Berlin, 28.09.2016

POSITIONSPAPIER VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUR GEPLANTEN REFORM DER DUBLIN-VERORDNUNG (DUBLIN-IV, COM(2016) 270 VOM 4. MAI 2016)

AMNESTY INTERNATIONAL

ZUSAMMENFASSUNG

Am 4. Mai 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der sogenannten Dublin-Verordnung (dann Dublin-IV)[1] vorgelegt, die die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für Asylverfahren festlegt. Dieser Vorschlag ist Teil einer Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Amnesty International ist angesichts des Dublin-IV-Entwurfes äußerst besorgt. Die vorgeschlagenen Regelungen zielen darauf, die Praxis der EU-Türkei-Vereinbarung zu kodifizieren. Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, in sogenannten Zulässigkeitsverfahren zu prüfen, ob ein außereuropäischer „sicherer Drittstaat" oder „erster Asylstaat" für den/die Asylsuchende/n zuständig ist. Diese Konzepte bergen in ihrer Anwendung die Gefahr, dass die asylrechtliche und menschenrechtliche Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in dem entsprechenden Drittstaat nicht ausreichend berücksichtigt wird und die Betroffenen in einen Drittstaat zurückgeführt werden, der ihnen keinen adäquaten Schutz gewährt. In Bezug auf „außereuropäische Staaten" hat Amnesty International bereits dokumentiert, dass die Türkei für Flüchtlinge kein „sicherer Drittstaat" ist.[2]

Neben dieser höchst problematischen angestrebten Externalisierung des Flüchtlingsschutzes löst die vorgeschlagene Dublin-IV-Verordnung das Problem der ungleich verteilten Belastung bei der Flüchtlingsaufnahme nicht. Zwar stellt der Entwurf selbst fest, dass das gegenwärtige Dublin-System keine „langfristig tragfähige Aufteilung der Verantwortung" für Asylsuchende innerhalb der EU gewährleisten kann, doch wesentliche Änderungen haben nicht stattgefunden: die Verantwortung für faire und wirksame Asylverfahren bleibt hauptsächlich bei den Ländern an den EU-Außengrenzen. Durch den Wegfall von Fristen und durch die Einschränkung der Ermessensklausel wird dieser Effekt durch die Vorschläge sogar noch verstärkt. In der Praxis führt die Überforderung der Staaten zu Menschenrechtsverletzungen an Schutzsuchenden, indem ihnen keine fairen Asylverfahren und keine menschenwürdigen Aufnahmebedingungen geboten werden.[3]

Amnesty International begrüßt gewisse Aspekte des Dublin-IV-Vorschlags, insbesondere die Ausweitung des Begriffs „Familienangehörige" im Rahmen der innereuropäischen Familienzusammenführung. Doch werden die Verbesserungen geringe Wirkung entfalten, wenn den meisten Menschen der Zugang zu Asyl in der EU verwehrt wird.

Amnesty International fordert grundsätzlich, dass die EU-Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass in ihrem Hoheitsgebiet bzw. unter ihrer Zuständigkeit das Recht aller Menschen, Asyl zu suchen und zu genießen, garantiert wird. Dies muss auch an ihren Landesgrenzen gelten und ungeachtet dessen, wie die Asylsuchenden in das jeweilige Hoheitsgebiet gelangt sind. Um die Aufnahme von Flüchtlingen fairer zu gestalten und um ihren Bedürfnissen entgegen zu kommen, sollte nach der Zusprechung eines Schutzstatus Freizügigkeit innerhalb der EU gewährt werden.

---

[1] Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, in deutscher Fassung Drucksache 390/16.

[2] Amnesty International, No Safe Refuge: Asylum-seekers and Refugees denied effective protection in Turkey, 03.06.2016, Index Nr: EUR 44/3825/2016.

[3] Vgl. Auswirkung der Überforderung von Griechenland auf Menschenrechte von Flüchtlinge: Amnesty International, Greece: Trapped in Greece: an avoidable refugee crisis, Index number: EUR 25/3778/2016 vom 18 April 2016, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/3778/2016/en/.

Im Folgenden werden die für Amnesty International relevanten Änderungsvorschläge dargestellt und kommentiert.

