

FÜR EINE REFORM DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS IM GEISTE DER MENSCHLICHKEIT UND ECHTEN SOLIDARITÄT

RCEU Positionspapier / Juli 2016

Im Jahr 2016 hat die Europäische Kommission einen Reformprozess angestoßen, in dem der asylrechtliche Rahmen der Europäischen Union (EU) überprüft werden soll, um die Asylverfahren und -standards in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren und einen fairen und nachhaltigen Mechanismus zur Verteilung von Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten einzuführen. Eines der wichtigsten Ziele der Europäischen Kommission ist es, den Missbrauch des Systems und die Sekundärmigration von Asylsuchenden innerhalb der EU zu verhindern.¹

Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit der Arbeit mit und für Migranten in Europa fordern die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in der EU die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten der EU auf, bei diesem Reformprozess die folgenden Maßnahmen zu erwägen:

- 1. Garantierter und wirksamer Zugang aller Asylsuchenden zu geeigneten Schutzsystemen.**
- 2. Aufrechterhaltung hoher Standards zur Verminderung von Sekundärmigration**
- 3. Keine Einschränkung von individuellen Rechten als Strafe für Sekundärmigration.**
- 4. Investitionen in Hilfsmaßnahmen für Mitgliedsstaaten zur Schaffung entsprechender Bedingungen zur Minimierung der Anreize zu Sekundärmigration.**
- 5. Familienzusammenführung als wichtigstes Kriterium bei der Klärung der Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten.**
- 6. Sicherstellung eines schnellen Schutzes für unbegleitete Minderjährige nach dem Prinzip des Kindeswohls.**
- 7. Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse im gesamten Asylverfahren.**
- 8. Durchführung individueller Prüfungen bei allen besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden.**
- 9. Gegenseitige Anerkennung von positiven Asylentscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten.**
- 10. Gewährleistung eines Beschwerdemechanismus mit aufschiebender Wirkung für Entscheidungen, die die Überführung oder Rückführung betreffen.**

Mit diesen Empfehlungen wollen die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in der EU gewährleisten, dass jedes neue System, mit dem entschieden wird, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung einzelner Asylanträge zuständig ist, die Würde und die Grundrechte aller Migranten achtet. Das neue System sollte Zwangsmaßnahmen ausschließen und es den Akteuren erlauben, auf die Bedürfnisse aller Migranten einzugehen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und Schutzanspruch.

¹ Der erste Vorschlag, der am 4. Mai 2016 vorgestellt wurde, sah eine Reform des Dublin-Systems, eine Stärkung von Eurodac und die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen vor. Der nächste Vorschlag wurde zum 5. Juli 2016 angekündigt.

Hintergrund

Die Asylsysteme vieler Mitgliedstaaten der EU sind stark überlastet. Dies macht deutlich, dass das Dublin-System, der Hauptpfeiler des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), reformiert werden muss. Die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in der EU sind der Meinung, dass dringend ein wirksamer Solidaritätsmechanismus eingeführt werden sollte, mit dem eine gerechte und menschenwürdige Verteilung von Asylsuchenden und Geflüchteten innerhalb der EU gewährleistet werden kann. Dafür müssen die einzelnen Instrumente des GEAS grundlegend überarbeitet werden. Das wichtigste Ziel dieser Reform muss es sein, einen wirksamen Zugang zu Schutzsystemen zu gewährleisten und hohe Standards festzulegen, die auch die Aufnahmebedingungen und Asylverfahren in allen Mitgliedstaaten umfassen².

Die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in der EU fordern die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, ihren internationalen Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dessen Zusatzprotokoll von 1967 nachzukommen. Die EU muss das absolute Recht auf Asyl erneut bestätigen und dabei aktive Maßnahmen ergreifen, die verhindern, dass die Politik und die Vereinbarungen der EU gegen das *Refoulement-Verbot* verstoßen³. Ferner sollte die EU für Asylsuchende sichere und legale Möglichkeiten zur Einreise in die EU schaffen, damit sie dort ihr Recht auf internationalen Schutz geltend machen können⁴. Dadurch ließe sich die Migration besser steuern und die Staaten an den Außengrenzen des Schengenraums, die am Dublin-System teilnehmen⁵, würden entlastet werden, weil Asylsuchende die Möglichkeit hätten, direkt in den Mitgliedstaat zu reisen, in dem sie Schutz suchen wollen. Die zusätzliche Gefährdung von Migranten auf den Migrationsrouten nach Europa könnte so ebenfalls vermieden werden⁶.

