

EU-Asyl- und Migrationspolitik

Die EU-Kommission schlägt verbesserte und schnellere Verfahren im gesamten Asyl- und Migrationssystem vor. Außerdem soll ein Gleichgewicht zwischen den Grundsätzen der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Solidarität geschaffen werden.

Die Europäische Kommission hat am 23. September 2020 das neue Migrations- und Asylpaket vorgelegt. Es soll die von 2016-2018 geführten Verhandlungen über die Erneuerung des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)“ wieder ins Laufen bzw. zu einem Abschluss bringen. Gleichzeitig soll das „Dublin-System“ reformiert werden. Die Kommission stellt dem derzeit geltenden GEAS und den bisherigen Reformbemühungen der EU ein schlechtes Zeugnis aus: „Das derzeitige System funktioniert nicht mehr und in den letzten fünf Jahren hat die EU es nicht geschafft, dieses Problem zu lösen“ (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1706).

Das gegenwärtige Migrationssteuerungssystem stelle eine schwere Belastung für die Mitgliedstaaten der ersten Ankunft dar. Es führe aufgrund unerlaubter Sekundärbewegungen auch zu Belastungen der Asylsysteme anderer Mitgliedstaaten. Insbesondere bemängelt die Kommission, dass es derzeit keinen wirksamen Solidaritätsmechanismus und keine klaren Regeln gebe, um von unerlaubten Bewegungen abzuschrecken und dagegen vorzugehen (vgl. COM(2020) 611 final, 2).

Vorschläge. In dem Paket an legislativen und nicht legislativen Maßnahmen schlägt die Brüsseler Behörde, die im Bereich Asyl- und Migration das Initiativmonopol hat, verbesserte und schnellere Verfahren im gesamten Asyl- und Migrationssystem vor. Außerdem soll ein Gleichgewicht zwischen den Grundsätzen der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Solidarität geschaffen werden. Dies will die Kommission mit einem Paket neuer Maßnahmen bewerkstelligen. In einem ersten Schritt hat sie eine Mitteilung und neun (einige auch legislative) Instrumente vorgelegt. Fünf neue oder auf bestehenden Rechtsakten aufbauende Maßnahmen wurden vorgelegt.

Screening-Verordnung. Da wäre etwa der neue Verordnungsvorschlag für



Screening-Verordnung: Abnahme von Fingerabdrücken und Registrierung in der Eurodac-Datenbank.

ein Screening von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (Screening-VO). Das verpflichtende Screening umfasst Identifizierungs-, Gesundheits- und Sicherheitskontrollen, die Abnahme von Fingerabdrücken und die Registrierung in der Eurodac-Datenbank. Solche Screenings sollten in der Nähe der Außengrenzen über einen Zeitraum von maximal fünf Tagen durchgeführt werden. Durch eine Beschleunigung aller Verfahren will die Kommission Zustände, wie sie in verschiedenen (insbesondere griechischen) Flüchtlingslagern immer wieder aufgetreten sind, vorbeugen. Am Ende des Screenings werden alle betroffenen Personen in das entsprechende Verfahren geleitet: Asyl oder Rückkehr, Grenzverfahren oder normales Asylverfahren.

Diese Verordnung gilt für Drittstaatsangehörigen, die in die EU einreisen möchten, ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen. Dies umfasst Personen, die bei Grenzüberschreitungsstellen um internationalen Schutz ansuchen sowie Personen, die infolge von Such- und Rettungsaktionen auf hoher See an Land gebracht werden.

Die Screening-VO soll auch für jene Drittstaatsangehörigen gelten, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaates aufgegriffen werden, weil sie sich den Kontrollen an den Außengrenzen entzogen haben oder die Außengrenze außerhalb offizieller Grenzüberschreitungsstellen überschrit-

ten haben. Im Anschluss an das Screening wird der Asylantrag im Rahmen des Grenzverfahrens geprüft, wenn der Antrag von einem Staatsangehörigen eines Drittstaates mit niedrigen Anerkennungsquoten für internationalen Schutz gestellt wird. Ebenso, wenn der Antrag betrügerisch oder missbräuchlich ist oder wenn die betreffende Person eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellt.

