

Berlin, 27.06.2017

**POSITIONSPAPIER VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUR  
GEPLANTEN ASYLVERFAHRENSVERORDNUNG (COM (2016) 467  
FINAL VOM 13.07.2016)**

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



## ZUSAMMENFASSUNG

Nachdem die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 bereits einen Vorschlag für eine Neufassung der sogenannten Dublin-Verordnung (dann Dublin-IV)<sup>1</sup> vorgelegt hatte, stellte sie in einem zweiten Schritt am 23. Juli 2016 weitere Neuerungen im Rahmen der geplanten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vor.

Im Zuge dieser Reform soll die Asylverfahrensrichtlinie durch eine Verordnung ersetzt werden. Nach Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) setzt eine Richtlinie Mindeststandards, deren Umsetzung dem jeweiligen Mitgliedstaat überlassen ist. Eine Verordnung dagegen hat unmittelbare Gültigkeit in dem Mitgliedstaat und ist in ihren Regelungen verbindlich. Es können folglich keine höheren Standards im nationalen Recht gesetzt werden. Durch die Einführung einer Verordnung strebt die Kommission die weitere Harmonisierung des Europäischen Asylsystems mit dem erklärten Ziel an, Anerkennungsquoten anzugleichen und Sekundärbewegungen zu verhindern.

Amnesty International begrüßt Bemühungen, Asylgesetze und –verfahren der EU-Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Allerdings befürchtet Amnesty International, dass Mitgliedstaaten mit höheren verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Garantien gezwungen werden, ihre Standards auf das vorgeschriebene Niveau abzusenken und keinen oder nur sehr begrenzten Ermessensspielraum haben, um eine bessere Behandlung zu gewähren.

Zwar enthält die vorgeschlagene Reform einige positive Aspekte, doch im Ganzen betrachtet würde die Reform zu einem beunruhigenden Rückschritt der bestehenden Standards führen – beispielsweise durch die geplanten beschleunigten Verfahren, die verpflichtenden Zulässigkeitsverfahren und auch hinsichtlich der verpflichtenden Anwendung von „sicheren Herkunftsstaaten“, „sicheren Drittstaaten“ und „ersten Asylstaaten“. Dies soll auch für unbegleitete Minderjährige möglich sein und geht mit geringeren Verfahrensrechten einher. Außerdem beunruhigt, dass durch die Verpflichtung zur Einstellung der Asylverfahren für bestimmte Fallgruppen (wie Personen, die nicht rechtzeitig ihren Asylantrag gestellt haben) eine Vielzahl an Asylsuchenden ganz vom Asylverfahren ausgeschlossen werden könnte.

Im Folgenden werden die für Amnesty International relevanten Änderungen dargelegt.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, Positionspapier von Amnesty International zur geplanten Reform der Dublin-Verordnung (Dublin-IV, COM(2016) 270 vom 4. Mai 2016), 28.9.2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/files/Amnesty-Positionspapier-Dublin-IV-September-2016.pdf>.



## GEMEINSAME LISTE „SICHERER HERKUNFTSTAATEN“ (ART. 47, 48)

Bei einem „sicheren Herkunftsstaat“ wird per Gesetz davon ausgegangen, dass es in diesem Land keine Verfolgung gibt und dessen Staatsangehörige folglich keinen Anspruch auf Asyl haben. Bislang regelt der Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie die Kriterien für einen „sicheren Herkunftsstaat“. Demnach darf es in einem „sicheren Herkunftsstaat“ keine politische Verfolgung, Folter oder willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes geben. Zudem muss es vor Verfolgung oder Misshandlung Schutz durch Gesetze und deren tatsächlichen Anwendung, der Beachtung der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes<sup>2</sup> der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und wirksame Rechtsbehelfe geben. Der vorgeschlagene Art. 47 der Asylverfahrensverordnung übernimmt diese Kriterien.

Der Bewertungsmaßstab bezüglich der Kriterien wird jedoch gesenkt. Während bisher laut Anlage I der Asylverfahrensrichtlinie eine *generelle und durchgängige* Einhaltung der Standards gefordert wird, soll nun eine *generelle* Einhaltung reichen. Damit wird die zeitliche Komponente des Bewertungsmaßstabs gestrichen, die aber für eine Aussage über die vermeintliche Sicherheit eines Landes wichtig ist.

Art. 47 Abs. 2 benennt verschiedene mögliche Quellen für Herkunftslandinformationen, darunter Berichte internationaler Organisationen wie von dem Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen, UNHCR. Neu ist eine Verpflichtung der Berücksichtigung der Herkunftslandinformationen der geplanten Asylagentur der Europäischen Union.

Bei Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ wird gemäß Art. 40 Abs. 1 lit. e) ein beschleunigtes Asylverfahren durchgeführt (ausführlich dazu im Abschnitt zu den beschleunigten Verfahren).

Während es den Mitgliedstaaten für fünf Jahre weiterhin freigestellt ist, im nationalen Recht eigene „sichere Herkunftsstaaten“ festzulegen, sieht die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung in ihrem Art. 48 erstmals darüber hinaus eine gemeinsame europäische Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ vor. Diese Liste wird in einer separaten Verordnung verhandelt, die dann in die Asylverfahrensverordnung als Anhang I eingeht.<sup>3</sup> Entsprechend dem aktuellen Vorschlag für die Verordnung für eine gemeinsame Liste, benennt Anlage I zum Verordnungsentwurf Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei als gemeinsame „sicherer Herkunftsstaaten“. Während die Einhaltung der beschriebenen Kriterien für die Balkan-Staaten bereits fraglich ist, ist eine Bestimmung der Türkei als „sicher“ zum aktuellen Zeitpunkt eindeutig nicht zu begründen.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Das Non-Refoulement-Gebot ist in Art. 33 der GFK festgeschrieben und besagt, dass kein Flüchtling in ein Land abgeschoben werden darf, in dem seine/ihre Freiheit wegen seiner/ihrer „Rasse“, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung bedroht wäre.

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU COM(2015) 452 final.

<sup>4</sup> Vgl. Berichte und Recherchen von Amnesty International zur Menschenrechtssituation in der Türkei: Turkey: Independent monitors must be allowed to access detainees amid torture allegations, 24. Juli 2016, abrufbar unter:



Amnesty International lehnt das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ grundsätzlich ab, da es nicht mit dem Recht auf ein faires und individuelles Asylverfahren vereinbar ist und zur Diskriminierung von Asylsuchenden aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit führt. Das Verbot der Diskriminierung auf Grund von Staatsangehörigkeit ist eines der fundamentalen Prinzipien des internationalen Rechts, u. a. festgeschrieben in Art. 3 der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 21 der Europäischen Grundrechtecharta und Art. 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Die Anwendung des Konzeptes der „sicherer Herkunftsstaaten“ verfestigt Vorurteile gegenüber Asylsuchenden aus diesen Ländern, obgleich die Feststellung der Schutzbedürftigkeit immer ausgehend vom Einzelfall erfolgen muss.

