

Antrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Michel Brandt, Andrej Hunko, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Zaklin Nastic, Thomas Nord, Petra Pau, Tobias Pflüger, Martina Renner, Helin Evrim Sommer, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Asylpolitik der Europäischen Union

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:
 1. Aktuell werden auf der EU-Ebene die Weichen für die Zukunft des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) gestellt. Vor dem Hintergrund der im Jahr 2015 deutlich angestiegenen – inzwischen aber wieder drastisch zurückgegangenen – Asylzahlen hatte die EU-Kommission im Frühjahr und Sommer 2016 Vorschläge zur Änderung der asylrechtlichen Bestimmungen der EU gemacht. Diese könnten zu einer umfassenden Entrechtung von Schutzsuchenden innerhalb und zu einer systematischen Auslagerung des Flüchtlingsschutzes außerhalb der Europäischen Union führen. Die Beratungen zum GEAS zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des Rates sowie zwischen dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament sind politisch hoch umstritten. Die strikte Weigerung einiger osteuropäischer Mitgliedstaaten, überhaupt Flüchtlinge aufnehmen zu wollen, sticht dabei als implizite Aufkündigung auch der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Asylrecht nach Artikel 18) besonders negativ hervor. Die Bundesregierung muss in den aktuellen Verhandlungen als Verfechterin eines offenen und menschenrechtsbasierten Asylsystems agieren und geplanten Verschärfungen entschieden entgegenreten.
 2. Im November 2017 forderten die Fachverbände Amnesty International, die Arbeiterwohlfahrt, Diakonie Deutschland, der Paritätische Gesamtverband, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, die Neue Richtervereinigung und PRO ASYL in einer gemeinsamen Erklärung von der künftigen Bundesregierung, „für den Fortbestand des Zugangs zum individuellen Asylrecht“ auf der EU-Ebene einzutreten (www.proasyl.de/news/fuer-den-fortbestand-des-zugangs-zum-individuellen-asylrecht/). Die Änderungen des GEAS und Bestrebungen, die Zahl der nach Europa einreisenden Schutzsuchenden zu begrenzen, drohten zu einer Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in ohnehin überlastete Krisen- und Transitstaaten zu führen. Damit drohe ein „gravierender Systemwechsel“. Deutschland und die EU seien „historisch und rechtlich in der Verpflichtung und als eine der reichsten

Regionen der Welt auch in der Lage“, eine Flüchtlingspolitik „auf der Basis der Menschenrechte, der EU-Grundrechte-Charta, der EMRK, des internationalen Flüchtlingsrechts und ... des Grundgesetzes“ zu verfolgen. Die EU setze dabei auch Maßstäbe für andere Regionen in der Welt. Diesem Appell schließt sich der Deutsche Bundestag nachdrücklich an.