Für alle anderen Schutzsuchenden gilt das normale Asylverfahren und nicht das Grenzverfahren. Letzteres soll nach den Plänen der Kommission aber nicht für unbegleitete Kinder und Familien mit Kindern unter zwölf Jahren gelten. Die Frist für die Prüfung von Anträgen im Grenzverfahren sollte zwölf Wochen einschließlich eines einzigen Rechtsbehelfs nicht überschreiten. Diese Frist gilt auch für Rückführungen an der Grenze.

Asylverfahrens-Verordnung. Mit diesen Änderungen geht auch eine Überarbeitung des Vorschlags für die Änderungen der Asylverfahrens-VO einher. Zusammen mit dem Vorschlag für eine Screening-VO soll die neue Asylverfahrens-VO eine nahtlose Verbindung zwischen allen Phasen des Migrationsverfahrens gewährleisten. In diesem Zusammenhang kommt auch der Eurodac-Datenbank, in der die biometrischen Daten der Asylantragsteller gespeichert werden, eine große Bedeutung zu. Dementsprechend soll der 2016 vorgelegte Vorschlag für eine Novelle der Eurodac-Verordnung geändert werden.

Eurodac-Verordnung. Der Vorschlag der Kommission von 2016 zielte bereits auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von Eurodac ab und sah neue Kategorien von Personen vor, für die Daten gespeichert werden sollten. Ebenso sollte durch den damaligen Vorschlag, der genauso wenig wie die anderen 2016 von der Kommission vorgelegten Vorschläge vom Rat und dem Europäischen Parlament fertig verhandelt wurde, die Verwendung zur Identi-



Rückkehrförderung: Ein Mitgliedstaat verpflichtet sich, irreguläre Migranten ohne Aufenthaltsrecht im Namen eines anderen Mitgliedstaates zurückzuführen.

fizierung irregulärer Migranten erlaubt werden. Der Vorschlag zur Änderung des Vorschlags aus 2016 baut auf der vorläufigen Vereinbarung zwischen den zwei Gesetzgebungsorganen (Rat und Parlament) auf, ergänzt diese Vereinbarung jedoch. Er zielt nämlich darauf ab, Eurodac in eine gemeinsame europäische Datenbank zur Unterstützung der EU-Politik in den Bereichen Asyl, Neuansiedlung und irreguläre Migration umzuwandeln (vgl. COM(2020) 614 final, 2).

Kernstück des Asyl- und Migrationspakets ist der neue Vorschlag für eine Verordnung für das Asyl- und Migrationsmanagement, die gleichzeitig die geltende Dublin-III-VO ersetzen soll. Die Kommission führt in ihrer Mitteilung über ein neues Migrations- und Asylpaket aus, dass ein Ansatz erforderlich sei, der über die Grenzen des derzeitigen Dublin-Systems hinausgeht. Regeln zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaates sollten Teil eines gemeinsamen Rahmens sein und intelligentere und flexiblere Instrumente bieten, um den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der größten Herausforderungen zu helfen.

Die Kommission wird daher ihren 2016er-Vorschlag zur Änderung der Dublin-VO zurückziehen und durch ein neues, breiter angelegtes Instrument für einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement ersetzen (vgl. COM(2020) 609 final, 5). Diese Verordnung (Asyl- und Migrationsmanagement-VO) legt einen gemeinsamen Rahmen fest, mit dem anerkannt wer-

den soll, dass die Herausforderung der irregulären Ankunft von Migranten in der Union nicht von einzelnen Mitgliedstaaten allein, sondern von der Union als Ganzes angenommen werden sollte.