ZULÄSSIGKEITSVERFAHREN UND BESCHLEUNIGTE VERFAHREN (ART. 3 ABS. 3)

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass bereits vor der Frage nach der Zuständigkeit eines EU-Mitgliedstaates geprüft wird, ob der Antrag zulässig ist oder nicht. Wenn der/die Asylsuchende aus einem „ersten Asylstaat" oder „sicheren Drittstaat" kommt, ist der Asylantrag unzulässig. Anträge von Asylsuchenden, die aus einem „sicheren Herkunftsstaat" kommen oder eine Gefahr für die Sicherheit darstellen, sind in einem ebenfalls dem Dublin-Zuständigkeitsverfahren vorgeschalteten beschleunigten Verfahren zu prüfen.[4]

ERSTER ASYLSTAAT

Als „erster Asylstaat" wird ein Land bezeichnet, indem ein/e Asylsuchende/r bereits einen Schutzstatus bekommen hat und dann auf diesen Status verwiesen wird (geregelt in Art. 35 der bestehenden Asylverfahrensrichtlinie bzw. Art. 44 der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung). Der oder die Antragstellende muss die Gelegenheit haben, die Vermutung des „ersten Asylstaates" in seinem oder ihrem individuellen Fall zu widerlegen.

SICHERER DRITTSTAAT

Beim „sicheren Drittstaat" wird der/die Asylsuchende darauf verwiesen, dass er/sie in diesem Staat bereits hätte Asyl suchen können, z.B. weil er/sie den Staat auf dem Weg nach Europa durchquert hat (geregelt in Art. 38 der bestehenden Asylverfahrensrichtlinie bzw. Art. 45 der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung). Der oder die Antragstellende muss die Gelegenheit haben, die Vermutung des „sicheren Drittstaates" in seinem oder ihrem individuellen Fall zu widerlegen.

Die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung sieht in ihrem Art. 46 erstmals eine gemeinsame europäische Liste „sicherer Drittstaaten" vor.

SICHERER HERKUNFTSSTAAT

Bei einem „sicheren Herkunftsland" wird per Gesetz davon ausgegangen, dass es in diesem Land keine Verfolgung gibt und dessen Staatsangehörige folglich keinen Anspruch auf Asyl haben (geregelt in Art. 36 der bestehenden Asylverfahrensrichtlinie bzw. Art. 47 der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung). Der oder die Antragstellende muss die Gelegenheit haben, diese Vermutung für den persönlichen Fall zu widerlegen.

Die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung sieht in ihrem Art. 48 erstmals eine gemeinsame europäische Liste „sicherer Herkunftsstaaten" vor.

Die Parallelen zu der EU-Türkei-Vereinbarung sind offensichtlich: bereits jetzt prüft Griechenland vor dem eigentlichen Asylverfahren, ob für die antragstellende Person die Türkei ein „sicherer Drittstaat" oder ein „erster Asylstaat" ist.

[4] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 17; Art. 3 Abs. 3.

Amnesty International kritisiert die vorgesehene Prüfung von „sicheren Drittstaaten“, „ersten Asylstaaten“ und „sicheren Herkunftsstaaten“, da diese den Zugang zu einem fairen, effizienten und individuellen Asylverfahren massiv behindern könnten. Asylsuchende würden durch die Konzepte möglicherweise mit einer unzumutbaren Vermutung der Unzulässigkeit ihres Antrags konfrontiert werden, die sie zunächst entkräften müssen. Solche Regelvermutungen bergen die Gefahr von direktem oder indirektem Refoulement (Abschiebung in einen Herkunftsstaat, in dem Verfolgung oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen oder Abschiebung in einen Drittstaat, der wiederrum in das Herkunftsland abschiebt). Ferner lehnt Amnesty International die vorgesehene Prüfung von „sicheren Drittstaaten“ und „ersten Asylstaaten“ ab, wenn nicht gewährleistet ist, dass Asylsuchende adäquaten Schutz[5] im Zielstaat genießen.

Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ bereits grundsätzlich ab, da dieses nicht mit dem Menschenrecht auf ein faires und individuelles Asylverfahren in Einklang zu bringen ist. Zudem führt es zu Diskriminierung von Asylsuchenden auf der Grundlage ihrer Staatszugehörigkeit. Deswegen kritisiert Amnesty International auch die Pläne der Europäischen Kommission, mit einer neuen Asylverfahrensverordnung eine gemeinsame europäische Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ einzuführen.