3. Im Zentrum der menschenrechtlichen Kritik an den geplanten Änderungen des GEAS stehen zum einen die Vorschläge der EU-Kommission zur Änderung der Dublin-Verordnung. Diese halten am gescheiterten und ungerechten Prinzip der vorrangigen Zuständigkeit der Randstaaten der EU prinzipiell fest und sehen verschärfte Sanktionsregelungen zur Durchsetzung dieses Zuständigkeitsprinzips vor. Zudem soll vorrangig geprüft werden, ob Schutzsuchende in Drittstaaten zurückgewiesen werden können, ohne sich noch inhaltlich mit dem Asylgesuch oder Familienbindungen in die EU zu befassen. Zum anderen stehen Regelungen zu so genannten sicheren Dritt- bzw. Erstasylstaaten in der Kritik, mit denen die Praxis der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes aus der EU nach dem Vorbild des EU-Türkei-Abkommens legalisiert und ausgeweitet werden soll. Selbst vor einer Zusammenarbeit mit zerfallenen Staaten wie Libyen und der Zurückschickung von Geflüchteten in offenkundig menschenrechtswidrige Verhältnisse dort – die von deutschen Botschaftsangehörigen als „KZ-ähnliche Verhältnisse“ beschrieben wurden – schrecken die Mitgliedstaaten nicht zurück. Das ist eine menschenrechtliche Bankrotterklärung der EU.
4. Der Tod vieler zehntausender Menschen an den EU-Außengrenzen ist den Regierenden als Preis der Abschottung der EU offenbar nicht zu hoch. Im Jahr 2017 sind allein im Mittelmeer erneut über 3.000 Geflüchtete ums Leben gekommen. Hinzu kommen viele Tausende Menschen, die im Vorfeld der europäischen Grenzsicherung auf der Flucht gestorben sind, etwa in der Sahara. Nach unabhängigen Berechnungen kamen von 2000 bis Mitte 2016 mindestens 30.000 Geflüchtete bei dem Versuch der Einreise in die EU ums Leben (www.themigrantsfiles.com/). Nicht zuletzt der Papst hatte vor diesem Hintergrund von einer „Schande“ für Europa gesprochen. Die Abschottung der EU ist die Geschäftsgrundlage für zum Teil kriminell agierende Fluchthelfer-Organisationen – auf die Schutzsuchende jedoch angewiesen sind, solange es keine legalen und sichere Einreisewege gibt.
5. Nur eine wirksame Bekämpfung von Fluchtursachen wird letztlich dazu führen, dass weniger Menschen gezwungen sind, ihr Herkunftsland zu verlassen. Dies darf jedoch keine folgenlose Phrase sein, sondern muss zu unmittelbaren Veränderungen der internationalen Konfliktbearbeitung, der Weltwirtschaftsstrukturen, der EU-Handels- und Subventionspolitik, der Waffenexporte, der Klima-, Umwelt- und Entwicklungspolitik usw. führen. Die Mitgliedstaaten der EU sind häufig für die Schaffung von Fluchtursachen mitverantwortlich, wie etwa die Auswirkungen der Exporte subventionierter Agrarprodukte und von Fischereiabkommen (Zerstörung regionaler Wirtschaften und Märkte), kriegerische Interventionen im Nahen und Mittleren Osten, der verheerende Krieg in Libyen, die Zusammenarbeit mit dem autokratischen türkischen Regime bei der Flüchtlingsabwehr sowie die umweltzerstörenden Folgen expansiven kapitalistischen Wirtschaftens weltweit zeigen. Eine Politik der Abschottung vor den Folgen des eigenen Handelns ist auch vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich im Rahmen der EU und insbesondere innerhalb der EU-Gremien für eine offene, faire und solidarische EU-Asylpolitik einzusetzen, die folgenden Grundsätzen folgt:

- a) allen Initiativen mit dem Ziel der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes aus der EU

muss energisch widersprochen werden, sei es in der Praxis (EU-Türkei-Abkommen, Vereinbarungen mit Libyen usw.), sei es durch rechtliche Konstruktionen wie sichere Drittstaaten-Regelungen oder eine verpflichtende Unzulässigkeitsprüfung im Rahmen der Dublin-Verordnung; Regelungen sicherer Drittstaaten bzw. Herkunftsstaaten sind abzulehnen, mit ersteren wird die Verantwortung zur Schutzgewährung pauschal anderen Ländern übertragen, die hierzu strukturell oft gar nicht in der Lage sind, letztere widersprechen dem Grundsatz einer unvoreingenommenen individuellen Einzelfallprüfung und bürden den Asylsuchenden eine deutlich erhöhte Beweislast auf;

