

Beitrag aus dem Asylmagazin 1–2/2021, S.7–15

Wiebke Judith

Der »New Pact on Migration and Asylum«

Übersicht zur geplanten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Januar 2021. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 65 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Der »New Pact on Migration and Asylum«

Übersicht zur geplanten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Inhalt

- I. Die Screening-Verordnung
- II. Die Asylverfahrensverordnung
 1. Das Asylgrenzverfahren
 2. Das Rückführungsgrenzverfahren
- III. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung
 1. Die Zuständigkeitsregeln
 2. Die Regeln zur Solidarität
- IV. Die Krisen-Verordnung
- V. Fazit & Ausblick

Am 23. September 2020 hat EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit der Vorstellung des »New Pact on Migration and Asylum« ein neues Kapitel in der 2016 begonnenen Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) eröffnet. Mit dem neuen Pakt wurden die Vorschläge für eine GEAS-Reform von 2016 wie folgt geändert und ergänzt:¹

- Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (Screening-VO, COM (2020) 612 final)
- Geänderter Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union (AsylVfVO 2020, COM(2020) 611 final)
- Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO, COM(2020) 610 final)
- Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Krisen-VO, COM(2020) 613 final)
- Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac (Eurodac-VO 2020, COM(2020) 614 final)²

Im Folgenden werden die zentralen Elemente der Kommissionsvorschläge dargestellt. Dabei wird gezeigt, dass die Vorschläge keine grundlegende Änderung des GEAS bedeuten und damit auch die derzeitige Menschenrechtskrise an den EU-Außengrenzen – insbesondere gewalttätige Push-Backs, das Sterben im Mittelmeer und menschenunwürdige Lager – nicht beenden würden. Vielmehr würden besonders problematische Aspekte wie die Durchführung von Asylverfahren in großen Lagern an den Außengrenzen noch verstärkt werden, wobei in diesen Lagern gemäß den Vorschlägen vermutlich Haftbedingungen herrschen würden. Auch das Dublin-System soll grundsätzlich beibehalten werden und es würde durch Änderungen im Ablauf sogar noch verschärft werden. Die neuen Regelungen zur Förderung der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander erscheinen wenig praxistauglich und sind auch politisch hoch umstritten. Abschließend wird ein Ausblick gegeben, wie es mit den Vorschlägen weiter gehen könnte.

I. Die Screening-Verordnung

Mit der Screening-Verordnung wird die Einführung eines Screenings von allen irregulär einreisenden Personen an den Außengrenzen vorgeschlagen. Dieses wäre einem möglichen Asylverfahren vorgeschaltet (Art.1 Screening-VO).³ Das Screening wäre an Land- und Meergrenzen sowie an Flughäfen anzuwenden und umfasst auch aus Seenot gerettete Personen (Art. 2 Nr. 1 Screening-VO).

Laut dem Verordnungsentwurf besteht der Zweck des Screenings darin, »[...] die in den Schengen-Raum einreisenden Personen stärker zu kontrollieren und den geeigneten Verfahren zuzuführen« (Art.1 Screening-VO). Hierfür sollen die betroffenen Personen identifiziert

* Wiebke Judith, LL. M., ist rechtspolitische Referentin bei PRO ASYL.

¹ Zudem wurden Empfehlungen für legale Zugangswege (C(2020) 6467 final) und den Umgang mit privaten Seenotrettungsorganisationen (C(2020) 6468 final) sowie eine Anleitung zur Anwendung der europäischen Regeln zur Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (C(2020) 6470 final) veröffentlicht, auf die in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen wird.

² Auf diesen Vorschlag kann aus Platzgründen vorliegend nicht weiter eingegangen werden. Schon die Vorschläge von 2016 sahen eine erhebliche Erweiterung des Mandats vor und u. a. ein Absenken der

Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken auf sechs Jahre. Siehe ECRE, ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation COM(2016) 272, 2016, abrufbar unter: <https://bit.ly/3rm9S9h>; auch der Datenschutzbeauftragte der EU zeigt sich angesichts der alten und neuen Vorschläge besorgt. European Data Protection Supervisor, EDPS Opinion on the New Pact on Migration and Asylum, 30.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2KKtpiN>.

³ Siehe hierzu auch die ausführliche Kommentierung von ECRE, ECRE comments on the Commission proposal for a Screening Regulation COM(2020) 612, 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2KuDSiB>.

werden und ihre biometrischen Daten sollen erfasst werden. Zudem soll eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden und es soll eine erste Untersuchung des Gesundheitszustands sowie eine erste Prüfung möglicher Vulnerabilitäten durchgeführt werden (Art. 6 Abs. 6 Screening-VO). All diese Verpflichtungen bestehen schon jetzt für die Mitgliedstaaten.⁴ Die Überprüfungen sollen unverzüglich erfolgen, aber längstens innerhalb von fünf Tagen abgeschlossen sein. Bei einer »[...] unverhältnismäßig hohe[n] Zahl von Drittstaatsangehörigen [...]« soll das Screening auf bis zu zehn Tage verlängert werden können (Art. 6 Abs. 3 Screening-VO).

Insbesondere bezüglich der Prüfung einer vorliegenden Vulnerabilität – wie einer Behinderung, einer Traumatisierung, der Minderjährigkeit o. Ä. – gibt es schon jetzt Bedenken, ob diese innerhalb der Kürze der Zeit überhaupt Erfolg versprechend durchgeführt werden kann. Obwohl die Feststellung einer besonderen Schutzbedürftigkeit auch für die sich anschließenden Verfahrensschritte ausschlaggebend sein kann, soll nur »gegebenenfalls« geprüft werden, ob jemand besonders schutzbedürftig ist (Art. 9 Abs. 2 Screening-VO). Gerade bei nicht augenscheinlichen oder schambehafteten Vulnerabilitäten ist aber oft erst ein Vertrauensaufbau notwendig, um diese festzustellen.⁵

Während des Screenings an den Außengrenzen soll den betroffenen Personen die Einreise nicht erlaubt werden (Art. 3 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Screening-VO, mehr zur sogenannten Fiktion der Nicht-Einreise in Abschnitt II. Die Asylverfahrensverordnung). Dies würde bedeuten, dass fast alle schutzsuchenden Personen in den ersten Tagen in Zentren an den Außengrenzen oder in der Nähe der Grenzen festgesetzt werden würden und voraussichtlich ihre Unterkunft nicht verlassen dürften (Art. 6 Abs. 1 Screening-VO).

