

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 26.05.2023

Nein zum Abriss des Europäischen Asylrechts – Zum Stand der Verhandlungen

Am 8./9. Juni 2023 soll beim EU-Rat für Inneres und Justiz eine Vorentscheidung über die Zukunft des Flüchtlingsschutzes in Europa fallen. Der aktuell bekannte Verhandlungsstand im Rat ([Statewatch](#), Fassungen Asylverfahrensverordnung (AVVO) vom 17.5.2023 und Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (RAMM) vom 15.05.2023) bestätigen unsere schlimmsten Befürchtungen. Bereits das [Prioritätenpapier der Bundesregierung vom 26. April](#) ist für [mehr als 50 Organisationen der Zivilgesellschaft](#) inakzeptabel.

In jedem Asylverfahren – auch in den diskutierten Grenzverfahren – kann zuallererst entschieden werden, ob ein Asylantrag zulässig ist. Wer über einen angeblich sicheren Drittstaat kommt, wird unabhängig von den Fluchtgründen abgelehnt. Und weil die EU aktuell nicht von funktionierenden Demokratien mit guten Schutzsystemen umgeben ist, werden die Kriterien gesenkt, damit unsichere Staaten für sicher erklärt werden können. Besonders dramatisch ist eine solche Prüfung der Zulässigkeit in den Grenzverfahren, da in diesen Klagemöglichkeiten eingeschränkt sind und rechtliche Unterstützung nicht ausreichend vorhanden sein wird. **So werden Abschiebungen in unsichere Drittstaaten und (Ketten-)Abschiebungen in die Verfolgung ins Herkunftsland möglich.** Ein solcher Zurückzug der EU aus dem internationalen Flüchtlingsschutzsystem würde global schwerwiegende Folgen haben. Schon jetzt werden 80% der weltweiten Flüchtlinge aus den Ländern des globalen Südens aufgenommen – aber warum sollten die noch schützen wenn es selbst die EU nicht tut?

Angesichts der Vorschläge fragt man sich:

- ➔ **Innenpolitisch:** Wurden die Konsequenzen in Deutschland für das Asyl- und Aufnahmesystem durchdacht? Wo und wie führt Deutschland zukünftig Grenzverfahren durch? Was passiert mit der wichtigen Tradition des Kirchenasyls wenn Überstellungsfristen massiv verlängert werden? Wurde die Kompatibilität mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprüft? Die Komplettumstellung des deutschen Asylrechts sowie

die entsprechenden administrativen Änderungen in Verwaltung und bei Gericht werden auch Zeit und Geld kosten.

- ➔ **Europapolitisch:** Ein faires Aufnahmesystem ist nicht in Sicht, entsprechende Erwartungen vor allem der Mittelmeerstaaten werden absehbar enttäuscht. So werden auch die Pushbacks weitergehen und die damit verbundene Erosion des Rechtsstaats in der EU. Auch wird es erstmal bei hohen Fluchtzahlen bleiben, denn die Lage in den Herkunftsländern verbessert sich nicht. Führen solche Scheinlösungen dann nicht zu mehr Aufwind für Rechtspopulist*innen vor der Europawahl?
- ➔ **Außenpolitisch:** Wie wirken sich neue, erkaufte Kooperation mit Drittstaaten zur Flüchtlingsübernahme auf die dortige regionale Stabilität und Menschenrechtssituation aus? Welche Konsequenzen haben die europäischen Pläne für Schutzsysteme außerhalb Europas?

Die Bundesregierung darf dem Abriss des europäischen Asylrechts nicht zustimmen. Stehen bleibt dann eine Rechtsruine ohne Zugang für Schutzbedürftige zu einem effektiven Schutz. **Nun scheint die Bundesregierung aber um jeden Preis zustimmen zu wollen, obwohl noch nicht einmal die zuvor verabredeten minimalen „Prioritäten“ realisiert werden.**