Gemäß Artikel 31 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 darf die unrechtmäßige Einreise mit dem Ziel, internationalen Schutz zu beantragen, nicht bestraft werden. Die Bitte um internationalen Schutz ist ein Recht, keine Straftat. Die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in der EU sind der Ansicht, dass Menschen, die Schutz suchen, nicht inhaftiert werden dürfen, und sie bitten die Staaten dringend, von dieser Maßnahme abzusehen. Damit eine Inhaftierung wirklich nur als letztes Mittel eingesetzt wird, müssen die Entscheidungsträger in der EU und den Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Asylsuchenden einschließlich eines neuen Solidaritätsmechanismus die Möglichkeiten zur Inhaftierung von Asylsuchenden auf ein Minimum beschränken. Wenn die Freizügigkeit der Asylsuchenden eingeschränkt werden muss, sollten systematisch Alternativen zu einer Inhaftierung untersucht werden. Kinder und Menschen mit besonderen Bedürfnissen sollten in keinem Fall inhaftiert werden.

Im September 2015 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf zwei befristete Notfallpläne, mit denen die Zuständigkeit für bestimmte Asylsuchende von Italien und Griechenland auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden kann. Im Rahmen dieser Pläne wurden bisher aber nur eine geringe Zahl von Asylsuchenden tatsächlich überführt. Außerdem gibt es bei den aufnahme- und verfahrensrechtlichen Bedingungen große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere wenn es darum geht, die besonderen Bedürfnisse der Asylsuchenden festzustellen und zu berücksichtigen.⁷ Aus diesen Gründen erscheint dieser Ansatz wenig erfolgreich. Korrekturmechanismen dieser Art, die außerdem vor allem nach dem Hotspot-Konzept aufgebaut sind, bergen die Gefahr, dass die Inhaftierung von Asylsuchenden zur Norm wird und die individuelle Prüfung der Bedürfnisse aller Migranten nicht mehr gewährleistet werden kann. In diesem Zusammenhang fordern die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in der EU eine unabhängige

² RCEU Statement, Reform of the EU Asylum System: An Opportunity to Regain Leadership in Refugee Protection, 20. Juni 2016.

³ Der Grundsatz der *Nicht-Zurückweisung* verbietet die Überführung von Personen zwischen Staaten, wenn die Annahme begründet ist, dass der Person schwere Menschenrechtsverletzungen drohen.

⁴ RCEU, [Positionspapier: Legal Avenues to Access International Protection in the EU](#), 27. Februar 2013

⁵ EU-Mitgliedstaaten, Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz

⁶ RCEU, [Perilous journeys: Vulnerabilities along migratory routes to the EU](#), 9. Dezember 2015

⁷ AIDA, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, Annual report 2014/2015.

Grundrechtskontrolle und eine Überprüfung von Überführungsverfahren, damit gewährleistet ist, dass die Verfahren nicht diskriminierend sind. Weiters soll sichergestellt sein, dass den Asylsuchenden Zugang zu Informationen, kostenloser Rechtsberatung und einem fairen Asylverfahren bieten und eine schnelle Vermittlung zu angemessenen Schutzverfahren gewährleisten.

Es muss mehr getan werden, um die Mitgliedstaaten zu echter Solidarität anzuregen. Wenn Asylsuchende in Länder zurückgeführt werden sollen, in denen bereits sehr viele Menschen internationalen Schutz beantragen oder wo das Asylrecht nicht wirksam durchgesetzt werden kann, sollte das Verfahren automatisch abgebrochen und die Zuständigkeit für den Asylsuchenden neu bewertet werden. Zwar sollten die Mitgliedstaaten mit allen zur Verfügung stehenden Maßnahmen dabei unterstützt werden, die hohen Standards des GEAS einzuhalten; dennoch sollte es ein Frühwarnsystem geben, mit dem die Überführung in Länder verhindert wird, in dem die individuellen Rechte des Asylsuchenden möglicherweise verletzt werden.