Wenn eine Person im Inland aufgegriffen wird, die kein Screening an den Außengrenzen durchlaufen hat, soll ein Screening innerhalb von drei Tagen im Inland erfolgen. Eine Fiktion der Nicht-Einreise ist für diese Konstellation nicht vorgesehen (Art. 5 i. V. m. Art. 6 Abs. 5 Screening-VO).

Der Verordnungsvorschlag legt nicht fest, welche Behörde das Screening durchzuführen hat (Art. 6 Abs. 7 Screening-VO). Es könnte damit also auch von Polizeibehörden anstatt Asylbehörden durchgeführt werden. Dies ist auch durchaus zu erwarten. Im deutschen Grenzverfahren, dem Flughafenverfahren (§ 18a Asylgesetz), findet beispielsweise eine Erstbefragung durch die Bundespolizei statt. Informationen, die während des Scree-

nings gesammelt werden, sollen laut dem Vorschlag in ein Auswertungsformular eingetragen und an die Asylbehörde gegeben werden (sogenanntes de-briefing, Art. 13 Screening-VO). Aufgrund der Angaben zum Reiseweg könnte die Asylbehörde dann z. B. sehen, dass die Person durch einen vermeintlich »sicheren Drittstaat« gereist ist oder die Person aufgrund der Staatsangehörigkeit dem Asylgrenzverfahren zuteilen (mehr hierzu unter II. Die Asylverfahrensverordnung). Kritik an dieser Regelung erscheint nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit dem deutschen Flughafenverfahren angebracht: Hier ist zu beobachten, dass schutzsuchende Personen aus Angst gegenüber der Bundespolizei wichtige Angaben verschweigen. Werden diese dann gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorgetragen, kann dies dazu führen, dass der Vortrag als unglaubhaft bewertet wird.⁶

Gegen das Resultat des Screenings – der Zuordnung zum Asylgrenzverfahren, dem regulären Asylverfahren oder direkt einem Rückführungsverfahren – ist kein Rechtsschutz vorgesehen. Angesichts der durchaus gravierenden Unterschiede zwischen dem Asylgrenzverfahren und einem regulären Asylverfahren ist dies problematisch.⁷

Der Verordnungsvorschlag sieht zudem einen Monitoring-Mechanismus vor, der Grundrechtsverstöße – z. B. zu lange Haft oder sogenannte Push-Backs – untersuchen soll. Der Mechanismus soll von den Mitgliedstaaten eingerichtet werden und unabhängig sein (Art. 7 Screening-VO). Er soll allerdings auf das Screening begrenzt bleiben, was entscheidende Aspekte wie andere Grenzüberwachungs- und sicherungsmaßnahmen sowie das folgende Asylgrenzverfahren von der Kontrolle ausnehmen würde.⁸ Die meisten Push-Backs erfolgen zudem noch auf See oder direkt an der Landgrenze, bevor die Betroffenen Zugang zu irgendeinem Verfahren hatten. Ob der vorgeschlagene Mechanismus zum Ende der brutalen Push-Backs von Kroatien nach Bosnien oder von Grie-

⁴ Lyra Jakulevičienė, Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders, EU Migration Law Blog, 27.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nI3bw2>.

⁵ Zu den Schwierigkeiten der Identifizierung von Vulnerabilitäten siehe beispielsweise BAfF, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeiten am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen, 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2Jf7bFi>.

⁶ PRO ASYL, Der »New Pact«: Neue Grenzverfahren, mehr Haft, keine Lösung alter Probleme, 28.10.2020, S. 3, abrufbar unter: <https://bit.ly/3awHhYQ>; Befürchtungen, dass Informationen aus dem Screening de facto ausschlaggebend für die Entscheidung über den Asylantrag werden, hat auch Jens Vedsted-Hansen geäußert, Admissibility, border procedures and safe country notions, ASILE Project, 18.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2JhNOvm>.

⁷ Jakulevičienė, a. a. O. (Fn. 4).

⁸ Marco Stefan, Roberto Cortinovia, Setting the right priorities: is the new Pact on Migration and Asylum addressing the issue of pushbacks at EU external borders? ASILE Project, 25.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3rnZWvN>; Vorschläge für einen wirksamen Screening-Mechanismus haben Menschenrechtsorganisationen in einer gemeinsamen Stellungnahme vorgelegt: Amnesty International, Human Rights Watch, Save the Children, ECRE u. a., Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability, 10.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3higXDe>.

chenland in die Türkei führen würde, ist somit stark zu bezweifeln.⁹

II. Die Asylverfahrensverordnung

Mit dem »New Pact« ändert die Kommission ihren Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung von 2016 (COM(2016) 467 final) ab. Die Neuerungen betreffen hauptsächlich die Regelung zum Asylgrenzverfahren, daneben wird ein neues Grenzverfahren zur Durchführung der Rückführung hinzugefügt.¹⁰

II.1. Das Asylgrenzverfahren

Durch die Vorschläge der Kommission würden voraussichtlich deutlich mehr Asylsuchende ihr Asylverfahren im Grenzverfahren durchlaufen. Denn die Vorschläge sehen im Gegensatz zur geltenden Asylverfahrensrichtlinie eine verpflichtende Anwendung des Grenzverfahrens für drei Kategorien von Asylsuchenden vor (Art. 41 Abs. 3 AsylVfVO 2020):

- Asylsuchende, denen vorgeworfen wird, gegenüber den Behörden falsche Angaben gemacht zu haben oder Dokumente zurückzuhalten, die der Klärung der Identität dienen könnten (Art. 40 Abs. 1 lit. c AsylVfVO 2016),
- Asylsuchende, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellen (Art. 40 Abs. 1 lit. f AsylVfVO 2016),
- Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer europaweiten Schutzquote von 20 % oder weniger (Art. 40 Abs. 1 lit. i AsylVfVO 2020).

