

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 22. Januar 2020

Gegen Haft und Entrechtung schutzsuchender Menschen

Zu den Überlegungen des Bundesministeriums des Innern für eine »Neuausrichtung« des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Mit ihrer Agenda für Europa hat die neue Präsidentin der Europäischen Kommission, Frau von der Leyen, angekündigt, einen »New Pact on Migration and Asylum« u.a. zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorstellen zu wollen. Dieser wird im Frühjahr 2020 erwartet. Grundlage dieses Vorstoßes könnte ein Papier des deutschen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom 14. November 2019 sein. Die im November 2019 bekannt gewordenen Vorschläge sehen kurz zusammen gefasst ein Grenzverfahren mit Inhaftierung vor. Nur bei positiver Vorprüfung erfolgt die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens in die Europäische Union (EU). Diese Asylsuchenden werden nach einem Schlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt. Die Asylanträge jener Asylsuchenden, die die Vorprüfung nicht bestehen, werden im Grenzverfahren abschließend entschieden und sollen bei Ablehnung von dort zurückgeführt werden.

Die bekannt gewordenen Überlegungen sind gerade nicht geeignet, um die vom BMI selbst gesteckten Ziele zu erreichen, nämlich ein System zu schaffen welches »*humanitären Standards genügt*«, »*in der Praxis funktioniert*« und welches die »*Überlastungen einzelner Mitgliedstaaten und die Bildung von menschenunwürdigen Lagern vermeidet*«. **Stattdessen ist absehbar, dass es genau zu der Überlastung und den Lagern kommen wird – mit dramatischen Auswirkungen für die Schutzsuchenden. Der Vorschlag ist ein systematisch angelegter Angriff auf den Zugang zum individuellen Asylrecht in der gesamten EU und auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.** Dies zeigt die folgende menschenrechtliche Analyse des Vorschlags des BMI, die zunächst die Problematik der Haft und der verpflichtenden Vorprüfung an der Außengrenze darstellt, dann die Frage nach dem Rechtsschutz stellt und zum Schluss das Zwangssystem der Umverteilung hinterfragt.

Angesichts des wachsenden Rechtspopulismus in der EU, welcher bereits das Handeln mancher Regierungen bestimmt, besteht die Gefahr, dass zum aktuellen Zeitpunkt eine Reform des GEAS zum Abbau menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards führen würde. Vor diesem Hintergrund hat PRO ASYL mit zahlreichen anderen Organisationen im **Berliner Aktionsplan** vom 25. November 2019 gefordert, dass die Kommission als Hüterin der EU-Verträge, das bedingungslose Recht auf ein individuelles, faires und gründliches Asylverfahren in der EU und die Einhaltung dieser Verpflichtung durch alle staatlichen Ebenen in der EU durchsetzt. Ebenso muss Art. 78 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) wieder mehr Geltung verschafft werden: Dieser bindet alle Akteure an

die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und andere Menschenrechtsinstrumente. Ein Neuanfang in der europäischen Asylpolitik bedeutet in erster Linie die Rückkehr zu Recht, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung von Völkerrecht an Europas Grenzen.¹ Da es in absehbarer Zeit keine neue Asylzuständigkeitsregelung geben wird, müssen in der Zwischenzeit die humanitären Spielräume der Dublin-III-Verordnung genutzt werden.

Das in der Dublin-III-Verordnung verbriefte Recht auf Familienzusammenführung muss uneingeschränkt gewährleistet werden. Darüber hinaus eröffnet die Verordnung die Möglichkeit, einen erweiterten Familienbegriff zu Grunde zu legen. Bestehendes Recht bietet zum Beispiel auch die Möglichkeit, humanitäre Aufnahmen von Bootsflüchtlingskindern oder von Flüchtlingskindern aus Griechenland etc. zu realisieren.

HAFT UND VERPFLICHTENDE VORPRÜFUNG VON ASYLANTRÄGEN AN DER AUßENGRENZE

Kernelement des Vorschlags des BMI ist die verpflichtende Vorprüfung von Asylanträgen unter Haftbedingungen an der Außengrenze der EU. Dem Vorschlag des BMI ist zu entnehmen, dass folgende Punkte an den Grenzen noch vor der Einreise geprüft werden sollen:

- Eurodac-Registrierung
- Sicherheitsüberprüfung
- Vorprüfung: »**Offensichtlich unzulässige oder unbegründete Anträge sollten unmittelbar an der Außengrenze abgelehnt werden. In diesen Fällen darf keine Einreise in die EU erfolgen. [...] Insbesondere ist darüber nachzudenken, ob bei Einreisen aus sicheren Drittstaaten sowie bei widersprüchlichen oder falschen Angaben die Einreise verweigert werden sollte.**«

