

Aus dem Asylmagazin 4–5/2024, S. 141–147

Maximilian Pichl

Die Reform des Europäischen Asylsystems

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Mai 2024. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors 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 mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. 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



Die Reform des Europäischen Asylsystems

Inhalt

- I. Die Vorgeschichte zum neuen GEAS
- II. Vorstellung und Bewertung des neuen GEAS
 1. Screening-Verordnung
 2. Asylverfahrensverordnung
 3. Asyl- und Migrationsmanagementverordnung
- III. Drittstaatenlösungen im neuen GEAS
- IV. Rechtskämpfe im Rahmen des neuen GEAS
- V. Schlussfolgerungen

Die Europäische Union hat das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) grundlegend reformiert.¹ Kurz vor dem Jahresende 2023 einigten sich die EU-Kommission, der Rat und Vertreter:innen des Parlament auf die grundlegenden Aspekte des neuen Pakets. In einer Erklärung des Rats vom Dezember 2023 hieß es:

»Nach der Annahme der neuen Vorschriften wird das europäische Asylsystem wirksamer sein, und die Solidarität unter den Mitgliedstaaten wird gestärkt, da die Belastung der Mitgliedstaaten, in denen die meisten Migranten ankommen, verringert werden kann.«²

Am 10. April 2024 hat schließlich die Mehrheit des Europäischen Parlaments der Reform zugestimmt.³ Die neuen Verordnungen und Richtlinien werden vermutlich 2026 in Kraft treten.

An den Erwartungen an das reformierte europäische Asylsystem sind erhebliche Zweifel angebracht. Eine prinzipielle Abkehr von der Politik der Auslagerung an

die EU-Außengrenzen, ein systemisches Problem des europäischen Asylsystems seit jeher, ist nach dem neuen GEAS nicht vorgesehen. Auch haben die EU-Organe es unterlassen, wirksame Überprüfungsinstrumente aufzunehmen, um die Rechtsstaatlichkeit in den Verfahren zu wahren. Und zu einem großen Teil sind die neuen Grenzregime-Instrumente schon auf dem Papier unterhalb menschenrechtlicher Standards angesiedelt. Realistischer ist, dass das GEAS bestehende Probleme der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik zementiert oder gar verschärfen wird.

I. Die Vorgeschichte zum neuen GEAS

Wenn in den letzten Jahren stets von einer »europäischen Lösung« in der Migrations- und Flüchtlingspolitik die Rede war, entbehrte dies nicht einer gewissen Ironie. Schließlich gehört die Migrationspolitik zu den am stärksten europarechtlich regulierten Politikfeldern in der EU, seitdem das GEAS Anfang der 2000er Jahre schrittweise in Kraft getreten ist. Das bisherige GEAS krankte jedoch an vielen Problemen: Es führte systemisch zu einer ungleichen Verteilung von Asylsuchenden in der EU, zu einer damit zusammenhängenden Missachtung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten und zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen.⁴

Bei den zurückliegenden Verhandlungen über das GEAS Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre dominierten die zentraleuropäischen Staaten die Debatten und erreichten, dass die Aufnahme von Asylsuchenden über die Dublin-II-Verordnung vorrangig an die Außengrenzenstaaten ausgelagert werden sollte.⁵ Dieser Aspekt des GEAS ist bis heute hochumstritten. In der Praxis hat das Ansinnen von Staaten wie Deutschland oder Frankreich jedoch nie funktioniert: Aufgrund diverser menschenrechtlicher Probleme sind viele Schutzsuchende aus den Außengrenzenstaaten in die zentraleuropäischen Staaten weitergeflohen (»Sekundärmigration«), um dort

* Prof. Dr. Dr. Maximilian Pichl, Rechts- und Politikwissenschaftler, ist Professor für Soziales Recht als Gegenstand Sozialer Arbeit an der Hochschule RheinMain. E-Mail: Maximilian.Pichl@hs-rm.de.

¹ Alle aktuellen Versionen der neuen GEAS-Verordnungen und Richtlinien sind hier zu finden: Rat der Europäischen Union, Reform des Asyl- und Migrationssystems: Vertreterinnen und Vertreter der EU-Mitgliedstaaten geben grünes Licht für die Einigung mit dem Europäischen Parlament (mit Links zu den Texten der Neuregelungen, Stand Februar 2024), abrufbar bei www.consilium.europa.eu unter »Pressemitteilungen und Erklärungen« (Pressemitteilung vom 8.2.2024), Kurzlink: <https://t1p.de/u9grf>.

² Rat der Europäischen Union, Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch Pressemitteilung vom 20.12.2023, abrufbar unter <https://t1p.de/9z235>.

³ Wenn in diesem Beitrag Normen aus dem neuen GEAS zitiert werden, beziehen sich die Referenzen auf die Gesetzesdokumente, die das Europäische Parlament am 10.4.2024 veröffentlicht hat, siehe Europäisches Parlament, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, abrufbar unter <https://t1p.de/cwk42>.

⁴ Für einen grundlegenden Überblick: Jürgen Bast/Frederik von Harbou/Janna Wessels, Human Rights Challenges to European Migration Policy. The REMAP Study, Baden-Baden, 2022.

