



30. August 2007

Referat „Zuwanderung und Asyl“ -  
„Grünbuch Asylpolitik“  
Generaldirektion „Justiz, Freiheit  
und Sicherheit“  
Europäische Kommission

B-1049 Brüssel

**Grünbuch der Kommission über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (KOM 2007/301)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, zu dem Grünbuch der Kommission zum künftigen Europäischen Asylsystem Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen herzlich. Die beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland verfolgen seit vielen Jahren intensiv die Rechtsentwicklung in den Bereichen der Einwanderung und des Flüchtlingsschutzes. Das Kommissariat der deutschen Bischöfe und der Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union haben insbesondere zu den Rechtsakten zur Umsetzung europäischer Richtlinien auf diesen Feldern detaillierte Stellungnahmen erarbeitet.

Verschiedene christliche Organisationen mit Sitz in Brüssel - Caritas Europa, Churches' Commissio for Migrants in Europe (CCME), Commission of the Bishops' Conferences of the European Community (COMECE), International Catholic Migration Commission (ICMC), Jesuit Refugee Service (JRS-Europe) sowie Quaker Council für European Affairs (QCEA) – haben zu dem Grünbuch der Kommission bereits differenziert Stellung genommen. Die dort aufgestellten Forderungen werden von beiden großen Kirchen in Deutschland ausdrücklich geteilt.

Nachfolgend möchten wir auf einige ausgewählte Aspekte nochmals eingehen, die auch in Deutschland von besonderer Aktualität sind. Dabei beziehen wir uns auch auf die zitierte Stellungnahme der christlichen Organisationen.

## **Zu Fragen 1 bis 4: Asylverfahren**

Grundlegende Verfahrensgarantien, namentlich der Zugang zu Rechtsmitteln mit aufschiebender Wirkung, müssen jedem Asylbewerber verbürgt sein. Dies gilt insbesondere auch in beschleunigten Verfahren, etwa an der Grenze oder in Transitzone. Den Mitgliedstaaten sollte es nicht möglich sein, von Verfahrensrechten abzuweichen, die für ein wirklich faires Verfahren unerlässlich sind.

Asylbewerber müssen in einer ihnen tatsächlich geläufigen Sprache über ihre Rechte und den Gang des Verfahrens aufgeklärt werden. Wird lediglich vermutet, dass der Betroffene die ausgewählte Sprache verstehen kann, ist nicht hinreichend sichergestellt, dass er seine Rechte im Asylverfahren effektiv wahrnehmen kann.

Auch der Zugang zu kostenloser Rechtsberatung sowie zu kostenlosen Übersetzerdiensten muss gewährleistet sein. Außerdem darf eine Entscheidung über einen Asylantrag nur nach persönlicher Anhörung getroffen werden.

Die Kirchen in Deutschland haben sich stets dagegen ausgesprochen, Asylbewerber in Gewahrsam zu nehmen. Auch gegen die Inhaftierung aufgrund unerlaubter Einreise erheben sie große Bedenken. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass Gewahrsam stets nur als ultima ratio in Betracht kommt.

Erhebliche Bedenken haben die Kirchen gegen das Konzept sicherer Drittstaaten. Sie haben daher die Einführung dieser Rechtsfigur in das deutsche Asylrecht im Jahr 1993 abgelehnt und stehen der Aufnahme dieses Konzeptes in die Richtlinie über Asylverfahren sehr kritisch gegenüber. Die Überstellung in so genannte sichere Drittstaaten verhindert eine Prüfung des Einzelfalles, ohne dass wirklich in jedem Fall gewährleistet wäre, dass der Drittstaat in der Lage ist, grundlegende menschenrechtliche Standards und die volle Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention zu garantieren. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass Schutzbedürftige entgegen dem Refoulement-Verbot im Wege einer Kettenabschiebung in ihren verfolgenden Herkunftsstaat zurückgeführt werden. Sofern dennoch an dem Konzept sicherer Drittstaaten festgehalten wird, müssen den Betroffenen jedenfalls Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung zur Verfügung stehen.

## **Zu Fragen 6 bis 9: Aufnahmebedingungen**

Die Bestimmungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt sollten dahingehend vereinheitlicht werden, dass Asylbewerber möglichst umgehend das Recht erhalten, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbsarbeit zu verdienen. Dies entlastet nicht nur die öffentlichen Kassen und entzieht Vorbehalten gegenüber Asylbewerbern insoweit den Boden. Die Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft ist auch eine wichtige Quelle von Selbstwertgefühl und seelischer Stabilität. Darüber hinaus fördert die Teilhabe am Erwerbsleben die soziale Integration.