Die Pflicht zur Prüfung der möglichen Unzulässigkeit eines Antrags auf der Grundlage, dass der Antragsteller aus einem „sicheren Drittstaat“ oder „ersten Asylstaat“ kommt, genießt Vorrang gegenüber allen Regeln zur Verantwortlichkeit für Anträge. Somit hätte diese Pflicht auch Vorrang gegenüber der Verpflichtung, Familienangehörige zusammenzuführen. Dies untergräbt die vorgeschlagene Ausweitung des Begriffs der „Familienangehörigen“ und verstößt gegen das Recht auf Familienleben, wie es in Art. 7 der EU-Grundrechtecharta und Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgeschrieben ist. Das Recht auf Einheit der Familie muss geschützt werden und darf nicht den Verfahren zur Feststellung einer möglichen Unzulässigkeit oder beschleunigten Verfahren geopfert werden.

Amnesty International fordert die EU-Kommission dazu auf, von einer verpflichtenden Zulässigkeitsprüfung abzusehen sowie auch grundsätzlich das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ aufzugeben.

ERMESSENSKLAUSELN UND FRISTEN (ART. 15, 19, 26 UND 30)

„[D]er Vorschlag [sieht] vor, dass die Zuständigkeit im Asylbereich auch weiterhin mit der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz der Außengrenzen verknüpft wird.“[6] Dies bedeutet, dass weiterhin primär die Länder mit einer EU-Außengrenzen wie Italien und Griechenland für die Asylverfahren zuständig sind.

Die negativen Auswirkungen dieses Kriteriums werden noch dadurch verstärkt, dass in dem Vorschlag die bisher bestehende Klausel, der zufolge die Zuständigkeit zwölf Monate nach der irregulären Einreise

[5] Zum Umfang eines adäquaten Schutzes siehe Amnesty International, Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey, Index number: EUR 44/3825/2016 vom 3. Juni 2016, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en/.
[6] Begründung, S. 16, Abschnitt 5 .

endet, gestrichen wurde.[7] Außerdem werden die Fristen gestrichen, innerhalb derer nach der Dublin-III-Verordnung die Mitgliedstaaten das Wiederaufnahmegesuch an den Ersteinreisestaat stellen mussten.[8] Zudem verfällt die Zuständigkeit des Ersteinreisestaates nicht, wenn der die Überstellung ersuchende Staat die Frist zur Überstellung nicht einhält.[9] Hiermit wird im Grundsatz erreicht, dass die Länder an den EU-Außengrenzen die permanente Verantwortung tragen. Für viele Asylsuchende könnte die Abschaffung dieses Übergangs der Verantwortung zu unerträglichen Situationen führen: auch wenn ihre Rücküberstellung aus Gründen wie systematischen Mängeln im eigentlich zuständigen Mitgliedstaat nicht möglich ist, geht die Verantwortung trotzdem nicht auf den Mitgliedstaat ihres aktuellen Aufenthalts über. Dadurch würden die Betroffenen in ständiger Unsicherheit und ohne ein abgeschlossenes Asylverfahren leben. Zudem werden ihnen die materiellen Leistungen gekürzt (siehe Sanktionierung von Sekundärmigration).

Bislang kann jeder Mitgliedstaat gemäß der Ermessensklausel des Artikels 17(1) der Dublin-III-Verordnung aus „humanitären Gründen, die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben“ die Zuständigkeit für einen Asylsuchenden übernehmen.

Laut des Verordnungsvorschlags soll die Ermessensklausel künftig nur noch „aus humanitären Gründen im Zusammenhang mit der erweiterten Familie“ angewendet werden können, und nur solange kein Mitgliedstaat als zuständig bestimmt worden ist.[10] Somit können die Mitgliedstaaten künftig nicht mehr nach Ermessen entscheiden, stillschweigend die Verantwortung zu übernehmen, indem sie Dublin-Verfahren grundsätzlich aussetzen, oder die Überstellung eines Asylsuchenden auch nach der Zuständigkeitsbestimmung doch noch zu widerrufen (beispielsweise aus Gesundheitsgründen und mangelnden medizinischen Behandlungsmöglichkeiten im zuständigen Mitgliedstaat). Es gibt keine verlässlichen statistischen Zahlen zum Gebrauch dieser Klausel, da ihre Anwendung hauptsächlich politischer Natur ist. Im Jahr 2015 hatte beispielsweise Deutschland vorübergehend die Dublin-Verfahren bezüglich syrischer Flüchtlinge ausgesetzt.