⁵ Jüngst hat der Politikwissenschaftler David Lorenz eine umfassende Geschichte und Analyse des Dublin-Systems vorgelegt: David Lorenz, Die umkämpfte Dublin-Verordnung: Gesellschaftliche, politische und juristische Auseinandersetzungen um Asyl in der Europäischen Union, Bielefeld, 2023.

um Asyl zu begehren. Erschwerend kam hinzu, dass die osteuropäischen Staaten – die heutzutage überwiegend zu den Gegnern einer solidarischen Umverteilung in der EU gehören – an den Verhandlungen über das GEAS nicht beteiligt waren, aber direkt nach der Osterweiterung die neuen Asylregeln umgesetzt werden sollten. Die EU hatte einige der später in Recht gegossenen Instrumente bereits an den osteuropäischen Grenzen erprobt. Ungarn musste beispielsweise auf Drängen der EU Anfang der 1990er Jahre eigene Drittstaatsklauseln in das Asylrecht einführen, um Geflüchtete von der Weiterreise nach Zentraleuropa abzuhalten. Schon früh sorgte Europa damit für die Manifestation einer Abschottungskultur gegenüber Migration. Die Jahre nach dem Inkrafttreten des GEAS sind gekennzeichnet von einer beispiellosen Rechtsstaatlichkeitskrise an den Grenzen und dysfunktionalen Asylsystemen, die von Menschenrechtsorganisationen und aktivistischen Netzwerken gemeinsam mit den Geflüchteten dokumentiert wurden.⁶

Aufgrund dieser systematischen Krise haben Anwält:innen und Menschenrechtsorganisationen durchaus erfolgreich Verfahren vor Gerichten initiiert, um einige der menschenrechtlichen Folgeprobleme einzuhegen. Beginnend bei den Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten gelang es vielen deutschen Anwält:innen, Überstellungen nach Griechenland aufzuhalten und diese Rechtsprechung zum Teil auf Italien, Bulgarien und andere Staaten auszuweiten. Mit dem M. S. S.-Urteil durch den EGMR und der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache »N. S.« im Jahr 2011 wurde die Überstellungspraxis nach Griechenland zeitweilig komplett eingestellt.⁷ Auch auf Hoher See gelang es, Pushbacks durch Italien nach Libyen durch den EGMR als verbotene Kollektivausweisung einzustufen.⁸ Auf diese Auseinandersetzungen reagierte auch die EU-Kommission, die vor dem Sommer 2015 in Teilen sogar eine (neo-)liberale Position in der Migrationspolitik gegenüber den EU-Mitgliedstaaten vertrat. Bei den Verhandlungen um eine Reform des GEAS ließ sie einige wenige menschenrechtliche Errungenschaften in die Verordnungen und Richtlinien aufnehmen. Beispielsweise wurden Opfer des Menschenhandels und der Genitalbeschneidung ausdrücklich nach der Aufnahmerichtlinie als besonders schutzbedürftige Personengruppen klassifiziert.⁹ Auch beim Rechtsschutz im Dublin-System gab es

Nachbesserungen. Im Jahr 2013 trat das Reformpaket in Kraft.

Im Sommer 2015 manifestierte sich jedoch die Krise der EU-Grenzabschottung und die EU-Kommission schwenkte auf einen stärkeren Kurs der Externalisierung von Migrationskontrollen und einer Einschränkung des Asylrechts um. Die EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker brachte die *European Agenda on Migration* mit einer deutlichen Verschärfung des Asylrechts und den EU-Hotspot-Ansatz sowie eine begrenzte solidarische Umverteilung von Asylsuchenden von den EU-Außengrenzenstaaten auf den Weg.¹⁰ Mitgliedstaaten wie Österreich, Ungarn oder Polen blockierten vehement das Ansinnen einer gerechteren Verteilung und die Verhandlungen stagnierten. Die Kommission unter Ursula von der Leyen nahm angesichts der Aussetzung des EU-Türkei-Deals das Vorhaben erneut auf und legte im September 2020 den »*New Pact on Migration and Asylum*« vor, der die Grundlage für das neue GEAS darstellte. Über drei Jahre lang zogen sich die Verhandlungen hin und die Unstimmigkeiten zwischen den EU-Mitgliedstaaten verhinderten zunächst eine Einigung. Das EU-Parlament positionierte sich im April 2023. Wenngleich auch das Parlament bestimmte Aspekte des neuen GEAS mittrug, setzte es sich doch an vielen Stellen für menschenrechtliche Korrekturen und einen rechtsstaatlichen Monitoringmechanismus ein. In den späteren Verhandlungen konnte sich das Parlament aber kaum gegen die Mitgliedstaaten durchsetzen.