Zwar kann der/die Asylsuchende die gesetzliche Vermutung der „Sicherheit“ widerlegen, er/sie trägt jedoch die Beweislast und muss diesen Beweis in einem verkürzten Verfahren und mit geringerem Rechtsschutz erbringen. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass schutzbedürftige Menschen in „sicheren Herkunftsstaaten“ zurückgeführt werden und gegen das Non-Refoulement-Gebot verstoßen wird.

**Amnesty International fordert eine Abkehr von dem Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“, da dieses nicht mit dem individuellen Menschenrecht Asyl zu suchen vereinbar ist. Dem entsprechend sollten die Artikel 47, 48 und der Anhang I gestrichen werden, sowie Art. 40 Abs. 1 lit. e) als Kriterium für beschleunigte Asylverfahren.**

## „ERSTER ASYLSTAAT“ (ART. 44)

Als „erster Asylstaat“ wird ein Land außerhalb der Europäischen Union bezeichnet, in dem ein/e Asylsuchende/r bereits einen Schutzstatus bekommen hat und auf diesen Status verwiesen werden kann. Während bisher die Prüfung, ob es einen ersten Asylstaat für die betreffende Person gibt oder nicht, für die Mitgliedstaaten optional ist, würde diese Prüfung durch die Reform verpflichtend werden. Wenn der/die Asylsuchende nicht widerlegen kann, dass das Konzept des „ersten Asylstaates“ für ihn/sie anwendbar ist, wird der Antrag als unzulässig abgelehnt, ohne dass die Fluchtgründe geprüft werden (Art. 36 Abs. 1 lit. a)).

---

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/07/turkey-independent-monitors-must-be-allowed-to-access-detainees-amid-torture-allegations/>; Joint Statement: Turkey: State of emergency provisions violate human rights and should be revoked, 19. Oktober 2016, abrufbar unter: [https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/5012/2016/en/Turkey: Latest detention of journalists a \"blatant misuse of powers\"](https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/5012/2016/en/Turkey: Latest detention of journalists a \), 31. Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/turkey-latest-detention-of-journalists-a-blatant-misuse-of-powers/>; Turkey: Curfews and crackdown force hundreds of thousands of Kurds from their homes, 6. Dezember 2016, Index number: EUR 44/5213/2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/12/turkey-curfews-and-crackdown-force-hundreds-of-thousands-of-kurds-from-their-homes/>; Amnesty Report 2017 – Türkei; abrufbar unter <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2017/tuerkei?destination=node%2F3031>; Turkey: No end in sight: Purged public sector workers denied a future in Turkey, 22. Mai 2017, Index number: EUR 44/6272/2017, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/6272/2017/en/>; Turkey: Imprisonment of Amnesty Chair is a devastating injustice, 9. Juni 2017, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/06/turkey-imprisonment-of-amnesty-chair-is-a-devastating-injustice/>.



Art. 44 Abs. 1 übernimmt die Voraussetzungen aus Art. 35 der Asylverfahrensrichtlinie, nach welcher die betreffende Person einen vollen Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention innehaben (lit. a)) bzw. auf einer anderen Grundlage ausreichenden Schutz (lit. b)) genossen haben muss und dieser weiterhin in Anspruch genommen werden kann.

In Art. 44 Abs. 2 werden konkrete Anforderungen an den „ausreichenden Schutz“ im Sinne des Abs. 1 lit. b) genannt. Als Voraussetzungen für einen „ausreichenden Schutz“ gelten demnach, dass es keine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gibt, kein ernsthafter Schaden droht und das Non-Refoulement Gebot eingehalten wird sowie auch das Recht zum legalen Aufenthalt sowie ein angemessener Zugang zum Arbeitsmarkt, Unterkünften, Gesundheitsversorgung und Bildung sowie das Recht auf Familienzusammenführung gewährt wird.

Durch das Konzept des „ersten Asylstaats“ wird der Zugang zu einem Asylverfahren in Europa erschwert. Asylsuchende trifft nach internationalem Flüchtlingsrecht keine Verpflichtung, ihre Asylanträge in einem bestimmten Land zu stellen. Es obliegt vielmehr dem jeweiligen Staat, in dem der Antrag gestellt wird, zu gewährleisten, dass der Antrag gründlich geprüft wird und sicherzustellen, dass der/die Asylsuchende nicht direkter oder indirekter Verfolgung ausgesetzt wird.<sup>5</sup> Die einzige anerkannte Ausnahme ist, wenn der/die Asylsuchende bereits in einem anderen Land effektiven Schutz gefunden hat und die damit einhergehenden Rechte vollumfänglich genießen kann. Es reicht nicht, dass eine Person sich in einem Land aufgehalten hat, um dieses als „ersten Asylstaat“ zu bezeichnen. Die entscheidende Frage ist, ob der Schutzstandard in dem betreffenden Staat tatsächlich einen rechtlich gesicherten Aufenthalt, ein faires Asylverfahren und ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Es besteht die Gefahr, dass die praktische Umsetzung eines per Gesetz bestehenden Rechts in dem Land überschätzt wird und so Flüchtlinge in ein Land zurückgebracht werden, in dem ihre Rechte doch nicht gewährleistet sind.<sup>6</sup>

Amnesty International lehnt die Anwendung des Konzepts bei Asylanträgen von minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen (Art. 44 Abs. 4) ab. Das Prinzip des Kindeswohls (aufgegriffen in Art. 21 der Verordnung) sollte alle Verfahren, die die Vulnerabilität von Minderjährigen nicht ausreichend berücksichtigen, verbieten. Unbegleitete Minderjährige müssen in dem Staat, in dem sie sich aufhalten, schnellen Zugang zu Asylverfahren bekommen, es sei denn, dass sich aus dem Kindeswohl etwas anderes ergibt.

