

Referat „Zuwanderung und Asyl“
– „Grünbuch Asylpolitik“
Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit
Kommission der Europäischen Gemeinschaften
1049 Brüssel
Belgien

Per E-Mail: JLS-asile-livre-vert@ec.europa.eu

Frankfurt am Main, 29.8.2007
65699

Antwort auf das Grünbuch und Stellungnahme zur Umsetzung der Asyl-Richtlinien in Deutschland

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Grünbuchs über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Gelegenheit, hierzu unsere Erfahrungen und Anregungen einbringen zu können. PRO ASYL sieht in der Harmonisierung des Asylsystems in der EU große Chancen und begrüßt grundsätzlich die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. In der Praxis sehen wir allerdings auch noch viele Probleme, die es zu überwinden gilt.

In Deutschland ist die erste Phase der Asylrechtsharmonisierung noch nicht abgeschlossen. Am heutigen Tage tritt das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU in Kraft. Obwohl sich der deutsche Gesetzgeber viel Zeit mit der Umsetzung der EU-Richtlinien gelassen hat, ist das Ergebnis nicht zufriedenstellend. Die Mindeststandards der Richtlinien werden teilweise gar nicht, teilweise gegen den Geist der Richtlinien ins deutsche Recht transformiert. Ein breites Bündnis aus Nichtregierungsorganisationen in Deutschland hat den Gesetzgebungsprozess öffentlich begleitet und die Mängel des Gesetzentwurfes frühzeitig benannt. Aufgegriffen wurde die Kritik durch die deutsche Bundesregierung in den meisten Punkten allerdings nicht. Die Gemeinsame Stellungnahme des NGO-Bündnisses stellen wir Ihnen in englischer Fassung („Joint Opinion“) in der Anlage zur Verfügung mit der Bitte, ihre Kontrollfunktion gegenüber Deutschland bei der Umsetzung von EG-Recht wahr zu nehmen und auf eine gemeinschaftskonforme Umsetzung der Richtlinien in Deutschland hinzuwirken.

Die Evaluierung der Umsetzung der Asylrichtlinien in den Mitgliedstaaten ist aus unserer Sicht besonders bedeutsam. Eine Unterschreitung europäischer Mindeststandards ist nicht akzeptabel. Zentral ist es für uns daher, dass das Vorabentscheidungsverfahren zum Europäischen Gerichtshof möglichst rasch auch bezüglich des Bereichs Asyl und Migration den normalen Verfahrensweisen angepasst wird. Es müssen alle Gerichtsinstanzen berechtigt sein, dem EuGH eine Entscheidung zur Vorabentscheidung vorzulegen. Nur so können unionsweit höhere Schutzstandards dort erreicht werden, wo Gemeinschaftsrecht bislang nicht oder nur mangelhaft umgesetzt wurde.

Zu den einzelnen Fragen, die das Grünbuch aufwirft, möchten wir auf die Joint Opinion verweisen und ergänzend wie folgt antworten:

Zu 2.1. Rechtsinstrumente/Bearbeitung von Asylanträgen

Um den Zugang zum Asylverfahren effektiv zu gewährleisten, bedarf es verschiedener Korrekturen der bisherigen Rechtslage und Praxis.