Solidaritätsmechanismus. Der Verordnungsvorschlag enthält einen neuen Solidaritätsmechanismus, der flexibel ist und eine angemessene Antwort auf verschiedene Situationen gewährleisten soll. Dieser Solidaritätsmechanismus wird sich in erster Linie auf Umsiedlung (Relokation) sowie auf Rückführungspatenschaften („return sponsorships“) konzentrieren und unterscheidet drei verschiedene Phasen, für die unterschiedliche Verpflichtungen bzw. Maßnahmen zum Tragen kommen können:

Wenn der Migrationsdruck durchschnittlich stark ist, können die Mitgliedstaaten jederzeit unter der Koordination der Europäischen Kommission freiwillig zur Solidarität beitragen. In diesem Rahmen liegt die Frage, ob, auf welche Art und in welchem Umfang Solidaritätsbeiträge geleistet werden, im Ermessen der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten erhalten dabei u. a. einen finanziellen Beitrag aus dem EU-Haushalt, der 10.000 Euro pro umgesiedelte Person beträgt (12.000 Euro bei unbegleiteten Minderjährigen). Grundsätzlich aber – ähnlich dem derzeit geltenden Dublin-System – bleibt in erster Linie der Staat der ersten Einreise für die Asylverfahren verantwortlich. Entsprechende Zuständigkeitsfristen für die Verantwortung zur Durchführung

des Asylverfahrens sollen von zwölf Monaten auf drei Jahre verlängert werden.

Auf der Grundlage eines jährlichen Berichts trifft die Kommission eine Kurzzeitprognose hinsichtlich zu erwartender Anlandungen in Folge von Such- und Rettungsaktionen auf hoher See entlang der Migrationsrouten. In dem Bericht weist die Kommission die Solidaritätsmaßnahmen im Bereich Umverteilung, Kapazitätenausbau und in der externen Dimension aus, die zur Unterstützung der Anlandestaaten erforderlich sind. Auf der Grundlage der gemeldeten Beiträge solidarischer Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten schafft die Kommission mittels Durchführungsrechtsakts einen „Solidaritätspool“, den die betroffenen Mitgliedstaaten im Bedarfsfall in Anspruch nehmen können (vgl. COM(2020) 610 final, 19). Bei Situationen, in denen der Migrationsdruck hoch ist, kommt der Solidaritätsmechanismus zur Anwendung. Damit entstehen für die Mitgliedstaaten solidarische Verpflichtungen, um den oder die betroffenen Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Diese verpflichtenden Solidaritätsbeiträge bestehen entweder in einer Umsiedlungs- oder Rückkehrförderung. Im Rahmen der Rückkehrförderung verpflichtet sich ein Mitgliedstaat, irreguläre Migranten ohne Aufenthaltsrecht im Namen eines anderen Mitgliedstaates direkt aus dem Hoheitsgebiet des begünstigten Mitgliedstaates zurückzuführen.

Der solidarisch agierende Mitgliedstaat würde etwa irreguläre Migranten zum Zwecke der freiwilligen Rückkehr beraten, finanzielle und praktische Unterstützung für ihre freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung anbieten oder im Namen eines anderen Mitgliedstaates den politischen Dialog mit Drittstaaten führen, um die Rückführung zu erleichtern (Rückkehrpartnerschaft).

Diese Rückkehrförderung soll im Hoheitsgebiet des begünstigten EU-Staates erfolgen. Der unterstützende Mitgliedstaat übernimmt die Verantwortung, wenn die Rückkehr nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfolgt. Sofern die Kommission dies im Einzelfall für notwendig erachtet, besteht im Rahmen der Solidaritätsverpflichtung auch die Möglichkeit, zu Maßnahmen beizutragen, die darauf abzielen, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Aufnah-

me und Rückkehr sowie in der externen Dimension zu stärken. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, einen Beitrag in Form eines Anteils zu leisten, der auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels auf der Grundlage von 50 Prozent des BIP und 50 Prozent der Bevölkerungsgröße berechnet wird. Der Anteil des begünstigten Mitgliedstaates wird in den Verteilungsschlüssel aufgenommen, um sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten den Grundsatz der gerechten Aufteilung der Verantwortung umsetzen (vgl. COM(2020) 610 final, 19).

Auslösung und Ablauf des Solidaritätsmechanismus. Wie wird der Solidaritätsmechanismus in Situationen funktionieren, in denen die Außengrenzen bereits unter Druck stehen oder Gefahr laufen, unter Druck zu geraten? Die Auslösung des Mechanismus erfolgt aus eigener Initiative der Kommission oder auf Ersuchen eines Mitgliedstaates. Die Kommission muss unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen prüfen, ob das System des betreffenden Mitgliedstaates tatsächlich unter Druck steht oder Gefahr läuft, unter Druck gesetzt zu werden. Sollte diese Prüfung positiv ausfallen, löst sie den Solidaritätsmechanismus aus. Danach erfolgt die Bewertung des Bedarfs durch die Kommission, die einen Bericht dazu vorlegt. Darin sind die Maßnahmen aufgezählt, die zur Bewältigung der Situation erforderlich sind.

