

Dezember 2013

# WISO Diskurs

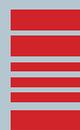
Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand



Gesprächskreis  
Migration und Integration

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und  
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand**

Petra Bendel

# Inhaltsverzeichnis

---

Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
Zusammenfassung	5
Einleitung	7
1. Was ist und wozu dient das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem?	9
1.1 Ziele: Harmonisierung, Schutzgewährung, Solidarität	10
1.2 Vergemeinschaftung des Politikfelds in den letzten 15 Jahren	11
1.3 Neue Rahmenbedingungen seit Lissabon	14
2. Wie funktioniert der Brüsseler Politikprozess im Bereich Asyl?	15
2.1 „Broker“ und „Big Player“: Die Kommission	15
2.2 „Bewegter, selbstbewusster und auch gespaltener“: Das Europäische Parlament nach der „Lissabonisierung“	16
2.3 „Nicht zu fassen“: Der Rat	19
2.4 Trialoge und „verkürzte Verfahren“	20
2.5 Die wachsende Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen	22
2.6 Wer soll es richten? Zur Rolle der Gerichte	23
2.7 Verhandlungsverlauf	23
3. Wie lässt sich das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem beurteilen?	25
3.1 Rechtsrahmen	25
3.2 Eine solidarischere Verteilung? Dublin III und EURODAC	26
3.3 Schutzbedürftigkeit und Schutzgewährung? Die Qualifikationsrichtlinie	30
3.4 Menschenwürdige Aufnahme? Die Aufnahmerichtlinie	32
3.5 Bessere verfahrensrechtliche Garantien? Die Asylverfahrensrichtlinie	35
3.6 Wer soll es tun? FRONTEX und EASO	38
3.7 Harmonisierung, Schutzgewährung, Solidarität?	39
4. Was sind die nächsten Schritte?	41
4.1 Transposition, Implementation, Monitoring und Sanktion	41
4.2 Prävention von Fluchtbewegungen	41
4.3 Zugang zum Territorium	42
4.4 Seenotrettung	42
4.5 Post-Stockholm-Prozess	43
5. Literaturhinweise	46
6. Die Autorin	56

Diese Studie wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Fotos: PhotoAlto, dpa Picture Alliance | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-732-8 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Abkürzungsverzeichnis

---

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV (AEU)	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
AMF	Asyl- und Migrationsfonds
AstV (COREPER)	Ausschuss der Ständigen Vertreter
DG JLS	Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office)
ECR	Europäische Konservative und Reformisten (European Conservatives and Reformists Group)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EES	Entry-Exit-System
EFD	Europa der Freiheit und Demokratie (Europe of Freedom and Democracy)
EFS	Europäischer Flüchtlingsfonds
RTP	Registered Traveler Programme
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMKR	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREMA	EU Relocation from Malta
EUROSUR	Europäisches Grenzüberwachungssystem (European Border Surveillance System)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP (EPP)	Europäische Volkspartei (European Peoples' Party)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
Grüne/EFA	Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
GUE/NGL	Vereinte Europäische Linke und Nordisch Grüne Linke
LIBE-Ausschuss	Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NGO	Nichtregierungsorganisation
SCIFA	Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten & Demokraten im Europäischen Parlament
SPE	Sozialistische Partei Europas
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

## Vorbemerkung

---

Die Zahl der Menschen, die ihre Heimat verlassen und fliehen müssen, nimmt weltweit zu. Politische Verfolgung, Bürgerkriege, klimatische Veränderungen, schlechte Lebens- und Arbeitsbedingungen sind einige der Gründe, weshalb Menschen fliehen. Wie groß die Not und die Hoffnungslosigkeit vieler dieser Flüchtlinge sind, erkennt man an ihrer Bereitschaft, selbst ihr Leben aufs Spiel zu setzen, um in anderen Ländern Sicherheit und neue Perspektiven zu suchen. Die Mehrzahl der Flüchtlinge sucht dabei Schutz im jeweiligen Staatsgebiet oder zumindest in angrenzenden Regionen. Nur ein geringer Anteil der Flüchtlinge kommt in die Staaten der Europäischen Union (EU) und beantragt Asyl.