- **Kinder** können in Grenzverfahren kommen und damit de facto inhaftiert werden. Wenn Schutzsuchende die EU-Grenzen unregistriert überschreiten und z.B. in Deutschland ankommen, wäre auch hier die Anwendung von Grenzverfahren aktuell nicht ausgeschlossen.
- Auch für andere vulnerable Menschen gibt es **keine generellen Ausnahmen** vom Grenzverfahren.
- In Europa ankommende Schutzsuchende können in **Drittstaaten** abgeschoben werden, die sie nie zuvor betreten haben – nur minimalste Versorgung muss gewährleistet werden.
- „**Solidaritätsmechanismus**“: Statt der Aufnahme von Flüchtlingen können EU-Staaten schlicht Geld an außereuropäische Drittstaaten zur Flüchtlingsabwehr zahlen. Eine verpflichtende Aufnahme von Schutzsuchenden durch alle EU-Staaten ist nicht vorgesehen.
- Die **Praxis der Pushbacks** wird eher zunehmen, denn die Verantwortung für die Ankommenden Schutzsuchenden bleibt bei den EU-Grenzstaaten.
- Die letzten Dezember noch u.a. von Deutschland gestoppten Vorschläge zur **Instrumentalisierungsverordnung** wenn in der Krisen-Verordnung versteckt. Das heißt, dass der Zugang zu einem Asylverfahren ausgehebelt werden kann und Pushbacks als präventiver Grenzschutz legitimiert werden.

Wir appellieren an SPD, Grüne und FDP: Halten Sie ein! SPD, Grüne und FDP dürfen nicht als Zerstörer eines Menschenrechtsschutzsystems in die Geschichte der Europäischen Union eingehen. Wir reden von einem Entrechtungssystem, das die Grundlagen der EU als demokratischem Rechtsstaat am Beispiel Asyl zerstört.

Eine **stimmige „Gesamtbalance“**, wie von der Bundesregierung gewünscht, ist in den **Verhandlungen überhaupt nicht in Sicht**, da viele Mitgliedstaaten nur für ihre eigenen Interessen kämpfen die primär heißen: weniger Flüchtlinge. Auch darf keinen Gesetzesänderungen in der vagen Hoffnung zugestimmt werden, dass nach einer Reform EU-Staaten wieder Recht einhalten. Die Regeln, die jetzt gemacht werden, bleiben für Jahre gültig und können von noch weit rechteren Regierungen als bisher genutzt werden, um den Flüchtlingsschutz in Europa de facto abzuschaffen.

Dabei **gibt es viele gute Regeln im aktuell gültigen GEAS**, die nur nicht eingehalten werden. Die jetzt gültige Asylverfahrensrichtlinie und selbst die Dublin-III-Verordnung garantieren Rechte, die nun ausgehebelt werden sollen. Mit den schon beschlossenen Positionen zur Screening-Verordnung, der Eurodac-Verordnung sowie den ausverhandelten Positionen zur Aufnahmerichtlinie, Qualifikationsverordnung und der Resettlement-Verordnung – im besten Fall noch mit einem Dublin-ergänzenden Solidaritätsmechanismus – können **Rat und Europaparlament ihrem Anspruch, Handlungsfähigkeit zu zeigen, gerecht werden und gleichzeitig deutlich machen, dass die Europäische Union ein Raum der Freiheit und des Rechts bleiben will.** Die Asylverfahrensverordnung, die neue Dublin-VO genannt RAMM und die Krisen-Verordnung hebeln stattdessen den Zugang zu Recht und Asyl letztlich aus.

Die Bundesregierung muss in einer Situation in der in Europa nationalistische, demokratiefeindliche und flüchtlingsfeindliche Stimmen zunehmen, Haltung bewahren. Wer jetzt zustimmt, wird ein hartes Ringen bis hin zum EU-Wahlkampf provozieren. Wenn demokratische Parteien versuchen, den Rechten Stimmen wegzunehmen, indem sie deren Positionen übernehmen, stärken sie diese.

Ausführliche Analyse des Stands der Verhandlungen

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems muss schon jetzt als gescheitert gesehen werden: Denn wenn sie basierend auf den aktuellen Vorschlägen kommt, dann entsteht damit ein Asylrecht, das so viele Abweichungen, Optionen und Absenkung von Standards vorsieht, dass von „gemeinsam“ gar nicht die Rede sein kann – und dass am Ende für schutzbedürftige Menschen noch „Asyl“ herauskommt ist nicht realistisch. Die aktuell diskutierten Vorschläge müssen aus einer „worst case“-Perspektive gelesen werden. Denn schon jetzt sehen wir europäische Regierungen, die offen das Flüchtlingsrecht in Frage stellen und die jede Möglichkeit ergreifen werden, legal oder illegal, Menschen den ihnen zustehenden Schutz zu verweigern.

