

Antrag

der Abgeordneten Luise Amtsberg, Manuel Sarrazin, Annalena Baerbock, Dr. Franziska Brantner, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Claudia Roth (Augsburg), Marieluise Beck (Bremen), Agnieszka Brugger, Uwe Kekeritz, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Kerstin Andreae, Ekin Deligöz, Dr. Thomas Gambke, Anja Hajduk, Renate Künast, Markus Kurth, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Paus, Brigitte Pothmer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flüchtlingsschutz und faire Verantwortungsteilung in einer geeinten Europäischen Union

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Auf der Suche nach Schutz erreichen seit Jahren Tag für Tag viele Männer, Frauen und Kinder die Außengrenzen der Europäischen Union. Sie fliehen vor Krieg, Gewalt, Verfolgung und großem Elend unter anderem aus Syrien, dem Irak, Afghanistan oder Eritrea. In verzweifelter Suche nach einem Ausweg haben viele von ihnen nicht nur ihr gesamtes Hab und Gut eingesetzt, sondern auch ihr Leben riskiert und auf der Flucht Hunger, Durst, Gewalt, Raub und Vergewaltigung erlitten.

Vor allem der andauernde Krieg in Syrien wird weiterhin viele Menschen zur Flucht Richtung Europa zwingen. Die meisten Menschen flohen bis vor kurzem über die Türkei auf dem kurzen, aber lebensgefährlichen Seeweg auf die grenznahen griechischen Inseln Lesbos, Chios, Samos oder Kos und von Nordafrika über das Mittelmeer nach Italien. Tausende ertranken dabei in der Ägäis, vor der italienischen Insel Lampedusa oder der libyschen Küste – mehr als 3.695 Menschen allein im Jahr 2015. Viele haben sich auf der sogenannten Balkanroute weiter auf den Weg vor allem Richtung Österreich, Deutschland oder Schweden gemacht und strandeten in Griechenland, seit die Grenze zu Mazedonien verschlossen ist. Nachdem Flüchtlinge auf der Grundlage des Paktes mit der Türkei vom März 2016 von Griechenland aus wieder in die Türkei zurückgeschickt werden, zeichnet sich die Verlagerung der Fluchtroute auf noch gefährlichere Wege bereits ab, wie zum Beispiel den langen Seeweg nach Italien.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben sich zu ihrer gemeinsamen Verantwortung für den Flüchtlingsschutz bekannt und in den Gründungsverträgen festgeschrieben, dass die Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz entwickelt, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Schutz angeboten

wird (Art. 78 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Das Recht auf Asyl und den Schutz vor Zurückweisung garantiert auch die EU-Grundrechtecharta (Art. 18, 19 GRC). Dieser Verantwortung werden die EU und ihre Mitgliedstaaten derzeit nur zum Teil gerecht.

Es ist offensichtlich, dass die Politik der Abschottung und immer stärker gesicherter, zum Teil ganz geschlossener Grenzen ebenso falsch ist, wie das Dubliner System der unsolidarischen Verteilung von Flüchtlingen zu Lasten bestimmter EU-Staaten gescheitert ist. Die Ursachen der Flucht sind zu überwältigend, die Suche nach Schutz ist zu verzweifelt und die Betroffenen sind zu viele, als dass sie durch Grenzschutz, Grenzschießung und Zurückweisung aufgehalten werden könnten. Obwohl das offensichtlich ist, sind der Rat der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten mit dem EU-Türkei-Pakt einem alten Reflex gefolgt: Unfähig, eine vernünftige und solidarische Verantwortungsteilung untereinander auszuhandeln, setzt die EU erneut darauf, ihre Grenzen nach außen zu schließen und die Verantwortung für die Schutzsuchenden nach außen abzuwälzen. Das wird praktisch nicht funktionieren. Und weil die türkische Regierung auch angesichts der großen Herausforderungen, vor denen sie mit der Aufnahme von über zwei Millionen Geflüchteten im Land bereits steht, weder in ausreichendem Maße willens noch in der Lage zu sein scheint, die Menschenrechte zu wahren und den Flüchtlingen Schutz nach internationalen Maßstäben zu gewähren – Amnesty International berichtet von Hunderten Fällen von illegalen Push-Backs nach Syrien und in den Irak allein in den letzten Monaten, selbst Kinder und schwangere Frauen seien davon nicht verschont geblieben –, tritt die EU mit diesem Pakt ihre eigenen zentralen Grundsätze des Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes mit Füßen.

