

## Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Verantwortung des Europäischen Parlaments

Petra Bendel<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem, erstmals unter maßgeblicher Beteiligung des Europäischen Parlaments ausgehandelt und verabschiedet, sollte die bisherige „Schutzlotterie“ für Asylsuchende und Flüchtlinge beenden. Trotz komplexer und hoch politisierter Verhandlungen gelang es den europäischen Gesetzgebern, die Schutzstandards anzuheben und die Bedingungen für eine weitere Harmonisierung der Gesetzgebung zu verbessern. Angesichts neuer Leitlinien für die europäische Innenpolitik der kommenden fünf Jahre hat das im Mai 2014 zu wählende neue Parlament auch weiterhin die wichtige Aufgabe, über den Schutz der Grund- und Flüchtlingsrechte zu wachen.

Bei der Verhandlung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) über die vergangenen fünf Jahre hinweg hatte das Europäische Parlament einen enormen Einflusszuwachs zu verzeichnen: Es ist gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union zum Mitgesetzgeber aufgestiegen. Damit erhielten die Debatten mehr Transparenz; der Gesetzgebungsprozess wurde aber auch komplexer und politisierter, denn die beteiligten Akteure standen einander sehr misstrauisch gegenüber. Während viele Mitgliedstaaten die Asylpolitik unter dem Aspekt eines möglichen Missbrauchs diskutierten, stellte die Europäische Kommission, gerade aber auch das Parlament vielfach den Schutzaspekt für die Asylsuchenden und Flüchtlinge in den Mittelpunkt. Deutlicher als zuvor zeichneten sich die unterschiedlichen Positionen zwischen den Parlamentsfraktionen ab, und zugleich lagen im Rat die Interessen „nördlicher“ und „südlicher“ Mitgliedstaaten weit auseinander.

Unter diesen schwierigen Verhandlungsbedingungen verabschiedeten Parlament und Rat im Juni 2013 ein Paket von Verordnungen und Richtlinien, das gemessen an den selbst gesteckten Zielen einer stärkeren Harmonisierung und einer Anhebung der Schutzstandards einige wichtige Verbesserungen birgt, aber den Mitgliedstaaten auch weite Spielräume für die nun anstehende Umsetzung in nationales Recht lässt.

## Was ist und wozu dient das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem?

Dass die EU sich gemeinsame Regeln für die Behandlung von Asylgesuchen gibt, ist kein neues Phänomen: Bereits seit 1999 hatte sie festgelegt, welcher Mitgliedstaat jeweils für ein Asylgesuch zuständig ist, wie Asylsuchende aufgenommen werden und wie ein Asylverfahren verlaufen soll. Aber in vielerlei Hinsicht war die Union hinter ihrer selbst gesteckten Aufgabe, Politik mit gemeinsamen Standards zu entwickeln, zurück geblieben. Im Gegenteil stellte das seinerzeit allein vom Rat verhandelte System in den Augen vieler Beobachter vielmehr eine regelrechte „Schutzlotterie“ dar: Nach wie vor macht es für die Chancen von Asylsuchenden auf Anerkennung und für ihre Behandlung vor Ort einen großen Unterschied, in welchem Mitgliedstaat diese ankommen. Mit dieser „Lotterie“ sollte die Mitte 2013 verabschiedete „zweite Phase“ des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch eine stärkere Harmonisierung Schluss machen. Ziel war es, die Standards für ein europaweites faires und effizientes Verfahren für schutzbedürftige Menschen anzuheben und die Verantwortung und Solidarität für die Aufnahme von Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten zu stärken.

Die Mitte 2013 verabschiedete Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems besteht aus zwei Verordnungen – Dublin III (Verordnung (EU) Nr. 604/2013) und EURODAC (Verordnung (EU) Nr. 603/2013), welche die Zuständigkeit für Asylverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und die dazu notwendige Datenerhebung bestimmen, und aus fünf Richtlinien. Diese regeln, wer in den Mitgliedstaaten als Flüchtling gilt („Qualifikationsrichtlinie“, 2011/95 EU), welche Rechte den langfristig Aufenthaltsberechtigten zukommen (Richtlinie 2011/51/EU), wie die Aufnahme und Behandlung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu erfolgen hat („Aufnahmerichtlinie“, 2013/33 EU) und nach welchen Grundlagen die Asylverfahren verlaufen („Asylverfahrensrichtlinie“, 2013/32/EU). Ferner zählen zum Asylsystem das bereits 2010 errichtete Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) (Verordnung Nr.