**Amnesty International empfiehlt den Art. 44 Abs. 1 so anzupassen, dass sichergestellt ist, dass das Konzept des „ersten Asylstaates“ nur angewendet wird, wenn die Person in dem Drittstaat als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt ist und sie ihre entsprechenden**

---

<sup>5</sup> Anmerkung: Die Genfer Flüchtlingskonvention gewährt kein uneingeschränktes Recht der Wahl des Asyllandes für Flüchtlinge. Gleichzeitig gibt es im internationalen Flüchtlingsrecht aber auch keine Verpflichtung für Flüchtlinge, im ersten Zufluchtsland Asyl zu beantragen. UNHCR geht davon aus, dass die primäre Verantwortung für einen Flüchtling bei dem Staat liegt, in dem die Person ihren Asylantrag gestellt hat. Vgl. UNHCR Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements for asylum-seekers, Mai 2013, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/51af82794.pdf>. Die EXCOM Conclusions No. 15 (XXX) fordern außerdem von Staaten, dass sie die Interessen der Asylsuchenden so gut wie möglich berücksichtigen und dass Asyl nicht nur deswegen abgelehnt werden sollte, weil der Schutzstatus ebenso in einem anderen Land ersucht werden könnte, 16. Oktober 1979, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c960/refugees-asylum-country.html>.

<sup>6</sup> Vgl. die Einschätzung zur Türkei als „sicherer Drittstaat“ bzw. „erster Asylstaat“: Amnesty International, Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey, Index number: EUR 44/3825/2016, 3. Juni 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en/>.



Rechte auch wahrnehmen kann. Die Anwendung des Konzeptes sollte außerdem nicht verpflichtend sein.

Amnesty International empfiehlt, Art. 44 Abs. 4 bezüglich der Anwendung des Konzeptes auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zu löschen.

## GEMEINSAME LISTE „SICHERER DRITTSTAATEN“ (ART. 45, 46)

Bei einem „sicheren Drittstaat“ wird der/die Asylsuchende darauf verwiesen, dass er/sie in diesem Staat außerhalb der Europäischen Union bereits hätte Asyl suchen können. Diese Fallgruppe findet außerdem Anwendung, wenn Asyl beantragt wurde, aber in dem Fall noch nicht entschieden wurde. Auch diese Prüfung wird durch die vorgeschlagene Verordnung für alle Mitgliedstaaten verpflichtend. Wie im Fall des „ersten Asylstaats“ wird bei Vorhandensein eines „sicheren Drittstaats“ der Antrag als unzulässig abgelehnt und die Asylgründe nicht geprüft (Art. 36 Abs. 1 lit. b)).<sup>7</sup>

Die Kriterien für einen „sicheren Drittstaat“ werden in Art. 38 der aktuellen Asylverfahrensrichtlinie wie folgt vorgegeben: In dem Staat darf es keine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention geben, es darf kein Risiko eines ernsthaften Schadens geben, das Non-Refoulement-Prinzip der Genfer Flüchtlingskonvention muss eingehalten werden und es muss die Möglichkeit geben, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten. Dieses letzte Kriterium wird durch den Vorschlag der Kommission im neuen Art. 45 Asylverfahrensverordnung abgeschwächt. Laut diesem muss es nicht zwingend die Möglichkeit eines Schutzes nach der Genfer Flüchtlingskonvention geben. Es reicht auch, wenn ein Schutzstatus besteht, der „im Einklang mit den inhaltlichen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention“ steht oder der den im vorgeschlagenen Art. 44 Abs. 2 festgelegten Anforderungen an den „ausreichenden Schutz“ genügt. Wie bereits dargelegt gewährleisten die Bestimmungen des Art. 44 Abs. 2 nicht, dass ein effektiver Schutz tatsächlich verfügbar ist und nur ein voller Schutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention kann als Kriterium für einen „sicheren Drittstaat“ und einen „ersten Asylstaat“ gelten.

Während die Asylverfahrensrichtlinie es in ihrem Art. 38 Abs. 2 lit. a) den Mitgliedstaaten überlässt, im nationalen Recht festzulegen, wann eine ausreichende Verbindung zwischen dem/der Asylsuchenden und dem möglichen Drittstaat besteht, legt die Asylverfahrensverordnung dies wie folgt fest:

*„Eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht [...] unter anderem weil der Antragsteller im Transit durch diesen Drittstaat der sich geographisch in der Nähe seines Herkunftslandes befindet, gereist ist“ (Art. 45 Abs. 3 lit. a)).*

Der alleinige Transit durch einen Staat ist jedoch nicht geeignet, um eine tatsächliche Verbindung mit einem Land herzustellen. Die Durchquerung eines Landes ist oftmals zufällig und erfolgt aus geographischen Gründen, ohne dass ein Bezug zu dem Staat entsteht. So wurde bisher in verschiedenen Mitgliedstaaten, wie Österreich, Schweden, Bulgarien, Niederlande und Griechenland,

---

<sup>7</sup> Vgl. auch Art. 3 Abs. 3 lit. a der vorgeschlagenen Dublin-IV Verordnung der Kommission.



der alleinige Transit als nicht ausreichend erachtet, um eine solche Verbindung herzustellen, sondern zusätzlich zum Beispiel die Anwesenheit von Familienangehörigen verlangt.<sup>8</sup>

Die Verordnung sieht auch die Anwendung des Konzeptes auf unbegleitete Minderjährige unter der Voraussetzung vor, dass der Drittstaat Garantien bezüglich der Aufnahme und des Schutzstatus des/der Minderjährigen abgibt (Art. 45 Abs. 5). Hier bestehen ähnliche Bedenken wie bei der Anwendung des Konzeptes des „ersten Asylstaats“ im Rahmen des Zulässigkeitsverfahrens für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Diese sollten grundsätzlich von den in Kapitel IV aufgelisteten besonderen Verfahren ausgenommen werden. Die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung sieht in ihrem Art. 46 erstmals eine gemeinsame europäische Liste „sicherer Drittstaaten“ vor. In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten können die Mitgliedstaaten noch nationalstaatliche Bestimmungen vornehmen (Art. 50). Zudem bleibt es möglich, das Konzept in individuellen Fällen anzuwenden, selbst wenn es keine nationale oder europäische Bestimmung des Landes als „sicheren Drittstaat“ gibt (Art. 45 Abs. 2 lit. c).

Durch die Bestimmung „sicherer Drittstaaten“ wird eine gesetzliche Vermutung geschaffen, dass der/die Asylsuchende bereits dort hätte Asyl suchen können. Eine solche gesetzliche Vermutung zu widerlegen, kann in der Praxis eine hohe Hürde zum Zugang zu einem regulären Asylverfahren darstellen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass Kriterien für die Bestimmung eines „sicheren Drittstaates“ falsch oder nicht streng genug angewandt werden und so Asylsuchende in einen außereuropäischen Staat zurück geschickt werden, der ihnen keinen ausreichenden Schutz bietet. Dies wäre eine Verletzung ihres Menschenrechts Asyl zu suchen und könnte sogar zu Refoulement führen.