Die Kirchen in Deutschland haben gegen das deutsche Asylbewerberleistungsgesetz wiederholt eingewandt, dass die Festlegung unterschiedlicher Standards zur Sicherung des Existenzminimums mit dem Bekenntnis zu der allen Menschen gleichermaßen zukommenden Menschenwürde unvereinbar ist. Die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung eines Existenzminimums ist schließlich unmittelbarer Ausfluss der Menschenwürdegarantie. Nach

Überzeugung der Kirchen sollten Asylbewerber daher dieselben Leistungen beziehen wie andere bedürftige Menschen.

Tatsächlich bringt das Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland immer wieder beträchtliche Härten hervor. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Gesundheitsversorgung, in dem Deutschland einige verbindliche Vorgaben der Richtlinie 2003/9/EG bislang nicht umgesetzt hat. So sieht das AsylbLG entgegen Art. 20 der Richtlinie auch nach der jüngsten Novellierung des deutschen Zuwanderungsrechts keinen Anspruch auf Behandlung für Asylbewerber vor, die Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen schweren Gewalttaten geworden sind. Auch ist entgegen Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/9/EG nicht immer die *erforderliche* Behandlung sichergestellt, da § 4 Abs. 1 AsylbLG den Anspruch auf akute Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt. Die erforderliche Versorgung chronisch Kranker ist dadurch nicht gewährleistet.

Besonders problematisch ist die Gewährung von Sachleistungen, die die Betroffenen sichtbar aus der Gemeinschaft ausgrenzt und dadurch ihre ohnehin prekäre Lebenssituation verschärft. Hinzu kommt, dass hierdurch auch Vorurteile innerhalb der einheimischen Bevölkerung geschürt werden. Keinesfalls dürfen außerdem die ohnehin minimalen Leistungen zur Sanktionierung regelwidrigen Verhaltens nochmals gekürzt werden.

Oben wurde bereits angesprochen, dass die Inhaftierung von Asylbewerbern, auch im Falle der unerlaubten Einreise, unterbleiben sollte. Die Betroffenen sind möglicherweise vor ihrer Flucht Opfer willkürlicher Inhaftierung und Folter geworden, so dass die psychischen Folgen erneuter Gefangennahme nicht absehbar sind. Wenn dennoch freiheitsentziehende Maßnahmen gegen Asylbewerber verhängt werden, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt zu beachten. Inhaftierung darf nur als ultima ratio in Betracht kommen, wenn alle weniger belastenden Maßnahmen (Meldeauflagen etc.) sich als unzureichend erwiesen haben. Die Haftbedingungen müssen zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass die Betroffenen keine Straftat verüben. Sie sollten daher jedenfalls innerhalb des Gewahrsams die größtmöglichen Freiheiten genießen. Von großer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang körperliche Bewegungsfreiheit innerhalb der Haftanstalt sowie Besuchsrechte nicht nur von Rechtsbeiständen und Nichtregierungsorganisationen, sondern auch von Freunden, Verwandten und Seelsorgern. Rechtsberatung und etwa erforderliche psychologische Betreuung müssen gewährleistet sein. Auch die Dauer einer etwaigen Inhaftierung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die nach deutschem Recht derzeit mögliche Dauer der Abschiebehaft von maximal 18 Monaten (§ 62 Abs. 3 AufenthG) ist nach Überzeugung der Kirchen deutlich zu lang. Bestimmte Personengruppen, wie Minderjährige, Traumatisierte, Folteropfer, Eltern mit kleinen Kindern, Schwangere und ältere Personen sollten keinesfalls in Gewahrsam genommen werden.

### **Zu Fragen 10 bis 14: Gewährung von Schutz**

Die beiden großen Kirchen in Deutschland haben sich in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 14. Mai 2007 zu dem deutschen Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union besorgt darüber gezeigt, dass verbindliche Vorgaben der EU im Bereich des Flüchtlingsschutzes und des subsidiären Schutzes nicht hinreichend umgesetzt worden sind. Dies betrifft neben der Anerkennung religiös motivierter Verfolgung auch die Gewährung subsidiären Schutzes zugunsten von Opfern willkürlicher Gewalt. Viel wäre bereits erreicht, wenn die insoweit positiven Vorgaben der EU-Rechtsakte ohne Abstriche umgesetzt würden.