- b) innerhalb der EU müssen einheitliche Schutzstandards und faire Asylverfahren auf hohem Niveau gelten, es darf keinen nationalstaatlichen Negativ-Wettbewerb durch herabgesenkte Standards bei der Unterbringung und Versorgung und keine Politik der Entrechtung oder gar des Aushungerns (Leistungskürzungen usw.) geben; Aufnahmebedingungen dürfen nicht dem menschenrechtswidrigen Prinzip der Abschreckung folgen (Lagerunterbringung, Sachleistungsversorgung, Arbeitsverbote, Residenzpflicht usw.), dem hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2012 unter Verweis auf den absoluten Schutz der Menschenwürde unmissverständlich widersprochen; Mitgliedstaaten müssen weiterhin positiv von EU-Mindestnormen abweichen können; im Dublin-System müssen mindestens die Möglichkeit des humanitär oder politisch begründeten Selbsteintrittsrechts und das Prinzip der Zuständigkeit durch Fristablauf bestehen bleiben, sonst droht eine Entrechtung und Illegalisierung schutzbedürftiger Flüchtlinge, die sich im „falschen“ Land aufhalten („refugees in orbit“);
- c) das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) soll keine asylrechtlichen Entscheidungskompetenzen erhalten, das würde unter anderem zu einem Verlust parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten führen; sie muss aber, in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und fachkundigen Nichtregierungsorganisationen, verstärkt dazu beitragen, das Wissen der nationalen Asylbehörden und Gerichte über die Situation in den Herkunftsstaaten qualitativ zu verbessern und EU-weit zu vereinheitlichen; zugleich muss das EASO „best practice“-Modelle entwickeln, etwa für den Umgang mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen und für faire Bedingungen in Asylverfahren (Qualitätsstandards für Asyl-Anhörungen und die Sprachmittlung, interne Kontrollmechanismen usw.);
- d) Asylsuchende sollen sich ihr Aufnahmeland in der EU entsprechend familiärer, sozialer oder sprachlicher Bindungen aussuchen können, damit werden Zwangsabschiebungen Schutzsuchender innerhalb Europas zur Durchsetzung eines Zuständigkeitsprinzips, das die berechtigten Wünsche und Interessen der Betroffenen missachtet, obsolet; ein fairer und solidarischer Ausgleich bei einer möglichen Ungleichverteilung soll vor allem auf finanzieller Ebene erfolgen, wobei wirtschaftlich starke und bevölkerungsreiche Länder einen dem entsprechenden Anteil im Rahmen einer gerechten Regelung zur Verantwortungsteilung tragen müssen; wenig beanspruchte Aufnahmeländer werden durch Unterstützungsmaßnahmen der EU beim Aufbau einer offenen Infrastruktur für Asylsuchende gezielt unterstützt, eine Verweigerungshaltung bei der Aufnahme von Flüchtlingen wird nicht akzeptiert, insbesondere ist es kein Beitrag der innereuropäischen „Solidarität“, wenn einzelne Mitgliedstaaten sich mit verstärkten Grenzsicherungsmaßnahmen profilieren wollen; Mitgliedstaaten, Städte und Gemeinden, die eigeninitiativ mehr Asylsuchende aufnehmen und integrieren möchten, werden von der EU finanziell und beratend unterstützt, es werden positive Anreize und Fördermaßnahmen für solche Initiativen entwickelt, um die Aufnahmebereitschaft innerhalb der gesamten EU zu fördern;

- e) statt Abschottungsmaßnahmen und Abschiebungen immer weiter zu forcieren, etwa durch die Stärkung und Kompetenzerweiterung von Frontex (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache), muss es effektive Bleiberechtsregelungen und humanitäre Lösungen für abgelehnte Geflüchtete, die bereits länger in der EU leben, sowie für illegalisierte Menschen geben; neben menschenrechtlichen und humanitären Gesichtspunkten sind diesbezüglich auch die immensen finanziellen Kosten der verschärften Grenzsicherung (etwa auch infolge des geplanten Entry-Exit-Systems) und der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung in den Blick zu nehmen: dieses Geld ist sehr viel besser in die Integration der Geflüchteten und in eine gute Entwicklung der Herkunftsländer zu investieren; Frontex wird als Institution, deren Ziel die Perfektionierung der Abschottung ist, aufgelöst und durch eine Agentur zur effektiven Seenotrettung in europäischer Verantwortung ersetzt;
- f) der Strategie einer immer weiteren Vorverlagerung der Grenzabwehr außerhalb der EU durch entsprechende Abkommen und Kooperationen mit Drittstaaten muss entgegengewirkt werden; insbesondere darf es keine Zusammenarbeit mit Ländern wie Türkei oder Libyen geben, in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind; stattdessen bedarf es sicherer und legaler Einreisewege für Geflüchtete, auch, damit sie sich nicht mehr in die Hände von zum Teil kriminell agierenden Fluchthilfe-Organisationen begeben müssen; legale Einreisewege können geschaffen werden durch die Vergabe humanitärer Visa oder durch eine visumfreie Einreise für Schutzsuchende, durch eine deutliche Ausweitung von Aufnahme- und Resettlement-Programmen und durch erleichterte Regelungen für den Nachzug zu bereits hier lebenden Angehörigen;
- g) die Bundesregierung muss sich innerhalb der EU für eine grundlegende Änderung der Wirtschafts-, Handels-, Entwicklungs-, Außen- und Militärpolitik der EU einsetzen, mit dem Ziel, Fluchtursachen strukturell und wirksam zu bekämpfen – dies darf aber keine Rechtfertigung für Abschottungsmaßnahmen gegenüber Geflüchteten sein.