Ein Umschwung zeichnete sich im April 2023 ab. Die deutsche Bundesregierung formulierte ihre Verhandlungsposition für das Ratstreffen im Juni 2023 und schloss sich überwiegend den Vorschlägen der EU-Kommission an – obschon vor allem die Grünen in der Opposition diese Pläne scharf kritisiert hatten und nun politisch mittrugen.¹¹ Für viele Beobachter:innen des Reformprozesses war jedoch bis zuletzt nicht ausgemacht, dass die Mitgliedstaaten eine Einigung erzielen werden. Tatsächlich wurden beim Ratstreffen der Innenminister:innen im Juni 2023, die Innenministerin Nancy Faeser einen »historischen Moment« nannte, zentrale Instrumente des neuen GEAS vereinbart, wie z. B. die Screening-Verordnung oder die neue Asylverfahrensverordnung mit den umstrittenen Grenzverfahren.¹²

⁶ Beispielsweise ist hier der Bericht von PRO ASYL über die Zustände in Griechenland zu nennen: PRO ASYL, *The truth may be bitter, but it must be told*, Frankfurt am Main, 2007.

⁷ EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09, M. S. S. v. Belgium and Greece (engl.) – asyl.net: M18077; EuGH, Urteil vom 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10, N. S. u. a. gg. Großbritannien – asyl.net: M19284.

⁸ EGMR, Urteil vom 23.2.2012 – 27765/09 Hirsi u. a. gg. Italien – asyl.net: M19429.

⁹ Matthias Lehnert, *Kämpfe ums Recht. Neue Entwicklungen im europäischen Flüchtlings- und Grenzschutzrecht*. movements – Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 1 (1), abrufbar unter <https://t1p.de/xrlb0>.

¹⁰ Siehe zum Hotspot-Ansatz: Robert Nestler/Catharina Ziebritzki, »Hotspots« an der EU-Außengrenze. Eine rechtliche Bestandsaufnahme. MPIIL Research Paper No. 2017-17, abrufbar unter <https://t1p.de/fngr9>.

¹¹ Christian Jakob, *EU-Einigung auf Asylreform: Die grüne Flucht nach rechts*, taz vom 11.4.2024, abrufbar unter <https://t1p.de/cm0bu>.

¹² Bundesministerium des Innern: *Einigung auf gemeinsame Asylpolitik beim EU-Innenrat*, Pressemitteilung vom 8.6.2023, abrufbar unter <https://t1p.de/3r3kz/>.

II. Vorstellung und Bewertung des neuen GEAS

Die Reform des GEAS umfasst einige größere Rechtsakte, wobei entscheidend ist, dass erstens viele zuvor im Ermessen der Mitgliedstaaten stehende Regelungen verbindlich werden und zweitens dies durch eine Umwandlung von Richtlinien in Verordnungen geschieht, sodass diese ohne einen weiteren nationalen Umsetzungsakt nach Inkrafttreten unmittelbar anwendbar sind. Zum Paket gehören die folgenden Rechtsakte¹³:

- Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (zuvor Dublin-III)
- Verordnung über Krisensituationen und höhere Gewalt
- Eurodac-Verordnung
- EU-Asylagentur
- Screening-Verordnung
- Asylverfahrensverordnung
- Anerkennungsverordnung
- Richtlinie über Aufnahmebedingungen
- Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens
- Verordnung zur Festlegung des Rückführungsverfahrens

Aufgrund der Vielzahl an Änderungen im neuen GEAS ist eine umfassende und vertiefte Darstellung der Verordnungen und Richtlinien an dieser Stelle nicht möglich. Lediglich ausgewählte Aspekte des Reformvorhabens werden kritisch dargestellt und eingeordnet. Eine umfassende Analyse, wie sich das GEAS insbesondere auf das deutsche Asylsystem auswirken wird, ist noch zu leisten. Die Bundesregierung muss bis Ende 2024 darlegen, wie die Umsetzung erfolgen soll.

1. Screening-Verordnung

Neu eingeführt wird die sogenannte Screening-Verordnung. Einem Screening sind alle Drittstaatsangehörigen »zu unterziehen – unabhängig davon, ob sie einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben –, die nicht die Einreisevoraussetzungen« beim Überschreiten der Außengrenzen oder infolge der Ausschiffung nach einem Such- und Rettungseinsatz erfüllen (Art. 5 Screening-VO). Das Screening geht mit einer sogenannten »Fiktion der Nicht-Einreise« einher, die aus dem deutschen Flughafenasylverfahren bekannt ist, indem es den betroffenen Personen »während der Überprüfung [...] nicht gestattet (ist), in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einzu-

reisen« (Art. 6 Screening-VO). Ausdrücklich wird den Mitgliedstaaten aufgetragen, »sicherzustellen, dass [...] die Personen [...], an den [...] genannten Orten während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen, um Fluchtgefahr, potenzielle aus der Flucht resultierende Bedrohungen für die innere Sicherheit oder potenzielle aus der Flucht resultierende Gefahren für die öffentliche Gesundheit zu vermeiden« (Art. 6 Screening-VO). Die Behörden der Mitgliedstaaten sind zudem verpflichtet »innerhalb ihres Hoheitsgebietes« zu überprüfen, ob Personen die EU unzulässig betreten haben und sie dann einem Screening zuzuführen (Art. 7 Abs. 1 Screening-VO).