Die Kirchen unterstützen die Forderung der christlichen Organisationen, dass auch subsidiär Geschützte weit reichende Rechte erhalten sollten. Dies betrifft neben dem Zugang zum Arbeitsmarkt insbesondere das Recht auf Familiennachzug. Letzterer wird nach deutschem Recht (§ 29 Abs. 3 AufenthG) subsidiär Geschützten nur eingeschränkt gewährt. Auch hinsichtlich der Aufenthaltsverfestigung sowie beim Zugang zu Integrationskursen sind subsidiär Geschützte gegenüber anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten benachteiligt. Die beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland haben dies im Verfahren der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes beanstandet.

Ein einheitlicher Schutzstatus, dessen mögliche Ausgestaltung die Kommission in ihrem Grünbuch thematisiert, dürfte keinesfalls zu einem Rechtsverlust auf Seiten anerkannter Flüchtlinge führen. In Deutschland ist die begrüßenswerte Statusverbesserung für GFK-Flüchtlinge bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes leider mit einer Statusverschlechterung anerkannter Asylberechtigter einhergegangen. Während diese nach früherem Recht sofort einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhielten, ist ihre Aufenthaltserlaubnis nunmehr zunächst auf drei Jahre begrenzt und geht erst nach einer obligatorischen Überprüfung nach Ablauf von drei Jahren in ein Daueraufenthaltsrecht über, sofern nicht der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung erfolgt. Sollte es im Zuge der Herausbildung eines einheitlichen Schutzstatus zu einer vergleichbaren Nivellierung kommen, wäre dies sehr bedauerlich.

Die beiden großen Kirchen in Deutschland unterstützen die Erwägung der Kommission, bestimmte Personengruppen von der Abschiebung auszunehmen. Dies sollte insbesondere für Minderjährige, Behinderte und Kranke, ältere Personen, Schwangere, Eltern mit minderjährigen Kindern sowie für Opfer von Folter und Misshandlung gelten.

Darüber hinaus haben sich die Kirchen in Deutschland intensiv für die Verabschiedung einer Bleiberechtsregelung eingesetzt, die langjährig mit einer Duldung in Deutschland lebenden, gut integrierten Ausländern zugute kommen soll. Wer sich gut in die Gesellschaft des Aufnahmelandes integriert hat, soll grundsätzlich nicht ständig von Abschiebung bedroht sein. Dies gilt insbesondere für Personen, deren Zukunftsperspektive in ihrem Herkunftsland sehr ungünstig ist. In Deutschland ist eine solche Regelung nunmehr verabschiedet, die im Einzelnen verbesserungsbedürftig, jedoch im Grundsatz zu begrüßen ist. Eine gemeinschaftsrechtliche Berücksichtigung der genannten Personengruppen in dem beschriebenen Sinne wäre aus Sicht der Kirchen zu befürworten.

### **Zu Fragen 17 und 18: Integration**

Auf die Bedeutung des Zugangs zur Erwerbsarbeit nicht zuletzt für die gesellschaftliche Integration wurde oben bereits hingewiesen. Bereits Asylbewerbern sollte diese Möglichkeit offen stehen. Begünstigte des internationalen Schutzes sollten mit umfassenden Rechten ausgestattet sein, die es ihnen ermöglichen, sich im Aufnahmeland ein neues Leben aufzubauen. Hierzu zählen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt, das Recht auf Familienzusammenführung sowie ein Anspruch auf Teilnahme an Integrationsmaßnahmen. Auch die Forderung der Kommission, Begünstigte des subsidiären Schutzes in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/109/EG über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige einzubeziehen, wird ausdrücklich unterstützt.

### **Zu Fragen 23 und 24: Geteilte Verantwortung**

Die Anwendung der Dublin-Bestimmungen führt immer wieder zu humanitären Härten. So werden etwa Familien getrennt, Antragsteller inhaftiert oder Folteropfer und Traumatisierte unzureichend behandelt. In Deutschland steht zudem gegen Überstellungen kein Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung zur Verfügung, wodurch individualschützende Garantien der Dublin-Bestimmungen (z.B. zum Schutz der Familieneinheit) unter Umständen ins Leere laufen.

Insofern stehen die Kirchen, ebenso wie die eingangs genannten christlichen Organisationen, den Dublin-Bestimmungen sehr kritisch gegenüber. Ein System der Zuweisung von Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen darf niemals zu Lasten der Rechte von Asylbewerbern gehen. Dies gilt selbstverständlich auch für die von der Kommission angeregten „korrektiven Lastenteilungsmechanismen“ zur Verteilung von Personen auf die Mitgliedstaaten nach Zuerkennung internationalen Schutzes. Derartige Systeme sollten auf Freiwilligkeit beruhen und den berechtigten Interessen der Betroffenen, insbesondere ihren familiären Bindungen in einzelnen Mitgliedstaaten, größtes Gewicht beimessen.