Das Kriterium der Anerkennungsquote von 20 % wird von der Kommission als objektives und leicht anzuwendendes Kriterium begründet. Asylsuchende aus diesen Ländern sollen den Grenzverfahren zugeteilt werden, da ihre Asylanträge voraussichtlich unbegründet seien.¹¹ Es soll zudem als neuer Grund für ein beschleunigtes Asylverfahren eingeführt werden (Art. 40 Abs. 1 lit. i

AsylVfVO 2020) und kann wohl als Versuch verstanden werden, die offizielle Einstufung von »sicheren Herkunftsstaaten« zu umgehen.¹² Eine Zuteilung in ein verkürztes Verfahren aufgrund der Anerkennungsquote trifft aber auf große Bedenken. Zum einen, weil dies gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen könnte.¹³ Zum anderen, weil auch aus Ländern mit einer niedrigen Schutzquote, wie Pakistan oder Nigeria, Antragstellende mit komplexen Verfolgungsgeschichten kommen, die eine genaue Prüfung erfordern. Es ist zu befürchten, dass dem Grenzverfahren die Vermutung zugrunde liegen würde, dass die diesem Verfahren zugewiesenen Asylsuchenden generell keinen Anspruch auf Schutz haben. Diese Vermutung zu widerlegen, dürfte für die Betroffenen unter den zu erwartenden Umständen äußerst schwierig werden.¹⁴ Schon jetzt liegen Ablehnungsquoten in Grenzverfahren für die gleichen Herkunftsstaaten oft höher als in regulären Asylverfahren.¹⁵

Es bleibt den Mitgliedstaaten darüber hinaus aber auch freigestellt, das Grenzverfahren auf weitere Personen anzuwenden, die an der Grenze einen Asylantrag stellen, die bei der irregulären Einreise an der Grenze aufgegriffen werden, die nach Seenotrettung ausgeschifft werden oder die im Rahmen der AMM-VO übernommen wurden (Art. 41 Abs. 1 AsylVfVO 2020).

Unbegleitete Minderjährige und Kinder unter 12 Jahren mit ihren Familien sollen vom Grenzverfahren ausgenommen sein, es sei denn, sie stellen eine ernste Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar (Art. 41 Abs. 5 AsylVfVO 2020). Minderjährige vom Grenzverfahren auszunehmen ist zur Achtung des Kindeswohls notwendig, dies sollte aber für alle Minderjährigen gelten. Dies sind laut Art. 1 der Kinderrechtskonvention alle Personen unter 18 Jahren. Außerdem soll das Grenzverfahren abgebrochen werden, wenn besondere prozessuale Bedarfe während des Grenzverfahrens nicht erfüllt werden können oder wenn es medizinische Gründe gibt, die einen Abbruch nötig machen (Art. 41 Abs. 9 lit. b und c AsylVfVO 2020). Um sicherzustellen, dass diese Schutzregelungen greifen, müsste allerdings eine umfassende Vulnerabilitätsprüfung während des Screenings stattfinden. Notwendig wäre darüber hinaus ein Rechtsbehelf, mit dem man sich gegen eine falsche Zuteilung zum Grenzverfahren wehren könnte. Wie bereits dargestellt,

⁹ Zur griechischen Praxis der Push-Backs siehe Giorgos Christides, Emmanuel Freudenthal, Steffen Lüdke, Griechenland setzt Geflüchtete nach Ankunft auf Lesbos auf dem Meer aus, DER SPIEGEL, 8.12.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3oZco3q>; zur kroatischen Praxis siehe Zoran Arbutina, Kroatien: Pushbacks im Interesse der EU? Deutsche Welle, 23.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2LS6Hps>.

¹⁰ Siehe hierzu auch die ausführliche Kommentierung von ECRE, ECRE comments on the amended proposal for an Asylum Procedures COM(2020) 611, 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/34F9yIP>.

¹¹ Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2020) 611 final, S. 15.

¹² Wobei auch die Voraussetzungen für »sichere Herkunftsstaaten« abgeschwächt werden sollen (Art. 47 AsylVfVO 2016), siehe hierzu auch PRO ASYL, a. a. O. (Fn. 6), S. 5; Vedsted-Hansen, Admissibility, border procedures and safe country notions, a. a. O. (Fn. 6).

¹³ So Constantin Hruschka, Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zur »europäischen Flüchtlingspolitik« – BT-Drucksachen 19/22125 und 19/18680, Ausschussdrucksache 19(4)615 F, S. 10.

¹⁴ So auch Vedsted-Hansen, Admissibility, border procedures and safe country notions, a. a. O. (Fn. 6).

¹⁵ ECRE, Border procedures: Not a panacea, 2019, S. 3, abrufbar unter: <https://bit.ly/3rvB6KP>

ist dies im Vorschlag für die Screening-Verordnung nicht vorgesehen.

Die Mitgliedstaaten können zudem Staatsangehörige vom verpflichtenden Grenzverfahren ausnehmen und dem regulären Asylverfahren zuteilen, deren Herkunftsländer bei der Rücknahme nicht kooperativ sind (Art. 41 Abs. 4 AsylVfVO 2020) – wohl um zu verhindern, dass zu viele Menschen an den Grenzen »hängen bleiben«, bei denen im Fall einer Ablehnung eine Abschiebung nicht realistisch wäre.

Das Grenzverfahren soll nicht länger als 12 Wochen dauern, was auch mögliche Rechtsbehelfe umfassen soll (Art. 41 Abs. 11 AsylVfVO 2020). Während des Grenzverfahrens sollen die Betroffenen in Einrichtungen an der Grenze oder in Grenznähe untergebracht werden (Art. 41 Abs. 13 AsylVfVO 2020) und wie während des Screenings als »nicht-ingereist« gelten (Art. 41 Abs. 6 AsylVfVO 2020). Wenn das Verfahren nicht innerhalb der vorgesehenen 12 Wochen abgeschlossen wird, soll die Person einreisen dürfen (Art. 41 Abs. 11 AsylVfVO 2020). Die Fiktion der Nicht-Einreise bietet immer wieder Anlass zur Debatte, insbesondere bezüglich ihrer praktischen Auswirkungen. Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass aus Sicht des Völkerrechts die Fiktion keine Rolle spielt: Wenn die Person unter die Hoheitsgewalt des Mitgliedstaates fällt, weil sie auf dem Territorium oder unter der »effektiven Kontrolle« von Vertreter*innen des Staates ist, dann gelten alle völkerrechtlichen Verpflichtungen (vgl. Art. 1 EMRK).¹⁶ Die Fiktion führt also nicht zu einem rechtsfreien Raum.