439/2010), eine bislang nie angewandte Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei einem „Massenzustrom“ aus dem Jahr 2001 (Richtlinie 2001/55/EG des Rates) und der Asyl- und Migrationsfonds (KOM 2011/751 endg.; Position des Parlaments: 2013/2504(RSP)).

## Wie lässt sich das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem beurteilen?<sup>2</sup>

Dem komplexen Verhandlungsprozess innerhalb und zwischen den Institutionen entsprechend, liest sich das Ergebnis der Neuauflage des GEAS oft als Kompromissformel. Es ist gelegentlich schwer verständlich, ja, juristisch alles andere als eindeutig. Die Einschätzungen dieses Kompromisses liegen weit auseinander: So gilt der zuständigen Kommissarin, Cecilia Malmström, das Ergebnis der Verhandlungen als ein „unglaublich wichtige(r) Schritt zur Eliminierung der heute noch großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und zur Erhöhung des Standards.“<sup>3</sup> „Trotz der seit langem andauernden Bemühungen der EU, die Asylpolitik der Mitgliedstaaten anzugleichen“, schreibt der Bericht von Nichtregierungsorganisationen wie ECRE und anderen, „ist es klar, dass das im Stockholm Programm festgelegte Ziel, (...) noch lange nicht erreicht worden ist.“<sup>4</sup>

Bewerten wir das Paket entlang der von der EU selbst gesteckten Ziele – Harmonisierung, Schutzgewährung und geteilte Verantwortung sowie Solidarität unter den Mitgliedstaaten – so muss eine Einschätzung vorläufig bleiben, obliegt doch die Transposition und Implementation der Richtlinien nun den Mitgliedstaaten – und sicherlich auch der nationalen wie der europäischen Rechtsprechung.

Mit Blick auf die **Harmonisierung** hat sich die Union tatsächlich weg von den zuvor geltenden Mindestnormen hin zu gemeinsamen Standards bewegt. Verschiedentlich beharrten die Mitgliedstaaten auf ihren Ausnahmemöglichkeiten, etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber oder der Dauer der Asylverfahren – immer dort, wo sie fürchteten, zusätzliche Anreize für Einwanderung zu schaffen.

Die **Schutzstandards** jener Mitgliedstaaten, die bislang noch über sehr rudimentäre Systeme verfügten, müssen nun zweifellos angehoben werden. Minderjährige und besonders verletzbare Personen werden eigens geschützt wie etwa Menschen mit Behinderung, kranke und ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel oder Personen, die Folter, Vergewaltigung und sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Die Gesetzgeber haben den Zugang zum Flüchtlingsstatus beschleunigt und den Status von Personen, die subsidiären Schutz genießen, angehoben. Auch die Verfahrensgarantien haben sich in dieser zweiten Runde verbessert wie etwa das Recht auf persönliche Anhörung, einen wirksamen Rechtsbehelf, Garantien zur Ausbildung und „hinreichenden“ Schulung der Personen, die in den Behörden erster Instanz mit den Asylgesuchen befasst sind, sowie die Qualität des Verfahrens und des Verfahrensberichts. Für Asylsuchende hat sich der Zugang zum Arbeitsmarkt beschleunigt. Die Asylverfahren wurden insgesamt verkürzt. Andererseits sanktionieren die neuen Richtlinien die bestehende Praxis der Ingewahrsamnahme einiger Staaten, einschließlich der Inhaftierung von Minderjährigen. Auch beschleunigte Verfahren bzw. Grenzverfahren oder Flughafenverfahren und verkürzte Verfahren bei einer erheblichen Anzahl von Personen an Grenze oder Transit mit geringeren Verfahrensgarantien bleiben bestehen.

Während in der Harmonisierung und der Schutzgewährung wohl immerhin das erreicht worden ist, was angesichts der Kräfteverhältnisse in Brüssel und Straßburg herauszuholen war, steht es um das **Solidaritätsprinzip** in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU nicht zum Besten. Auch nach der erneuten Katastrophe von Lampedusa im Oktober 2013, bei der über 360 Menschen ums Leben kamen, zeigen die Mitgliedstaaten wenig politischen Willen, mehr Verantwortung und Solidarität zu übernehmen. Ein Verteilungsschlüssel für die Asylsuchenden, wie er immer wieder von NGOs und Wissenschaft anstelle des überholten Dublin-Systems vorgeschlagen wird, dürfte weiterhin am Widerstand einiger Mitgliedstaaten scheitern. Im Zentrum der Bemühungen um mehr Solidarität stehen EASO als Experten-

gremium, das technische und logistische Unterstützung gewähren kann, sowie der 2014 bis 2020 eingesetzte Asyl- und Migrationsfonds (AMF) in einer Höhe von 3,87 Milliarden Euro, der auch jene Mitgliedstaaten mit dem stärksten Einwanderungsdruck und den schwächsten Asylsystemen unterstützen kann.