Das Screening umfasst verschiedene Funktionen: Die Asylsuchenden werden einer Gesundheitskontrolle unterzogen, ihre Vulnerabilität überprüft, die Identität verifiziert, biometrische Daten erfasst und eine Sicherheitskontrolle durchgeführt (Art. 8 Abs. 5 Screening-VO). Zudem hat das Screening eine Filterfunktion, um die Asylsuchenden auf unterschiedliche Verfahrenspfade aufzuteilen (Art. 8 Abs. 5g und 18 Screening-VO). Eingeführt wird ein unabhängiger Überwachungsmechanismus, der die Einhaltung der Grundrechte im Screening garantieren soll (Art. 10 Screening-VO), unter anderem durch Kontrollen vor Ort. Die EU-Grundrechteagentur soll die nationalen Behörden dabei beratend unterstützen.

Begrüßenswert ist, dass erstens geflohene Schutzsuchende eine verbindliche Überprüfung ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit erhalten (die im aktuellen System oft nicht umgesetzt wurde¹⁴) und zweitens, dass eine rechtsstaatliche Kontrolle der Verfahren zumindest auf dem Papier vorgesehen ist. Insgesamt überwiegen aber gravierende Probleme diese wenigen Verbesserungen. Angesichts der vielfach dokumentierten Zustände an den EU-Außengrenzen¹⁵ ist schon ganz grundsätzlich zweifelhaft, ob die grundrechtlichen Garantien der Betroffenen eingehalten werden, die Empirie der Migrationskontrollpolitik der letzten dreißig Jahre spricht jedenfalls dagegen. Abzulehnen ist zudem die »Fiktion der Nichteinreise«, die wie im Flughafenasylverfahren einen verminderten Rechtsschutz »zweiter Klasse« manifestiert und eine de-facto Inhaftierung von Asylsuchenden nahelegt. Die Migrationsforscher:innen Jean-Pierre Cassarino und Luisa Marin sprechen in diesem Zusammenhang von der juristischen Verwandlung eines Teils des europäischen Territoriums in ein »non-territory« und einer damit verbundenen Ablösung von der rechtsstaatlichen Verfasstheit.¹⁶ Ihre Analyse verweist auf den Trend, dass

¹⁴ Siehe für einen europaweiten Überblick: Paul Minderhoud/Karin Zwaan (Hrsg.), *The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Nijmegen 2016.

¹⁵ Vergleiche Maximilian Pichl, *Der Moria-Komplex*, Studie im Auftrag von medico international, Frankfurt am Main 2021.

¹⁶ Jean-Pierre Cassarino/Luisa Marin, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory*, *European Journal of Migration Law*, 24 (2022), S. 1–26.

¹³ Siehe für einen Überblick die Informationsseite des Rats der Europäischen Union, Migrations- und Asylpaket, o. D., abrufbar unter <https://t1p.de/67v13>.

die Politik der Externalisierung von Migrationskontrollen immer stärker internalisiert wird, das heißt auf dem europäischen Territorium selbst stattfindet.¹⁷

Schließlich eröffnet das Screening innerhalb der Territorien die Gefahr einer Ausweitung von Racial Profiling durch Grenz- und Polizeibehörden gegenüber People of Colour, denen die illegale Einreise unterstellt wird. Davon warnen eindringlich das European Network Against Racism (ENAR), Amnesty International und 80 weitere NGOs:

»Screening of anyone suspected to be an undocumented migrant could have a broad and indiscriminate impact on racialised communities. This would create a hostile environment in which minorities and people of colour [...] would face heightened risk of being targeted by discriminatory controls and potentially detained without adequate safeguards.«¹⁸

2. Asylverfahrensverordnung¹⁹

Nach dem Screening werden die Asylsuchenden auf unterschiedliche Verfahrenspfade aufgeteilt, darunter das reguläre Asylverfahren, das Grenzurückkehrverfahren, beschleunigte Verfahren und als ein neues zentrales Element die Grenzverfahren (Art. 43 ff. Asylverfahrens-VO). Sie sollen verpflichtend für bestimmte Personengruppen durchgeführt werden (Art. 45 Asylverfahrens-VO²⁰): Darunter fallen Asylsuchende aus Staaten mit einer im europäischen Durchschnitt unter 20 Prozent liegenden Anerkennungsquote, aber auch jene, denen vorgeworfen wird, ihre Identität zu verschleiern. Der Migrationsforscher Bernd Kasperek kritisiert zutreffend, dass gerade bei Personen aus Staaten mit einer niedrigen Anerkennungsquote Schutzbegehren genau und bezogen auf den konkreten Einzelfall überprüft werden müssen.