Die entscheidende Auswirkung der Fiktion dürfte die Beschränkung von Sekundärmigration sein, also dass die schutzsuchenden Personen sich nicht selbstständig von der Grenze ins Inland und eventuell in andere Mitgliedstaaten begeben können.¹⁷ Daher ist zu erwarten, dass die Fiktion der Nicht-Einreise regelmäßig mit Freiheitsbeschränkungen und auch Freiheitsentziehung durchgesetzt werden würde. Je nach Grad der Einschränkung der Bewegungsfreiheit ist von Haft zu reden. Insbesondere wenn es sich nicht nur um Meldeauflagen handelt, sondern ein Verlassen der Einrichtung verhindert wird, ist entsprechend den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu den ungarischen Transitzone(n) meist von Haft auszugehen.¹⁸ Denn der Weg zurück wird den meisten Asylsuchenden nicht offenstehen.¹⁹ Die Vorschlä-

ge der Kommission können somit in der Praxis genau auf die pauschale Inhaftierung hinauslaufen – nämlich eine Haft während des gesamten Asyl- und Klageverfahrens ohne die notwendige Einzelfall- und Verhältnismäßigkeitsprüfung –, die der EuGH aufgrund eines von der Kommission selbst angestrebten Verfahrens in seiner zweiten Entscheidung zu den ungarischen Transitzone(n) kürzlich erst verurteilt hat.²⁰

Die Frage, ob die Betroffenen während ihres Asylverfahrens in »geschlossenen Zentren« untergebracht werden würden oder in offenen Einrichtungen, wird auch deshalb so intensiv diskutiert, da dies entscheidende Auswirkungen für die Bewertung der Fairness eines solchen Verfahrens haben würde. Je stärker die Schutzsuchenden isoliert und abgeschottet sind, desto weniger unabhängige rechtliche Unterstützung würde ihnen zur Verfügung stehen. Neben der bekannten katastrophalen humanitären Lage auf den griechischen Inseln zählen schon heute die mangelnde rechtliche Unterstützung der Betroffenen und die damit verbundenen Einschränkungen im Zugang zu einem effektiven Rechtsbehelf zu den Hauptproblemen in den griechischen Hotspots.²¹ Hinzu kommt, dass der Rechtsschutz laut den Vorschlägen auf eine Instanz beschränkt werden und Klagen keine automatisch aufschiebende Wirkung haben sollen (Art. 53 Abs. 9, Art. 54 Abs. 3 lit. a, Abs. 4 AsylVfVO 2020). Der Durchführung tausender Asylverfahren an den Außengrenzen, also zumeist in abgelegenen Gegenden, stehen deswegen massive rechtsstaatliche Bedenken entgegen.²²

Im Grenzverfahren könnte sowohl über die Zulässigkeit als auch über die Begründetheit des Antrags entschieden werden, im letzten Fall im Rahmen eines beschleunigten Asylverfahrens (Art. 41 Abs. 2 AsylVfVO 2020). Bezüglich der Zulässigkeit darf nicht vergessen werden, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine AsylVfVO 2016 ein Absenken der Kriterien für soge-

an den EU-Außengrenzen, Verfassungsblog, 11.12.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2KRQvUU>; Giuseppe Campesi, The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of »anomalous zones« for migration management, ASILE Project, 27.11.2020, <https://bit.ly/3mL6cKt>; andere Meinung: Daniel Thym, Mehr Schein als Sein? Legislative Unklarheiten und operative Fallstricke des EU-Asylpakets, Verfassungsblog, 24.9.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3hcAh4Q>.

²⁰ EuGH, Urteil vom 17.12.2020, a. a. O. (Fn. 18), Rn. 175, 183 ff.

²¹ Yiota Masouridou, Evi Kyrioti, The EU-Turkey Statement and the Greek Hotspots. A failed European pilot project in refugee policy, The Greens/European Free Alliance in the European Parliament, 2018, abrufbar unter: <https://bit.ly/2XKH0K5>; Refugee Support Aegean, Moria nightmare, 24.1.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3iij4>.

²² PRO ASYL, Der Paritätische Gesamtverband, Amnesty International, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland u. a., Appell im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Keine europäische Asylrechtsreform auf Kosten der Menschen(rechte) und der Grenzstaaten! 12.3.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3pcq6zV>; Nora Markard, Paper doesn't blush: The Commission presents a plan that does nothing to address the realities at the EU borders, Heinrich Böll Stiftung Brussels, 12.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/37Gp2hJ>.

¹⁶ EGMR, Urteil vom 13.2.2020 – 8675/15; 8697/15 – N.D. und N.T. gegen Spanien – asyl.net: M28138, Rn. 106; Jakulevičienė, a. a. O. (Fn. 4).

¹⁷ Die Kommission nennt in ihrer Begründung der Verordnung die Beschränkung der Sekundärmigration als einen der Gründe für die Fiktion der Nicht-Einreise. Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung, a. a. O. (Fn. 11), S. 6.

¹⁸ EuGH, Urteil vom 14.5.2020 – C-924/19 PPU, C-925/19 PPU – asyl.net: M28528, Rn. 228 ff.; EuGH, Urteil vom 17.12.2020 – C-808/18, Rn. 164, 165.

¹⁹ Inga Matthes, Johanna du Maire, Wiebke Judith, Kein Vor und Kein Zurück. Die praktische Auswirkung der Fiktion der Nicht-Einreise

nannte »sichere Drittstaaten« vorgeschlagen hat. So soll es zukünftig nicht mehr notwendig sein, dass im Drittstaat Zugang zu Flüchtlingsschutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention besteht, um den Staat für »sicher« zu erklären. Vielmehr soll die Möglichkeit eines »ausreichenden Schutzes« im Drittstaat hierfür genügen. Zudem würde der alleinige Transit durch den Drittstaat ausreichen, um den Antrag der asylsuchenden Person als unzulässig abzulehnen und sie in das Land zurückzuschicken – ohne dass die Fluchtgründe selbst geprüft worden wären (Art. 45 AsylVfVO 2016).²³ Damit könnte die Prüfung des »Schutzes anderswo« (»protection elsewhere«) nach dem Vorbild des EU-Türkei-Deals vorangetrieben werden, wodurch sich Mitgliedstaaten und letztlich die EU insgesamt immer weiter aus dem System des internationalen Flüchtlingsschutzes herausziehen würden.²⁴

II.2. Das Rückführungsgrenzverfahren

An das Asylgrenzverfahren soll sich bei Ablehnung »nahtlos« ein neues Rückführungsgrenzverfahren anschließen, das ebenfalls 12 Wochen umfassen kann. Während des Rückführungsgrenzverfahrens würden die betroffenen Personen weiterhin als »nicht-ingereist« gelten und sie sollen ebenfalls im Regelfall an der Grenze oder in Grenznähe untergebracht werden (Art. 41a Abs. 1 und 2 AsylVfVO 2020).