Es ist politisch inakzeptabel, dass der Bundestag an einer Folgenabwägung einer solchen Reform noch nicht einmal beteiligt ist. Denn auch in Deutschland wird sich das Asylgesetz komplett ändern. Nur nebenbei sei erwähnt, dass ein Umbau eines gewachsenen Asylrechts in Deutschland bis hin zur Änderung des Rechtsrahmens für die Verwaltungsgerichte eine unabsehbare Fülle von Änderungen bringt, die administrativ und auch finanziell zu erheblichen Mehrausgaben führen werden.

1. Warum droht ein Asylkompromiss 2.0 bzw. sogar ein schlimmerer Kompromiss?.....	4
2. Warum spricht PRO ASYL davon, dass der Flüchtlingsschutz ausgehebelt wird?.....	4
3. Warum droht die Inhaftierung von Kindern?.....	5
4. Drohen Grenzverfahren in Deutschland?.....	5
5. Warum kommt es zu einer Weiterführung oder Zunahme von Pushbacks?.....	6
6. Warum bleibt das neue System unsolidarisch?	6
7. Warum droht eine Verschärfung des Dublin-Systems und das weitgehende Aus für das Kirchenasyl?.....	7

1. Warum droht ein Asylkompromiss 2.0 bzw. sogar ein schlimmerer Kompromiss?

Vor 30 Jahren wurde mit dem Asylkompromiss das deutsche Grundrecht auf Asyl weitgehend abgeschafft. In der Praxis können sich kaum noch Schutzsuchende auf das Grundrecht berufen, da sie in der Regel über einen anderen EU-Mitgliedstaat als „sicheren Drittstaat“ nach Deutschland fliehen.

Artikel 16a Grundgesetz

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

Eine noch weiter gehende Aushebelung des Flüchtlingsschutzes wird nun auf europäischer Ebene geplant. Da um die EU herum keine für Flüchtlinge tatsächlich sicheren Staaten liegen, sollen die hierfür angewendeten Kriterien massiv abgesenkt werden. Weder müsste die Person – wie im deutschen Grundgesetz als Kriterien vorgesehen – über den Drittstaat eingereist sein, noch müssen die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention noch die Standards des Menschenrechtsschutzes der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt werden.

2. Warum spricht PRO ASYL davon, dass der Flüchtlingsschutz ausgehebelt wird?

Bevor in Grenzverfahren oder auch in regulären Asylverfahren die Schutzbedürftigkeit geprüft wird, gibt es eine Prüfung, ob Asylanträge von vornherein als unzulässig abgelehnt werden können. Dies ist der Fall, wenn auf einen angeblich „sicheren Drittstaat“ verwiesen werden kann. Flüchtlinge bekommen so keinen Schutz sondern können in andere Länder abgeschoben werden.

Großbritanniens Ruanda-Model wird für einzelne EU-Staaten ermöglicht

Nun ist vorgesehen, dass noch nicht einmal eine Verbindung der Schutzsuchenden zu diesem Staat bestehen muss – Mitgliedstaaten sollen selbst darüber entscheiden.

„Member States may under national law provide for rules requiring a connection between the applicant and the third country concerned on the basis of which it would be reasonable for that person to go to that country.“ (Artikel 45 Absatz 2 AVVO).

Es ist also anders als bisher kein Gebietskontakt mehr nötig – der Rat will Nationalstaaten so ermöglichen, nationale Auslagerungsstrategien zu verfolgen. Die Gefahr droht von Dänemark, Schweden und anderen Staaten. Schon 2021 hat Dänemark ein entsprechendes Gesetz verabschiedet. Der [UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi](#) kommentierte wie folgt: „UNHCR wendet sich entschieden gegen Bestrebungen, die darauf abzielen, Asyl- und internationale Schutzpflichten an andere Länder zu externalisieren oder auszulagern. Solche Bemühungen, sich der Verantwortung zu entziehen, widersprechen dem Text und dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 sowie

dem Globalen Pakt für Flüchtlinge, in dem sich die Länder darauf geeinigt haben, die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz gerechter zu teilen.“

Teilgebiete reichen aus – was bedeutet das in der Praxis?