- Es muss sicher gestellt werden, dass Asylsuchende Zugang zum Territorium der EU erhalten. Zurückweisungen an den Außengrenzen der EU müssen effektiv unterbunden werden. Die EU darf es nicht hinnehmen, dass Flüchtlinge ohne Zugang zum Asylverfahren, wie es in der Vergangenheit in Italien und Spanien geschehen ist, abgeschoben werden.
- Die EU muss anerkennen, dass die Schutzwirkungen der Genfer Flüchtlingskonvention bereits auf See gelten. Europäische Grenzbeamte sind an die Genfer Flüchtlingskonvention und an die Menschenrechte auch bei Einsätzen z.B. auf dem Mittelmeer gebunden. Dies hat insbesondere auch für die FRONTEX-Einsätze zu gelten. Es ist nicht hinnehmbar, wenn Boote mit Flüchtlingen abgedrängt werden und so der Zugang zu einem Asylverfahren in der EU verwehrt wird und das Leben der Flüchtlinge in Gefahr gebracht wird. Zu dieser Frage werden wir Ihnen ein juristisches Gutachten nachreichen.
- Gegen Mitgliedstaaten, die den Zugang zum Asylverfahren nicht gewähren, müssen umgehend Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.
- Das Dublin-System verhindert in der Praxis oftmals den effektiven Zugang zum Asylverfahren. Dies war nicht nur bei der Abbruch-Praxis Griechenlands, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten der Fall. Viele Flüchtlinge kommen nach ihrer Abschiebung nicht wieder in das Asylverfahren, sondern werden so behandelt, als hätten sie einen Asylfolgeantrag gestellt. Dies führt in der Regel zur Ablehnung.
- Aus der Haft heraus kann in der Praxis kein effektives Asylverfahren betrieben werden. Die Flüchtlinge haben in der Haft zumeist keinen Zugang zur unabhängigen Beratung oder zu Rechtsanwälten. Deswegen sollte die Inhaftierung von Flüchtlingen im Asylverfahren verboten werden.
- Die Asylverfahrensrichtlinie enthält Regelungen, die einen effektiven Zugang zum Asylverfahren verhindern. Beschleunigte Verfahren schränken die Rechte von Asylbewerbern auf nicht gerechtfertigte Art und Weise ein. Art. 23 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie bedarf deswegen einer grundlegenden Revision. Drittstaatregelungen und Regelungen zu „sicheren Herkunftsländern“ stehen einem fairen Zugang zum Asylverfahren fundamental entgegen. PRO ASYL spricht sich deswegen für eine Abschaffung von Art. 27, 29, 30, 31 und 36 Asylverfahrensrichtlinie aus. Gleichzeitig muss rechtlich sicher gestellt werden, dass die Mitgliedstaaten derartige Regelungen nicht als nationale Regelungen erlassen oder beibehalten.

2.2. Aufnahmebedingungen für Asylsuchende

Der Grad der Harmonisierung im Bereich der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber ist unbefriedigend. In Deutschland wurde aufgrund der Aufnahme-Richtlinie so gut wie keine gesetzliche Änderung vorgenommen. Selbst in den Bereichen, die verbindliche Standards vorsehen, wurden keine Anpassungen vorgenommen (siehe Joint Opinion). PRO ASYL empfiehlt daher, alle in der Aufnahme-Richtlinie enthaltenen Mindeststandards als verbindliche Normen umzugestalten.

Hinsichtlich der materiellen Aufnahmebedingungen sollte zumindest eine Harmonisierung vorgenommen werden, die vorsieht, dass Asylbewerber spätestens nach einem Jahr beim Zugang zu Sozialleistungen den sonstigen Bürgern des Staates gleichgestellt werden.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte auf EU-Ebene verbindlich so geregelt werden, dass ein diskriminierungsfreier Zugang für Asylbewerber spätestens nach einem Jahr garantiert ist. In Deutschland ist die Gruppe der Asylbewerber die letzte verbliebene Gruppe von registrierten Ausländern, die dauerhaft nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang hat. Die abgelehnten Asylbewerber, die in Deutschland eine „Duldung“ (toleration-status) haben, haben nun einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang. Dass Asylbewerber noch immer sozial durch das faktische Arbeitsverbot ausgegrenzt werden, ist diskriminierend und wirkt ihrer Integration und ihrem Recht auf Selbstbestimmung entgegen.

Es bedarf einer Klarstellung, dass der Gewahrsam während des Asylverfahrens im Flughafentransit eine Freiheitsentziehung darstellt. Sie sollte weitgehend beschränkt werden. Für Asylsuchende sollte das Einsperren im Transit eines Flughafens untersagt werden. Das deutsche Flughafenverfahren steht im Widerspruch zu einem fairen Asylverfahren und wirkt einer effektiven Verwirklichung des Menschenrechts auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK) entgegen.