Es steht viel auf dem Spiel: Wenn es der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten in der aktuellen Situation großer Flüchtlingsbewegungen nach Europa nicht gelingt, dieser Verantwortung gerecht zu werden, sind die Einigkeit und die Grundrechte der EU in Gefahr – und damit das gesamte Projekt Europa als Zukunfts- und Friedensprojekt. Aber auch der europäische Binnenmarkt, der der EU in den letzten Jahrzehnten zu Frieden und Wohlstand verholfen hat, wäre akut bedroht. Ohne eine geeinte Europäische Union wird es allen Menschen in Europa schlechter gehen. Nationale Egoismen führen in die Sackgasse, zerstören Vertrauen und säen Zwietracht. Grenzschießungen zerstören den Schengen-Raum, unsere Reisefreiheit, unsere vernetzte Wirtschaft, unsere Arbeitsplätze und nicht zuletzt den Zusammenhalt in Europa. Erste vorsichtige Modellrechnungen wie die der Bertelsmann-Stiftung beziffern den Wohlstandsverlust für den Fall einer Wiedereinführung nationaler Grenzen in den nächsten zehn Jahren für Deutschland auf mindestens 77 Mrd. Euro, für die EU insgesamt auf bis zu 235 Mrd. Euro. Es steht aber viel mehr auf dem Spiel: Scheitert die EU an der Herausforderung, gemeinsam eine von Humanität und Recht geprägte Neugestaltung seiner Flüchtlingspolitik auf den Weg zu bringen, wird auch der politische Wille zur Integration in anderen Politikbereichen weiteren Schaden nehmen. Wenn sich nationale Egoismen und Abschottung gegenüber dem Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz durchsetzen, hätten Rechtsextremisten und Rechtspopulisten in ganz Europa einen dramatischen Sieg errungen.

Um das zu verhindern, brauchen wir erstens ein Grenzregime, das Schutzsuchenden den Zugang zum Schutz in Europa ermöglicht und die Schutzgewährung nicht auf andere Staaten abwälzt, die rechtlich und faktisch keinen adäquaten Schutz bieten. Zweitens muss als Alternative zum Dubliner System ein dauerhafter Mechanismus zur Verteilung von Schutzsuchenden zwischen den Mitgliedstaaten nach vorab festgelegten, solidarischen und gerechten Kriterien geschaffen werden, der auch die Präferenzen der Schutzsuchenden berücksichtigt. Drittens brauchen wir ein starkes, in allen EU-Staaten auch umgesetztes Asylrecht mit einem einheitlichen EU-Flüchtlingsstatus, das Schutzsuchenden in allen Mitgliedstaaten gleiche Standards für Verfahren und Unterbringung garantiert. Ergänzend dazu brauchen wir Möglichkeiten

für die Mitgliedstaaten, auch anderweitig Verantwortung für Flüchtlinge zu übernehmen, etwa durch Aufnahme von besonders Schutzbedürftigen im Wege des Resettlement (das den Flüchtlingen den lebensgefährlichen Fluchtweg erspart) oder durch finanzielle Beiträge. Zudem sollten Mittel aus EU-Fonds spürbar aufgestockt werden, mit denen insbesondere strukturschwächere Mitgliedstaaten und Regionen in Europa bei der Aufnahme von Flüchtlingen unterstützt werden. Die Beschlüsse des Rates vom 14. und 22. September 2015, insgesamt 160.000 Schutzsuchende auf Grundlage einer gerechten Quote innerhalb der EU zu verteilen, müssen nun unverzüglich umgesetzt werden. Mit dem jüngst beschlossenen EU-Türkei-Deal werden diese Beschlüsse nicht obsolet, im Gegenteil. Eine mögliche Fluchtroutenverlagerung über Italien würde die Zahl der dort Schutz suchenden Menschen erhöhen und die Umverteilung aus Italien dringender machen. Die humanitäre Krisensituation für die Menschen, die vor dem Stichtag des Deals Griechenland erreicht haben und seitdem zu Tausenden noch im Land ausharren, muss durch die Umsetzung der Umverteilungsbeschlüsse endlich ein Ende finden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich innerhalb der EU im Rat, gegenüber den Mitgliedstaaten und der Kommission intensiv und glaubwürdig für eine europäische Lösung einzusetzen, die die zügige Umsetzung folgender Punkte beinhaltet:

1. Aktionsplan und Flüchtlingsdeal der Europäischen Union mit der Türkei

- Eine solidarische Lösung der Flüchtlingspolitik muss oberste Priorität haben und die Abschottungspolitik der Mitgliedstaaten, die mit der Schließung der sogenannten Balkanroute und dem Aktionsplan sowie dem aktuellen Flüchtlingsdeal mit der Türkei fortgeführt wurde, sofort beendet werden. Die Verschiebung der Problemlösung an die EU-Außengrenzen ist mit dem Dublin-System gescheitert und darf nicht wiederholt werden.
- Es muss ausgeschlossen sein, dass eine Rückführung von Flüchtlingen in die Türkei ohne eine Einzelfallprüfung nach geltendem europäischem und internationalem Recht und unter Verletzung der durch die Rechtsprechung europäischer Gerichte gesetzten Standards stattfindet. Dazu gehört auch eine effektive Möglichkeit für abgelehnte Asylbewerber, gegen diese Entscheidung Beschwerde einzulegen. Eine pauschale Rückführung von Flüchtlingen würde der Richtlinie 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie) und den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs widersprechen. Zustände, wie sie derzeit auf Lesbos herrschen mit Blick auf die Inhaftierung von Schutzsuchenden, widersprechen der Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) und sind untragbar.
- Das Konzept des sicheren Drittstaats, das vorsieht, dass Asylsuchenden, die über einen solchen Staat in die EU einreisen, die Flüchtlingseigenschaft nicht zuerkannt wird, ist abzulehnen, da es das individuelle Grundrecht auf Asyl aushöhlt und im Ergebnis zwangsläufig dazu führt, dass Staaten außerhalb der EU übermäßig von internationalen Fluchtbewegungen betroffen sein werden. Das läuft dem Gebot der internationalen Solidarität in der Flüchtlingspolitik zuwider. Im Falle der Türkei werden darüber hinaus die Vorgaben des geltenden Unionsrechts für die Bestimmung sicherer Drittstaaten schon deshalb nicht erfüllt, weil sie den Grundsatz der Nichtzurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention ausweislich der Berichte von Amnesty International nicht wahrt, das Verbot der Abschiebung, wenn diese einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Folterverbot darstellt, nicht einhält und die Möglichkeit der Beantragung internationalen Schutzes nicht umfassend gewährleistet.

- Das gilt umso mehr, als die Türkei weiterhin den geografischen Vorbehalt zur Genfer Flüchtlingskonvention aufrechterhält. Flüchtlinge, die nicht aus Europa kommen, werden in der Türkei nicht als Konventionsflüchtlinge anerkannt. Ihnen werden somit wesentliche Rechte vorenthalten. Daran hat auch das Inkrafttreten des türkischen Asylgesetzes nichts geändert, da der einfachgesetzliche Schutz, den es vermittelt, völkerrechtlich nicht abgesichert ist. Rückführungen in ein Land, das die Genfer Flüchtlingskonvention nicht vollumfänglich ratifiziert hat, sind abzulehnen, da sie im Widerspruch zu den Grundgedanken des internationalen Flüchtlingsrechts stehen. Die Türkei ist aufgefordert, den geografischen Vorbehalt zur Genfer Flüchtlingskonvention aufzuheben.
 - Die EU-Mitgliedstaaten müssen ihre Zusagen zur Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Türkei (Resettlement) erhöhen. Sie haben zunächst nur 18.000 von den im Sommer 2015 beschlossenen 22.000 Resettlement-Plätzen zur Verfügung gestellt. Die darüber hinausgehenden 54.000 Plätze sollen nur freiwillig erfüllt werden. Diese sollen von insgesamt 160.000 Plätzen, die für die EU-interne Umverteilung vorgesehen waren, umgewidmet werden. Diese Umwidmung ist abzulehnen. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Zusagen für die EU-interne Umverteilung einhalten und zusätzlich verbindliche Zusagen für die Aufnahmen von Schutzsuchenden aus der Türkei machen.
 - Das jüngste EU-Türkei-Abkommen sieht eine Umverteilung in die Europäische Union allein für syrische Flüchtlinge vor. Zudem wird die Größe der vereinbarten Kontingente mit 72.000 Schutzsuchenden der Notlage keineswegs gerecht. Die EU sollte in größerem Maße sowohl syrische Kontingente aus der Türkei als auch Schutzbedürftige aufnehmen, die nicht aus Syrien stammen. Gerade Staatsangehörige aus Ländern wie Afghanistan, Irak oder dem Iran dürfen nicht von der Regelung diskriminiert und ihrem Schicksal in der Türkei überlassen werden. Die sogenannte Eins-zu-Eins-Regelung, die die Aufnahme von Schutzsuchenden durch die EU an die Zahl der aus Griechenland in die Türkei zurückgeführten Flüchtlinge bindet, ist zynisch und abzulehnen.
 - Statt durch den Aktionsplan Ausweichrouten für Flüchtlinge zu schaffen und die Flüchtlingsbewegungen umzulenken, wovon weiterhin Schlepper profitieren, müssen die Mitgliedstaaten einen solidarischen Verteilmechanismus innerhalb der EU sowie sichere und legale Zugangswege schaffen. Die Regelung über eine freiwillige Aufnahme, zu der die Mitgliedstaaten über die 72.000 hinaus auf einer freiwilligen Basis Beiträge leisten, ist bereits gescheitert. Sie muss durch konkrete Zusagen der Staaten über Aufnahmezahlen ergänzt werden.
 - Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sind ein geeignetes Mittel, um Probleme bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei anzusprechen; deshalb müssen sie durch die Öffnung der Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit) vorangebracht werden. Um den Aktionsplan umsetzen zu können, dürfen keine Zugeständnisse von Seiten der EU bei der Erfüllung der Beitrittskriterien gemacht werden.
2. Europäischer Verteilmechanismus
- Die lange vereinbarte Umverteilung von 160.000 Asylsuchenden innerhalb der EU muss endlich umgesetzt werden. Die Umsiedlung von bislang lediglich 1.429 Menschen ist völlig unzureichend. Den wiederholten Zusagen Deutschlands, aber auch Frankreichs und Polens, die bereit sind, 30.000 bzw. 7.000 Menschen aufzunehmen, müssen schnell Taten folgen. Deutschland muss dabei mit gutem Beispiel vorangehen und seine Aufnahmezusagen zügig erfüllen.
 - Die Umverteilung darf nicht dadurch konterkariert werden, dass zeitgleich in Anwendung der Dublin-Verordnung andere Asylsuchende in die Erstaufnahmestaaten zurückgeführt werden.