Um diese Vorprüfung durchzusetzen, soll diese mit »*freiheitseinschränkende Maßnahmen*« gesichert werden. Laut dem BMI dürfen Asylsuchende keinen Vorteil daraus ziehen, nicht direkt an der Außengrenze ihren Asylantrag gestellt zu haben. Deswegen soll das gleiche Verfahren wie an den Außengrenzen durchgeführt werden, wenn sie nach einer irregulären Einreise z. B. in Deutschland ihren Antrag stellen. Das bedeutet in dieser Logik neben der Vorprüfung auch Inhaftierung.

Die Prüfung von »sicheren Drittstaaten« oder eine »Prima-facie-Prüfung« der Fluchtgründe sind in der Praxis so umfassend und umfangreich, dass große Lager und lange Haftzeiten unvermeidbar sind. Je mehr in einem Grenzverfahren geprüft werden soll, desto länger werden die Verfahren dauern und desto voller werden die vorgesehenen Haftzentren. Die Wiederholung bzw. Verstetigung der katastrophalen Zustände der griechischen Flüchtlingslager auf den ägäischen Inseln ist zu befürchten.

Die Überlegungen des BMI scheinen zwar mit der Abkehr vom Prinzip des Ersteinreisestaats und dem Vorschlag eines Verteilungsschlüssels (»*fair share*«) einen Paradigmenwechseln im Vergleich zum heutigen System vorzusehen. Doch durch die Grenzverfahren und die Haftlager würde die Hauptverantwortung bei den gleichen Staaten liegen wie bisher. Selbst bei Unterstützung durch die EU bei den Verfahren müssen diese sowohl die Unterbringung in großen Lagern organisieren, als auch ein auf Abertausende Klageverfahren vorbereitetes Justizsystem unterhalten. Außerdem

¹ Berliner Aktionsplan für eine neue europäische Flüchtlingspolitik, November 2019, <https://bit.ly/2FTJn4t>.

müssten sich die europäischen Grenzstaaten um die Abschiebungen, von denen in der Vorprüfung abgelehnten und folglich nicht verteilten Personen, kümmern. Hier ist nicht erkenntlich, warum die bisherigen Schwierigkeiten bei Abschiebungen sich auflösen sollten.

Pauschale und massenhafte Inhaftierungen

Die Überlegungen zu Grenzverfahren oder Vorprüfungen sind, so das BMI, nur mit freiheitsentziehenden Maßnahmen – sprich Inhaftierung – umsetzbar.

Art. 31 GFK schreibt vor, dass Flüchtlinge nicht wegen der illegalen Einreise bestraft werden dürfen. **Flucht ist kein Verbrechen! Eine Inhaftierung ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte eines Menschen.** Die Freiheit der Person ist als grundlegendes Menschenrecht nach Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 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. Zudem muss eine Inhaftierung zeitlich beschränkt sein und muss bezüglich der Dauer und der Umstände vor Gericht überprüfbar sein (vgl. z. B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Amuur v. Frankreich, Khlaifia und andere v. Italien). **Eine pauschale Inhaftierung aller Asylsuchenden nach der Einreise in die EU ist unverhältnismäßig.**

Zudem ist absehbar, dass im Falle einer Ablehnung die Personen direkt in Abschiebungshaft genommen werden würden. Das Ergebnis: **Monatelange Haft an der Grenze.**²

Bislang ist noch nicht einmal eine Einschränkung bezüglich Minderjähriger und anderer besonders schutzbedürftiger Personen vorgesehen. Der UN-Kinderrechtsausschuss sagt klar: **Minderjährige dürfen unter keinen Umständen aufgrund einer illegalen Einreise in Haft genommen werden.** Dies ist nie

Praxisbeispiel: Katastrophe Moria

Das Flüchtlingslager Moria auf Lesbos ist für 3.000 Menschen ausgelegt. Anfang 2020 befinden sich dort 18.806 Geflüchtete; die Kapazitäten sind um ein Vielfaches überschritten. Entsprechend katastrophal sind die Zustände. In den Olivenhainen um Moria hausen laut UNHCR 14.000 Menschen. Bei teils 200 Menschen pro Toilette sind die hygienischen Umstände miserabel. Auch die medizinische Versorgung ist katastrophal. Ärzte ohne Grenzen schlägt immer wieder Alarm – auch was die Situation der vielen Kinder im Lager angeht, die psychologisch schwer belastet werden. Seit dem EU-Türkei Deal von 2016 (s.u.) wächst die Zahl der perspektivlos Festsitzenden stetig an, das Festhalten der Menschen auf den Inseln ist ein Teil des Deals.