2.3. Gewährung von Schutz

Die Kriterien zur Schutzgewährung sollten angehoben werden. So stimmt die Qualifikationsrichtlinie nicht mit allen Schutzstandards der Genfer Flüchtlingskonvention überein. Zum Beispiel ist das Konzept der „bestimmten sozialen Gruppe“ zu restriktiv gefasst. Ausserdem sollten die Regelungen zur „Wegfall-der-Umstände“-Klausel (Art. 1 C (5) GK) den Auslegungsgrundsätzen des UNHCR angepasst werden. Es sollte klargestellt werden, dass der Flüchtlingsstatus nicht widerrufen werden darf, wenn im Herkunftsland allgemeine Gefahren drohen und eine staatliche Schutzunterstellung nicht garantiert ist.

Der Subsidiäre Schutz sollte ausgebaut werden. Vom subsidiären Schutz sollten auch Gefahren erfasst werden, die nicht durch bewaffnete Konflikte hervorgerufen worden sind. Gefahren für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person sollten auch dann zu einem Schutzanspruch führen, wenn diese auf z.B. mangelnde Gesundheitssysteme im Herkunftsland zurückzuführen sind. Ebenso sollte ein Schutzanspruch für Umweltflüchtlinge geschaffen werden.

Im Bereich der Rechte und Leistungen für Schutzberechtigte sollte eine vollständige Angleichung zwischen Flüchtlingen und subsidiär Geschützten erfolgen.

Überaus wichtig halten wir zudem, dass Flüchtlinge und subsidiär Geschützte in den Anwendungsbereich der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen aufgenommen werden – wie es von Ihrer Seite nun vorgeschlagen worden ist.

2.4. Querschnittsaufgaben

Die Erkennung von besonders Schutzbedürftigen und die adäquate Behandlung stellen nach wie vor wichtige Aufgaben dar, die in der deutschen Asylpraxis bei weitem noch nicht zufriedenstellend bewältigt sind.

Notwendig ist eine Bereitstellung öffentlicher Gelder zur Finanzierung von psychosozialen Zentren, damit die Behandlung von Traumatisierten sicher gestellt werden kann.

Für die Anhörung im Asylverfahren müssen die Asylbehörden Personal ausbilden, das professionell im Umgang mit besonders Schutzbedürftigen geschult wird. Hierzu bedarf es einheitlicher Standards.

Außerdem ist eine Verfahrensregelung notwendig, die besonders Schutzbedürftigen das Recht gibt, ihr Asylverfahren so lange auszusetzen, bis sie sich körperlich und psychisch in der Lagen fühlen, ein Asylverfahren unbeschadet durchzuführen. Notwendig wäre eine Regelung, nach der abgelehnte Asylbewerber einen neuen Asylantrag stellen dürfen, wenn sie aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit nicht in der Lage waren, ihre Asylgründe im ersten Asylverfahren substantiiert vorzutragen. Sie müssen das Recht auf eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand erhalten.

Eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder Haftanstalten ist für besonders Schutzbedürftige nicht akzeptabel. Sie müssen ein Recht auf eine Privatwohnung erhalten. Ebenso sollten sie einen Anspruch auf besondere Unterstützungsleistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt erhalten.