**Amnesty International fordert, dass das Konzept des „sicheren Drittstaats“ grundsätzlich nur auf Staaten angewandt werden darf, die die Genfer Flüchtlingskonvention ohne geographische Vorbehalte ratifiziert haben und zu denen persönliche Beziehungen bestehen, die über den bloßen Transit hinausgehen. Außerdem sollte die Prüfung von „sicheren Drittstaaten“ nicht verpflichtend sein. Amnesty International empfiehlt die Streichung der Anwendung des Konzeptes auf unbegleitete Minderjährige (Art. 45 Abs. 5).**

## BESCHLEUNIGTE VERFAHREN (ART. 40)

Art. 40 Abs. 1 der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung stellt eine Liste von Fallgruppen auf, bei denen das Asylverfahren beschleunigt werden muss. Diese sollen nach spätestens zwei Monaten abgeschlossen werden. Bei Anträgen, die nur zur Verzögerung einer Abschiebung gestellt wurden, soll das Verfahren sogar innerhalb von acht Arbeitstagen abgeschlossen werden (Art. 40 Abs. 1 lit. d)). Im Vergleich zur bestehenden Asylverfahrensrichtlinie gibt es zwar weniger Fallgruppen, dafür ist aber die Verpflichtung zur Beschleunigung neu. In Fällen, die sehr komplex sind, kann doch im regulären Verfahren entschieden werden (Art. 40 Abs. 4). Mehrere der Fallgruppen sind, wie im Folgenden dargestellt, problematisch.

So sollen Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ unter die beschleunigten Verfahren fallen (Art. 40 Abs. 1 e)). Ein solches Asylverfahren ist jedoch keinesfalls mit Fällen vergleichbar, in denen

---

<sup>8</sup> Vgl. ECRE, ECRE Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467, November 2016, abrufbar unter: [http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR\\_-November-2016-final.pdf](http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR_-November-2016-final.pdf), S. 57.



offensichtlich falsche oder irrelevante Informationen angegeben wurden.<sup>9</sup> Stattdessen sollte hier genauso sorgfältig geprüft werden wie bei anderen Herkunftsstaaten. Besonders problematisch ist, dass laut Art. 40 Abs. 5 lit. a) die beschleunigten Verfahren auch für unbegleitete Minderjährige aus „sicheren Herkunftsstaaten“ gelten. Die Beschleunigung von Verfahren bei unbegleiteten Minderjährigen ist grundsätzlich abzulehnen, da diese nicht mit der besonderen Schutzbedürftigkeit von unbegleiteten Minderjährigen im Asylverfahren zu vereinbaren sind.

Ebenso ist die Einstufung von Anträgen von Personen, die ihren Antrag nicht im EU-Ersteinreiseland stellen, als „eindeutig missbräuchlich“ nicht zu rechtfertigen (Art. 40 Abs. 1 lit. g)). Einer solchen Antragsstellung können verschiedene berechtigte Gründe zugrunde liegen, zum Beispiel die Hindernisse, mit denen sich Asylsuchende derzeit in Ungarn konfrontiert sehen.<sup>10</sup> Aus einer solchen Weiterreise sind also keine Rückschlüsse auf die Begründetheit des Antrages zu schließen. Es fehlt zudem an einer tragfähigen völkerrechtlichen Grundlage dafür, Asylsuchende auf diese Weise dazu zu zwingen, ihren Asylantrag in einem bestimmten Land zu stellen.<sup>11</sup>

Zumindest bedenklich ist auch die Aufführung des Zurückhaltens von Ausweispapieren als ein Grund für die Beschleunigung des Asylverfahrens (Art. 40 Abs. 1 lit. c)). Der Verlust von Ausweispapieren ist bei einer Flucht nicht ungewöhnlich und die Gefahr besteht, dass ein absichtliches Zurückhalten zu schnell von den Behörden unterstellt wird. Auch die Einschätzung, ob ein Asylantrag nur zur Verzögerung einer vorherigen Entscheidung gestellt wird, kann höchst subjektiv sein (Art. 40 Abs. 1 lit. d)). Bei diesem Fall muss laut Art. 40 Abs. 2 sogar innerhalb von acht Arbeitstagen entschieden werden.

Generell besteht bei den Kriterien der Art. 40 Abs. 1 lit. c), d), e), f) und g) das Problem, dass aus bestimmten Verhaltensweisen Nachteile für das Verfahren entstehen, obwohl kein Zusammenhang mit der Begründetheit des Antrages besteht. Die Beurteilung, ob eine Person verfolgt wird oder ihr ein ernsthafter Schaden droht, ist aber die einzige Frage, die im Asylverfahren zählt.

**Amnesty International fordert, dass Mitgliedstaaten nicht gezwungen werden, beschleunigte Asylverfahren anzuwenden (Art. 40 Abs. 1). Unbegleitete Minderjährige sollten grundsätzlich von beschleunigten Asylverfahren ausgenommen werden (Art. 40 Abs. 5). Ebenso sollten die problematisierten Kriterien für beschleunigte Asylverfahren gestrichen werden (Art. 40 Abs. 1 lit. c), d), e) und g)).**

---

<sup>9</sup> Vgl. EXCOM Conclusion No. 30: die Beschleunigung von Asylverfahren sollte nur in Fällen stattfinden, bei denen die Anträge eindeutig missbräuchlich sind oder wo der/die AntragstellerIn für die Erteilung eines internationalen Schutzstatus nur irrelevante Angaben gemacht hat, 20. Oktober 1983, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6118/problem-manifestly-unfounded-abusive-applications-refugee-status-asylum.html>.

<sup>10</sup> Vgl. Amnesty International, Stranded Hope: Hungary's sustained attack on the rights of refugees and migrants, 27. September 2016, Index number: EUR 27/4864/2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/4864/2016/en/>; Amnesty International, Hungary: Legal amendments to detain all asylum-seekers a deliberate new attack on the rights of refugees and migrants, 9. März 2017, Index number: EUR 27/5855/2017, abrufbar unter: [http://www.amnesty.eu/content/assets/public\\_statements/Public\\_Statement\\_-\\_Hungary\\_EUR2758552017ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/public_statements/Public_Statement_-_Hungary_EUR2758552017ENGLISH.pdf).

<sup>11</sup> Vgl. Fn. 5.



## UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE

Für unbegleitete Minderjährige gibt es in dem Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung einige positive Entwicklungen. So soll unbegleiteten Minderjährigen spätestens fünf Tage nach Antragstellung ein „Guardian“<sup>12</sup> bestellt werden (Art. 22). Ein solcher darf dabei nicht unverhältnismäßig viele Minderjährige gleichzeitig vertreten. Die genaue Anzahl der gleichzeitig zu Betreuenden wird in dem Vorschlag aber nicht genannt. Er/Sie soll lediglich in der Lage sein, seine oder ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen (Art. 22 Abs. 5).

Es ist jedoch höchst besorgniserregend, dass unbegleitete Minderjährige auch von Konzepten wie den „sicheren Herkunftsstaaten“, den „sicheren Drittstaaten“ (Art. 45 Abs. 5) den „ersten Asylstaaten“ (Art. 44 Abs. 4) und von beschleunigten Verfahren betroffen sein können. Auch können unbegleitete Minderjährige von Grenzverfahren betroffen sein und währenddessen inhaftiert werden (Art. 41 Abs. 5).

Gemäß Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention und Art. 24 der EU-Grundrechtecharta muss das Kindeswohl stets berücksichtigt werden. Art. 21 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfs bestimmt, dass das Kindeswohl immer Ausgangspunkt der Anwendung der Verordnung sein muss. Es ist nicht zu erkennen, dass die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung diesem Anspruch gerecht wird. Besonders deutlich wird dies daran, dass unbegleitete Minderjährige sogar in „sichere Drittstaaten“ abgeschoben werden können, wenn dort keine Familienangehörige leben oder dass sie im Rahmen von Grenzverfahren inhaftiert werden können. Auch für beschleunigte Verfahren sind die Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen generell ungeeignet, da sie des besonderen Schutzes und der besonderen Versorgung bedürfen (s.o.). Eine Inhaftierung kann nie im Sinne des Kindeswohls sein.

**Amnesty International fordert deshalb, dass unbegleitete Minderjährige generell von den Konzepten der „sicheren Herkunftsstaaten“, der „sicheren Drittstaaten“ und von beschleunigten Asylverfahren sowie von Grenzverfahren (Streichung Art. 41 Abs. 5) ausgenommen werden.**

## DAUER UND QUALITÄT DES ASYLVERFAHRENS UND RECHTE VON ASYLSUCHENDEN

### DAUER DER ASYLVERFAHREN (ART. 34)

Bezüglich der regulären Asylverfahren behält der Verordnungsvorschlag die maximale Dauer von sechs Monaten bis zu einer Entscheidung bei (Art. 34 Abs. 2). Während bisher in Art. 31 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie bei rechtlich komplexen Fällen oder bei einer außergewöhnlich hohen Anzahl von Anträgen diese Dauer um weitere 12 Monate verlängert werden konnte, sieht die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung nur maximal drei weitere Monate Bearbeitungszeit vor. Es gibt außerdem keine Verpflichtung mehr den/die Asylsuchende/n über die Gründe und den geplanten Zeitrahmen der Verlängerung zu informieren (bisher vorgesehen in Art. 31 Abs. 6 Asylverfahrensrichtlinie).

---

<sup>12</sup> Der englische Begriff „Guardian“ sollte nicht zwingend mit dem deutschen Institut des „Vormundes“ gleichgesetzt werden und wird deswegen nicht übersetzt.



Zudem würde die Asylverfahrensverordnung ein dem regulären Asylverfahren vorgeschaltetes Zulässigkeitsverfahren vorschreiben, welches laut Vorschlag nicht länger als einen Monat dauern darf (Art. 34 Abs. 1). Wenn der Mitgliedstaat die Konzepte des „sicheren Drittstaates“ oder des „ersten Asylstaates“ anwendet, darf der Prüfungszeitraum sogar nur zehn Arbeitstage betragen (Art. 34 Abs. 1). Für unzulässige oder offensichtlich unbegründete Asylanträge sind Bearbeitungsfristen von nur maximal zwei Monaten vorgesehen (Art. 40 Abs. 2).

Amnesty International geht davon aus, dass im Regelfall sechs Monate eine angemessene Bearbeitungszeit für Asylanträge darstellen. Ein Zeitraum von sechs Monaten ermöglicht es zum einen der Behörde, den Einzelfall sorgfältig zu prüfen und kommt zum anderen auch dem Bedürfnis der Asylsuchenden nach, eine möglichst zügige Entscheidung in ihrem Fall zu erhalten. Dennoch erscheint es nicht ratsam, zu strenge zeitliche Vorgaben zu machen, da im Zweifel Qualität vor Schnelligkeit gehen muss. Zudem stellt sich die Frage der Wirksamkeit solcher Vorgaben, da bereits jetzt die Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie nicht eingehalten werden und die Nichteinhaltung für den Mitgliedstaat keine Konsequenzen hat.<sup>13</sup> Insbesondere der äußerst knappe Zeitraum von nur zehn Tagen für die Prüfung, ob in dem Zulässigkeitsverfahren die Konzepte der „sicheren Drittstaaten“ oder „ersten Asylstaaten“ anwendbar sind, ist besorgniserregend. Schließlich geht es hier um die entscheidende Frage des Zugangs zu Asyl in Europa. Die kurze Frist kann es dem/der Asylsuchenden erschweren, die Vermutung der Sicherheit für seinen/ihren Fall zu widerlegen.

**Amnesty International empfiehlt, die extrem kurze Frist für die Bearbeitung der Zulässigkeitsverfahren bei „sicheren Drittstaaten“ und „ersten Asylstaaten“ zu streichen (Art. 34 Abs. 1). Amnesty International empfiehlt, die Informationspflicht bei Verzug im Asylverfahren wieder einzuführen sowie zu Angaben zum zeitlichen Rahmen des weiteren Verfahren zu verpflichten.**

Amnesty bewertet die Verpflichtung der Mitgliedstaaten positiv, regelmäßig die Kapazitäten ihrer Behörden bezüglich der effektiven Bearbeitung von Asylanträgen überprüfen zu müssen (Art. 5 Abs. 2).