Wenn für eine Person schon während des Asylgrenzverfahrens Haft angeordnet wurde, dann soll die betroffene Person während des Rückführungsgrenzverfahrens weiterhin inhaftiert werden können, um die Einreise in das Territorium zu verhindern, um die Rückkehr der Person vorzubereiten oder um die Rückführung durchzusetzen (Art. 41a Abs. 5 AsylVfVO 2020). Damit würde eine neue Haftmöglichkeit geschaffen werden, deren Voraussetzungen unterhalb der Abschiebungshaft nach der Rückführungsrichtlinie liegen. Da asylsuchende Personen während des Asylgrenzverfahrens bereits für die Prüfung der Einreisevoraussetzungen inhaftiert werden können (Art. 8 Abs. 3 lit. c Aufnahme richtlinie), könnten so die Betroffenen in der Praxis für bis zu 24 Wochen unabhängig von ihrem individuellen Verhalten inhaftiert werden. Aus menschenrechtlicher Sicht wäre dies höchst problematisch.²⁵

²³ Siehe hierzu auch Jens Vedsted-Hansen, Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection? EU Migration Law Blog, 18.12.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3mHnI2c>.

²⁴ Mehr zum EU-Türkei-Deal siehe Meltem Ineli-Ciger, Orçun Ulusoy, Why the EU-Turkey Statement should never serve as a blueprint, ASILE Project, 7.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2WBMwy7>.

²⁵ Zur Kritik an diesen Regelungen siehe Jürgen Bast, Frederik von Harbou, Janna Wessels, Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP), 27.10.2020, S. 62 f., 72, abrufbar unter: <https://bit.ly/2M6AYRL>.

Wenn während des Asylgrenzverfahrens keine Haft angeordnet wurde, könnte dies während des Rückführungsgrenzverfahrens erfolgen, wenn Fluchtgefahr im Sinne der Rückführungsrichtlinie vorliegt, wenn die Person die Vorbereitungen ihrer Abschiebung behindert oder wenn sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 41a Abs. 6 AsylVfVO 2020). In den Fällen, in denen tatsächlich Haft angeordnet wird, soll diese Zeit auf die maximale Haftdauer von 18 Monaten nach der Rückführungsrichtlinie angerechnet werden (Art. 41a Abs. 7 AsylVfVO 2020).

III. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Zu den umstrittensten Reformvorschlägen von 2016 gehörte der Vorschlag für eine Dublin-IV-Verordnung. Die Kommission hat diesen Vorschlag nun zurückgezogen und schlägt stattdessen die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung vor.

III.1. Die Zuständigkeitsregeln

Die AMM-VO hält bei den Zuständigkeitsregeln an der Dublin-Systematik fest und behält auch das in der Praxis meist entscheidende Kriterium der Ersteinreise bei – zuständig für das Verfahren soll also in der Regel weiterhin der Mitgliedstaat bleiben, in dem eine schutzsuchende Person als Erstes eingereist ist (Art. 21 AMM-VO). Bezüglich Minderjährigen soll das Kriterium der Ersteinreise sogar verstärkt werden und soll greifen, wenn es keine Familienmitglieder oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten gibt (Art. 15 Abs. 5 AMM-VO).²⁶ Im Gegensatz zu heute würde es also zu Rücküberstellungen von unbegleiteten Minderjährigen kommen.

Auch die anderen »Dublin«-Kriterien sollen gemäß des Vorschlags bestehen bleiben, wobei es eine Verbesserung bei der Familien definition gäbe: Die Familie müsste nicht schon im Herkunftsland bestanden haben, sondern nur vor Ankunft in der EU entstanden sein. Daneben würden Geschwister in den Familienbegriff mitaufgenommen werden (Art. 2 lit. g AMM-VO). Außerdem schlägt die Kommission die Aufnahme eines neuen Zuständigkeitskriteriums vor und zwar das der Zeugnisse und anderer »Befähigungsnachweise« (Art. 20 AMM-VO). Wenn also eine Person eine Ausbildung oder ein Studium in einem Mitgliedstaat absolviert hat und zu einem späteren Zeitpunkt in der EU einen Asylantrag stellt, dann wäre der

²⁶ Dies widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, welcher festgestellt hatte, dass Überstellungen regelmäßig nicht im Sinne des Kindeswohls wären, da sie den Zugang zum Asylverfahren verzögern. EuGH, Urteil vom 6.6.2013 – C -648/11, Rn. 55 ff.

Tabelle 1: Fristen für die Zuständigkeitsprüfung und für Überstellungen

	Dublin-III-VO (604/2013)	Vorschlag für eine Asyl- und Migrationsmanagement-VO	Vorschlag für eine Krisen-VO
Aufnahmegesuch	3 Monate (Art. 21) Bei Eurodac-Treffer: 2 Monate	2 Monate (Art. 29) Bei Eurodac-Treffer: 1 Monat	4 Monate (Art. 8 Abs. 1 lit. a)
Antwort auf Aufnahmegesuch	2 Monate (Art. 22) Keine Antwort = Zustimmung	1 Monat (Art. 30) Keine Antwort = Zustimmung	2 Monate (Art. 8 Abs. 1 lit. b)
Wiederaufnahmegesuch/Wiederaufnahmemitteilung	Bei Eurodac-Treffer: 2 Monate Andere Beweismittel: 3 Monate (Art. 23)	Wiederaufnahmemitteilung Bei Eurodac-Treffer: 2 Wochen (Art. 31)	1 Monat (Art. 8 Abs. 1 lit. c)
Antwort auf Wiederaufnahmegesuch/Wiederaufnahmemitteilung	Bei Eurodac-Treffer: 2 Wochen Ansonsten: 1 Monat (Art. 25) Keine Antwort = Zustimmung	1 Woche, um den Erhalt der Mitteilung zu bestätigen (Art. 31) Keine Antwort = Zustimmung	1 Monat (Art. 8 Abs. 1 lit. c)
Überstellungsfrist	6 Monate (Art. 29) Bei Inhaftierung: 12 Monate Wenn »flüchtig«: 18 Monate	6 Monate (Art. 35) Bei Inhaftierung: 12 Monate Wenn »flüchtig«: Überstellungsfrist läuft nach Wiederauftauchen weiter	1 Jahr (Art. 8 Abs. 1 lit. d, Abs. 3)

Quelle: Stellungnahme von PRO ASYL, a. a. O. (Fn. 6), Anhang 1.

Mitgliedstaat zuständig, in dem das entsprechende Zeugnis ausgestellt wurde.