² Siehe diesbezüglich auch die Kommentierung von ECRE zu den Vorschlägen der Kommission zur neuen Rückführungsrichtlinie, ECRE Comments on the Commission Proposal For a Recast Return Directive, November 2018, <https://bit.ly/2R7TCse>; der Rat hat die Frage der Grenzverfahren in seiner Position zum Vorschlag für eine Reform der Rückführungsrichtlinie vom Juni 2019 ausgeklammert.

im Sinne des Kindeswohls und verletzt ihr Recht auf bestmögliche Entwicklungschancen, denn selbst eine kurzfristige Inhaftierung kann negative Auswirkungen auf Kinder haben. Entsprechend dürfen auch Familien nicht inhaftiert werden, damit Kinder nicht von ihren Eltern getrennt werden.³

»Sichere Drittstaaten«: Auslagerung des Flüchtlingsschutzes

In der Zulässigkeitsprüfung wird entschieden, ob der Asylantrag überhaupt geprüft und bearbeitet wird. Wenn ein Asylantrag als unzulässig eingestuft wird, z. B. weil die Person angeblich in einem »sicheren Drittstaat« Schutz hätte bekommen können und dahin zurück gebracht werden kann, dann wird der Asylantrag nicht inhaltlich geprüft.

Mit dieser Prüfung lagert die EU den Flüchtlingsschutz an Drittstaaten aus und zieht sich selbst aus der Verantwortung. Dabei befinden sich schon jetzt laut UNHCR 84% der weltweiten Flüchtlinge in Staaten mit niedrigem oder mittlerem Einkommen. Ein solcher Versuch der Verantwortungsabgabe wird auch international von der Staatengemeinschaft wahrgenommen und steht der Verpflichtung zur internationalen Verantwortungsteilung, wie sie im Global Compact for Refugees von 2018 festgehalten wurde, diametral entgegen.

Praxisbeispiel: EU-Türkei Erklärung

Eine solche Auslagerung wird bereits mit der EU-Türkei Erklärung versucht. Einer der Kernaspekte der Erklärung vom 18. März 2016 sind Zulässigkeitsprüfungen, in Folge derer die Türkei in Griechenland als »sicherer Drittstaat« bewertet wird.

Dabei erfüllt die Türkei die Kriterien hierfür nicht: Die Türkei hat die GFK nur mit Einschränkung ratifiziert, theoretisch gegebene Rechte, etwa der Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung und zum Arbeitsmarkt bleiben *de facto* versperrt und die Türkei hält sich nicht an das Refoulement-Verbot, u.a. durch Abschiebungen nach Syrien – wie Amnesty International und Human Rights Watch dokumentiert haben.

Entsprechende Bedenken hatte auch das VG München in einem Eilverfahren, in dem es die Überstellung eines Syrers nach Griechenland stoppte, da von dort wegen einer voraussichtlich fehlerhaften Anwendung der »sicheren Drittstaaten«-Kriterien die Kettenabschiebung in die Türkei drohte (VG München, Beschluss vom 17. Juli 2019, Az. M 11 S 19.50722, M 11 S 19.50759).

Die Anwendung von Zulässigkeitsverfahren führt zu einem Dominoeffekt, bei dem jeder Staat versucht, die angrenzenden Ländern zu »sicheren Drittstaaten« zu erklären. So hat Ungarn Serbien entsprechend eingestuft, trotz Protest von UNHCR. Serbien hält wiederum u.a. Griechenland und die Türkei für »sichere Drittstaaten«. Das führt zu Kettenablehnungen und –abschiebungen, die Schutzbedürftigen Asyl verweigern und die Aufnahme von Flüchtlingen den Nachbarstaaten von Kriegs- und Krisenländern überlässt.

³ Vgl. UN-Kinderrechtsausschuss, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, UN-Doc. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Para. 5 ff.