Zu diesen Maßnahmen würden Relokationen und Rückführungen sowie andere Maßnahmen gehören, die in Absprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegt werden und darauf abzielen, operative Unterstützung zu leisten, seine Kapazitäten zu stärken oder mit relevanten Nicht-EU-Ländern in Kontakt zu treten. Als dritte Stufe erfolgt die Antwort der anderen Mitgliedstaaten, die Pläne vorlegen, aus denen hervorgeht, ob sie ihren Verpflichtungen durch Umsiedlung, Rückkehrpatenschaften oder eine Kombination aus beidem nachkommen wollen.

Beitragsleistung. Die Mitgliedstaaten leisten ihren Beitrag durch Umsiedlung und/oder Rückführungspartnerschaften oder durch andere Maßnahmen (z. B. Aufbau von Kapazitäten, operationelle Unterstützung, Zusammenarbeit mit relevanten Nicht-EU-Ländern), sofern die Kommission dies für erforderlich hält. Alle derartigen Maßnah-



Der Solidaritätsmechanismus wird ausgelöst, wenn das System des betreffenden Mitgliedstaates unter Druck steht oder Gefahr läuft, unter Druck gesetzt zu werden.

men müssen auf die im Bericht der Kommission ermittelten Bedürfnisse abgestimmt sein. Noch komplexer wird es, wenn aus den Plänen der Mitgliedstaaten hervorgeht, dass ein Mangel an Umsiedlungsangeboten oder an Rückkehrpatenschaften besteht. In so einem Fall werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Solidaritätsangebote zu verbessern. Sollte dies nicht oder in nicht ausreichendem Ausmaß erfolgen und noch ein Defizit von mehr als 30 Prozent der erforderlichen Anzahl von Relokationen oder Rückkehrpatenschaften bestehen, wird ein Korrekturmechanismus in Gang gesetzt. Dieser sieht so aus, dass jene Mitgliedstaaten, die sich für einen Beitrag durch die oben beschriebenen „anderen Maßnahmen“ entschieden haben, ihre Beiträge anpassen müssten und die Verantwortung für 5 Prozent der ihnen zugewiesenen Rückführungen übernehmen.

Es gäbe eine entsprechende Verringerung des Anteils der „sonstigen Maßnahmen“, die von diesem Mitgliedstaat abgedeckt werden. Auch in diesem Fall wäre kein Mitgliedstaat verpflichtet, seinen Beitrag durch Umsiedlungen zu leisten, da er sich stattdessen für eine Rückkehrpatenschaft entscheiden könnte.

Ein Mitgliedstaat, der nachweisen kann, dass er in den vergangenen fünf Jahren für mehr als das Doppelte des Pro-Kopf-Durchschnitts der Asylanträge in der EU verantwortlich war, kann einen Abzug von 10 Prozent seines „gerechten Anteils“ beantragen, der anteilig auf die anderen Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Schließlich erfolgt zwei

Wochen nach Erhalt der Pläne der Mitgliedstaaten eine rechtlich verbindliche Entscheidung der Kommission, in der sie die Maßnahmen der Mitgliedstaaten festlegt, die notwendig sind, um den jeweiligen unter Druck gekommenen Mitgliedstaat zu unterstützen. Die Entscheidung der Kommission soll so weit wie möglich im Einklang mit den von den Mitgliedstaaten angegebenen Präferenzen stehen (jedenfalls soll ihnen die Wahl zwischen der Relokation und der Rückführung überlassen bleiben) (vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qa_20_1707#solidarity).

Krisenmechanismus-Verordnung.