Die jüngsten Fluchtbewegungen von Afrika in die südlichen Mitgliedstaaten der EU und die Tatsache, dass Tausende ihr Leben beim Versuch, nach Europa zu gelangen, verloren haben, macht deutlich, wie wichtig eine humane, europäische Flüchtlingspolitik ist, die den internationalen Standards des Flüchtlingsschutzes entspricht. Die Europäische Union hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, eine Harmonisierung des Flüchtlingsrechtes in den Mitgliedstaaten und vergleichbare Lebens- und Arbeitsbedingungen für Flüchtlinge zu verwirklichen. Die Praxis der Flüchtlingsaufnahme, die Verfahren zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und die Lebensbedingun-

gen in den einzelnen Ländern sind allerdings noch sehr unterschiedlich. Die Chancen, als Flüchtling anerkannt zu werden und ein rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechendes Verfahren zu erhalten, hängen stark vom jeweils zuständigen Aufnahmeland ab.

Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit hat die Europäische Union in jüngster Zeit Beschlüsse gefasst, die zu einem „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ führen sollen. Dieses Gutachten von Petra Bendel analysiert die Inhalte der einzelnen Richtlinien. Es gibt darüber hinaus einen Einblick in die schwierigen politischen Aushandlungsprozesse zwischen Parlament, EU-Kommission und Rat bei der Verabschiedung der Regelungen. Während in Fragen der Grenzsicherung und der Verhinderung illegaler Zuwanderungen ein relativ breiter Konsens unter den Mitgliedstaaten möglich ist, fallen ihnen substantielle Verbesserungen im Flüchtlingsrecht schwerer. Nach wie vor bleibt die Frage offen, wie eine solidarische Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen in der EU aussehen kann.

*Günther Schultze*

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Zusammenfassung

---

Nach der Katastrophe eines gesunkenen Flüchtlingschiffes vor Lampedusa im Oktober 2013 wird erneut über eine Veränderung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik debattiert. Aber erst kurz zuvor, im Juni 2013, hatten das Europäische Parlament und der Rat ein neues „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ (GEAS) verabschiedet, das derzeit in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Eine Überarbeitung des bisherigen Asylsystems wurde notwendig, weil Asylsuchende und Flüchtlinge durch die unterschiedlichen Standards in den Mitgliedstaaten vor einer wahren „Schutzlotterie“ standen. Ziel des neuen GEAS war es, die Gesetzgebungen stärker aneinander anzugleichen, seine Schutzstandards anzuheben und ein solidarischeres System unter den Mitgliedstaaten zu schaffen.

Der Verhandlungsprozess über dieses Gesamtpaket fand erstmals unter neuen institutionellen Bedingungen des Vertrags von Lissabon statt, die sich in den inhaltlichen Ergebnissen widerspiegeln: Das Europäische Parlament (EP) ist neben dem Rat zum Mitgesetzgeber geworden. Damit erhielt der Gesetzgebungsprozess mehr Transparenz und neue Mitwirkungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Gruppierungen. Zugleich ist der Verhandlungsprozess komplexer geworden. Informelle Absprachen unter wenigen Personen und in verkürzten Verfahren nehmen zu. Das EP zeigte sich pragmatischer und weniger konfrontativ gegenüber dem Rat; seine parteipolitische Fragmentierung wirkte sich auf den Gesetzgebungsprozess deutlicher aus als zuvor. Nationale Interessen entlang der Achse „nördliche“ versus „südliche“ Mitgliedstaaten bilden in beiden Organen eine wichtige Konfliktlinie bei der Frage, wie Asylpolitik auszugestalten sei. Der Verhandlungsprozess zwischen Europäischer Kommission, Rat und EP war durch ein hohes gegen-

seitiges Misstrauen gekennzeichnet, dem eine unterschiedliche Wahrnehmung des Themas „Asyl und Flüchtlinge“ zwischen der Furcht vor „Asylmissbrauch“ auf der einen und „Schutzgewährung“ auf der anderen Seite zugrunde lag.