»Stattdessen wird mit der statistischen Fiktion gearbeitet, dass eine niedrige Anerkennungsquote gleichbedeutend mit einer niedrigen Anerkennungswahrscheinlichkeit im Einzelfall wäre. Das ist schon mathematisch falsch. Es zeigt aber vor allem,

wie weit sich die Logik des GEAS von der der Genfer Flüchtlingskonvention entfernt hat.«²¹

Das Kriterium einer fehlenden Identitätsverifizierung eröffnet die Möglichkeit, die Grenzverfahren verpflichtend ohne Anknüpfung an die Anerkennungsquote durchzuführen. Optional können die Mitgliedstaaten die Grenzverfahren aber auch bei allen Asylsuchenden anwenden, die über einen sicheren Drittstaat in die EU geflohen sind.²² Es gibt keinen Grund, warum die Außengrenzstaaten von dieser Möglichkeit keinen systematischen Gebrauch machen sollten. In dieser Hinsicht implementiert das neue GEAS weitreichend die bisherigen Instrumente des EU-Türkei-Deals, wie sie insbesondere auf den griechischen Inseln erprobt wurden.²³ Für Familien mit Kindern gibt es keine Ausnahmen bei den Grenzverfahren – ein Aspekt, der der deutschen Bundesregierung eigentlich in den Verhandlungen wichtig war –, aber ihre Anträge sollen priorisiert behandelt werden, um die Verbleibedauer zu verkürzen (vgl. den 44. Erwägungsgrund der Verordnung).

Im Rahmen der Grenzverfahren kann die Zulässigkeit eines Antrags auf internationalen Schutz überprüft werden (Art. 38 Asylverfahrens-VO). Unzulässig können Anträge unter anderem sein, wenn ein anderer Staat als erster Asylstaat identifiziert oder ein Drittstaat als »sicher« deklariert wird. Insgesamt sollen europaweit 30.000 Plätze in Einrichtungen für Grenzverfahren vorgesehen werden (Art. 46 Asylverfahrens-VO). Grenzverfahren werden unter bestimmten Umständen auch in der Bundesrepublik Deutschland implementiert werden müssen. Die Grenzverfahren werden beispielsweise das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylG ersetzen und die bisherige Dauer des Verfahrens auf maximal sechs Monate verlängern können (wenn die maximale Dauer der Asylgrenzverfahren und Rückführungsverfahren zusammengerechnet wird). Laut PRO ASYL würde dies »auch die Frage nach der Geeignetheit und Zumutbarkeit der Unterbringung (am Flughafen) verschärfen«²⁴ und müsste sich an den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts zum Flughafenasylverfahren orientieren.²⁵

Die Grenzverfahren sind die Sollbruchstelle des neuen GEAS. Mit ihnen wird von politischer Seite die Erwartung verknüpft, schnelle Entscheidungen in den Verfahren zu

¹⁷ Ebd., S.24; siehe zu diesem Argument in Breite: Volker M. Heins/Frank Wolff, *Hinter Mauern. Geschlossene Grenzen als Gefahr für die offene Gesellschaft*, Berlin 2023.

¹⁸ ENAR, *Despite widespread racial profiling in the EU, legislators are considering measures that would increase it*. November 2023, abrufbar unter <https://t1p.de/wrxs7>.

¹⁹ Der Text zur Asylverfahrensverordnung lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags nur auf Englisch vor.

²⁰ Gegenüber den Entwürfen vom Juni 2023 haben sich in der Fassung des Rats vom Februar 2024 und des EU-Parlaments vom April 2024 die Nummerierungen in der Asylverfahrensverordnung verändert.

²¹ Bernd Kasperek, *Das Ende des Schutzes*, Blog von medico international vom 21.12.2023.

²² Vergleiche den 60. Erwägungsgrund der Asylverfahrensverordnung: »In other cases, such as when the applicant is from a safe country of origin or a safe third country, the use of the border procedure should be optional for the Member states.«

²³ Maximilian Pichl, *Der Moria-Komplex*. a. a. O. (Fn. 15).

²⁴ PRO ASYL, *Abgelehnt im Niemandsland. Vom Flughafenasylverfahren zum »New Pact on Migration and Asylum«* – Warum Asylgrenzverfahren unfair und mangelhaft sind, Frankfurt am Main 2021, S. 28.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 14.5.1996 – 2 BvR 1516/93 – BVerfGE 94, 166–240.

erzielen und Sekundärmigration in zentraleuropäische Staaten zu verhindern. Dabei ist die Frage, wie beispielsweise Rückführungen realisiert werden sollen, nicht geklärt. In Verbindung mit der »Fiktion der Nicht-Einreise« ist davon auszugehen, dass die Grenzverfahren mit einer systematischen de-facto-Inhaftierung einhergehen. Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments hatte in einer Studie von 2020 bereits festgestellt, dass Staaten bei Verfahren an der Grenze regelmäßig Inhaftnahmen vornehmen.²⁶ Entsprechende geschlossene Zentren wurden in den letzten Jahren bereits auf den griechischen Inseln aufgebaut (»closed controlled centers«). Die EU-Grundrechteagentur hatte noch 2019 in einem Bericht festgestellt, dass

»[...] die Bearbeitung von Asylanträgen an den Grenzen, insbesondere wenn sich diese Zentren an relativ abgelegenen Orten befinden [...] grundrechtliche Herausforderungen [schafft], die fast unüberwindbar erscheinen«.²⁷