- Asylsuchende, die für dieses Umverteilungsprogramm in Frage kommen, sollen aktiv in den Prozess der Umverteilung einbezogen werden. Ihnen müssen ausreichend Informationen über das bevorstehende Asylverfahren und die Integrationschancen in dem jeweiligen Mitgliedstaat, insbesondere in vermeintlich weniger attraktiven, angeboten werden.
- Darauf aufbauend gilt es, das alte Dublin-System durch einen neuen, dauerhaften Verteilmechanismus zu ersetzen, der auf individuellen Präferenzen der Asylsuchenden, der familiären, sozialen oder kulturellen Bindung, Sprachkenntnissen sowie den Kriterien der EU-Kommission zur Verteilung basiert: Bevölkerungsgröße, Höhe des BIP, Anzahl der Asylanträge in den letzten fünf Jahren und Arbeitslosenquote. Somit haben geflüchtete Menschen zwar nicht das Recht, sich ihr Asylsland selbst auszusuchen, ihre Präferenzen müssen aber so weit wie möglich berücksichtigt werden. Anders als der Kommissionsvorschlag sollen im Rahmen des dauerhaften Verteilungsmechanismus nicht nur Schutzsuchende aus Ländern mit einer durchschnittlichen Anerkennungsquote von 75 %, sondern alle Schutzsuchenden unabhängig vom Herkunftsland berücksichtigt werden.
- In den Verteilmechanismus müssen zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden werden, um die Asylsuchenden sowie die Bevölkerung aufzuklären, Vorurteile und Widerstände abzubauen, vor allem in Staaten, die bislang kaum Flüchtlinge aufnehmen wollen. Hier ist Unterstützung aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) gefragt. Dieser muss künftig mit zusätzlichen Mitteln aus dem EU-Haushalt sowie einem vereinfachten Vergabeverfahren ausgestattet werden. Dabei muss gewährleistet werden, dass diese im Sinne des Schutzes von Geflüchteten verwendet werden.
- Ein tragfähiger und dauerhafter Verteilmechanismus braucht faire Asylverfahren nach EU-weiten Standards mit möglichst gleichen Anerkennungs-, Versorgungs- und Integrationschancen in allen Mitgliedstaaten. Entsprechend Art. 78 (2) (a) AEUV ist eine Angleichung auf hohem Niveau nötig, damit die Lotterie für Asylsuchende endet. Die Umsetzung der Verfahrensrichtlinie muss in allen Mitgliedstaaten dringend erfolgen, sodass die Kommission die auch gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren einstellen kann. 17 Jahre nach Tampere muss ein Vorschlag für eine weitere Vereinheitlichung des europäischen Asylverfahrens auf den Tisch, das unter vollumfänglicher Beachtung der Menschenrechte und des internationalen Flüchtlingsrechts den aktuellen Anforderungen gerecht wird.
- Eine Abweisung und die Rückführung von Asylsuchenden ohne vorheriges individuelles Asylverfahren unter Achtung der Vorgaben des europäischen und internationalen Rechts, einschließlich der Gewährleistung der Rechtsschutzgarantie, ist als Verstoß gegen den völkergewohnheitsrechtlich verankerten Non-Refoulement-Grundsatz strikt abzulehnen. Um lebensgefährliche Überfahrten über das Mittelmeer und Schleuseraktivitäten sowie unregistrierte Übertritte an den Außengrenzen zu verringern, muss für Angehörige von Flüchtlingen, die sich bereits in der EU befinden, der Zugang zu allen Auslandsvertretungen der 28 Mitgliedstaaten gewährleistet sein. Die Auslandsvertretungen müssen – soweit möglich – personell verstärkt und räumlich ausgebaut werden, unter anderem, um die Zusammenführung von Familien zu ermöglichen. Der Familiennachzug muss rechtlich und faktisch erleichtert werden.
- Besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (wie z. B. kranke, behinderte und traumatisierte Flüchtlinge, allein reisende Frauen, unbegleitete Minderjährige, lesbische, schwule und transidente Flüchtlinge) müssen bereits in den Registrierungscentren auf sie spezialisierte Hilfsangebote erhalten.