Nun sollen generell Standards, wann ein dritter Staat als sicher gilt, so aufgeweicht werden, dass angeblich sichere Teilgebiete ausreichen, um Menschen in das Land abzuschieben

“The designation of a third country as a safe third country both at Union and both at Union and at national level may be made with exceptions for specific parts of its territory or clearly identifiable categories of persons.” (Artikel 45 Absatz 1a AVVO)

Für Schutzsuchende ist die Gefahr groß, dass Staaten wie Griechenland oder Kroatien solche Optionen gnadenlos ausweiten und nutzen werden, um möglichst viele Menschen abzuschieben. Dann definiert zum Beispiel Griechenland, dass die kurdischen Gebiete im Irak sicher sind und kann dorthin abschieben. Selbst die Genfer Flüchtlingskonvention muss nicht mehr gelten. Die künftig verlangten minimalen Standards sind auch weit davon entfernt, einen mit der GFK vergleichbaren Schutz zu gewährleisten.

Die Ausnahme von Teilgebieten und Personengruppen soll auch für angeblich **„sichere Herkunftsstaaten“** gelten (Artikel 47 Absatz 1a AVVO.).

3. Warum droht die Inhaftierung von Kindern?

Laut den aktuellen Vorschlägen im Rat sollen nur unbegleitete Kinder von Grenzverfahren ausgenommen werden, andere Minderjährige mit ihren Familien aber nicht (Artikel 41e AVVO). Das ist eine Verschärfung zu den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission. Die Grenzverfahren werden wegen der Fiktion der Nicht-Einreise absehbar nur mit Haftbedingungen durchsetzbar sein. Dies wird absehbar aber häufig nicht mit individuellen Haftentscheidungen geschehen, sondern wird in der Umsetzung einfach so gehandhabt – Geflüchtete dürfen dann ein von Stacheldraht umzäuntes Lager gar nicht oder nur extrem eingeschränkt verlassen. So werden aktuell auf der griechischen Insel Kos Minderjährige – angeblich zu ihrem eigenen Schutz – rechtswidrig inhaftiert.

Es reicht deswegen auch nicht, einen Zusatz in Artikel 41e Absatz 2 lit. e AVVO einzufügen, dass Minderjährige nicht inhaftiert werden dürfen. **Ein Festsetzen von Minderjährigen in Haftzentren an den Außengrenzen verhindert man nur, wenn sie von den Grenzverfahren ausgenommen sind.**

4. Drohen Grenzverfahren in Deutschland?

In jedem Fall gelten die verschärften Regeln für Grenzverfahren an den deutschen Außengrenzen, den Flughäfen. Darüber hinaus besteht aber auch die Gefahr, dass die Regeln zum Grenzverfahren so interpretiert werden können, dass auch **Schutzsuchende Menschen, die z.B. an deutschen Binnengrenzen** aufgegriffen werden, in ein Grenzverfahren müssen. Das hängt an der Auslegung folgender Formulierung, die laut unseren Informationen aus Brüssel im Rat noch nicht eindeutig ist:

“following apprehension in connection with an unauthorised crossing of the external border;” (Artikel 41 Absatz 1 lit. b AVVO)

Wenn ein Aufgriff an einer Binnengrenze als „in Verbindung mit“ einer nicht-erlaubten Einreise über eine Außengrenze gesehen wird, dann drohen massenhafte Grenzverfahren unter Haftbedingungen auch in Bayern oder Brandenburg.

Das **deutsche Flughafenverfahren wird ersetzt** durch die neuen EU-Grenzverfahren. Während bislang eine verhältnismäßig kleine Zahl von Menschen für maximal 19 Tage im Flughafenverfahren bleiben darf, müssen wir durch die Reform mit deutlich mehr an deutschen Flughäfen festgehaltenen Menschen rechnen – und mit drei Monaten auch über einen deutlich längeren Zeitraum. Auch aus anderen Mitgliedstaaten umverteilte Asylsuchenden könnten hier ins Grenzverfahren kommen. **Wochenlange Haft von Asylsuchenden** auf deutschem Boden wäre die Konsequenz. Es ist mehr als fraglich, ob dies dann den eng gesetzten Standards des Bundesverfassungsgerichts entspricht, das 1996 über das Flughafenverfahren entschied (siehe hierzu eine ausführliche [Studie](#)).