Unter diesen Bedingungen entstand ein Paket von Verordnungen und Richtlinien, das gemessen an den selbst gesteckten Zielen einer stärkeren Harmonisierung, einer Verbesserung der Schutzstandards sowie mehr Verantwortung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten einige wichtige Verbesserungen birgt. Insbesondere die Schutzstandards für Personen, die subsidiären Schutz genießen, für besonders schutzbedürftige Personen und minderjährige Flüchtlinge wurden angehoben. Die Gesetzgeber errichteten einen Frühwarnmechanismus, um etwaige Defizite in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten aufzuspüren und zu vermeiden. Möglichkeiten der Inhaftierung von Asylsuchenden und die Möglichkeit zu beschleunigten Verfahren hingegen stoßen nach wie vor auf die Kritik von Nichtregierungsorganisationen. Nur rudimentär entwickelt sind bislang die Mechanismen der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Auch verfügen diese weiterhin über beachtliche Spielräume bei der Umsetzung von Normen, insbesondere in der Ausgestaltung der Asylverfahren. Ihnen obliegt es nunmehr, bei der Transposition und Implementation der Normen nach mehr Harmonisierung zu streben – ein Prozess, der engmaschig beobachtet und bei etwaiger Nichtbeachtung von der Kommission sanktioniert werden muss.

Für die 2014 neu zu verhandelnden Leitlinien des Europäischen Rates für die Justiz- und Innenpolitik der kommenden fünf Jahre (Post-Stockholm-Prozess) sind auch nach Lampedusa keine großen Veränderungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu erwarten. Die großen gesetz-

geberischen Schritte sind getan; das Gesamtkonzept ist nun zu implementieren, zu justieren und zu überprüfen; dabei kommt dem neu geschaffenen Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) eine potenziell wichtige Rolle zu. Die Mitgliedstaaten zeigen nur wenig Bereitschaft, weitere Souveränitätsrechte in diesem Bereich an die Europäische Union abzutreten. Unter italienischer und griechischer Ratspräsidentschaft 2014 könnten allenfalls innovativere Solidaritätsmechanismen zur Debatte stehen. Ein breiteres Zuwanderungskonzept, wie es die – ebenfalls 2014 neu zu besetzende – Europäische Kommission immer wieder vorgeschlagen hat, stößt jedoch auf den Widerstand der Mitgliedstaaten, deren Prioritäten vor allem auf der Grenzüberwachung und -kontrolle liegen.

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 Aspekte in den politischen Prozess nach dem Auslaufen des Stockholm-Prozesses einzubringen. Auch die Jurisprudenz mit ihrer im Lissabon-Vertrag aufgewerteten Rolle wird die künftige Ausgestaltung des Gesamtsystems „Visa, Grenzen, Asyl und Flüchtlinge“ erheblich mit beeinflussen. Schließlich wächst in diesem immer komplexeren System die Notwendigkeit und auch die Chance von Nichtregierungsorganisationen, Think Tanks, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen.

## Einleitung

Die erneute Katastrophe eines gesunkenen Flüchtlingschiffes vor Lampedusa im Oktober 2013 ist nur die Spitze des Eisbergs. Der United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) schätzt, dass allein im Jahr 2012 insgesamt 1.500 Flüchtlinge auf ihrem Weg nach Europa ums Leben kamen. In den vergangenen 20 Jahren waren das über 20.000 Menschen.<sup>1</sup>

Politikvorschläge aus den Mitgliedstaaten in Reaktion auf solche Unglücke nahmen ebenso reflexartig wie vereinfachend zunächst entweder das „kriminelle Schlepperwesen“<sup>2</sup> in den Blick oder fordern eine „bessere Verteilung“ der Flüchtlinge in Europa.<sup>3</sup> Vorschläge der Europäischen Kommission (KOM 2011/873 endg.) und des Europäischen Parlaments<sup>4</sup> bezogen sich anfangs auf eine bessere Ausstattung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX<sup>5</sup> oder auf mehr Befugnisse und bessere Technologie zur Seenotrettung innerhalb des Systems EUROSUR, das allerdings primär der Grenzsicherung dient.