- Es empfiehlt sich zudem, den Verteilmechanismus so auszugestalten, dass den Mitgliedstaaten Möglichkeiten einer alternativen Verantwortungsübernahme eröffnet werden – etwa durch eine verstärkte Beteiligung am Resettlement-Programm des UNHCR. Dabei muss gewährleistet sein, dass Kompensationszahlungen oder eine stärkere Beteiligung an Grenzsicherung Mitgliedstaaten nicht von ihrer Verantwortung gegenüber Schutzsuchenden entbindet.
 - Freizügigkeit innerhalb der EU sollte für anerkannte Flüchtlinge bereits nach einem Jahr gewährt werden und nicht erst nach fünf Jahren. Wie für alle Unionsbürgerinnen und -bürger auch ist die Voraussetzung, dass sie nachweislich den Lebensunterhalt für sich selbst und ihre Familienangehörigen sichern oder arbeiten bzw. mit Aussicht auf Erfolg Arbeit suchen. Dafür müssen die Behörden in den EU-Mitgliedstaaten die Entscheidung über den Flüchtlingsstatus gegenseitig anerkennen, ohne erneute bürokratische Prüfungen vorzunehmen.
 - Der jüngste Vorschlag der Europäischen Kommission geht mit dem Ziel einer Vereinheitlichung von Asylsystemen innerhalb der EU in eine richtige Richtung, lässt dabei aber die wichtigen Verfahrensrechte sowie den effektiven Rechtsschutz für Betroffene außer Acht. Bei allen Bemühungen um eine Harmonisierung von Asylverfahren innerhalb der Union muss gewährleistet sein, dass diese auf ein hohes Schutzniveau und menschenwürdige Aufnahmebedingungen abzielen und nicht etwa auf eine Absenkung von Standards oder die Einführung von Zwangsmaßnahmen.
 - Die Bundesregierung sollte auf ein europäisches Asylverfahren nach einheitlichen Standards hinarbeiten, die dem internationalen Recht entsprechen. Dieses sollte dann durch eine europäische Asylbehörde durchgeführt werden, wenn es eine Vollharmonisierung mit effektivem Rechtsschutz gibt.
3. Strukturelle Voraussetzungen: Europäische Registrierung und Erstaufnahmeeinrichtungen
- Eine gemeinsame europäische Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der EU bedarf einer Registrierung. Dafür sollten Erstaufnahmeeinrichtungen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten errichtet bzw. ausgebaut werden, die eine Erstversorgung und Unterbringung bis zur Verteilung der Asylsuchenden leisten sowie die Identifizierung, die Registrierung und die Weiterverteilung der Schutzsuchenden auf die Mitgliedstaaten vornehmen. Erstaufnahmeeinrichtungen dürfen dabei weder zur Abwehr dienen noch zu Hafteinrichtungen verkommen.
 - Solange keine Kompetenzübertragung an die EU umsetzbar ist, sollten die Einrichtungen grundsätzlich national mit europäischer Unterstützung, im Notfall aber auch von der EU selbst finanziert, eingerichtet und betrieben werden können, um humanitäre Notlagen zu verhindern. Wenn die EU-Kommission zu der Einschätzung kommt, dass der betreffende Mitgliedstaat nicht ausreichend handlungsfähig oder -willig ist, muss die EU selbst tätig werden, um sicherzustellen, dass Versorgung, Identifizierung und Registrierung lückenlos sowie die Umverteilung nach hohen internationalen und europäischen humanitären und menschenrechtlichen Standards erfolgt.
 - Aufgrund der hohen Anforderungen, die der Betrieb solcher Erstaufnahmeeinrichtungen für Mitgliedstaaten wie Italien und Griechenland mit sich bringt, braucht es erhebliche technische, finanzielle und personelle Unterstützung seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Eine Verteilung darf nicht an fehlender technischer Ausstattung oder einem Mangel an geschultem Personal scheitern. Deutschland muss sein Engagement hier zwingend verstärken, nicht zuletzt, damit die Zeit der Unsicherheit für die Asylsuchenden auf möglichst wenige Tage beschränkt bleibt.