Ermessensregelungen haben bisher eine maßgebliche Rolle gespielt, wenn es um den Zugang zu Schutz unter außergewöhnlichen Umständen ging. Mit dem vorliegenden Vorschlag würde diese Möglichkeit stark eingeschränkt werden. Amnesty International weist darauf hin, dass eine gleichmäßigere Verteilung von Asylsuchenden auf die Mitgliedsstaaten erstrebenswert ist, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, die durch inadäquate Unterbringung und Versorgung entstehen. In der Vergangenheit haben solche Rechtsverletzungen vor allem auch in Staaten stattgefunden, die als Staaten der ersten Einreise nach dem Dublinsystem für die Entscheidung einer hohen Anzahl von Asylgesuchen zuständig waren.[11]

Amnesty International fordert eine Beibehaltung der humanitären Ermessensklausel sowie der bisher gültigen Fristen. Die Mitgliedstaaten sollten den bestehenden Spielraum von Dublin-III mehr nutzen, anstatt diesen bei Dublin-IV einzuschränken.

[7] Verordnungsvorschlag, Art. 15.
[8] Verordnungsvorschlag, Art. 26.
[9] Verordnungsvorschlag, Art. 30.
[10] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 21; Art. 19.
[11] Vgl. Amnesty International, Greece: Amnesty International's submission to the Council of Europe Committee of Ministers: M.S.S. V. Belgium and Greece, Application No 30696/09, Index number: EUR 25/4109/2016 vom 25. Mai 2016, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4109/2016/en/.

Positiv zu bewerten ist, dass kürzere Fristen für die verschiedenen Phasen des Dublin-Verfahrens vorgeschlagen werden. Dazu gehört eine Reduzierung der maximalen Zeitspanne, die ein Asylsuchender laut der Verordnung inhaftiert werden kann, während er das Dublin-Verfahren durchläuft.[12]

KORREKTURMECHANISMUS FÜR DIE ZUWEISUNG (ART. 34 FF)

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass auf Grundlage eines Referenzschlüssels jedem Mitgliedstaat ein bestimmter prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der in die EU einreisenden Asylsuchenden zugeordnet wird. Dies basiert auf der Zahl der Asylanträge, für die der Staat zuständig ist, und der Anzahl der Flüchtlinge, die er effektiv im Rahmen von Resettlement-Programmen aufgenommen hat. Der Referenzschlüssel stützt sich auf zwei nicht besonders differenzierte Kriterien: die Bevölkerungsgröße (Gewichtung 50 %) und das Gesamt-BIP (Gewichtung 50 %). Der Korrekturmechanismus für die Zuweisung tritt in Kraft, wenn die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz, für die ein Mitgliedstaat zuständig ist, und die Zahl der tatsächlich neu angesiedelten Personen zusammengenommen 150 % der nach dem Schlüssel ermittelten Referenzzahl für diesen Mitgliedstaat übersteigen. Dies bedeutet folglich, dass alle neuen Anträge, die in einem unverhältnismäßigem Druck ausgesetzten Mitgliedstaat gestellt werden, an solche Mitgliedstaaten weitergegeben werden, in denen die Zahl der Anträge unter der nach dem Schlüssel ermittelten Referenzzahl liegt. Jedoch ist der „unverhältnismäßigem Druck ausgesetzte“ Mitgliedstaat nach wie vor für die Zulässigkeitsprüfung zuständig.[13]

Der Korrekturmechanismus erstreckt sich nicht auf Anträge, die für unzulässig erklärt wurden oder in einem beschleunigten Verfahren bearbeitet werden. Damit entspricht eine beträchtliche Anzahl von Asylsuchenden aller Voraussicht nach nicht den Kriterien des Korrekturmechanismus, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen nur begrenzt entlastet werden.

Der Korrekturmechanismus gelangt erst dann zur Anwendung, wenn die oben ausgeführte Grenze von 150 % überschritten wird. Allerdings sind die betroffenen Staaten aller Wahrscheinlichkeit nach bereits bei 100 % völlig ausgelastet. In der Praxis bedeutet dies, dass zahlreiche Asylsuchende bereits zu diesem Zeitpunkt keinen Zugang zu Unterkünften und anderer angemessener Unterstützung haben und so ihre wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte verletzt werden.[14]

Zudem wird der Korrekturmechanismus dadurch geschwächt, dass ein Mitgliedstaat beschließen kann, sich vorübergehend für einen Zeitraum von zwölf Monaten nicht an dem „Korrekturmechanismus“ zu beteiligen. Die Asylsuchenden, die normalerweise diesem Mitgliedstaat zugeordnet worden wären, werden somit an einen anderen Mitgliedstaat verwiesen. Der Mitgliedstaat, der sich vorübergehend nicht an dem Korrekturmechanismus beteiligt, muss einen „Solidarbeitrag“ von 250.000 EUR pro Antragsteller an die Mitgliedstaaten entrichten, die als für die Prüfung dieser Anträge zuständig bestimmt werden.[15] Mitgliedstaaten, die sich für diesen Weg der finanziellen Entschädigung

[12] Verordnungsvorschlag, Art. 29.
[13] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgründe 32-33.
[14] Vgl. Auswirkung der Überforderung von Griechenland auf Menschenrechte von Flüchtlinge: Amnesty International, Greece: Trapped in Greece: an avoidable refugee crisis, Index number: EUR 25/3778/2016 vom 18 April 2016, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/3778/2016/en/.
[15] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 35; Art. 37 (3).

entscheiden, müssen die entsprechenden Stellen zwar informieren, aber keine Gründe für ihre Entscheidung angeben.