Zu 4. Geteilte Verantwortung

Das Dublin II-System muss aus Sicht von PRO ASYL revidiert werden. Es wäre wünschenswert, einen völlig anderen Solidaritätsmechanismus bei der Flüchtlingsaufnahme zu schaffen. Derjenige Staat sollte für ein Asylverfahren zuständig sein, in dem Asylsuchende ihren Antrag stellen. Wenn Asylsuchende aus humanitären, familiären, sprachlichen und kulturellen Gründen in einem anderen Mitgliedstaat ihr Schutzgesuch stellen möchten, sollte dieser das Asylverfahren durchführen. Anstatt europaweit Schutzsuchende zwangsweise hin und her zu schieben, sollten entstehende Konflikte durch die Einräumung von Visumfreiheiten in Staaten außerhalb des Dublin-Geltungsbereiches zu schlichten, einsetzen. Außerdem ist eine einheitliche Linie bei der Familienzusammenführung sowie die Einführung eines erweiterten Familienbegriffs notwendig. Angesichts der weiterhin divergierenden sozialen Aufnahmebedingungen muss die humanitäre Klausel der Verordnung konsistent bzw. überhaupt zur Anwendung kommen. Überstellungen von Traumatisierten und Folteropfern in EU-Staaten, in denen es keine ausreichenden Behandlungsmöglichkeiten gibt, müssen unterbunden werden. Asylsuchende brauchen außerdem eine effektive Möglichkeit, gegen eine Überstellung nach dem Dublin II-System Rechtsschutz einzulegen.

Vom Selbsteintrittsrecht sollte automatisch bei der Prüfung von Asylanträgen traumatisierter Flüchtlinge Gebrauch gemacht werden, für die eine Dublin II-Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat die Situation verschlimmern würde und/oder wo der Zugang zur medizinischen Versorgung nicht gewährleistet ist.

Zu 5. Externe Dimension

Es ist aus Sicht des Flüchtlingsschutzes nicht hinnehmbar, wenn unter dem Stichwort „externe Dimension“ vor allem die Abwehr von Flüchtlingen verfolgt wird. Eine Kooperation mit Staaten wie Libyen oder Marokko, die dazu führt, dass Flüchtlinge in diesen Staaten inhaftiert oder aus diesen Staaten in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben werden, ist

inakzeptabel. Diese Strategie dient dazu, zu verhindern, dass Schutzbedürftige das Gebiet der EU erreichen. Solche Konzepte sollten aufgegeben werden.

Stattdessen brauchen wir neue Konzepte, wie Flüchtlingen der Zugang in die EU ermöglicht werden kann. Resettlement Programme können hierbei eine wichtige Rolle spielen. Es wäre sehr wünschenswert, wenn in Situationen wie sie dieses Jahr die Nachbarstaaten des Irak erlebt haben, sich die EU bereit erklären würde, in nennenswerter Zahl Flüchtlinge aufzunehmen und in der EU „wiederanzusiedeln“.

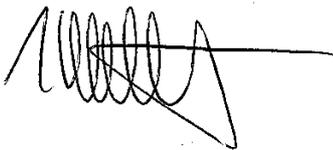
Darüber hinaus muss es aber auch spontan fliehenden Flüchtlingen möglich bleiben, in die EU zu gelangen. Die äußerst restriktive Visa-Praxis der EU muss einer Überprüfung unterzogen werden, da sie verhindert, dass gerade schutzbedürftige Flüchtlinge eine Möglichkeit haben, in die EU einzureisen.

Statt einer stärkeren Bewachung der EU-Außengrenzen muss ein Seenotrettungsdienst eingerichtet werden. Die Ansätze, die mit FRONTEX verfolgt werden, gehen in die falsche Richtung. Ziel muss sein, die Menschen, die vor den Toren Europas in Seenot geraten, vor dem Ertrinken zu retten. Sie müssen sodann in die EU gebracht werden, damit in der EU geprüft werden kann, ob sie als Flüchtlinge oder subsidiäre Schutzberechtigte des Schutzes bedürfen.

Das zukünftige Gemeinsame Europäische Asylsystem sollte den Schutzgedanken in den Mittelpunkt aller Überlegungen stellen. Die EU sollte für andere Staaten ein Vorbild werden und sich durch einen großzügigen Umgang mit Schutz suchenden Menschen auszeichnen. Eine engherzige Abschottung gegenüber Flüchtlingen ist einer den Menschenrechten verpflichteten EU nicht würdig.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Hinweisen und Vorschlägen für die Entwicklung einer künftigen europäischen Asylpolitik weiter geholfen zu haben.

Mit freundlichen Grüßen



Günter Burkhardt
Geschäftsführer

gez. Marei Pelzer
Referentin