- Es braucht in den Erstaufnahmeeinrichtungen einen reibungslosen Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS). Wenn die Identitätsfeststellung und Registrierung von Geflüchteten bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen reibungslos funktioniert, kann dies auch die nationalen Asylsysteme entlasten. Für Deutschland ergäbe sich daraus die zwingend notwendige Entlastung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Solange es kein einheitliches europäisches Asylverfahren gibt, bleibt das Asylverfahren weiterhin national im Rahmen der geltenden EU-Richtlinien. Eine individuelle Prüfung des Asylantrages muss in jedem Fall stattfinden. Langfristig können Asylverfahren auch in Erstaufnahmeeinrichtungen stattfinden, wenn europäische Asylverfahren, unter Wahrung der individuellen Rechtsschutzgarantie, vollumfänglich harmonisiert sind.
- Die Menschenrechte müssen auch bei der Umverteilung beachtet werden. Die EU-Grundrechte-Agentur soll daher entlang der EU-Grundrechtecharta, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Genfer Flüchtlingskonvention und weiterer einschlägiger internationaler Vereinbarungen den Registrierungs- und Umverteilungsprozess von Schutzsuchenden aus den Erstaufnahmeeinrichtungen in die Mitgliedstaaten überwachen. Gegen Menschenrechtsverletzungen müssen die nationalen und europäischen Gerichte effektiven Rechtsschutz gewähren.
- Das Umverteilungsverfahren soll von EASO durchgeführt werden. Dabei müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Schutzsuchenden Zugang zu umfassenden Informationen bzgl. Verfahren, Umsiedlung und des Asylsystems des Aufnahmestaates übermitteln. Hierzu sollte EASO gemeinsame Aufklärungs- und Kommunikationsteams in Zusammenarbeit mit der EU-Grundrechte-Agentur, dem UNHCR und den NGOs stellen. Die personelle Ausstattung von EASO steht bisher in keinem Verhältnis zur personellen Ausstattung von Frontex. Um die Verteilung von 160.000 Menschen zu gewährleisten, braucht es eine deutliche Aufstockung des Personals. Diese sollte von den Mitgliedstaaten analog zu der von der Kommission vorgelegten Quote erfolgen.
- Mittelfristig sollte EASO zu einer neuen EU-Asylbehörde umgebaut werden, die als zentrale Managementeinheit umfänglich für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen, die Entscheidung über Asylverfahren bei zugrunde liegendem gemeinsamem Asylverfahren und die Verteilung von Schutzsuchenden die Verantwortung übernimmt – was wiederum mit einem Kompetenz- und Personalausbau von EASO verbunden wäre. Für Schutzsuchende muss gegenüber den Entscheidungen und Maßnahmen von EASO dann effektiver Rechtsschutz gewährleistet sein.
- Die Bereitschaft von Schutzsuchenden, sich über das Umverteilungsprogramm in einen anderen EU-Mitgliedstaat verteilen zu lassen, ist gering, solange die Versorgung und Unterbringung nicht geklärt sind und Informationen zur Umverteilung nicht erteilt werden. Um die Verteilung erfolgreich zu organisieren, ist es elementar, dass die europäischen Erstaufnahmeeinrichtungen – per se nur als eine Durchgangsstation für kurze Zeit gedacht – menschenwürdige Unterkünfte und Versorgung einschließlich medizinischer und soziopsychologischer Betreuung, aber auch eine vertrauensvolle und glaubwürdige Verfahrensberatung und unabhängige Rechtsberatung bieten.
- In akuten humanitären Notsituationen muss die EU künftig besser in der Lage sein, für Unterkunft und Versorgung mit Nahrungs- und Hygienemitteln sowie medizinische Betreuung auch innerhalb der EU zu sorgen; vorrangig bleibt aber die Unterstützung von Entwicklungsländern. Dafür ist eine Aufstockung der Mittel der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission (ECHO – European Commission Humanitarian Aid and Civil

Protection) dringend erforderlich. Für die Aufstockung dürfen keine Mittel verwendet werden, die für die humanitäre Hilfe außerhalb der Europäischen Union, insbesondere für Entwicklungsländer, vorgesehen sind.