Da infolge neuer politischer und wirtschaftlicher „push-Faktoren“ wie etwa in Syrien oder

auch in Ägypten die Zahl der Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>6</sup> weiter steigt, ist es mit solchen Einzelmaßnahmen offenkundig nicht getan. Vielmehr bedarf die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik eines ganzen, aufeinander abgestimmten Paketes an Instrumenten. Sie betreffen eine Vielzahl von Belangen, die ineinander greifen müssen, von der Prävention von Fluchtursachen über den Zugang zum Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates und die Aufnahme bis hin zu den Verfahrensrechten und dem zu erreichenden Status im Aufnahme-land, Fragen der Freizügigkeit und Inhaftnahme, wirtschaftliche und soziale Rechte wie Zugang zu Arbeitsmarkt, Bildung und Gesundheit für die Asylsuchenden, das Privat- und Familienleben und nötigenfalls die Abschiebung. Die nach Lampedusa zeitweise wieder laut werdenden Forderungen nach einem solchen „neuen“ Gesamt-rahmen, einem „grundlegenden Umbau“ der EU-Flüchtlingspolitik, wie etwa von Parlamentspräsident Martin Schulz und, in einer neuen Resolution, vom Europäischen Parlament veröf-

1 [http://www.unhcr.de/no\\_cache/archiv/nachrichten.html?L=bnzsojktob&tx\\_n4mteaserlist\\_pi1\[pointer\]=19](http://www.unhcr.de/no_cache/archiv/nachrichten.html?L=bnzsojktob&tx_n4mteaserlist_pi1[pointer]=19), zuletzt 10.10.2013.

2 So Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich in „Die Welt“, hier nach einem Vorabbericht aus der Süddeutschen Zeitung: <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdrama-von-lampedusa-friedrich-will-haerter-gegen-schlEVPer-vorgehen-1.1787631>, zuletzt: 10.10.2013. Friedrich schlug später außerdem vor, die wirtschaftliche Lage in den afrikanischen Staaten zu fördern und die Seenotrettung zu verbessern.

3 Der italienische Innenminister Angelino Alfano auf der Konferenz der EU-Innenminister am 8.10.2013 in Luxemburg: <http://www.faz.net/aktuell/politik/katastrophe-von-lampedusa-eu-uneins-ueber-fluechtlinge-12609542.html>, zuletzt: 10.10.2013.

4 EU-Grenzkontrollen: Abgeordnete verabschieden Eurosur-Regeln, Pressemitteilung des Europäischen Parlaments am 10.10.2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln>, zuletzt: 10.10.2013. <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migrationspolitik-Die-EU-muss-handeln-um-neuen-Trag%C3%B6dien-vorzubeugen>, zuletzt: 24.10.2013.

5 <http://euobserver.com/justice/121712>, zuletzt 10.10.2013.

6 Im Jahr 2012 ersuchten 335.365 Personen in den Mitgliedstaaten um Asyl. Nach einem Rückgang in den vergangenen Jahren scheint sich der Trend wieder umzukehren, denn das sind fast elf Prozent mehr als im Vorjahr und ein Prozent mehr als 2011 – das heißt, dass ein relativ hoher Anteil dieser Anträge Folgeanträge waren. Die Mehrheit der Asylbewerber in der EU stammt nach wie vor aus Afghanistan, Russland, Syrien, Pakistan und Serbien, wobei gerade in den letzten beiden Jahren die Zahl der syrischen Asylbewerber und der Westbalkanstaaten stark angestiegen ist (EASO 2013, Europäische Kommission 2013, Eurostat STAT/13/48; kommentierend auch: ECRC u. a. 2013: 11-24). Anerkannt wurden 2012 in der (damals noch) EU-27 102.700 Asylbewerber. Deutschland verzeichnete 2012 die höchste Zahl (22.200) von Personen, denen Schutzstatus zuerkannt wurde, gefolgt von Schweden (15.300), dem Vereinigten Königreich (14.600) und Frankreich (14.300). Syrer, Afghanen und Somalier waren die größten Gruppen, die Schutzstatus erhielten (Eurostat STAT/13/96) vom 18.6.2013.