Unsere Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund fordern die Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten auf, bei der Reform aller Elemente des GEAS die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere bei der Entwicklung eines neuen Mechanismus, mit dem die Zuständigkeiten für Asylsuchende innerhalb der EU neu verteilt werden.

1. Garantierter und wirksamer Zugang aller Asylsuchenden zu geeigneten Schutzsystemen.

Das GEAS muss das individuelle Recht auf Asyl und internationalen Schutz stärken und dabei gewährleisten, dass die jeweilige Situation des Asylsuchenden systematisch und individuell geprüft wird. Die Entscheidungen müssen die Bedürfnisse, Vorlieben und die bereits bestehenden Verbindungen des Asylsuchenden mit anderen Dublin-Staaten berücksichtigen.

2. Aufrechterhaltung hoher Standards zur Verminderung von Sekundärmigration.

Die Sekundärmigration von Asylsuchenden lässt sich reduzieren, wenn gewährleistet ist, dass in der gesamten EU gerechte und vergleichbare Aufnahmebedingungen und Verfahren zur Entscheidung von Asylanträgen vorhanden sind. Diese Bedingungen sollten einem hohen Standard entsprechen, der bei der Aufnahme von Asylsuchenden den Zugang zu umfassenden Hilfs-, Schutz- und Integrationsangeboten gewährleistet, zum Beispiel zu Gesundheitsversorgung, psychosozialer Betreuung und Rehabilitation, Rechtsberatung, Familienzusammenführung und Sprachkursen.

3. Keine Einschränkung von individuellen Rechten als Strafe für Sekundärmigration.

Asylsuchende, die in einen anderen Mitgliedstaat weiterreisen, sollten nicht bestraft werden. Insbesondere sollten ihre Verfahrensrechte im Asylverfahren nicht eingeschränkt werden. Die Aufnahmebedingungen müssen die Würde und körperliche Integrität aller Asylsuchenden unter allen Umständen garantieren.

4. Investitionen in Hilfsmaßnahmen für Mitgliedsstaaten zur Schaffung entsprechender Bedingungen zur Minimierung der Anreize zu Sekundärmigration.

Sekundärmigration findet oft deshalb statt, weil in dem Land, in dem der Erstantrag gestellt wurde, wichtige Unterstützungsmechanismen fehlen. In diesem Sinne sollten diejenigen Mitgliedstaaten in

die zahlreiche Asylsuchende im Rahmen der Dublin-Verordnung zurückgeführt werden, dabei unterstützt werden Maßnahmen umzusetzen, welche die Aufnahme von Asylsuchenden und Geflüchteten verbessern (einschließlich von Integrationsmaßnahmen).

5. Familienzusammenführung als wichtigstes Kriterium bei der Klärung der Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten.

Im Rahmen des Dublin-Systems sollte das Recht auf Familienzusammenführung Vorrang vor allen anderen Erwägungen haben, d. h. vor den Kriterien, mit denen die Zulässigkeit von Asylanträgen und die Zuständigkeit für deren Bearbeitung entschieden wird. Der Grundsatz der Familieneinheit muss während des gesamten Asylverfahrens berücksichtigt werden und die Mitgliedstaaten sollten dies proaktiv umsetzen. Die Definition der familiären Bindung sollte dabei über die Kernfamilie hinausgehen. Die Dublin-Staaten sollten systematisch die Zusammenführung von Familienmitgliedern auch über die Kernfamilie hinaus anstreben, insbesondere bei Minderjährigen. Die zuständigen Behörden sollten schnell überprüfen, ob Abhängigkeiten oder familiäre Bindungen zu Personen in anderen Dublin-Staaten bestehen, und dabei gewährleisten, dass die individuellen Umstände des Asylsuchenden sorgfältig abgewogen werden.