4. Aufbau einer Integrationsstruktur in den Mitgliedstaaten

- Grundsätzlich ist und bleibt die Aufnahme und Versorgung von Schutzsuchenden eine Aufgabe der Mitgliedstaaten. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, die Mitgliedstaaten hierbei deutlich intensiver seitens der EU zu unterstützen (sei es bei Investitionen in Kitas, Schulen, Ausbildungs- und Universitätsplätze, psychosozialer Betreuung, Gesundheitsversorgung oder Sprachkursen). Gerade um strukturschwächeren Mitgliedstaaten und Regionen besser zu helfen und sie zu motivieren, sind die bislang vorgesehenen 6.000 Euro pro Person nicht ausreichend. Auch hierfür sollten die Mittel aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), ESF, EFRE kurzfristig spürbar aufgestockt werden. Deutschland sollte hier mehr beisteuern und für eine Erhöhung der Beiträge durch andere Mitgliedstaaten werben.
- Die Europäische Investitionsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung wie auch die Entwicklungsbank des Europarates sollten schnell Kredite für den Bau oder die Einrichtung von Unterkünften (Notaufnahme und Wohnungsbau) bereitstellen. Die Bundesregierung muss das Konzept der Europäischen Investitionsbank mit einem Kreditvolumen von 23 Mrd. Euro unterstützen.
- Die Vorgaben der Aufnahme- und der Verfahrensrichtlinie – insbesondere die Mindeststandards für den Zugang zu Unterkunft, Verpflegung, Rechtsschutz, Gesundheitsleistungen, psychosozialer Betreuung, einer existenzsichernden Mindestsicherung, Integrationsmaßnahmen und der Zugang zum Arbeitsmarkt – müssen in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. So hat eine gemeinsame Aufnahmepolitik in Europa eine Chance.

5. Menschenrechtsbasiertes europäisches Grenzregime

- Eine effektive Registrierung und Verteilung setzt voraus, dass es eine Kontrolle der Ein- und Ausreise gibt. Der Aufbau eines gemeinsamen europäischen Grenzschutzes darf aber nicht der Abschottung oder Abschreckung dienen. Ein menschenrechtlicher Grenzschutz muss Humanität und Rechtsstaatlichkeit garantieren. Im Grundsatz muss gelten: Abschottung nein, kontrollierte Einreise ja. Entsprechend darf es keine Abweisung an der Grenze beim Ersuchen nach Asyl geben. Das ergibt sich schon aus dem völkerrechtlichen Refoulement-Verbot. Das individuelle Grundrecht auf Asyl darf nicht angetastet werden. Ein beschleunigtes sog. Transitonenverfahren (Flughafenverfahren) ist aus Rechtsschutzgründen abzulehnen. All dies setzt aber auch ein humanes, menschenrechtsbasiertes Grenzschutzsystem voraus, das zugleich die Aufnahme und den Schutz von Geflüchteten und die Sicherheit der Menschen innerhalb der EU gewährleistet.
- Die weitreichenden Vorschläge der Kommission für ein integriertes Grenzschutz- und Küstenwachsystem werfen zahlreiche Fragen auf, bieten aber zugleich die Möglichkeit, die bisherigen Regulierungslücken, insbesondere mit Blick auf die Rechenschaftspflicht und den überfälligen Beschwerdemechanismus, ein für alle Mal zu schließen. So muss die parlamentarische Kontrolle von Frontex gestärkt werden. Der Frontex-Exekutivdirektor muss dem Europäischen sowie den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig sein. Auch muss der Grundrechte- und Menschenrechtsschutz aufgewertet werden. Das Handeln der Frontex-Beamten und -Beamtinnen muss durch unabhängige Akteure wie die EU-Grundrechte-Agentur kontrolliert werden, und bestehende Strukturen, wie das Frontex-Konsultationsforum, das den Frontex-Verwaltungsrat in Grundrechtsfragen berät, müssen rechtsverbindlich gestärkt werden.