Auch die Grundprinzipien der Auf- und Rücknahmen bleiben bei den Vorschlägen intakt, allerdings werden die Fristen zum Teil deutlich gekürzt (siehe Tabelle 1 auf S. 12). Die kürzere Frist von zwei Monaten für die Stellung eines Aufnahmegesuchs könnte sich negativ auf die zumeist davon betroffene Familienzusammenführung auswirken. Schon jetzt werden beispielsweise in Griechenland die Aufnahmegesuche von Personen, die Familienangehörige in Deutschland haben, aus Sicht von Deutschland häufig zu spät gestellt und daher abgelehnt. Für unbegleitete Minderjährige soll zumindest geregelt werden, dass auch bei Fristablauf ein Aufnahmegesuch gestellt werden kann (Art. 29 Abs. 1 AMM-VO).

Das bisherige Wiederaufnahmegesuch soll in eine Wiederaufnahmemitteilung geändert werden, um den Rückführungsprozess zu beschleunigen. Auch sollen von diesen Rückführungen zukünftig nicht nur wie bisher Asylsuchende oder abgelehnte Asylsuchende umfasst sein, sondern zusätzlich auch anerkannt Schutzberechtigte und Resettlement-Flüchtlinge, für die ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist (Art. 31 i. V. m. Art. 26 Abs. 1 AMM-VO). Damit würde sich der von der AMM-VO betroffene Personenkreis im Vergleich zur Dublin-III-VO deutlich erweitern.

Bei den Überstellungsfristen soll nur die Regel zu »flüchtigen« Personen geändert werden. Während bisher die Überstellungsfrist auf 18 Monate verlängert wird,

wenn eine Person als flüchtig gilt, soll nach Vorstellung der Kommission zukünftig die Frist gehemmt werden und mit Wiederauftauchen der Person weiterlaufen (Art. 35 Abs. 2 AMM-VO). Hier sollte auch darauf hingewiesen werden, dass die Schwelle für die sogenannte »Dublin-Haft« abgesenkt werden soll, indem nicht mehr »erhebliche Fluchtgefahr« (Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO) verlangt wird, sondern einfache Fluchtgefahr ausreichen soll (Art. 34 Abs. 2 AMM-VO). So könnte es zukünftig häufiger zur Anwendung der »Dublin-Haft« kommen.

Die Vorschläge sehen außerdem eine Beschränkung des effektiven Rechtsschutzes vor:

- Klagen gegen eine Rückführungsentscheidung sollen nur noch zulässig sein, wenn Verletzungen von Art. 4 der EU-Grundrechtecharta (unmenschliche oder erniedrigende Behandlung) geltend gemacht werden. Damit würde die Überprüfung der Verletzung anderer Grundrechte, wie zum Beispiel das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren, ausgeklammert werden (Art. 33 Abs. 1 lit. a AMM-VO).
- Klagen gegen eine Überstellungsentscheidung bei einem Aufnahmegesuch sollen nur auf die Einhaltung der Regeln zur Familienzusammenführung und der Regelung zu abhängigen Personen überprüfbar sein, womit die Ermessensklausel von der Überprüfung ausgenommen wäre (Art. 33 Abs. 1 lit. b AMM-VO). Die Ermessensklausel wird bislang auch bei Familienzusammenführungsfällen dahingehend geprüft, ob bei

Fristablauf das Ermessen richtig ausgeübt wurde oder ob sogar eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt.²⁷

Es fällt auf, dass Rechtsschutz bei Fristablauf einer Rücküberstellung nicht genannt wird und damit offenbar von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden soll.²⁸ Diese Änderungen würden eine deutliche Verschlechterung für die Betroffenen bedeuten.

Mit der AMM-VO soll eine explizite Verpflichtung für Asylsuchende entstehen, im Ersteinreisestaat ihren Asylantrag zu stellen (Art. 9 Abs. 1 AMM-VO). Um dies durchzusetzen, sollen Aufnahmeleistungen nur in dem Mitgliedstaat gewährleistet werden, in dem die asylsuchende Person sich aufhalten muss. Ein Mindeststandard gemäß der Grundrechtecharta soll gewährleistet bleiben (Art. 10 Abs. 1 AMM-VO). Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleibt fraglich, ob die genaue Umsetzung in Deutschland verfassungskonform wäre.²⁹

Die Änderungen sollen das alte Dublin-System also »effektiver«, aus Sicht der Betroffenen eher gnadenloser, machen. Damit würde aber gerade die Verantwortung der Ersteinreisestaaten zementiert werden, womit ein Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten von den vorgeschlagenen Solidaritätsmaßnahmen abhängig wäre.³⁰

III.2. Die Regeln zur Solidarität

Während also bei den Zulässigkeitsregeln an Altbekanntem festgehalten wird, wären die vorgesehenen Solidaritätsmaßnahmen eine echte Neuerung – und werden auch direkt kontrovers diskutiert. Rein praktisch bauen die Vorschläge auf den Erfahrungen sowohl mit der Umverteilung aus Griechenland und Italien ab 2015 als auch mit den ad-hoc-Umverteilungen von aus Seenot geretteten Menschen auf. Diesen Vorbildern entsprechend werden zwei Situationen vorgeschlagen, in denen Mitgliedstaaten Solidaritätsbeiträge durch die anderen Mitgliedstaaten erhalten sollen (Art. 45 Abs. 1 AMM-VO):

- Mitgliedstaaten, in denen aus Seenot gerettete Menschen ausgeschifft werden
- Mitgliedstaaten, die unter »Migrationsdruck« stehen

In diesen zwei Situationen sollen die anderen Mitgliedstaaten mit folgenden Solidaritätsbeiträgen unterstützen (Art. 45 Abs. 1 AMM-VO):

- Umverteilung von Asylsuchenden, die nicht dem Grenzverfahren zugeteilt wurden: Nach der Umverteilung würde eine Zuständigkeitsprüfung (mit Ausnahme des Kriteriums des Ersteinreisestaats) stattfinden und wenn kein anderer Mitgliedstaat für den Asylantrag zuständig ist, ein Asylverfahren im aufnehmenden Mitgliedstaat durchgeführt werden (Art. 58 Abs. 2 AMM-VO).
- Rückkehrpatenschaften: Im Rahmen einer Rückkehrpatenschaft soll der unterstützende Mitgliedstaat Maßnahmen wie Rückkehrberatung, Verhandlungen mit dem Herkunftsland oder die Organisation des Abschiebungsflugs übernehmen. Wenn dies innerhalb von acht Monaten nicht zur Rückführung führt, dann soll dieser Mitgliedstaat die betroffenen Personen in sein Land übernehmen müssen (Art. 55 AMM-VO).
- Umverteilung von international Schutzberechtigten: Für eine Umverteilung sollen international Schutzberechtigte dieser zustimmen (Art. 57 Abs. 3 AMM-VO) und der ihnen zugesprochene Schutzstatus soll automatisch im aufnehmenden Mitgliedstaat anerkannt werden (Art. 58 Abs. 4 AMM-VO).
- Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in den Bereichen Asyl, Aufnahme und Rückkehr.

