnisse, die auch schon von der Bundesregierung in den Blick genommen worden sind, sondern auch bestehende Verbindungen zu einzelnen Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden. Wie die Bundesregierung feststellt, kann das Heranziehen von Seiten der Schutzsuchenden geäußerten Prioritäten positive Anreize setzen und somit eine höhere Akzeptanz für das System bewirken. Positive Anreize können Sanktionsmaßnahmen im günstigen Fall obsolet werden lassen.

### **Chancen statt Sanktionen**

Es wird immer Fälle geben, in denen aufgrund der Umstände der Person oder aufgrund der Zustände im eigentlich verantwortlichen Mitgliedstaat Flexibilität im System notwendig ist. Um dem gerecht zu werden und beizutragen, menschliche Tragödien zu verhindern, müssen humanitäre Spielräume sowie der Verantwortungsübergang zwischen zwei Mitgliedstaaten durch Fristablauf beibehalten werden.

Statt Sozialleistungsentzug im unzuständigen Mitgliedsstaat oder »ewigen Zuständigkeiten« muss ein unionsweit gültiger einheitlicher Asylstatus für Personen eingeführt werden, denen Schutz gewährt wird, wie es Artikel 78 II des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorsieht. Die Gewährung von Freizügigkeit nach der Anerkennung kann eine größere Akzeptanz für den Verbleib

---

<sup>4</sup> Dies wird auch im Berliner Aktionsplan für eine neue europäische Flüchtlingspolitik vom November 2019 gefordert, der von einem breiten Bündnis europäischer Nichtregierungsorganisationen getragen wurde: <https://bit.ly/2FTJn4t>.

Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:  
Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten!

im zuständigen Mitgliedstaat bewirken, als dies der Entzug von Aufnahme- und Sozialleistungen kann.

Solange es keine Einigung zwischen allen Mitgliedstaaten über einen fairen Mechanismus der Verantwortungsteilung für die Aufnahme von Antragstellenden innerhalb der EU gibt, besteht dringender Bedarf an einem vorübergehenden Programm zur Umsiedlung von Asylsuchenden, die in EU-Grenzstaaten einreisen.

### **Für einen wirksamen Schutz der Menschenrechte**

Den aktuellen Menschenrechtsverletzungen durch einzelne EU-Mitgliedstaaten muss ein Ende gesetzt werden. Gewaltsame und menschenrechtswidrige Push-Backs an den Außengrenzen Europas, vor allem auf der Balkanroute, an Kroatiens und Griechenlands Grenze; die rechtswidrigen Abschiebungen aus Griechenland in die Türkei; die inakzeptable Lage in Hotspots auf den griechischen Inseln sowie der Nahrungsentzug und die unmenschliche Behandlung in ungarischen Grenzgebieten müssen endlich aufhören. Der Zugang zum Asylrecht muss an Europas Grenzen gewährleistet sein.

#### Unterzeichnende Organisationen:

ACAT-Deutschland e.V.

Amnesty International Deutschland e. V.

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer - BAfF e.V.

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.)

Der Paritätische Gesamtverband

Deutscher Caritasverband e.V.

DGSF – Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie, Beratung und Familientherapie e. V.

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

djo – Deutsche Jugend in Europa Bundesverband e.V.

Forum Menschenrechte

Humanistische Union

Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF)

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland

Lesben- und Schwulenverband LSVD

Systemische Gesellschaft e. V.

Neue Richtervereinigung

Outlaw. Die Stiftung

PRO ASYL

Terre des Hommes