Zudem sorgen abgelegene Zentren dafür, dass den Asylsuchenden der Kontakt zu Anwäl:innen erschwert oder unmöglich gemacht wird. An der bulgarischen Grenze werden einige der neuen GEAS-Regeln vorweggenommen – mit der Gefahr, dass der »Zugang zu einem Asylverfahren praktisch ausgesetzt« wird.²⁸ Eine Abschwächung der ohnehin niedrigen Standards ermöglicht zudem die neue Krisenverordnung. Sollte die Zahl von Asylsuchenden außergewöhnlich steigen oder ein Drittstaat Flüchtlinge »instrumentalisieren«, um die EU zu destabilisieren, oder ein Fall von »höherer Gewalt« (*Force Majeure*) eintreten, können die EU-Mitgliedstaaten zukünftig über die Kommission (Art. 2 Krisen-VO) und den Rat (Art. 4 Krisen-VO) die Krisenverordnung für drei Monate und um den Zeitraum einer möglichen Verlängerung um weitere drei Monate aktivieren (Art. 5 Krisen-VO). In dem Fall können die Staaten Solidaritäts- und Unterstützungsmaßnahmen anfordern. Aber auch eine Absenkung der Standards ist vorgesehen: Zum Beispiel darf der Mitgliedstaat die Registrierung von Asylanträgen auf bis zu vier Wochen verzögern (Art. 10 Abs. 1 Krisen-VO), was in der Praxis mit einem Rückstau an der Grenze, Push-Backs und dem Aufbau von Elendslagern einhergehen kann.

3. Asyl- und Migrationsmanagementverordnung

Die Dublin-III-Verordnung verliert ihren Namen, aber grundsätzliche Logiken des Verteilungssystems in der EU bleiben erhalten. Auch nach der neuen Verordnung über das Asyl- und Migrationsmanagement (AMM) ist das Kriterium der illegalen Ersteinreise im GEAS verankert (vgl. Art. 16 Abs. 2 AMM-VO). Zwar wird ein neuer Umverteilungsmechanismus implementiert, aber eine Aufnahme von Asylsuchenden aus den Außengrenzstaaten bleibt freiwillig. Anstatt Menschen aufzunehmen, können die EU-Staaten Gelder in einen Fonds einzahlen, der auch für Grenzschutz-Instrumente genutzt werden kann.

Der große Wurf beim Dublin-System fehlt. Ein neues Kriterium bei der Zuständigkeitsbestimmung berücksichtigt die erleichterte Aufnahme von Personen, die Bildungserfolge in der EU nachweisen können:

»Besitzt der Antragssteller ein Zeugnis oder einen Befähigungsnachweis, das bzw. der von einer in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Bildungseinrichtung ausgestellt wurde, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig, sofern der Antrag weniger als sechs Jahre nach Ausstellung des Zeugnisses oder des Befähigungsnachweises registriert wurde« (Art. 30 Abs. 1 AMM-VO).

Ansonsten bleiben die Kriterienkataloge überwiegend auf dem Stand des alten Systems.

Eine deutliche Verschärfung findet sich in den Fristenregelungen. Bei denjenigen, die unter dem alten Dublin-System aus Sicht der Behörden »flüchtig« waren, sich also dem Zugriff der Behörden entzogen, verlängerte sich die Frist zum Übergang der Asylzuständigkeit im Mitgliedstaat des tatsächlichen Aufenthalts auf 18 Monate. Nach der neuen Verordnung kann sich die Frist auf bis zu 36 Monate verlängern (Art. 46 Abs. 2 AMM-VO). Da sich insbesondere beim Dublin-System kaum etwas verändert hat, bleibt unklar, inwiefern das neue GEAS die bisherigen Defizite des Systems beheben soll.

III. Drittstaatenlösungen im neuen GEAS

Seit 30 Jahren zählt die Externalisierung von Grenzkontrollen und Aufnahmesystemen unter den europäischen Innenminister:innen als Allheilmittel für die Migrationspolitik. Auch im Zuge des neuen GEAS wird die Verantwortungsvorschiebung an Drittstaaten forciert. Gleichwohl hat die Externalisierung in der Praxis nie nachhaltig funktioniert bzw. ging mit erheblichen politischen Kollateralschäden einher. Die EU war stets bereit, mit autoritären Regimen zu verhandeln, um Migrationsbewegungen von Europa abzuhalten.

²⁶ European Parliamentary Research Service, *Asylum Procedures at the border*, Study, November 2020, abrufbar unter <https://t1p.de/33vj9>.

²⁷ Zitiert nach Robert Nestler, *So entsteht das berüchtigte Moria*, Tagespiegel vom 20.6.2023, abrufbar unter <https://t1p.de/hmcw3>.

²⁸ Franziska Grillmeier, *Hier läuft Europas Abschreckung*, ZEIT Online vom 31.3.2024.

Die Debatten in Brüssel und Straßburg fanden zeitgleich mit dem Versuch der britischen Regierung statt, Geflüchtete im Rahmen des sogenannten »Ruanda-Deals« in das zentralafrikanische Land zu überführen. Das Ansinnen der Regierung scheiterte bisher nicht nur am EGMR, sondern auch am britischen Supreme Court, der auf den britischen Human Rights Act verwies und erhebliche Defizite im ruandischen Asylsystem feststellte.²⁹ Insbesondere Kettenabschiebungen in potenzielle Verfolgerstaaten seien im Falle Ruandas nicht ausgeschlossen, so der Supreme Court.