Der genaue Ablauf dürfte sowohl praktisch als auch politisch komplex werden:³¹ Die Kommission würde in jährlichen Berichten für die Seenotrettung und in situationsbedingten Berichten bei »Migrationsdruck« die Situation evaluieren und den Unterstützungsbedarf feststellen. Dann sollen die Mitgliedstaaten Zusagen für konkrete Solidaritätsbeiträge machen, die von der Kommission in einem Durchführungsrechtsakt festgehalten würden. Wenn es keine ausreichenden Zusagen gibt, würde ein Solidaritätsforum einberufen werden (Art. 46 ff. AMM-VO).

Anstelle von ad-hoc-Verhandlungen würde es also jährliche Verhandlungen geben, womit das Thema der Aufnahme von Schutzsuchenden weiterhin regelmäßig hoch auf der politischen Agenda stehen würde. Gerade in Wahlkampfzeiten kann man sich ausmalen, dass so manche Politiker*innen diese Verhandlungen zur eigenen Profilierung nutzen würden. Die besonders betroffenen Grenzstaaten Griechenland, Italien, Spanien und Malta kritisierten in einem gemeinsamen Schreiben die Vorschläge entsprechend, da die Regeln zur Zuständigkeit detailliert und streng seien, während die Regeln zur Solidarität komplex und vage blieben.³² Zusätzlich stellt sich die Frage der Praxistauglichkeit und Verlässlichkeit, denn

²⁷ Siehe z. B. VG Saarland, Entscheidung vom 10.3.2020 – 5 L 177/20; VG Freiburg, Entscheidung vom 10.2.2020 – A 13 K 4642/19; VG Ansbach, Entscheidung vom 26.11.2019 – AN 18 19.50958; Entscheidungen mit Kurzbeschreibungen sind abrufbar bei Equal Rights Beyond Borders, <https://bit.ly/3mFQ6SF>.

²⁸ Laut Maiani könnte dies gegen Art. 13 EMRK (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf) verstoßen. Siehe Francesco Maiani, A »Fresh Start« or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, EU Migration Law Blog, 20.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2KIlr9U>.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – asyl.net: M19839.

³⁰ So auch Maiani, a. a. O. (Fn. 28).

³¹ Vgl. Maiani, a. a. O. (Fn. 28).

³² Das Schreiben wurde vom EU Observer geleakt und ist im folgenden Artikel verlinkt: Nikolaj Nielsen, EU »front-line« states want

Tabelle 2: Fristen bei Screening, Registrierung und Grenzverfahren

	Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU)	Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung	Vorschlag für eine Krisen-VO
Registrierung des Asylantrags	3 Arbeitstage (Art. 6 Abs. 1) Bei großer Zahl von Drittstaatsangehörigen: 10 Arbeitstage (Art. 6 Abs. 5)	3 Arbeitstage (Art. 27 Abs. 1) Bei großer Zahl von Drittstaatsangehörigen: 10 Arbeitstage (Art. 27 Abs. 3)	4 Wochen (Art. 6, Art. 7 Abs. 1)
Einreichung des Asylantrags	/	10 Arbeitstage (Art. 28 Abs. 1) Grenzverfahren: 5 Tage (Art. 41 Abs. 10) Bei großer Zahl von Drittstaatsangehörigen: 1 Monat (Art. 28 Abs. 3)	/
Grenzverfahren zur Durchführung des Asylverfahrens	4 Wochen, ansonsten Einreise (Art. 43 Abs. 2)	12 Wochen, ansonsten Einreise (Art. 41 Abs. 11)	20 Wochen, ansonsten Einreise (Art. 4 Abs. 1 lit. b)
Grenzverfahren zur Durchführung der Rückführung	/	12 Wochen (Art. 41a Abs. 2)	20 Wochen (Art. 5 Abs. 1 lit. a)

Quelle: Stellungnahme von PRO ASYL, a. a. O. (Fn. 6), Anhang 2.

die Umverteilungszusagen an Griechenland und Italien von 2015 wurden nie vollständig erfüllt.³³

IV. Die Krisen-Verordnung

Mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt möchte die Kommission verschiedene Abweichungen von den in den anderen Verordnungen vorgeschlagenen Regeln erlauben. Als Krisensituation soll laut Art. 1 Abs. 2 Krisen-VO gelten:

» [...] a) die außergewöhnliche Situation eines Massenzustroms von irregulär in einem Mitgliedstaat eintreffenden oder [...] ausgeschifften Drittstaatsangehörigen [...], der im Verhältnis zur Bevölkerung und zum BIP des betreffenden Mitgliedstaats ein solches Ausmaß hat und von solcher Art ist, dass das Asyl-, Aufnahme- oder Rückkehrsystem des Mitgliedstaats nicht mehr funktioniert, und der

schwerwiegende Folgen für das Funktionieren des [GEAS] oder des Gemeinsamen Rahmens im Sinne der [AMM-VO] haben kann, oder

b) die unmittelbare Gefahr des Eintretens einer solchen Situation.«

Das Bestehen einer solchen Krisensituation soll von der Kommission auf begründete Anfrage des Mitgliedstaats festgestellt werden und erst dann die Abweichungen erlauben (Art. 3 Abs. 1 und 2 Krisen-VO).

Im Falle einer solchen Krise soll u. a. der Ablauf der Solidaritätsbeiträge beschleunigt werden und auch Asylsuchende im Grenzverfahren und irregulär aufhältige Drittstaatler*innen sollen umverteilt werden können (Art. 2 AMM-VO). Außerdem sollen die Grenzverfahren um je acht Wochen verlängert werden können und für Schutzsuchende aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von bis zu 75 % soll das Grenzverfahren angewendet werden können (Art. 4 und 5 Krisen-VO, vgl. Tabelle 2 auf dieser Seite).