Zudem kann der Versuch der EU, andere Staaten zur Rücknahme von Flüchtlingen zu bewegen, die Entwicklung des dortigen Flüchtlingsschutzes im Keim ersticken. In nordafrikanischen Staaten wie Tunesien und Marokko gibt es bislang keine nationalen Asylsysteme, UNHCR führt die Flüchtlingsanerkennungen durch. Entsprechend rät UNHCR in seinen Empfehlungen zur kroatischen und deutschen Ratspräsidentschaft von verpflichtenden Zulässigkeitsverfahren ab, da sie rechtlich schwierig umsetzbar sind und **negative Auswirkungen auf die Entwicklung von Asylsystemen in Drittstaaten** haben können.⁴

Im Rahmen der Verhandlungen zum Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung, die aktuell pausieren, haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten im Rat eine Herabsetzung der Kriterien für einen »sicheren Drittstaat« gefordert.⁵ Die Mitgliedstaaten schlugen vor, dass der erforderliche Schutz nur in Teilen des Landes bestehen müsse. Die Kommission vertrat, dass die vollständige Ratifizierung der GFK kein Kriterium mehr sein müsse und dass der alleinige Transit als erforderliche Verbindung zu dem Land ausreiche. **Wenn die Kriterien für einen »sicheren Drittstaat« abgesenkt werden, erhöht sich die Gefahr von völkerrechtswidrigen Abschiebungen von Flüchtlingen in Länder, in denen sie schutzlos sind und von Kettenabschiebungen ins Herkunftsland bedroht sind.**

Vorsortierung an der Grenze

Verpflichtende Vorverfahren an der Grenze verhindern, dass der Antrag von Schutzsuchenden schnell inhaltlich richtig geprüft wird und sie den nötigen Schutz erhalten. Dies gilt auch für eine Prima-facie-Prüfung bei der geprüft wird, ob der Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« (o.u.) abgelehnt werden kann, z. B. weil die Person aus einem vermeintlich »sicheren Herkunftsstaat« kommt. Der Vorschlag des BMI suggeriert, dass eine Feststellung der »offensichtlichen Unbegründetheit« in einer Vorprüfung schnell gehen würde. **Eine Betonung auf die vermeintliche »Offensichtlichkeit« ist irreführend, denn auch für eine o.u.-Ablehnung muss eine umfassende und sorgfältige Anhörung eines jeden einzelnen Asylsuchenden stattfinden.**⁶ In Deutschland rechnet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit einer Zeitersparnis von nur 10 Minuten bei der Bearbeitung der Anträge von Personen aus »sicheren Herkunftsstaaten«.⁷

Griechenland ist ein gutes Beispiel dafür, dass Verfahren oft erheblich länger dauern als geplant: Trotz Unterstützung durch EASO lagen 2018 im Schnitt über sieben Monate zwischen der Registrierung und der erstinstanzlichen Entscheidung – dabei war per Gesetz vorgesehen, dass das

⁴ UNHCR, UNHCR's Recommendations for the Croatian and German Presidencies of the Council of the European Union, 2020, S. 4, <https://bit.ly/373py6M>.

⁵ Vgl. Art. 45 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final; Kompromissvorschläge der Präsidentschaft vom 15. November 2017, Ratsdok. 14098/17, vgl. hierzu Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 12.12.2017, Drucksache 19/244.

⁶ Siehe hierzu auch UNHCR, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion: „Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten einführen“ (BT-Drs 19/8267), 6.12.2019, Ausschussdrs. 19(4)411 D, S. 3.

⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, 26.05.2014, BT-Drs. 18/1528, S. 20.

beschleunigte Grenzverfahren innerhalb von zwei Wochen durchgeführt werden soll und eine erstinstanzliche Entscheidung nach 2 Tagen vorliegen soll.

Praxisbeispiel: Deutsches Flughafenverfahren

Der Vorschlag des BMI ähnelt auffällig dem deutschen Flughafenverfahren (§ 18a AsylG), welches vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) **nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt** wurde. Das Flughafenverfahren ist ein beschleunigtes Verfahren. Wenn das BAMF innerhalb von zwei Tagen den Antrag als »offensichtlich unbegründet« (o.u.) ablehnt, wird der Person die Einreise verweigert. Der/die Betroffene hat nur eine dreitägige Frist, um Eilrechtsschutz zu beantragen, für die Begründung hat die Person weitere vier Tage Zeit. Wenn das BAMF nicht innerhalb von zwei Tagen entschieden hat, so reist die Person ein und das Asylverfahren wird regulär weitergeführt. Ebenso besteht ein Rechtsanspruch auf Einreise, wenn das Gericht nicht innerhalb von 14 Tagen über den Eilantrag entschieden hat.