#### **RECHTE IM ASYLVERFAHREN (ART. 10, 11 UND 15)**

Amnesty International begrüßt, dass Asylsuchende sowohl im vorgeschriebenen Zulässigkeitsverfahren als auch bei der Anhörung zu den Fluchtgründen ein Recht auf ein persönliches Gespräch (Art. 10 f.) haben. Beide Anhörungen müssen zudem vom Personal der zuständigen Behörde (in Deutschland dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) vorgenommen werden (Art. 4 Abs. 2 lit. e)). Bislang gilt dies für Zulässigkeitsverfahren an den Grenzen nicht, dort können auch andere als die eigentlich zuständige Behörde tätig werden (Art. 4 Abs. 2 lit. b)) Asylverfahrensrichtlinie). Die neue Verordnung sieht außerdem vor, dass das jeweilige Personal entsprechend ausgebildet und vorbereitet wird (Art. 5 Abs. 5). Es wäre nur folgerichtig, das Verbot des Tragens militärischer oder polizeilicher Uniformen bei der Anhörung zu den Fluchtgründen (Art. 11 Abs. 3) auch auf das persönliche Gespräch im Zulässigkeitsverfahren auszuweiten. Das Tragen von Uniformen kann einschüchternd wirken und so den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses behindern.

Amnesty International begrüßt ausdrücklich, dass mit der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung Asylsuchende bereits im Verwaltungsverfahren ein Recht auf kostenlose Rechtsberatung und einen kostenlosen Rechtsbeistand haben (Art. 14). Derzeit haben Asylsuchende erst im Berufungsverfahren

---

<sup>13</sup> Vgl. ECRE, The length of the asylum procedure in Europa, Oktober 2016, abrufbar unter: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-DurationProcedures.pdf>.



ein Recht auf einen kostenlosen Rechtsbeistand. Allerdings sollen laut der Verordnung von der kostenlosen Rechtsberatung Asylsuchende ausgeschlossen werden, deren Fälle voraussichtlich nicht zum Erfolg führen oder wenn es sich um einen Folgeantrag handelt (Art. 15 Abs. 3 lit. b)). Von dieser Regelung sollte abgesehen werden, da eine kostenlose Rechtsberatung für Asylsuchende von hoher Wichtigkeit ist, um überhaupt zu erfahren, inwiefern ihr Antrag Erfolg versprechend ist oder nicht. Für Personen, die einen Folgeantrag gestellt haben, kann die Rechtsvertretung ausschlaggebend sein, um neue Asylgründe in das Verfahren einzubringen. Außerdem besteht die Gefahr, dass ein solcher Ausschluss in der Praxis ausgeweitet werden und willkürliche Anwendung finden könnte, gerade auch im Kontext der „sicheren Herkunftsstaaten“, „sicheren Drittstaaten“ und „ersten Asylstaaten“, wo Asylanträge als aussichtslos gelten.

Nach Art. 15 Abs. 2 lit. b) der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung gehört „wenn nötig“ die Teilnahme an der Anhörung zur kostenlosen rechtlichen Vertretung. Die Teilnahme der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung ist stets zu begrüßen, da dies für das Vertrauen der Asylsuchenden in die Anhörung und für die Qualität der rechtlichen Vertretung nur zuträglich sein kann. Es ist daher nicht schlüssig, warum in manchen Fällen die Teilnahme der kostenlosen rechtlichen Vertretung an der Anhörung nicht nötig sein sollte.

Nach Art. 8 Abs. 3 ist dem Antragsteller ein/e DolmetscherIn zur Seite zu stellen, wenn eine angemessene Verständigung sonst nicht gewährleistet werden kann. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Hierbei sollte jedoch klar gestellt werden, dass der Anspruch bereits ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs gelten muss.

**Amnesty International fordert, dass die kostenlose Rechtsberatung und der kostenlose Rechtsbeistand allen Asylsuchenden gleichermaßen zustehen und empfiehlt deswegen die Streichung von Art. 15 Abs. 3 lit. b) und c). Amnesty International empfiehlt, den Zusatz „wenn nötig“ in Art. 15 Abs. 2 lit. b) bezüglich der Teilnahme des kostenlosen Rechtsbeistands an der Anhörung zu entfernen.**

Zu begrüßen ist, dass unbegleitete Minderjährige (Art. 21 f.) und Menschen mit besonderen Bedürfnissen (Art. 19 ff.) spezielle Schutzvorkehrungen genießen sollen.

#### **FRISTEN FÜR ASYLSUCHENDE IM ASYLVERFAHREN (ART. 28 UND 53)**

Die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung sieht ein dreistufiges System für den Zugang zum Asylverfahren vor, welches das Asylgesuch („making an application“), die Registrierung und den Asylantrag („lodging an application“) vorsieht (Art. 25 ff.). Jeder Schritt hat dabei seine spezifischen rechtlichen Folgen.<sup>14</sup>

Die Behörden der Mitgliedstaaten müssen den Asylantrag innerhalb von drei Arbeitstagen registrieren (bis zu zehn Arbeitstage bei unverhältnismäßig großen Antragszahlen, Art. 27 Abs. 3). Die Asylsuchenden werden verpflichtet, innerhalb von zehn Arbeitstagen (oder bei unverhältnismäßig großen Antragszahlen bis zu einem Monat, Art. 28 Abs. 3) nach ihrer Registrierung als Asylsuchende den Asylantrag formell zu stellen (Art. 28 Abs. 1). Der Termin für die Antragstellung muss den Asylsuchenden bei der Registrierung erteilt werden (Art. 28 Abs. 5). Für die Antragstellung müssen

---

<sup>14</sup> Die rechtliche Folge eines Asylgesuchs ist das Recht zum Aufenthalt im Mitgliedstaat (Art. 9) und der Zugang zu den materiellen Aufnahmebedingungen wie der Unterkunft (Art. 16 der vorgeschlagenen Aufnahmeverordnung). Nach der Registrierung sind die Behörden verpflichtet, den/die Asylsuchenden über das Asylverfahren zu informieren. Mit dem formalen Asylantrag beginnen die Fristen für das Asylverfahren und für den Zugang zum Arbeitsmarkt.



Asylsuchende gemäß Art. 4 Abs. 1 der vorgeschlagenen Qualifikationsverordnung Reisedokumente sowie umfangreiche Unterlagen vorlegen, aus denen sich ihre Identität und Hintergrund sowie Identität und Hintergrund der relevanten Angehörigen und vorherige Wohnorte hervorgehen (Art. 28 Abs. 4). In vielen Fällen wird es schwierig bis unmöglich sein, alle entscheidenden Dokumente innerhalb von zehn Arbeitstagen zusammen zu tragen. Es ist zwar gemäß Art. 28 Abs. 4 möglich, diese noch später einzureichen, doch besteht dabei immer die Gefahr, dass verspätetes Einreichen die Glaubwürdigkeit des/der Asylsuchenden untergräbt. Wird die Frist aus Art. 28 Abs. 1 bzw. Abs. 3 versäumt, so lehnt die Behörde den Asylantrag nach Art. 39 Abs. 1 lit. a) als nicht weiter betrieben ab (siehe Abschnitt zur Pflichtverletzung).