Ein finanzieller Solidarmechanismus – für die vorübergehende Nichtbeteiligung am Umverteilungsprogramm – war bereits im September 2015 im Rahmen der Entscheidung über das Notfall-Umverteilungsprogramm von der Kommission vorgeschlagen und von den Mitgliedstaaten abgelehnt worden.[16] Es ist unwahrscheinlich, dass der „Solidarbeitragsmechanismus“ (mit dem Staaten einen finanziellen Beitrag leisten, statt die zugewiesenen Asylanträge zu bearbeiten) die Beteiligung am „Korrekturmechanismus“ gewährleisten wird, da er nicht als eine Sanktion bei Nichtbeteiligung konzeptioniert ist. Indem Staaten die Möglichkeit haben, sich ihrer Verantwortung für eine steigende Zahl an Asylanträgen gegen Geld zu entziehen, wird der Sinn und Zweck des „Korrekturmechanismus“ untergraben, nämlich die faire Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten.

Der Mangel einer „verpflichtenden“ Beteiligung am Korrekturmechanismus für die Zuweisung bedeutet, dass er in der Praxis wirkungslos bleibt. Erschwerend kommt hinzu, dass Staaten, die sich nicht beteiligen möchten, keine objektiven und berechtigten Gründe vorbringen müssen. Der finanzielle Solidarbeitragsmechanismus ist in der Praxis schwer durchsetzbar und wird nicht zu erhöhten Beiträgen an die am stärksten belasteten Staaten führen.

Das Pflichtverteilungssystem wird durch seine Strenge auch den Bedürfnissen der Asylsuchenden nicht gerecht. Denn viele Aspekte bleiben unberücksichtigt, wie z. B. die individuellen Umstände der jeweiligen Asylsuchenden, ihre speziellen Verbindungen mit einem bestimmten Mitgliedstaat, ihre Schutzbedürftigkeit bzw. besonderen Bedürfnisse sowie die Kapazität des entsprechenden Mitgliedstaates, diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

Amnesty International fordert, dass das Pflichtverteilungssystem neu konzeptioniert wird, wobei folgendes berücksichtigt werden sollte: Berücksichtigung legitimer Interessen von Asylsuchenden, ein früheres Eingreifen durch den Mechanismus sowie eine Berücksichtigung aller in dem Land gestellten Asylanträge.

SANKTIONIERUNG VON SEKUNDÄRMIGRATION (ART. 5)

Asylsuchende werden durch die Dublin-IV-Verordnung dazu verpflichtet, in dem EU-Mitgliedstaat ihren Asylantrag zu stellen, in den sie als erstes eingereist sind beziehungsweise in dem sie bislang einen legalen Aufenthaltsstatus hatten. Zudem werden sie dazu verpflichtet in diesem, für sie zuständigen Mitgliedstaat, zu bleiben.[17]

[16] In der Vorlage vom 9. September über eine Umverteilung von Flüchtlingen aus Italien, Griechenland und Ungarn war der Vorschlag enthalten, bei einer Nichtbeteiligung einen finanziellen Beitrag zum EU-Haushalt in Höhe von 0,002 % des BIP zu leisten. Diese Möglichkeit wurde jedoch nur „ausnahmsweise“ eingeräumt und erforderte die Angabe berechtigter Gründe, die mit den Grundwerten der Union gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union vereinbar sind (siehe COM(2015) 451 final). Derselbe finanzielle Solidarmechanismus fand sich in dem Vorschlag zur Einrichtung eines „Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen“, der nun zurückgezogen werden soll (COM(2015) 450 final).
[17] Verordnungsvorschlag, Art. 4 Abs. 1.