### **Zu Fragen 27 bis 29: Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes**

Keinesfalls dürfen Maßnahmen zur Unterstützung der Drittländer bei der Erhöhung des Schutzes den Zugang zu den Asylsystemen der EU-Mitgliedstaaten erschweren oder gar verhindern. Entsprechende Maßnahmen können die Gewährung von Flüchtlingsschutz, zu der die EU-Staaten durch die Genfer Konvention verpflichtet sind, immer nur ergänzen.

Unter dieser Voraussetzung unterstützen die Kirchen grundsätzlich die Pläne der EU, Herkunfts- und Transitregionen, die gegenwärtig die weit überwiegende Mehrzahl von Flüchtlingen aufnehmen, beim Ausbau ihrer Kapazitäten zur Gewährung von Flüchtlingsschutz zu unterstützen. Das Ziel solcher Maßnahmen muss ein effektiver Flüchtlingsschutz durch dauerhafte Lösungen (Rückkehr, örtliche Eingliederung oder Neuansiedlung in einem Drittstaat) sein, wie dies bereits aus der Mitteilung der Kommission zu regionalen Schutzprogrammen (KOM 2005/388) hervorgeht. Erforderlich ist nach Ansicht der Kirchen dabei insbesondere auch, dass die Menschenrechtslage der Staaten in den Herkunfts- und Transitregionen analysiert wird, um eine Kooperation mit Staaten auszuschließen, die selbst Menschenrechte missachten.

In diesem Zusammenhang werben die Kirchen besonders auch für die Neuansiedlung von Flüchtlingen in Mitgliedstaaten der EU, sofern eine örtliche Eingliederung oder die Rückkehr nicht möglich sind. Wie die Kommission in der zitierten Mitteilung hervorhebt, ist die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen durch EU-Mitgliedstaaten ein deutliches Zeichen der Solidarität mit den Herkunfts- und Transitregionen, die gegenwärtig die weit überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge weltweit beherbergen.

### **Zu Fragen 30 bis 32: Wiederansiedlung**

Konzepte zur Wiederansiedlung von Flüchtlingen sollten in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR entwickelt werden, dem in diesem Bereich eine sehr wichtige Rolle zukommt. Falls erforderlich, sollten die Kapazitäten von UNHCR verstärkt werden, um den mit einer Ausdehnung von Wiederansiedlungsmaßnahmen steigenden Anforderungen gerecht werden zu können. Auch die Erfahrung von Nichtregierungsorganisationen, sowohl in den Herkunfts- und Transitregionen als auch in den Aufnahmestaaten, sollte fruchtbar gemacht werden. Nicht zuletzt sind die Flüchtlinge selbst in das Verfahren einzubeziehen.

Die Kriterien für die Wiederansiedlung könnten auf der Grundlage von Kapitel 4 des UNHCR-Resettlement Handbuchs entwickelt werden, das den individuellen Bedürfnissen von Flüchtlingen in vielfacher Hinsicht Rechnung trägt. Sofern ein konkretes

Wiederansiedlungsbegehren von einem Staat lediglich wegen mangelnder Aufnahmekapazität abgelehnt wird, sollte dies klar erkennbar sein, um eine negative Präjudizwirkung für künftige Wiederansiedlungsversuche auszuschließen.

### **Zu Fragen 33 und 34: Steuerung gemischter Migrationsströme an den Außengrenzen**

Die Kirchen teilen die Sorge der Kommission, dass die praktische Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung den Zugang der Asylbewerber zu Schutzmechanismen nicht beeinträchtigen darf.

In diesem Kontext kommt der flüchtlingsrechtlichen Weiterbildung des Grenzschutzpersonals erhebliche Bedeutung zu. Auch sollten Personen zum Einsatz kommen, die speziell für die Bedürfnisse besonders verwundbarer Personen ausgebildet sind. Dem UNHCR sollte unbegrenzter Zugang zu den an der Grenze befindlichen Asylbewerbern gewährt werden.

Der UNHCR hat zum Umgang mit gemischten Migrationsströmen einen 10 Punkte-Aktionsplan vorgelegt, der aus Sicht der Kirchen eine gute Grundlage für weitere Überlegungen bildet.

Die eingangs zitierte Stellungnahme der in Brüssel ansässigen christlichen Organisationen enthält zu den angesprochenen Fragen ausführlichere Darlegungen, auf die wir ergänzend verweisen. Wir würden uns freuen, wenn die vorgetragenen Erwägungen bei der weiteren Ausarbeitung des künftigen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems Berücksichtigung fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prälat Dr. Karl Jüsten

Prälat Dr. Stephan Reimers