In seiner Entscheidung zum Flughafenverfahren von 1996 betont das BVerfG das Erfordernis, die Unterbringung auf dem Flughafengelände so zu gestalten, dass nicht nur die Anforderungen an eine menschenwürdige Behandlung gewahrt bleiben, sondern auch, dass möglichen nachteiligen Auswirkungen der Unterbringungssituation auf das Asylverfahren und auf den effektiven Rechtsschutz entgegengewirkt werden kann. Der Zugang der Betroffenen zu den Gerichten muss gewährleistet sein, dafür hält das BVerfG eine **kostenlose unabhängige Rechtsberatung** für notwendig.

Aus der Rechtsprechung des EGMR zum französischen Flughafenverfahren lässt sich zudem ableiten, dass zu kurze Fristen (in dem Fall 48 Stunden) für den Rechtsbehelf und geringe Vorbereitungszeit und -möglichkeiten des Betroffenen eine Verletzung von Art. 3 i.V.m. Art. 13 EMRK darstellen können (vgl. EGMR, I.M. v. Frankreich).

Das deutsche Flughafenverfahren zeigt, dass ein erheblicher Aufwand betrieben werden müsste, um eine Vorprüfung mit o.u.-Ablehnungen an den EU-Außengrenzen rechtsstaatlich und menschenrechtskonform zu gestalten. Insbesondere muss zwingend eine rechtliche Unterstützung für jede Person garantiert werden.

Zudem gibt es **begründete Bedenken bezüglich der Qualität der Entscheidungen in Grenzverfahren und beschleunigten Verfahren** generell. So hat EASO in einem internen Bericht festgestellt, dass 2018 die Anerkennungsquoten in diesen Sonderverfahren mit 11-12% deutlich unter den Anerkennungsquoten in einem regulären Asylverfahren lagen (34%). Dies sollte nicht als Anreiz dafür dienen, mehr Sonderverfahren einzurichten, sondern ist ein Warnsignal bezüglich deren Qualität.⁸

⁸ EASO, Policies and practices regarding border procedures among EU+ countries, 2019, S. 3, <https://bit.ly/38erKbK>.

»KONZENTRIERTER RECHTSSCHUTZ« – ABER KEIN EFFEKTIVER RECHTSBEHELFF?

Es ist dem BMI in seinem Vorschlag ein Anliegen, die Rechtsschutzmöglichkeiten zu konzentrieren und »doppelten Rechtsschutz« zu vermeiden. Gegen die Überlegungen gibt es starke rechtsstaatliche Bedenken.

Wenn eine Person im Vorverfahren abgelehnt wird, soll es nur einmal Rechtsschutz gegen die ablehnende Entscheidung und die Einreiseverweigerung geben. Um rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards zu genügen, muss es einen effektiven Rechtsbehelf geben, im Rahmen dessen die Beschwerde unabhängig und genau geprüft wird. Das bedeutet auch, dass es Vorbereitungszeit und –möglichkeiten sowie rechtliche Unterstützung geben muss (vgl. Ausführungen zum Flughafenverfahren). Das BMI lässt offen, wie dies für Hunderte, wenn nicht Tausende Menschen, inhaftiert in Lagern an abgelegenen Orten gewährleistet werden kann. Griechenland ist wieder einmal Warnung: Ende 2018 waren lediglich drei Rechtsanwält*innen unter dem staatlichen Rechtshilfesystem auf den nordöstlichen Ägäis-Inseln zugegen – eine Zahl, die bei 40.000 Schutzsuchenden (zum Jahreswechsel 2019/2020) eindeutig unzureichend ist.

Der Rechtsschutz gegen die Verteilungsentscheidung soll anscheinend nur im zuständigen Mitgliedstaat gewährt werden, also nicht bevor die Person verteilt wird. Auch im Falle einer Weiterwanderung soll Rechtsschutz gegen die Rückführung nur im zuständigen Mitgliedstaat möglich sein, aber nicht in dem Mitgliedstaat, in dem sich die Person gerade aufhält. **Die Rechtsprechung durch den Gerichtshof der EU (EuGH) und den EGMR ist eindeutig, dass im Fall von drohenden schweren Menschenrechtsverletzungen die Person nach einer Weiterreise nicht in dieses Land zurück überstellt werden darf** (vgl. u.a. EGMR, M.S.S. v. Belgien und Griechenland; EuGH, N.S. u.a.). Auch nach einer Reform ist davon auszugehen, dass es in manchen Mitgliedstaaten weiterhin gravierende Probleme im Asylverfahren und/oder Aufnahmesystem geben wird. Entsprechend **muss Rechtsschutz vor jeder Verteilung und Rückführung gewährleistet werden**. Ansonsten ist dies eine Verletzung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf (Art. 47 EU-Grundrechtecharta, Art. 13 EMRK) i.V.m. dem Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, Art. 3 EMRK).