Asylsuchende, die ihren Antrag nicht im Mitgliedstaat der ersten Einreise stellen, werden dahingehend sanktioniert, dass ihr Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren behandelt wird.[18] Hier droht die Gefahr, dass ein Asylantrag nie richtig geprüft und deshalb sogar fälschlich abgelehnt wird, was bei einer Abschiebung zu Verletzung des Non-Refoulement-Gebots führen könnte. Die Sanktionierung für Asylsuchende, die nicht in dem als zuständig bestimmten Mitgliedstaat bleiben, ist der Verlust aller „materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme“ außer der „medizinischen Notversorgung“ bzw. der „unmittelbaren materiellen Bedürfnisse“.[19]

Es fehlt an einer tragfähigen völkerrechtlichen Grundlage dafür, Asylsuchende auf diese scharfe Weise dazu zu zwingen, ihren Asylantrag in einem bestimmten Land zu stellen. Bei der Festlegung des Staates, der für die Prüfung eines Schutzbegehrens zuständig sein soll, müssen mindestens die legitimen Interessen des jeweiligen Schutzsuchenden angemessen berücksichtigt werden.

Verfahrensrechte und das Recht auf angemessene Aufnahmebedingungen sind Menschenrechte. Ihre Verwirklichung darf nicht von der Einhaltung bestimmter EU-rechtlicher Vorschriften abhängig gemacht werden, wie es dieser Vorschlag vorsieht.[20] Asylsuchende und Flüchtlinge reisen aus unterschiedlichen Gründen innerhalb der EU weiter. Dies kann an den qualitativen Unterschieden in den nationalen Asylsystemen und Aufnahmebedingungen, Arbeitsmarktchancen und dem Aufenthaltsort von Familie, Freunden und Netzwerken in anderen Mitgliedstaaten liegen.

Amnesty International fordert, die vorgesehene Sanktionierung, sowohl im Asylverfahren als auch bei den materiellen Leistungen, zu unterlassen.

Statt durch Abschreckung und Sanktionen dafür zu sorgen, dass Schutzberechtigte sich nicht frei bewegen können, sollte ihnen umgehend nach der Gewährung des Schutzstatus Reisefreiheit und ein Aufenthaltsrecht innerhalb der EU in Aussicht gestellt werden, und zwar zu denselben Bedingungen wie für EU-Bürgerinnen und Bürger. Leider würde dieser Vorschlag durch die Reform des GEAS noch weiter in die Ferne rücken, da die Sanktionierung von Weiterwanderung auch bereits anerkannte international Schutzberechtigte betrifft. So soll die 5-Jahres-Frist, nach der anerkannte Flüchtlinge bisher die reguläre europäische Freizügigkeit genießen können, laut Art. 44 der vorgeschlagenen Qualifikationsverordnung jedes Mal erneut anfangen zu laufen, wenn die Person unerlaubterweise in einen anderen EU-Mitgliedstaat gereist ist.

RECHT AUF EINEN WIRKSAMEN RECHTSBEHELF UND RECHTSMITTELVERFAHREN (ART. 28 ABS. 4 UND 5)

Der Vorschlag beschränkt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf darauf, dass geprüft wird, ob die Gefahr besteht, dass gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens, die Rechte des Kindes oder das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verstoßen wird.[21] Gegen eine solche

[18] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 22; Art. 5 Abs. 1.
[19] Man beachte die inkonsistente Terminologieverwendung zwischen Erwägungsgrund 22 („unmittelbare materielle Bedürfnisse“) und Art. 5 Abs. 3 („medizinische Notversorgung“).
[20] Siehe z. B.: Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil in der Rechtssache CIMADE, Abs. 56: der Verlust von „materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme“ würde gegen die EU-Grundrechtecharta verstoßen.
[21] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 24; Art. 28 Abs. 4.

Reduzierung des Prüfumfangs bestehen massive Bedenken. Erst jüngst hat der EuGH festgestellt, dass das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 EU-Grundrechtecharta auch die fehlerfreie Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung umfasst.[22]

Asylsuchende haben zudem nur sieben Tage Zeit, um Rechtsmittel einzulegen. Dies verstößt unter Umständen gegen das in Art. 47 der EU-Grundrechtecharta garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.[23] Andererseits soll laut dem Vorschlag ein Rechtsbehelf nun automatisch aufschiebende Wirkung haben. Gegenwärtig haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum und manche Staaten, wie Deutschland[24], haben ein System eingeführt, in dem die aufschiebende Wirkung extra beantragt werden muss.

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ist ein zentrales Prinzip des EU-Rechts, und angemessene Fristen sind erforderlich, damit dieses Recht auch wahrgenommen werden kann. Ob eine Frist von nur sieben Tagen angemessen ist, ist fraglich. Sie könnte gegen EU-Recht verstoßen.