Die sogenannte »Ruanda-Lösung« ist indes im Rahmen des neuen GEAS nicht tragfähig. Die Asylverfahrensverordnung verlangt zumindest ein Verbindungselement zwischen dem Drittstaat und dem Asylsuchenden.³⁰ Wie genau diese Verbindung zu verstehen ist, ist zwar umstritten. Ob hierzu alleine der zeitweilige Aufenthalt beim Transit zählt oder ein längerer Voraufenthalt (zum Beispiel zu Arbeitszwecken) wird sich in der Praxis zeigen, der Kriterienkatalog der Asylverfahrensverordnung ist an dieser Stelle nicht abschließend. Die Abschiebung in einen Drittstaat, in dem sich die Asylsuchenden nie aufgehalten haben, ist jedoch nicht statthaft. Dennoch gehen die politischen Diskussionen über weiterreichende Drittstaatenkonzepte voran. Die Ministerpräsident:innenkonferenz hat der deutschen Bundesregierung den Prüfauftrag erteilt, inwiefern Asylverfahren in Drittstaaten möglich sein könnten.

Ob sich weitere Partner:innen für die europäische Externalisierungsstrategie finden lassen, ist ungewiss. Mit Tunesien und Ägypten hat die EU kürzlich neue Abkommen verhandelt. Alleine für Ägypten stellt die EU bis 2027 insgesamt 7,4 Milliarden Euro zur Verfügung, die neben Wirtschaftshilfen in die Unterbringung von Migrant:innen fließen sollen.³¹ Zuletzt stand aber in Bezug auf den Tunesien-Deal der Vorwurf durch Mitglieder des EU-Parlaments im Raum, dass rund 150 Millionen Euro aus EU-Mitteln direkt an den Präsidenten Kais Saied geflossen sein sollen.³² Noch komplizierter ist die Lage in der Sahelzone, die lange Zeit als wichtiger Knotenpunkt der Transitmigration galt. Dort haben politische Um-

brüche zu einer deutlichen Distanz zum Westen geführt. Nach den Militärputschen in Mali und im Niger haben die neuen Machthaber Migrationspartnerschaften mit der EU aufgekündigt. Aus der demokratischen Wahl im Senegal ging mit Bassirou Diomaye Faye ein Kandidat als Sieger hervor, der sich gegen die französische – und damit auch europäische – neokolonial geprägte Afrikapolitik Europas wendet.

IV. Rechtskämpfe im Rahmen des neuen GEAS

Die Verhandlungen um das GEAS haben gezeigt, dass pro-migrantische und menschenrechtliche Positionen kaum noch Eingang in die politischen Verhandlungen finden. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen werden deshalb in den kommenden Jahren ihre Energie erneut auf Kämpfe vor den Gerichten setzen müssen. Die Aussicht auf erfolgreiche strategische Prozessführungen sind durchaus gegeben, um einige Folgen des neuen GEAS zumindest abzuschwächen.

Zutreffend ist, dass die europäische Gerichtsbarkeit im Zuge des Aufstrebens autoritärer Akteur:innen und eines restriktiven Migrationsdiskurses erheblich unter Druck geraten ist. Insbesondere der EGMR hat in den Jahren seit 2015 einige progressive Entwicklungen in der Migrationsrechtsprechung wieder zurückgenommen und beispielsweise unter bestimmten Bedingungen Pushbacks an den Landgrenzen faktisch legalisiert.³³ Die neuen Rechtsprechungslinien der Großen Kammer scheinen innerhalb des Gerichtshofs aber nicht unumstritten zu sein. In einigen Entscheidungen der unteren Sektionen hat der EGMR Rechtspositionen von Geflüchteten gestärkt, insbesondere bezüglich der rechtsstaatlichen Aufarbeitung von Todesfällen durch Pushbacks oder bei den menschenunwürdigen Lebensbedingungen in den EU-Hotspots in Italien und Griechenland.³⁴ Diese Entscheidungen können genutzt werden, um die Implementation der neuen Grenzverfahren und -lager am Maßstab der EMRK zu messen.

Noch weitreichendere Folgen haben die Urteile des Europäischen Gerichtshofs. In den zurückliegenden Jahren hat der EuGH die subjektiven Rechte von Asylsuchenden im Dublin-Verfahren gestärkt,³⁵ wiederholt die Praxis der Pushbacks kritisiert und die Situation von unbegleiteten Minderjährigen beim Familiennachzug gegenüber den Behörden verbessert.³⁶ Daneben hat er sich bereits

²⁹ Vergleiche Catherine Briddick/Cathryn Costello, Supreme Judgecraft. Non-Refoulement and the end of the UK-Rwanda »deal«, Verfassungsblog vom 20.11.2023.

³⁰ Vergleiche hierfür den 48. Erwägungsgrund der Verordnung: »The concept of safe third country may be applied by a Member State only where there is a connection between the applicant and the third country on the basis of which it would be reasonable for the applicant to go to that country. The connection between the applicant and the safe third country could be considered established in particular where members of the applicant's family are present in that country or where the applicant has settled or stayed in that country.«

³¹ Tagesschau, EU verspricht Ägypten Milliarden Euro, 17.3.2024, abrufbar bei tagesschau.de.