Berlin, den 30. Januar 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Die Bundesregierung bezeichnete auf eine parlamentarische Anfrage das geltende Dublin-System als „Eckpfeiler der gemeinsamen Asylpolitik“ der EU, die auf „dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ basiere. „Die Anwendung dieser Zuständigkeitsregelung ist wesentlicher Baustein für das Funktionieren des GEAS“ (Bundestagsdrucksache 18/13428, Antwort der Bundesregierung zu Frage 17). Das ist eine erstaunliche Aussage, nachdem die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Europäischen Parlament im Oktober 2015 erklärt hatte (www.heise.de/tp/features/Merkel-Dublin-Verfahren-ist-in-der-jetzigen-Form-obsolet-3375887.html), dass das Dublin-System „obsolet“ sei, es habe sich „als nicht tragfähig erwiesen“. Dies belegen die geringen Überstellungsquoten (Zahl der Überstellungen bezogen auf Zustimmungen zur Rückübernahme) aus Sicht Deutschlands von unter 20 Prozent (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 19/273, Antwort der Bundesregierung zu Frage 6), wobei die Zahl der Überstellungen aus bzw. nach Deutschland sich in etwa die Waage hält (vgl. ebd.). Das bedeutet: Trotz der sehr aufwändigen Prüfungen und der für die Betroffenen extrem belastenden Abschiebungen Tausender Schutzsuchender hat das Dublin-System für Deutschland unter dem Strich keine relevante Verteilungswirkung. Behörden und Gerichte werden in einem hohen Maße mit der bürokratischen Verwaltung eines ungerechten und am Ende häufig nicht durchsetzbaren Zuständigkeitsprinzips belastet. Für die

besonders betroffenen Mitgliedstaaten mit relevanten EU-Außengrenzen ist das Kernprinzip der geltenden Dublin-Verordnung (zuständig ist, wer die Einreise Asylsuchender nicht verhindert hat) ebenso wenig zu akzeptieren wie für die Schutzsuchenden, die häufig gegen ihren Willen von einem Land ins andere geschickt werden, ohne dass ihre Flüchtlingseigenschaft geprüft wird.

Die faktisch gescheiterten bisherigen Dublin-Prinzipien der Zuständigkeit bei Ersteinreise und der Zwangsverteilung müssen durch andere, faire und nachvollziehbare Kriterien und Mechanismen ersetzt werden. Während die Vorschläge der EU-Kommission im Kern am bisherigen System festhalten und nur bei einer Überlastung einzelner Mitgliedstaaten eine Umverteilung nach Quote vorsehen, will das Europäische Parlament eine Abkehr vom Ersteinreisepinzip und fordert eine Verteilung entsprechend „echter Verbindungen“ der Schutzsuchenden zu einzelnen Mitgliedstaaten, um Familienbindungen oder vorhergehende Aufenthalte maßgeblich berücksichtigen zu können (www.euractiv.de/section/europakompakt/news/eu-parlament-bereit-fuer-dublin-reform/). Fachverbände in Deutschland setzen sich bereits seit 2013 für das so genannte „free choice“-Modell ein (vgl. „Memorandum“: www.proasyl.de/news/fluechtlingsverteilung-warum-eu-quoten-das-problem-nicht-loesen/), ebenso die Fraktion DIE LINKE. (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/5109, 17/4679 und 18/4838). Die Wahl des Zufluchtslands durch die Schutzsuchenden soll eine schnellere Integration ermöglichen. Statt Menschen sollen Gelder verteilt werden, um einen fairen Ausgleich zu schaffen. Aufwändige Streitigkeiten zur Klärung formeller Zuständigkeiten würden sich dadurch erübrigen.