- Es braucht ein wirklich europäisches Grenzmanagement auf Grundlage des Art. 77 AEUV mit europäischen Beamten, gegen deren Handeln vor den europäischen Gerichten geklagt werden kann und das durch das Europäische Parlament kontrolliert wird. Effektiver Rechtsschutz gegen Maßnahmen dieser Beamten wird voraussichtlich den Ausbau der Kapazitäten der europäischen Gerichtsbarkeit und die Gewährleistung eines dezentralen Zugangs erfordern. Solange kein solcher Grenzschutz geschaffen wird, müssen sich die Mitgliedstaaten untereinander verstärkt unterstützen und ggf. auch eigene Grenz- und Küstenwachteams zur Unterstützung anderer Mitgliedstaaten einsetzen können. Das gilt umso mehr in Fällen, in denen wie in Griechenland „schwerwiegende Mängel“ gemäß Art. 26 Schengener Grenzkodex festgestellt werden.
- Die Aufgaben des Frontex-Konsultationsforums, das den Frontex-Verwaltungsrat in Grundrechtsfragen berät, sollen verbindlich aufgewertet werden und explizit auf Menschenrechte ausgeweitet werden. Auch soll der bestehende Posten des Grundrechtsbeauftragten von Frontex (Fundamental Rights Officer) mehr Personal und Befugnisse erhalten. Unter Leitung dieses Grund- und Menschenrechtsbeauftragten soll eine eigenständige Abteilung (Fundamental and Human Rights Office) geschaffen werden, die z. B. unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen und ein Beschwerdeverfahren durchführen kann.
- Auch an Land müssen an den europäischen Außengrenzen ausreichend viele und gut ausgestattete Grenzübergänge für Schutzsuchende vorhanden sein, an denen eine humanitäre Notfallversorgung, Zugang zu Rechtsschutz und eine zügige Weiterleitung in Erstaufnahmeeinrichtungen gewährleistet sind.
- Die Vorschläge der Grundrechte-Agentur zu Grundrechten an den Landesgrenzen müssen im Schengen-Handbuch berücksichtigt werden. Entsprechende Schulungen müssen verpflichtend festgeschrieben, umgesetzt und strikt überwacht werden.
- Eine Seegrenze wird nicht lückenlos zu sichern sein. Statt Ad-hoc-Maßnahmen braucht es auch hier einen gemeinsamen europäischen Grenzschutz, der das Non-Refoulement-Gebot achtet, mehr Kapazitäten zur Seenotrettung – vor allem auf offener See – sowie eine schnelle Zuführung zu Erstaufnahmeeinrichtungen vorhält.
- Die EU-Mitgliedstaaten sollen ihre Zusagen im Rahmen des Resettlements erhöhen, um Schutzsuchenden einen legalen Weg nach Europa zu ermöglichen. Von den im Juli 2015 beschlossenen EU-weit ca. 22.000 Resettlement-Plätzen wurden bislang nur um die 4.000 „ausgefüllt“. Resettlement muss auch für Flüchtlinge, die nicht aus Syrien in die Türkei geflohen sind, sondern aus anderen Staaten kommen oder in andere Staaten geflohen sind, eine realistische Perspektive sein.
- Legale Zugangswege in die Europäische Union müssen jedoch auch darüber hinaus gestärkt und ausgebaut werden. Flüchtlinge müssen außerhalb der Familienzusammenführung einen Visumantrag auf Aufnahme in den europäischen Verteilmechanismus stellen können, über den die europäische Asylbehörde entscheidet. Die EU-Botschaften sollten mittelfristig gemeinsame konsularische Dienste für die 28 Mitgliedstaaten anbieten. Es sollten zudem EU-Delegationspunkte in Krisenregionen errichtet werden, an denen ein Visumantrag auf Aufnahme in den europäischen Verteilmechanismus gestellt werden kann. Außerdem bedarf es eines Ausbaus der Vergabe humanitärer Visa. Zudem muss die EU-Richtlinie 2001/51/EG aufgehoben werden, die es Flüchtlingen unmöglich macht, Fähr- und Flugverbindungen zu benutzen.

- Die NATO-Mission in der Ägäis sieht vor, dass Flüchtlinge grundsätzlich in die Türkei zurückgeführt werden sollen, wenn nationale Regelungen das ermöglichen. Dieser Grundsatz ist nicht mit dem Non-Refoulement-Gebot vereinbar. Die Bundesregierung muss alles dafür tun, dass das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention eingehalten wird und statt Abschreckungsmaßnahmen muss sie eine echte und effektive Seenotrettung auf den Weg bringen.

Berlin, den 26. April 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