### Welche Schritte stehen aus?

Für die Mitte 2014 erwarteten Leitlinien des Europäischen Rates für die EU-Justiz- und Innenpolitik der kommenden fünf Jahre (so genannter „Post-Stockholm-Prozess“) sind nach diesem Gesetzespaket keine großen legislativen Veränderungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu erwarten. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Mitgliedstaaten sollten die Asylentscheide gegenseitig anerkennen, die Bewegungsfreiheit für anerkannte Flüchtlinge im Inneren der Europäischen Union garantieren und eventuell gemeinsam Asylverfahren durchführen. Gemeinsame Regeln für die Schutzgewährung und den Wohnortwechsel von Personen mit internationalem Schutz sollen etabliert werden; Personen, die des Schutzes bedürfen, sollen geregelteren Zugang erhalten, etwa durch geschützte Zugangswege („Protected Entry Procedures“), die es bereits außerhalb eines EU-Mitgliedstaates – etwa über die Botschaften – ermöglichen, Asylanträge zu stellen.

Dennoch: Nicht zuletzt die verheerenden Ereignisse von Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa und die Tatsache, dass immer mehr syrische Flüchtlinge über unsichere Fluchtwege nach Europa kommen müssen, zeigen: gerade die Möglichkeit des Zugangs zum Territorium eines Mitgliedstaates und die Möglichkeit, Flüchtlinge aus Seenot zu retten, sind dem Asylsystem vorgelagert.

So muss mit Beachtung des flüchtlingsrechtlichen Grundprinzips des „non refoulement“ gewährleistet werden, dass Schutzbedürftige überhaupt Zugang zum Asylsystem eines Mitgliedstaates erhalten. Das Europäische Parlament hat in Reaktion auf die Katastrophe von Lampedusa Maßnahmen zur Seenotrettung im Rahmen von EUROSUR gebilligt. Auch in der neuesten Verordnung zum Einsatz von FRONTEX, die das Eu-

ropäische Parlament Mitte April verabschiedet, wird die Europäische Grenzschutzagentur auf die Seenotrettung verpflichtet. Die Rettung Schiffbrüchiger durch andere Schiffe wird nicht mehr unter Strafe gestellt.

Das 2014 neu zu wählende Europäische Parlament, das mit seinem Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE-Ausschuss) über den Schutz der Grundrechte wacht, ist berufen, diese Schutzaspekte in den weiteren politischen Prozess einzubringen, bei dem es sicherlich zentral um die Ausgestaltung der Visa- und Grenzsicherungspolitik<sup>5</sup> gehen wird. Das Parlament kann künftig noch stärker dafür sorgen, dass die EU-Grundrechtecharta in allen Kommissionsvorschlägen des Politikfeldes strikt beachtet wird und dass etwaige Schutzlücken auch in den Mitgliedstaaten aufgedeckt werden. Mit seinen Initiativen kann es zugleich für breitere Öffentlichkeit und mehr Transparenz der Entschei-

dungsprozesse im Politikfeld sorgen. Wie sich in der letzten Legislatur gezeigt hat, spiegelt das Parlament inzwischen außerdem jene politische Polarisierung wider, die das Thema „Asyl- und Flüchtlingspolitik“ auch in den Mitgliedstaaten erregt. Von daher ist der politische Prozess in Brüssel und Straßburg nicht länger von den Diskursen in den Mitgliedstaaten abgekoppelt.

Umso wichtiger bleibt es, angesichts steigenden Euroskeptizismus<sup>6</sup> und wachsender Fremdenfeindlichkeit in vielen Ländern, die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten immer wieder an ihre selbst gesetzten Verpflichtungen aus internationalem Recht wie der Genfer Flüchtlingskonvention zu erinnern, sie an ihren selbst gesteckten Zielen der Harmonisierung, der Schutzgewährung, der Verantwortung und Solidarität zu messen. Dem neuen Europäischen Parlament kommt also gerade in diesem Politikfeld eine große Verantwortung zu.

- 
- 1 Prof. Dr. Petra Bendel ist Akademische Direktorin und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
  - 2 Ausführlich: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013 Berlin.
  - 3 Vgl. European Commission Malmström Blog 12 June 2013.
  - 4 ECRE/Forumréfugiés/Cosí/Hungarian Helsinki Committee/Irish Refugee Council 2013: Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System, aida Annual Report 2012/2013 Brüssel.
  - 5 Vgl. Focus Migration, Kurzdossier, Nr. 25, Februar 2014: Frontex und das Grenzregime der EU.