Zu begrüßen ist die neue Möglichkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine Überstellungsentscheidung in Form einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch ein Gericht in Fällen, in denen keine Überstellungsentscheidung ergeht und der Antragsteller geltend macht, dass sich ein Familienangehöriger rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.[25] Mit dieser Bestimmung wird eine wichtige Lücke geschlossen. Unter der gegenwärtigen Regelung sind Rechtsbehelfe nur dazu vorgesehen, eine Rückführung anzufechten, und nicht dazu, einen Mitgliedstaat dazu zu bringen, Verantwortung für einen Asylantrag zu übernehmen, wenn er vorschriftsmäßig dazu verpflichtet ist. Unter der neuen Rechtsbehelfsregelung könnten beispielsweise Asylsuchende, die in Calais oder Idomeni festsitzen, gegen Frankreich und Griechenland vor Gericht ziehen, um zu erwirken, mit Familienangehörigen vereint zu werden, die sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten.

Amnesty International empfiehlt, dass eine längere Frist als sieben Tage gewährleistet wird und der inhaltliche Umfang des Rechtsbehelfs nicht wie vorgesehen eingeschränkt wird.

DEFINITION VON „FAMILIENANGEHÖRIGEN“ (ART. 2 G))

Amnesty International begrüßt, dass die Definition des Begriffs „Familienangehörige“ auf Geschwister und verwandtschaftliche Beziehungen, die nach Verlassen des Herkunftslandes, aber vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entstanden sind (zum Beispiel in Flüchtlingslagern) ausgeweitet wird.[26] Dies wäre ein wichtiger Schritt, um den Bedürfnissen von Flüchtlingen entgegen zu kommen.

[22] EuGH, Rechtssache C-63/15, *Ghezelbash*, Urteil vom 7. Juni 2016.
[23] Im Fall *Diouf* entschied der Gerichtshof der Europäischen Union, dass eine einzuhaltende Frist von 15 Tagen für das Einlegen von Rechtsmitteln akzeptabel ist. EuGH, Rechtssache C-69/10, Urteil vom 28. Juli 2011, Abs. 67. Eine Studie der Kommission zu Dublin III hat ergeben, dass die Bedeutung einer „angemessenen Frist“ (im aktuellen Dublin-III-Artikel über wirksame Rechtsbehelfe) zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgelegt wird: in Griechenland, Ungarn, Rumänien und der Schweiz bedeutet dies 3-5 Tage, in Italien dagegen 60 Tage.
[24] Vgl. § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung.
[25] Verordnungsvorschlag, Art. 28 Abs. 5.
[26] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 19; Art. Abs. 2 g).

Jedoch würde diese Verbesserung von der Priorität der Zulässigkeitsverfahren über die Dublin-Verteilung unterlaufen werden.

UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE (ART. 8 ABS. 2 UND 4, ART. 10 ABS. 5)

Der Vorschlag enthält eine Verpflichtung zur Würdigung des Kindeswohls durch entsprechend qualifiziertes Personal in allen Fällen, die die Überstellung eines Minderjährigen betreffen. Die Bestellung eines Vormundes muss dabei laut Vorschlag aber nur im nach Dublin-IV zuständigen Staat erfolgen. Um unbegleitete Minderjährige von einer Sekundärmigration abzuhalten, soll laut Verordnungsvorschlag der zuständige Mitgliedstaat derjenige sein, in dem der unbegleitete Minderjährige erstmals seinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, sofern nicht nachgewiesen wird, dass dies dem Kindeswohl zuwiderlaufen würde.[27]

Dies steht im Widerspruch zu einem grundlegenden Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), der auf Art. 24 der EU-Grundrechtecharta entschieden hat, dass unbegleitete Minderjährige als besonders gefährdete Personengruppe zu identifiziert sind, bei denen sich die Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates nicht länger als unbedingt nötig hinziehen sollten. Deshalb sollten laut EuGH unbegleitete Minderjährige das Asylverfahren grundsätzlich in dem Mitgliedstaat durchlaufen, in dem sie sich zu dem Zeitpunkt aufhalten, es sei denn, das Kindeswohl gebietet eine Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat (z. B. zum Aufenthaltsort von Familienangehörigen).[28]