6. Sicherstellung eines schnellen Schutzes für unbegleitete Minderjährige nach dem Prinzip des Kindeswohls.

Das Verfahren, mit dem entschieden wird, welcher Mitgliedstaat für einen unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist, sollte nicht unnötig in die Länge gezogen werden; unbegleiteten Minderjährigen muss ein schneller Zugang zum Asylverfahren gewährt werden. Dabei muss das Wohl des Kindes oberste Priorität haben. Dazu ist die systematische individuelle Prüfung der jeweiligen Situation erforderlich, damit sichergestellt ist, dass das Wohl des Kindes jederzeit Vorrang hat. Auch wenn die Situation des Kindes bereits in einem anderen Mitgliedstaat geprüft wurde und/oder ein Bescheid in erster Instanz in einem anderen Mitgliedstaat vorliegt, sollte das Kind nur dann überführt werden, wenn es dem Kindeswohl entspricht.

7. Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse im gesamten Asylverfahren.

In den Ländern, in denen der erste Asylantrag gestellt wird, müssen Systeme eingeführt werden, mit denen besondere Bedürfnisse frühzeitig erkannt und berücksichtigt werden. Beschleunigte Zulässigkeits- und Grenzverfahren dürfen nur eingeschränkt gelten, damit gewährleistet ist, dass alle Migranten eine menschenwürdige und individuelle Behandlung erfahren, die eine umfassende Prüfung ihrer Schutzwürdigkeit und Bedürfnisse erlaubt – sowohl bei der Einreise in die EU als auch im gesamten Aufnahmeverfahren. Diese Prüfung sollte dazu führen, dass der Betroffene relevante Hilfsangebote erhält.

8. Durchführung individueller Prüfungen bei allen besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden.

Bei besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden, wie Kindern, Senioren, Opfern von Folter oder Menschenhandel und Personen mit psychischen Behinderungen und/oder gesundheitlichen Problemen, sollte eine individuelle Prüfung durchgeführt werden, bevor die Überführung in einen anderen Dublin-Staat beschlossen wird. Eine Überführung sollte nur dann stattfinden, wenn sichergestellt wurde, dass der Staat, der für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist, über die

besonderen Bedürfnisse des Asylsuchenden informiert wurde und über die Mittel verfügt, auf diese Bedürfnisse einzugehen.

9. Gegenseitige Anerkennung von positiven Asylentscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Die wechselseitige Anerkennung von positiven Asylbescheiden ist ein notwendiges Element eines echten GEAS und sollte in die gemeinsamen Regeln der EU für die Verfahren und Rechte einfließen, die Personen, die internationalen Schutz genießen, zur Verfügung stehen. Die wechselseitige Anerkennung sollte es Geflüchteten ermöglichen, nach ähnlichen Regeln wie sie für EU-Bürger gelten, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, in ein anderes Land umzuziehen. Dies würde es Geflüchteten erleichtern, eine informierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie sich in einem anderen Mitgliedstaat möglicherweise besser integrieren können.

10. Gewährleistung eines Beschwerdemechanismus mit aufschiebender Wirkung für Entscheidungen, die die Überführung oder Rückführung betreffen.

Überführungen und Rückführungen müssen die Sicherheit und Menschenwürde der betroffenen Asylsuchenden gewährleisten und dabei ihre Grundrechte und Verfahrensrechte berücksichtigen. Jede Form von Zwangsmaßnahmen sollte vermieden werden. Migranten dürfen nie in Länder überführt werden, in denen ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen. Asylsuchende sollten immer Zugang zu Einspruchsverfahren mit aufschiebender Wirkung und zu kostenloser Rechtsberatung erhalten, damit gewährleistet ist, dass ihre Verfahrensrechte nicht verletzt werden. Verfahren zur Rückführung und Wiederaufnahme sollten nicht verhindern, dass bei der Umsetzung des Konzepts der sicheren Drittstaaten oder des ersten Asylstaats die individuellen Umstände angemessen geprüft werden.

KONTAKTDATEN

Weitere Informationen erhalten Sie bei:

Rotkreuz-EU-Büro, Abteilung Migration

migration@redcross.eu

+ 32 2 235 06 80