Die Vorschläge der EU-Kommission bzw. von Mitgliedstaaten sehen eine „ewige“ oder zumindest langjährige Zuständigkeit einzelner Mitgliedstaaten unabhängig vom tatsächlichen Aufenthaltsort der Geflüchteten vor, die mit verschärften Sanktionsregelungen durchgesetzt werden sollen (Leistungskürzungen, Ausschluss vom Asylverfahren usw.). Dies konterkariert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wonach sich aus der Dublin-Verordnung subjektive Rechte von Asylsuchenden ableiten lassen, insbesondere auch zur schnellen und rechtssicheren Klärung der Zuständigkeit und zur Sicherstellung einer inhaltlichen Asylprüfung (vgl.: <http://verfassungsblog.de/subjektive-rechte-aus-der-dublin-verordnung-der-fall-mengesteab-vor-dem-eugh/> und Urteil des EuGH vom 25. Oktober 2017 in der Rechtssache C-201/16 „Shiri“). Die jetzige Regelung, wonach der aktuelle Aufenthaltsstatus nach Ablauf bestimmter Fristen für die Asylprüfung zuständig wird, verhindert, dass Schutzsuchende über einen längeren Zeitraum ohne Asylverfahren und ohne Rechte bleiben. Hieran muss unbedingt festgehalten werden.

Informationen zur Beratung des GEAS zeigen (vgl. z. B. „EU-Sachstand“ vom 11. Dezember 2017, Deutscher Bundestag, Referat PE 3), dass sich die Bundesregierung bei der Asyl-Verfahrensverordnung dafür ausgesprochen hat, auf Anforderungen, die völker- und europarechtlich nicht geboten seien, zu verzichten – das bedeutet eine inakzeptable Absenkung der rechtlichen Standards auf ein für gerade noch als zulässig erachtetes Mindestmaß. So soll im Rahmen der Drittstaatenregelung bereits eine Sicherheit in Teilen dieses Staates ausreichend sein; völkerrechtlich sei auch nicht zwingend geboten, dass zuvor eine Verbindung zwischen den Schutzsuchenden und dem Drittstaat bestanden haben müsse. Im Prinzip würde damit auch eine Zurückweisung von Schutzsuchenden in bewachte, angeblich sichere Lager oder Gebiete in Transitstaaten rechtlich legitimiert, wie es innerhalb von EU-Gremien bereits mit Bezug auf Libyen diskutiert wurde (Schaffung von „Legalitätsinseln“, www.taz.de/!5401663/).

Vor dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 14. und 15. Dezember 2017 in Brüssel warnten PRO ASYL und der Paritätische Gesamtverband gemeinsam vor einer „Komplettdemontage des Asylrechts“ (www.proasyl.de/pressemitteilung/europaeischer-rat-komplettdemontage-des-asylrechts-geplant/), die Bundesregierung dürfe dem geplanten Abbau des Menschenrechts auf Asyl nicht zustimmen. Entsprechend positionierten sich in einer ausführlichen Stellungnahme viele weitere Fachverbände, „in großer Sorge um den Fortbestand des individuellen Asylrechts in der EU“ (www.proasyl.de/pressemitteilung/beratungen-zum-eu-asylrecht-gehen-in-die-entscheidende-phase/). Die EU darf sich nicht ihrer Verantwortung im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzes entziehen.