UMVERTEILUNG – ZWANGSSYSTEM VERHINDERT AKZEPTANZ

Laut dem BMI-Vorschlag *»könnten in gewissem Umfang und soweit praktisch durchführbar Umstände des Einzelfalls [im Rahmen der Umverteilung, Anm. d. Red.] Berücksichtigung finden. Zu denken ist an Familienzugehörigkeiten und Visa, aber auch an Umstände, die im Falle einer Rückführung relevant würden (z.B. Rückführungspartnerschaften der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten).«*

Die Zusammenführung von Familien ist ein Recht und muss immer – unabhängig von Quoten eines »fair share«-Modells – bei der Verteilung garantiert werden. Der Familienbegriff muss weiter als bislang verstanden werden und nicht nur die Kernfamilie umfassen, die noch nicht einmal Geschwister miteinbezieht. Neben Verwandtschaftsverhältnissen sollten integrationsfördernde Aspekte wie kulturelle Kontexte, Sprachkenntnisse, frühere Aufenthalte und ähnliche Aspekte berücksichtigt werden. Eine solche Berücksichtigung wird auch effektiver darin sein, Akzeptanz unter den Betroffenen für das System zu schaffen, als jede noch so scharfe Sanktion.

Drastische Sanktionen anstatt Flexibilität vorgesehen

Der »fair share« zwischen den Mitgliedstaaten wird im Vorschlag des BMI mit drastischen Sanktionen gegenüber den Schutzsuchenden flankiert, sollten sie sich nicht an die Zuteilung halten. Teil dieser Sanktionen ist das **Prinzip der »ewigen Zuständigkeit«**. Anders als im bisherigen Dublin-System soll es keine zeitliche Begrenzung für die Zuständigkeit des Erstaufnahmestaats geben.

Bislang muss der Mitgliedstaat, in dem sich der/die Asylbewerber*in aufhält, innerhalb gewisser Fristen (sechs bzw. 18 Monate) das Dublin-Verfahren durchführen. Ansonsten wird er selbst zuständig für das Asylverfahren. Durch diese Regelungen können auch humanitäre Fälle geregelt werden, die durch das Raster gefallen sind, z. B. wenn jemand krank ist oder bei Familien mit kleinen Kindern. Bei dem künftigen System soll es derartige Regelungen für den Verantwortungsübergang nicht mehr geben, mit der Folge, dass es zu einem dauerhaften Auseinanderfallen von Aufenthaltsort und zuständigem Staat kommen kann. Auch nach Jahren können also die Betroffenen in den zuständigen Staat abgeschoben werden.

Um die Betroffenen zur Einhaltung der Zuständigkeitsregeln zu zwingen, sollen sie **bei Weiterreise keine Sozialleistungen oder Unterkunft** bekommen. Dies ist nicht mit dem deutschen Grundgesetz oder der EU-Grundrechtecharta zu vereinbaren, welche beide in ihrem jeweiligen Art. 1 festhalten: **Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie muss geachtet und geschützt werden.** Sowohl aus der Rechtsprechung des BVerfGs (»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«, 2012 zum Asylbewerberleistungsgesetz) als auch des EuGHs (vgl. z. B. Haqbin) ist deutlich, dass ein kompletter Sozialleistungsausschluss, aufgrund dessen der Person die **Verelendung** droht, gegen die Menschenwürde verstößt. Außerdem kann es auch nicht politisch erwünscht sein, dass Menschen in der **Illegalität** leben, um dem Zwangssystem zu entgehen, und es zu **hohen Obdachlosigkeitszahlen** kommt.

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

Aktuell entscheidet die Dublin-III-Verordnung nicht nur darüber, wo die Person ihre Asylverfahren durchlaufen muss, sondern auch wo sie nach einer Anerkennung leben muss. Erst nach fünf Jahren ist es möglich, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU zu bekommen und damit in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen. Das erhöht den Druck auf die Menschen, das Asylverfahren bereits in dem Mitgliedstaat zu durchlaufen, in dem man z. B. die besten Arbeits- oder Bildungschancen für sich sieht. Diese zeitliche sowie andere Voraussetzungen sollten deutlich abgesenkt werden. **Nach einer Anerkennung sollte Flüchtlingen die volle Personenfreizügigkeit zustehen.**