Während dem zeitlichen Auseinanderfallen von Asylgesuch und förmlichem Asylantrag grundsätzlich keine Bedenken entgegenstehen, muss als Konsequenz eine Klarstellung erfolgen, dass alle Verfahrensrechte des/der Antragstellenden gemäß Art. 8 (Recht auf Information, Übersetzung, Kommunikation mit dem UNHCR und anderen Hilfsorganisationen etc.) bereits ab dem Asylgesuch und nicht erst ab der später folgenden Asylantragstellung zu gewähren sind. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Regelung des Art. 28 Abs. 3 zu sehen, nach welcher bei hohen Zugangszahlen zwischen dem Asylgesuch und der Antragstellung ein Monat liegen darf. In Deutschland haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, dass selbst die Einhaltung einer Monatsfrist zur Ermöglichung der förmlichen Antragstellung bei hohen Zugangszahlen problematisch ist und Betroffene oftmals ohne Zugang zu Verfahrensgarantien verblieben.

Die Fristen für das Einlegen eines Rechtsbehelfs gegen Unzulässigkeits- oder Unbegründetheitsentscheidungen sind zum Teil sehr kurz (Art. 53 Abs. 6). Bei einem Folgeantrag, der als unzulässig oder offensichtlich unbegründet beschieden wurde, hat die antragstellende Person nur eine Woche Zeit, um einen Rechtsbehelf einzulegen. Der Rechtsbehelf muss innerhalb von zwei Wochen eingelegt werden, wenn ein Asylantrag als unzulässig oder in einem beschleunigten Verfahren, einem grenznahen Verfahren oder während einer Haft als unbegründet entschieden wurde. Diese Fristen sind so kurz, dass sie die Wirksamkeit der Rechtsbehelfe untergraben könnten und damit Art. 47 der Grundrechtecharta verletzen würden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied im Fall Diouf, dass eine Frist von 15 Tagen zum Einlegen von Rechtsmitteln akzeptabel ist, aber für den Einzelfall geprüft werden muss, ob die Frist tatsächlich angemessen ist oder eine längere Frist gewährt werden sollte.<sup>15</sup>

Nach Art. 53 Abs. 3 UA 2 darf der/die Asylsuchende im Berufungsverfahren „nur neue Elemente vorbringen, die für die Prüfung seines/ihrer Antrags relevant sind und deren Bedeutung er/sie sich zu einem früheren Zeitpunkt nicht bewusst sein konnte oder die damit zusammenhängen, dass seine/ihre Situation sich geändert hat.“ Diese Regelung berücksichtigt nicht, dass besonders sensible Fluchtgründe, zum Beispiel bei Folter oder Verfolgung aufgrund der Geschlechteridentität oder sexuellen Orientierung, von Asylsuchenden oft aus Scham oder Angst erst sehr spät preisgegeben werden. Diese Angaben müssen trotzdem für die Entscheidung über den Asylantrag berücksichtigt werden.

**Amnesty International empfiehlt, dass die Frist für die formale Asylantragsstellung auf regulär einen Monat verlängert wird, um den Asylsuchenden ausreichend Zeit zu geben, sich beraten zu lassen und ihre Dokumente zusammen zu tragen (Art. 28).**

---

<sup>15</sup> EuGH, Rechtssache C-69/10, [Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration](#), Urteil vom 28. Juli 2011, Rn. 67 f.



**Amnesty International empfiehlt, den zweiten Absatz von Art. 53 Abs. 3 zu streichen, der die Möglichkeit neue Angaben in das Berufungsverfahren einzubringen einschränkt.**

**Amnesty International empfiehlt, dass der Art. 53 Abs. 6 so geändert wird, dass es immer eine Frist von mindestens 15 Tagen für den Rechtsbehelf gibt und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben dies in Einzelfällen zu verlängern.**

#### **AUFSCHIEBENDE WIRKUNG VON RECHTSBEHELFFEN (ART. 54)**

Amnesty International kritisiert, dass Art. 54 Abs. 2 weiterhin vorsieht, dass Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen, die in beschleunigten Verfahren oder in Zulässigkeitsverfahren bei Folgeanträgen oder im Falle des Bestehens eines „ersten Asylstaates“ getroffen wurden, keine automatisch aufschiebende Wirkung haben sollen. In diesen Fällen wird die aufschiebende Wirkung vom Gericht auf Antrag des/der Asylsuchenden oder von Amts wegen gewährt.

Im schlimmsten Fall würde das bedeuten, dass ein Schutzbedarf erst nach einer Abschiebung festgestellt und somit das Non-Refoulement-Gebot verletzt wird. Außerdem deutet die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH darauf hin, dass die Regelung nicht mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 13 EMRK, Art. 47 Grundrechtecharta) vereinbar ist.<sup>16</sup>

**Amnesty International fordert, dass Rechtsbehelfe im Asylverfahren immer aufschiebende Wirkung haben, um keine Verletzung des Non-Refoulement-Gebotes und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu riskieren.**

#### **ZUGANG ZUM ASYLVERFAHREN IN GEWAHRSAMSEINRICHTUNGEN UND AN GRENZÜBERGANGSSTELLEN (ART. 30)**

Art. 30 Abs. 1 sieht vor, dass die zuständigen Behörden in Gewahrsamseinrichtungen und an Grenzübergängen nur dann dazu verpflichtet sind, Personen über die Möglichkeit eines Asylantrags zu informieren, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass die Person des internationalen Schutzes bedarf. Die Regelung setzt dafür aber keine klaren Standards, sondern überlässt die Einschätzung der Behörde – was im schlimmsten Fall zu Diskriminierungen führen könnte.

**Amnesty Internationale fordert, dass Informationen über die Möglichkeit zur Asylantragstellung grundsätzlich allen Drittstaatsangehörigen in Haftanstalten und an Grenzübergängen zur Verfügung stehen (Art. 30 Abs. 1).**

---

<sup>16</sup> EGMR, [Conka v. Belgien](#), Application No 51564/99, Urteil vom 5. Februar 2002, Rn. 82 f.; EGMR, [S.J. v. Belgien](#), Application No 70055/10, Urteil vom 19. März 2015; EGMR, [M.A. v. Zypern](#), Application No. 41872/10, Urteil vom 23. Juli 2013, Rn. 137; EuGH, Rechtssache C-239/14, [Abdoulaye Amadou Tall v. CPAS de Huy](#), Urteil vom 17. Dezember 2015.