fentlicht,<sup>7</sup> sind daher inhaltlich gerechtfertigt und normativ wünschenswert.

Trotz der ungeheuren Medienaufmerksamkeit ist der Zeitpunkt dafür aber ungünstiger denn je. Schließlich hat die Europäische Union vor genau einem Vierteljahr bereits das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) verabschiedet: ein Paket verschiedener Verordnungen und Richtlinien, das über fünf Jahre hinweg verhandelt und mühsam zusammengeschnürt worden war. Das ganz große Gelegenheitsfenster für ein neues europäisches Asylsystem ist damit verschlossen und angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Rat und im Europäischen Parlament auch in nächster Zeit kaum aufzustemmen. Allenfalls können wir derzeit identifizieren, welche Bereiche das Gesamtpaket offenließ oder unzulänglich regelte, welche Lücken also für den Flüchtlingsschutz bestehen. Auch lässt sich prüfen, inwieweit das Mitte 2013 verabschiedete Asylopaket seinen selbstgesteckten Zielen entspricht und welche Schritte als nächstes anstehen. Dies ist Aufgabe der vorliegenden Studie.

Sie sondiert zunächst die nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages veränderten institutionellen und prozeduralen Rahmenbedingungen und das tatsächliche Handeln der Akteure, ohne deren Verständnis sich die Ergebnisse des Gesetzespakets nicht begreifen lassen. Sie sind es, die maßgeblich die Ergebnisse der neuen Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie etwaige künftige Veränderungen oder Blockaden im Politikfeld bestimmen. Diese werden im zweiten und dritten Teil analysiert. Vor diesen Hintergründen gibt dieser Beitrag einen Ausblick auf die nächsten möglichen Schritte im Asylbereich und lotet mögliche Leitlinien für die kommenden Jahre, den „Post-Stockholm-Prozess“ aus. Seine Einschätzungen basieren auf einer Desktop-Studie sowie auf teilstrukturierten Experteninterviews mit Entscheidungsträgern in Brüssel zwischen Februar und November 2013.<sup>8</sup>

---

7 <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingspolitik120.html>, 8.10.2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdrama-vor-lampedusa-martin-schulz-verlangt-von-deutschland-mehr-unterstuetzung-1.1788411>, zuletzt: 15.10.2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migrationspolitik-Die-EU-muss-handeln-um-neuen-Trag%C3%B6dien-vorzubeugen>, zuletzt: 24.10.2013, <http://www.zeit.de/news/2013-10/24/d-eu-gipfel-fluechtlinge-schulz-lampedusa-muss-ein-wendepunkt-werden-24193211>, zuletzt: 31.10.2013, Europäisches Parlament (2013/2827 (RSP)).

8 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Europäischen Kommission, MdEP verschiedener Fraktionen, Berichterstatterinnen und Berichterstatter/Schattenberichterstatterinnen und Schattenberichterstatter der einzelnen Dossiers im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Jesuite Refugee Service (JRS), der Churches Commission on Refugees and Exiles (CCME), des European Council for Refugees and Exiles (ECRE), der Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM), des European Programme for Integration and Migration (EPIM), Migration Policy Institute (MPI) und des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Auf Wunsch einiger Gesprächspartner und -partnerinnen nach Anonymisierung habe ich mich entschlossen, alle nach Namen und Geschlecht gleichermaßen anonym zu behandeln. Meinen Interviewpartnerinnen und -partnern danke ich für ihre Klarheit und Offenheit sehr herzlich. Mein Dank geht außerdem an meine Mitarbeiterin Sabine Klotz für ihre Unterstützung bei der Recherche.