³² Lisa O'Carroll, European Commission accused of »bankrolling dictators« by MEPs after Tunisia deal, Guardian vom 13.3.2024, abrufbar unter <https://t1p.de/dzipy>.

³³ Maximilian Pichl, Rechtskämpfe, 2021, Frankfurt am Main, S. 125 ff.

³⁴ EGMR, 2.3.2023 – 59435/17 – abrufbar bei hudoc.echr.coe.int.

³⁵ Marei Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, Baden-Baden, 2020.

³⁶ EuGH, Urteil vom 1.8.2022 – C-273/20, C-355/20 Deutschland gg. SW, BL und BC – Asylmagazin 9/2022, S. 326 f., asyl.net: M30811.

zu rechtlichen Bewertungen von Haft in Transitzone geäußert,³⁷ die den neuen Grenzverfahren nicht unähnlich ist. Das neue GEAS lässt vermuten, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten Wege suchen, um den EuGH als Blockierer in einigen rechtlichen Fragen zu neutralisieren. Beispielsweise sind nach der neuen Asyl- und Migrationsmanagementverordnung die Fristenregelungen von Überstellungen innerhalb der EU nicht mehr juristisch beklagbar. Damit fällt das neue GEAS hinter die Dublin-III-Verordnung auf den Stand der frühen 2000er Jahre zurück.

Der EuGH hat seine Rechtsprechung in den vergangenen Jahren stets am Sekundärrecht orientiert. Dies erlaubte ihm, im Vergleich zum EGMR zwei Vorteile zu nutzen: Das Sekundärrecht ist erstens im Gegensatz zur EMRK viel umfassender kodifiziert und enthält mehr Ankerpunkte für eine rechtebasierte Auslegung. Zweitens konnten die Richter:innen mit dem Bezug auf die Verordnungen und Richtlinien stets argumentieren, dass diese Rechtsakte die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Diese juristische Fundierung zeigt aber ihre Schwäche, wenn die Staaten unter Absehung menschenrechtlicher Erwägungen diese Rechtsakte ändern, um zugleich der EuGH-Rechtsprechung auszuweichen. Zukünftig werden Rechtskämpfe vor dem Luxemburger Gerichtshof sich stärker bemühen müssen, das Migrationsrecht zu konstitutionalisieren, das heißt am Maßstab der Europäischen Grundrechtecharta auszulegen, um das neue Sekundärrecht grundrechtlich einzuhegen.³⁸

V. Schlussfolgerungen

Der Rat für Migration hatte anlässlich der deutschen Verhandlungsposition zum GEAS gefordert: »Besser keine Reform als diese«.³⁹ Durch den Übergang von Richtlinien zu Verordnungen werden die EU-Mitgliedstaaten stärker verpflichtet, die Asylverfahren entsprechend der EU-Vorgaben durchzuführen. Die EU-Kommission hat, wie schon in anderen Krisen zuvor, die Gunst der Stunde genutzt und europarechtliche Pflöcke eingeschlagen, um der EU mehr Kompetenzen zu verleihen. Zugleich gibt es verstärkte nationalstaatliche Alleingänge, wie das Beispiel des Abkommens zwischen Italien und Albanien zeigt.⁴⁰ Im neuen GEAS sind zudem zahlreiche Ermessensspielräume für die Mitgliedstaaten angelegt, um noch repressivere Praktiken wie die systematische defacto-Inhaftierung

durchzusetzen. Eine rechtsstaatskonforme Asylpolitik geht mit den neuen Verordnungen nicht einher:

»Non-compliance by Member States is not countered by stronger enforcement, but instead by legislative proposals that accommodate Member States' wishes for more discretion«.⁴¹

Das neue GEAS wird nicht sofort greifen, denn europäische Verordnungen treten nach den Verhandlungen in der Regel erst zwei Jahre später in Kraft und die Änderungen an den verbleibenden Richtlinien müssen gegebenenfalls noch in nationales Recht umgesetzt werden. Die Zeit bis zum Inkrafttreten sollte daher von Seiten der Anwaltschaft, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen genutzt werden, um sich mit den neuen Regeln vertraut zu machen und sich auf die kommenden Auseinandersetzungen vorzubereiten.

³⁷ EuGH, 17.12.2020 – C-808/18, abrufbar bei curia.europa.eu.

³⁸ Jürgen Bast, *Asylum-Seekers Right to Free Movement*, Verfassungsblog vom 28.2.2024.

³⁹ Rat für Migration vom 7.6.2023, abrufbar unter <https://t1p.de/3gs2x>.

⁴⁰ Lorenzo Piccoli, *Offshoring Asylum the Italian Way*, Verfassungsblog vom 14.11.2023.

⁴¹ Galina Cornelisse/Marcelle Reneman, *Border procedures in the Commission's New Pact on Migration and Asylum: A case of politics outplaying rationality*, *European Law Journal*, 26 (2020), S. 181–198 (196).

Unsere Angebote



Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar 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 Familienzugang zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

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



basiswissen.asyl.net

Informationen für Schutzsuchende und Engagierte:

- »Wissen kompakt«: Erstinformationen und Materialien
- Materialien in verschiedenen Sprachen



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.