Diese massive Ausweitung der Grenzverfahren soll bis zu 12 Monate dauern können (Art. 3 Abs. 4 Krisen-VO). Zudem soll die Registrierung von Asylanträgen für vier Wochen ausgesetzt werden können (Art. 6 Krisen-VO), was wie eine nachträgliche Legitimierung des europarechtswidrigen griechischen Vorgehens im März 2020 wirkt.³⁴

clearer migration rules, EU Observer, 26.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3aAqPGS>.

³³ Anstatt der 106.000 geplanten Umsiedlungen aus Griechenland und Italien kam es bis zum Abschluss des Programms im März 2018 nur zu weniger als 35.000 Überstellungen. Dies hatte auch mit den viel zu hohen Kriterien für die Umverteilung zu tun. IOM, A permanent solidarity mechanism in the EU. Lessons learnt from relocation, 2018, abrufbar unter: <https://bit.ly/37Gr5SS>.

³⁴ Refugee Support Aegean, Rights denied during Greek asylum procedure suspension, 2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3nKrySW>.

Für Asylsuchende aus Herkunftsstaaten, in denen »außergewöhnliche [...] Situationen eines bewaffneten Konflikts« herrschen, soll ein unmittelbarer Schutz eingeführt werden, der ohne Prüfung des Asylantrags für ein Jahr erteilt wird. Vom Schutzniveau soll der unmittelbare Schutz dem subsidiären Schutz ebenbürtig sein, womit aber z. B. nicht in allen Mitgliedstaaten das Recht auf Familiennachzug einhergeht. Nach einem Jahr soll dann das Asylverfahren nachgeholt werden (Art. 10 Krisen-VO).³⁵

Neben der »Krise« im Zuge eines »Massenzustroms« sieht der Vorschlag für die Verordnung noch Regelungen für den Fall der »höheren Gewalt« vor. Der Begriff »höhere Gewalt« wird in der Verordnung nicht definiert, in den einleitenden Bemerkungen wird aber sowohl auf die Corona-Pandemie als auch auf die Geschehnisse an der türkisch-griechischen Grenze im März 2020 verwiesen.³⁶ Wenn sich ein Mitgliedstaat aufgrund solcher höherer Gewalt nicht zur Einhaltung bestimmter Fristen in der Lage sieht, soll er die Kommission darüber informieren. Anschließend könnte er die Registrierung von Asylanträgen für einen Monat aussetzen (Art. 7 Abs. 1 Krisen-VO), die Fristen bezüglich Aufnahmegesuchen und Wiederaufnahmemitteilungen sowie bezüglich der Überstellungen verlängern (Art. 8 Krisen-VO, vgl. Tabelle 1 auf S. 12) und auch die Fristen bezüglich Solidaritätsmaßnahmen verlängern (Art. 9 Krisen-VO). Im Gegensatz zur »Krise« sollen die Mitgliedstaaten offenbar selbst entscheiden können, wann höhere Gewalt vorliegt.³⁷

Dieser Vorschlag der Kommission ist in vielen Aspekten als ein Einknicken vor Mitgliedstaaten wie Ungarn und Griechenland zu sehen, die sich eigenständig aufgrund vermeintlicher Krisen über geltendes EU-Recht hinweggesetzt haben.

V. Fazit & Ausblick

Die Vorschläge stellen bei Weitem nicht den »fresh start« dar, den die Kommission angekündigt hatte. Die Vorschläge zum Screening und den Grenzverfahren sind eine Fortführung des gescheiterten Hotspot-Ansatzes, der 2015 entwickelt und danach in Griechenland und Italien umgesetzt wurde. Er hat nicht nur zu vielfältigen Rechtsverstößen geführt, sondern auch zu immensem Leid bei den Betroffenen.³⁸ Dass zu Beginn des Jahres 2021 immer noch schutzsuchende Menschen unter unsäglichen Umständen auf den griechischen Inseln sitzen, ist mehr als Beweis für das Scheitern der bisherigen europäischen Flüchtlingspolitik. Hier braucht es eine Kehrtwende, die die Kommission nicht vollzogen hat.

Wie es mit den Vorschlägen der Kommission nun weitergeht, ist zurzeit nur schwer vorherzusagen. Die deutsche Ratspräsidentschaft wollte eigentlich im Rat der EU bis zum Ende ihrer Präsidentschaft, also Ende des Jahres 2020, eine politische Einigung über die wesentlichen Punkte des »New Pacts« erreichen. Stattdessen konnte sie nur einen Fortschrittsbericht vorlegen, der deutlich macht, wie weit die Mitgliedstaaten bei der Frage von Zuständigkeit und Solidarität sowie den Grenzverfahren und der Fiktion der Nicht-Einreise noch auseinanderliegen.³⁹ Ob es überhaupt zu einer Einigung im Rat kommt oder die Vorschläge, wie schon 2016, irgendwann in der Schublade verschwinden, ist entsprechend noch offen. Neben den Mitgliedstaaten im Rat diskutieren im Europäischen Parlament nun die zuständigen Abgeordneten des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres die einzelnen Rechtsakte. Auch hier wird die Frage um die Ausrichtung noch spannend, da seit der Diskussion der Vorschläge von 2016 ein neues Parlament gewählt wurde und zum Teil neue Parlamentarier*innen mit den Rechtsakten befasst sind.

Fest steht: Die Diskussion um eine Reform des GEAS wird uns noch eine längere Zeit begleiten. Dies bietet auch die nötige Zeit, um sich intensiver mit verschiedenen und diskussionswürdigen Aspekten der Vorschläge – und eventuell irgendwann den neuen Verordnungen und Richtlinien – zu beschäftigen, als dies im vorliegenden Beitrag möglich war.

³⁵ Die Krisen-VO soll somit auch die sogenannte »Massenzustrom-Richtlinie« (2001/55/EC) ersetzen, die den nie genutzten temporären Schutz vorsah. Zum Vergleich des temporären Schutzes mit dem geplanten unmittelbaren Schutz siehe Meltem Ineli-Ciger, What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration, EU Migration Law Blog, 11.11.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2WECufF>.

³⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM(2020) 613 final, S. 10.

³⁷ Vgl. Maiani, a. a. O. (Fn. 28).

³⁸ Siehe z. B. European Union Agency for Fundamental Rights, Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the »hotspots« set up in Greece and Italy, 4.3.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3mHrGIs>; Refugee Support Aegean, The »hotspots« experiment: removing human rights from the equation, 9.10.2018, abrufbar unter: <https://bit.ly/2Je2BqK>.

³⁹ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Fortschrittsbericht der Präsidentschaft zu Kernelementen einer europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen, 14.12.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2WCdw0C>.

Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.