Die Berücksichtigung des Kindeswohls, welches gemäß Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention und Art. 24 der EU-Grundrechtecharte immer zu berücksichtigen ist, ist durch die Gestaltung der Dublin-IV-Regeln nicht konsequent gewährleistet. Zum Beispiel ist der überstellende Staat nicht dazu verpflichtet, dem unbegleiteten Minderjährigen einen Vormund zu bestellen. Auch aufgrund der neuen, sehr kurzen, Fristen ist unklar, wie im Rahmen der Dublin-Überstellung das Kindeswohl gewährleistet werden soll. Unter dem Aspekt des Kindeswohl ist auch die Regelung kritisch zu sehen, dass der aufnehmende Mitgliedstaat einer Überstellung nicht mehr zustimmen muss, sondern nur über die anstehende Überstellung informiert wird.[29]

Amnesty International fordert, dass die bestehenden Regelungen beibehalten werden, da sie dem Kindeswohl am besten entsprechen.

[27] Verordnungsvorschlag, Erwägungsgrund 20; Art. 8. Abs. 2, Abs. 4, Art. 10 Abs. 5. Diese Bestimmung bezieht sich auf die entsprechenden Artikel der Asylverfahrensrichtlinie und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen, die für die Überstellung unbegleiteter Minderjähriger gewisse Voraussetzungen festlegen, so zum Beispiel die umgehende Bestellung eines Vertreters, den Zugang zum Bildungssystem, usw.
[28] EuGH, Rechtssache C-648/11, *MA und andere,* Urteil vom 6. Juni 2013.
[29] Verordnungsvorschlag, Art. 26 Abs. 3.

FAZIT

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Dublin-Verordnung wird die bestehenden Probleme von Dublin-III noch zementieren: Die Verantwortung für die Asylverfahren sowie für die Aufnahme von Flüchtlingen werden einigen wenigen Staaten zugeschoben. Die restlichen EU-Mitgliedsstaaten könnten nach Dublin-IV in den meisten Fällen noch nicht einmal die Verantwortung übernehmen, selbst wenn sie wollten – solche Ausnahmeregelungen sind nach Dublin-IV nur noch für Familienangehörige zulässig. Der in Dublin-IV vorgesehene Korrekturmechanismus greift dabei viel zu kurz und zu spät, um die sich durch die Dublin-IV Vorschläge noch verschärfende Belastung nur weniger Staaten zu korrigieren.

Besonders kritisch bewertet Amnesty International den Versuch der EU-Kommission, das in der EU-Türkei Vereinbarung vorgesehene Zulässigkeitsverfahren nun verpflichtend europaweit einzuführen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass möglichst viele Schutzsuchende von den Nachbarstaaten Europas und nicht von den EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollten. Das ist aus verschiedenen Gründen höchst bedenklich. Zum einen erfüllen viele Nachbarstaaten Europas nicht die hohen Anforderungen, um als „sichere Drittstaaten“ gelten zu können. Dies hat Amnesty International für die Türkei bereits dokumentiert.[30] In Libyen sind Flüchtlinge sogar willkürlichen Inhaftierungen, Misshandlungen und Folter ausgesetzt.[31] Zum anderen unterläuft eine solche Politik dem Grundsatz der Verantwortungsteilung wie in der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen ist. Bereits jetzt werden 86% der weltweiten Flüchtlinge von sogenannten Entwicklungsländern aufgenommen.[32] Europa steht also weiterhin in der eindeutigen Verpflichtung selbst Flüchtlinge aufzunehmen und darf diese Verantwortung nicht auslagern.

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sollte dazu genutzt werden, die Aufnahme von Flüchtlingen tatsächlich solidarisch und damit auch für die Betroffenen menschenrechtskonform zu gestalten. Dafür ist es erforderlich, dass alle EU-Mitgliedstaaten sich an dieser Aufgabe beteiligen und sie nicht nur einigen wenigen Staaten zugeschoben wird. Die Gewährung der Freizügigkeit nach der Erteilung eines Schutzstatus wäre dafür ein wichtiger Schritt, der auch den Bedürfnissen der Betroffenen entgegen kommt. Kernaspekt einer europäischen Flüchtlingspolitik sollte auch der Ausbau sicherer und legaler Zugangswege sein. Diese ermöglichen es von Anfang an, die Aufnahme von Flüchtlingen besser zu organisieren und unnötiges Leid auf der Flucht zu verringern.

[30] Amnesty International, Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey, Index number: EUR 44/3825/2016 vom 3. Juni 2016, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en/.
[31] Amnesty International, Refugees and migrants fleeing sexual violence, abuse and exploitation in Libya vom 1. Juli 2016, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/07/refugees-and-migrants-fleeing-sexual-violence-abuse-and-exploitation-in-libya/.
[32] UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2015, S. 2.