5. Warum kommt es zu einer Weiterführung oder Zunahme von Pushbacks?

Bereits jetzt werden Pushbacks zu Tausenden durchgeführt. Das ist illegal, wird trotzdem straffrei staatlicherseits organisiert. Für die Täter-Regierungen wie Griechenland, Kroatien wird dies auch in Zukunft schneller und billiger sein, um sich Schutzsuchende zu entledigen, als sie einem wie auch immer gearteten Grenzverfahren zuzuführen. Denn in Grenzverfahren müssen minimale Rechtsstandards gewährleistet sein, die mit einem erheblichen logistischen und finanziellen Aufwand einhergehen. Insbesondere ist nicht in Aussicht, dass es einen verlässlichen Solidaritätsmechanismus geben wird, der die Außengrenzstaaten wirksam entlasten wird – entsprechend werden sie sich über Pushbacks selbst „entlasten“.

In der Reform sind zudem keine wirksamen Maßnahmen gegen Pushbacks vorgesehen. Insbesondere mit der sogenannten Instrumentalisierungsverordnung und den geplanten Änderungen im Schengener Grenzkodex würden Pushbacks als Teil eines „präventiven Grenzschutzes“ legitimiert werden und der Zugang zu Asylverfahren in der Praxis komplett versperrt werden. Die Vorschläge zur Instrumentalisierungsverordnung, deren [Abstimmung im Dezember 2022 scheiterte](#), werden absehbar in die sogenannte Krisen-Verordnung aufgenommen werden.

6. Warum bleibt das neue System unsolidarisch?

Obwohl das Dublin-System nach einhelliger Meinung gescheitert ist, wird weiterhin an dessen Grundprinzip der Verantwortung des Ersteinreisestaats festgehalten. Durch die neuen verpflichtenden Grenzverfahren werden Aufwand und Verantwortung für die Außengrenzstaaten sogar absehbar höher als bisher. Eine vergleichbare Entlastung von ihnen durch die Umverteilung von Geflüchteten ist nicht ernsthaft in der Diskussion.

Nach jetzigem Stand ist nicht geplant, dass andere EU-Staaten von den EU-Grenzstaaten Schutzsuchende übernehmen müssen. Es gibt keinen festen Verteilungsschlüssel, stattdessen die Möglichkeit, „Solidarität“ durch Geldzahlungen – auch an Drittstaaten – zu leisten (Artikel 44a RAMM). Dies bedeutet, dass unwillige Staaten sich weiterhin weigern werden, Schutzsuchende aufzunehmen und die Außengrenzstaaten auf Grund des Fortbestehens des Dublin-Systems weiter für die Einreisenden zuständig bleiben. Ungarn kann so die libysche Küstenwache bezahlen, anstatt sich an einer Flüchtlingsaufnahme zu beteiligen.

7. Warum drohen eine Verschärfung des Dublin-Systems und das weitgehende Aus für das Kirchenasyl?

Die neue Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung sieht letztlich ein sogar verschärftes Dublin-System vor. Insbesondere Deutschland setzt sich dafür ein, dass die Dublin-Überstellungsfristen – während derer z.B. Deutschland Zeit hat, eine asylsuchende Person nach Italien zu bringen und nicht das Asylverfahren inhaltlich zu prüfen - von sechs Monaten auf zwölf Monate verdoppelt werden sollen. Das Dublin-System wird zusätzlich verschärft indem auch unbegleitete Kinder rücküberstellt werden sollen und der Rechtsschutz eingeschränkt wird (vgl. Artikel 15 Absatz 5, Artikel 33 RAMM).

Das Kirchenasyl ist in der Praxis oft notwendig, um zum Beispiel stark traumatisierte Menschen vor einer Dublin-Rückführung zu schützen oder eine Überstellung zu verhindern, nach der die geflüchtete Person vor dem Nichts stehen würde. Während der aktuell noch sechsmonatigen Überstellungsfrist lebt die schutzsuchende Person dann z.B. in den Gemeinderäumen. Den Behörden ist dies bekannt, weshalb sie auch nicht als „flüchtig“ gilt. Nach Ablauf der sechs Monate bekommt sie dann ein richtiges Asylverfahren in Deutschland. Schon jetzt sind sechs Monate eine enorme Belastung für die Betroffenen sowie für die Gemeinden. Eine entsprechende Unterstützung für zwölf Monate durchzuhalten wird in den wenigsten Fällen möglich sein.