Die Europäische Kommission hat auch einen weiteren neuen Verordnungsvorschlag vorgelegt, der außergewöhnliche Situationen und höhere Gewalt („force majeure“) abdecken soll. Mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Krisenmechanismus-VO) soll Ausnahmesituationen begegnet werden, in denen ein Massenzustrom von irregulären Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen vorliegt oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Zustroms besteht. In so einem Fall würden – wie man in der Vergangenheit gesehen hat – ernsthafte Folgen für das Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und schließlich auch des Schengenraums als Ganzes entstehen (vgl. COM(2020) 610 final, 5). Die Krisenmechanismus-VO sieht die notwendige Anpassung an die EU-



EU-Außengrenzmanagement: Eine ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache soll ab 1.1. 2021 eingesetzt werden.

Vorschriften für Asyl- und Rückkehrverfahren sowie an die Solidaritätsmechanismen vor, die in der Asyl- und Migrationsmanagement-VO festgelegt sind (vgl. COM(2020) 613 final, 3). Die Verordnung soll unter Achtung der Grundrechte und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung vorübergehende Ausnahmen von den üblichen Verfahren und Fristen ermöglichen.

Weitere Maßnahmen. Abgerundet werden die Gesetzgebungsvorschläge durch verschiedene nicht verbindliche Rechtsakte wie die Empfehlung der Kommission für einen Vorsorge- und Krisenplan für Migration. Dieser soll die Resilienz der EU im Fall einer Migrationskrise erhöhen. Dieser Plan sieht verschiedene Phasen vor, die jeweils unterschiedliche Maßnahmen nach sich ziehen. In der Überwachungs- und Vorsorgephase soll etwa ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den EU-Akteuren (Kommission, Rat, Agenturen) und den Mitgliedstaaten erfolgen. Dazu soll ein eigenes Netzwerk errichtet werden. Dieses Netzwerk soll die Überwachung und Antizipation von Migrationsströmen unterstützen, die Resilienz sowie die technische Koordination der Reaktion auf Migrationskrisen erhöhen.

Die Kommission nimmt sich ferner vor, das Außengrenzen-Management durch die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex) weiter zu verbessern. Ab dem 1. Januar 2021 soll eine ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache eingesetzt werden, die im Bedarfsfall zur zusätzlichen Unterstützung mobilisiert werden kann. Frontex soll Anfang 2021 auch einen stellvertretenden Exekutivdirektor für den Bereich Rückkehr bestellen. Auch die legale Migration und Integration wird seitens der Europäischen Kommission im vorliegenden Maßnahmenpaket angesprochen. Hier verspricht die Brüsseler Behörde den Abschluss von Fachkräftepartnerschaften mit wichtigen Drittstaaten. Diese Partnerschaften sollen der europäischen Wirtschaft helfen, den Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf besser abzudecken. Die im Paket vorgesehenen Anstrengungen in Bezug auf Neuanstellungen (Resettlement) und die Förderung ergänzender legaler Zugangswege sollen in die Entwicklung eines europäischen Modells für Patenschaftsprogramme münden. Die Kommission wird außerdem einen neuen, umfassenden Aktionsplan zur Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2024 vorstellen.

Nächste Schritte. Die Legislativvorschläge müssen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Rat der EU und dem Europäischen Parlament angenommen werden. Da es sich um Vorschläge der Europäischen Kommission handelt, bedarf es im Rat einer qualifizierten Mehrheit von mindestens 55 Prozent seiner Mitglieder, die gleichzeitig mindestens 65 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung repräsentieren.

Der Europäische Rat (also die Staats- oder Regierungschefs der EU Staaten) wird eine wichtige politische Steuerungsfunktion übernehmen, da er sich bereits vor Jahren darauf verständigt hatte, zu der Frage der Dublin-Reform in seinen Reihen einen Konsens (also Einstimmigkeit) erzielen zu wollen. Nach den Plänen der Europäischen Kommission soll zunächst bis Ende 2020 Einvernehmen über den neuen Solidaritätsmechanismus und die Zuständigkeitsfragen in Form des neuen Screenings und des neuen Verfahrens an der Grenze erzielt werden. Anschließend wünscht sich die Kommission eine rasche Annahme des gesamten Gesetzgebungspakets durch die Gesetzgebungsorgane Rat und Parlament (vgl. COM(2020) 609 final, 36).

Antonio-Maria Martino