## SANKTIONEN BEI PFLICHTVERLETZUNGEN (ART. 7, ART. 39, ART. 40)

Nach den Vorschlägen der EU-Kommission für die Asylverfahrensverordnung werden Asylsuchende bei Pflichtverletzungen weitreichend sanktioniert, wie dies auch für andere Verordnungen im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorgeschlagen wird.

### STILLSCHWEIGENDE RÜCKNAHME DES ASYLANTRAGES (ART. 39)

Der Antrag gilt nach dem vorgeschlagenen Art. 39 als zurückgezogen, wenn der/die Asylsuchende seiner/ihrer Mitwirkungspflicht zur Beschaffung der notwendigen Informationen nicht nachkommt, seiner/ihrer Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken (Art. 7 Abs. 3) oder wiederholte Meldepflichten (Art. 7 Abs. 5) missachtet hat oder die Änderung seines/ihrer Aufenthaltsortes den Behörden nicht angezeigt hat (Art. 7 Abs. 4). Insbesondere im Fall der Fingerabdrücke und der mangelnden Unterrichtung der Behörden über einen Wohnortwechsel ist die Schlussfolgerung, dass der/die Asylsuchende sein/ihr Asylverfahren nicht mehr betreiben will, nicht schlüssig. Die Pflichtverletzungen stehen in keinem Zusammenhang damit, ob die Person den Behörden für das Asylverfahren zur Verfügung steht und sollten keinen Einfluss auf das Asylverfahren haben. Den Antrag als stillschweigend zurück gezogen zu werten ist unverhältnismäßig und nicht sachgerecht. Ein solches Verhalten sollte keine Auswirkungen auf das Asylverfahren haben.

Zudem muss der Asylantrag als zurückgenommen gewertet werden, wenn die antragstellende Person nicht gemäß Art. 28 innerhalb der zehn Arbeitstage ihren Asylantrag gestellt hat. Dass dies für die Betroffenen nicht immer einfach ist, wurde bereits erläutert. Entsprechende Verzögerungen können auch durch Überlastung von Behörden entstehen. Auch muss hier berücksichtigt werden, dass der/die Asylsuchende die Landessprache häufig nicht beherrscht und mit dem fremden Rechtssystem nicht vertraut ist. Auch hieraus können sich Missverständnisse und Verzögerungen ergeben.

Durch die Asylverfahrensverordnung würden die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, bei in der Verordnung benannten Fallgruppen das Asylverfahren einzustellen. Damit besteht nur noch die Möglichkeit einen Folgeantrag nach Art. 42 zu stellen, um Schutz zu erlangen. Hierfür müssen jedoch neue Gründe für das Asylgesuch vorgetragen werden, was eine hohe Hürde für die Antragstellenden darstellen würde.

**Amnesty International empfiehlt, Art. 39 Abs. 1 lit. c) und lit. d) zu streichen, da die stillschweigende Rücknahme eines Antrags nicht als Sanktion für unkooperatives Verhalten oder für Umstände, auf die der/die Asylsuchende keinen Einfluss hat, genutzt werden sollte.**

### BESCHLEUNIGTE VERFAHREN

Bei einer irregulären Weiterreise in einen anderen, als den für sie nach der vorgeschlagenen Dublin IV-Verordnung zuständigen, Mitgliedstaat wird der Antrag nach Rückführung in einem beschleunigten Verfahren überprüft, was kürzere Fristen für die Antragsprüfung bedeutet (Art. 40 Abs. 1 lit. g)).

Amnesty ist angesichts dieser vorgeschlagenen Sanktionen sehr besorgt. Einige der Fallgruppen, bei denen von einer stillschweigenden Rücknahme des Antrages ausgegangen wird, beschreiben auch typische Umstände einer Weiterreise in einen anderen Mitgliedstaat (zum Beispiel Missachtung der Meldepflicht). Deshalb werden viele Asylsuchende, die in einen anderen als den für sie zuständigen



Mitgliedstaat weitergewandert sind, einen Folgeantrag stellen müssen. Da in der Mehrheit dieser Fälle keine neuen Fluchtgründe genannt werden können, droht die Gefahr, dass der Asylantrag gar nicht geprüft wird. Bei einer Abschiebung droht dann eine Verletzung des Non-Refoulement-Gebots.

**Amnesty International empfiehlt Art. 40 Abs. 1 lit. g) zu streichen, da es keine Sanktionen verfahrensrechtlicher Art aus Gründen geben sollte, die nicht die Begründung des Asylantrages betreffen.**

## FAZIT

Der Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung muss selbstverständlich im Kontext der gesamten vorgeschlagenen Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, insbesondere dem Vorschlag für die Dublin-IV Verordnung, gesehen werden. Insgesamt zielt die Reform darauf ab, dem Konzept des Schutzes außerhalb Europas Priorität vor dem Schutz innerhalb Europas zu geben. Dies wird erreicht, indem die Asylverfahrensverordnung und die Dublin IV-Verordnung die Prüfung von möglichen „sicheren Dritt-“ und „ersten Asylstaaten“ zur Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten machen.

Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass möglichst viele Schutzsuchende von den Nachbarstaaten Europas und nicht von den EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollten. Das ist aus verschiedenen Gründen höchst bedenklich. Zum einen erfüllen viele Nachbarstaaten Europas nicht die hohen Anforderungen, um als „sichere Drittstaaten“ gelten zu können. Dies hat Amnesty International für die Türkei bereits dokumentiert.<sup>17</sup> In Libyen sind Flüchtlinge sogar willkürlichen Inhaftierungen, Misshandlungen und Folter ausgesetzt.<sup>18</sup> Zum anderen unterläuft eine solche Politik den Grundsatz der Verantwortungsteilung, der in der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen ist. Im Jahr 2016 wurden 84 Prozent der weltweiten Flüchtlinge von sogenannten Entwicklungsländern aufgenommen.<sup>19</sup> Europa steht also weiterhin in der eindeutigen Verpflichtung, selbst Flüchtlinge aufzunehmen und darf diese Verantwortung nicht auslagern.

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

---

<sup>17</sup> Amnesty International, Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey, Index number: EUR 44/3825/2016, 3. Juni 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en/>.

<sup>18</sup> Amnesty International, Refugees and migrants fleeing sexual violence, abuse and exploitation in Libya, 1. Juli 2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/07/refugees-and-migrants-fleeing-sexual-violence-abuse-and-exploitation-in-libya/>.

<sup>19</sup> UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2016, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/06/GlobalTrends2016.pdf>, S. 2.