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

---

In den vergangenen 15 Jahren war die EU hinter ihrer selbst gesteckten Aufgabe, eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik zu entwickeln, in vielerlei Hinsicht zurückgeblieben.<sup>9</sup> Zu Recht war sie von internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), aber auch von den EU-eigenen Institutionen kritisiert worden. Einer der wichtigsten Kritikpunkte am bisherigen System war die Tatsache, dass dieses, wie der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, UNHCR (2010), es einmal formuliert hat, noch immer eine „Schutzlotterie“ darstelle. Entgegen dem eigenen Anspruch auf eine Harmonisierung des Asylrechts mache es, so die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch (KOM 2007/301 endg.), noch immer einen sehr

großen Unterschied, ob ein Asylsuchender oder eine Asylsuchende in Griechenland, Ungarn, Italien oder Malta anlande oder ob er oder sie nach Finnland oder Schweden gelange. UNHCR (2010) dokumentierte, dass die ungleichmäßige Transposition und Implementation des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten zu ganz unterschiedlicher Asylgewährung geführt habe: Zum einen ist die Chance, in einem Mitgliedstaat Asyl zu erhalten, insgesamt unterschiedlich hoch, wie Abbildung 1 zeigt. Vergleicht man die Chancen für die Asylsuchenden eines einzelnen Herkunftslandes wie in Abbildung 2 aus Afghanistan, die im Jahr 2011 um Asyl ersucht haben, so ergibt sich folgendes Bild:

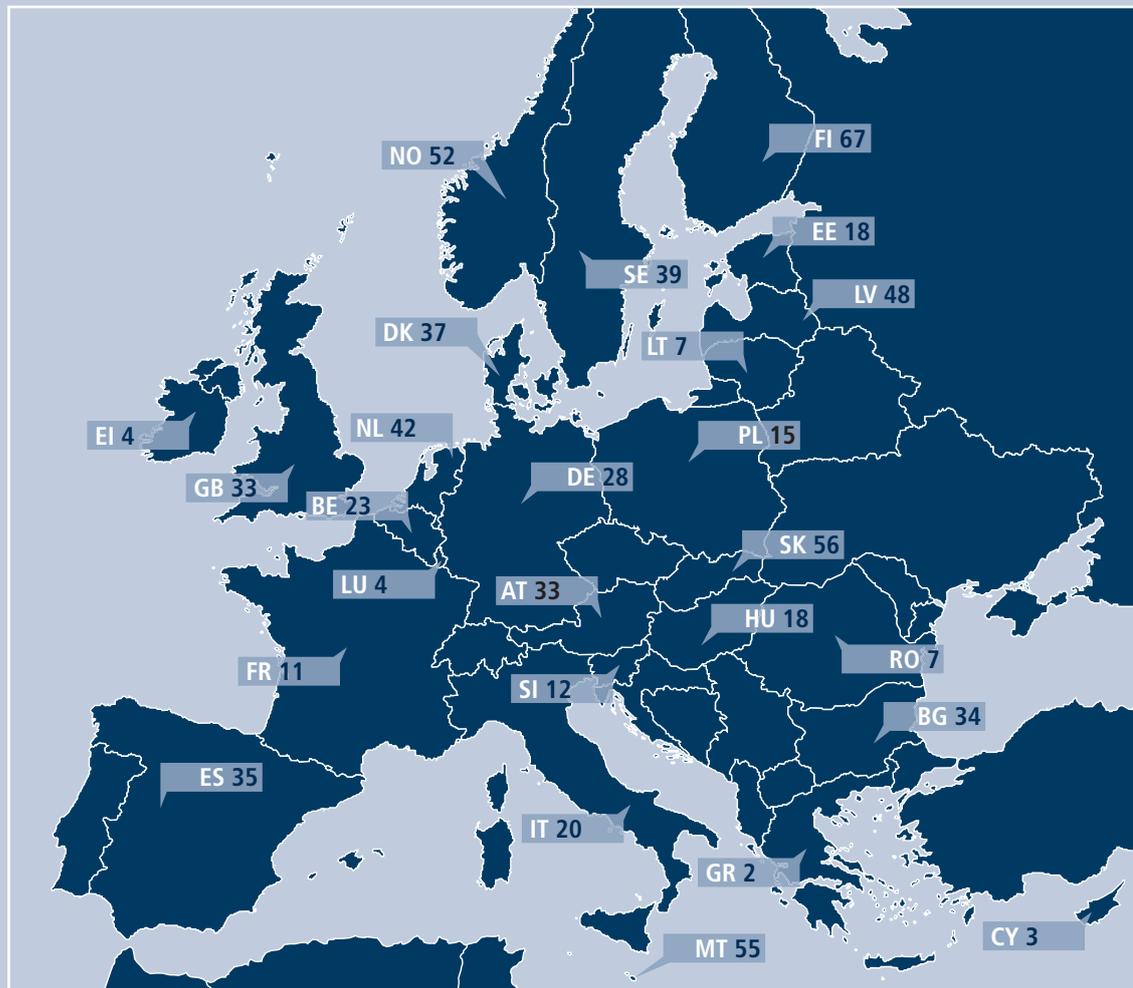
---

<sup>9</sup> Dazu etwa: Lavenex 2001; Hofmann/Löhr 2008; Bendel 2009.

Abbildung 1:

**Anerkennungsraten in der Europäischen Union**

Positive Entscheidungen auf Asylanträge (%) 2011



Quelle: ECRE <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/294-asylum-lottery-in-the-eu-in-2011.html>, zuletzt: 15.10.2013.

### 1.1 Ziele: Harmonisierung, Schutzgewährung, Solidarität

Die „zweite Phase“ des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems soll mit dieser Schutzlotterie nun durch eine stärkere Harmonisierung Schluss machen. Sie soll die Standards für ein europaweites faires und effizientes Verfahren für schutzbedürftige Menschen anheben und die Verantwortung und Solidarität für die Aufnahme von Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten stärken.

Dabei geht es um menschenrechtlich und flüchtlingsrechtlich entscheidende und politisch hoch umstrittene Fragen: Wer darf zu uns kommen und in welchen EU-Staat? Wie werden Flüchtlinge und Asylbewerber an den Grenzen behandelt, unter Registrierung und Weitergabe welcher Daten an welche Adressaten? Wie erfolgt ihre Unterbringung? Welche Art von Schutz gewähren die Mitgliedstaaten den Asylsuchenden und Flüchtlingen? Wie sind Gesundheitsversorgung, Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt gere-

Abbildung 2:

**Anerkennungsraten in der Europäischen Union**

Positive Entscheidungen auf Asylanträge (%) von Afghanen und Afghaninnen 2011



Quelle: ECRE <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/294-asylum-lottery-in-the-eu-in-2011.html>, zuletzt: 15.10.2013.

gelt? Welche Rechte und welche Leistungen kommen den Menschen in diesen Verfahren zu? Welchen Status erhalten sie letztlich?

## 1.2 Vergemeinschaftung des Politikfelds in den letzten 15 Jahren

Diese Fragen berühren traditionelle Kernbereiche nationalstaatlicher Souveränität. Tatsächlich galt die Einwanderungspolitik lange Zeit als ein Feld,

dessen Kompetenzen die Mitgliedstaaten eifersüchtig bewachten und das mit dem Maastricht-Vertrag (1992) zunächst allenfalls als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse im Rahmen der „dritten Säule“ intergouvernemental koordiniert worden war. Die Europäische Union (EU) fungierte also in diesem Politikfeld lange Zeit eher wie eine internationale Organisation; die Gemeinschaftsmethode der damaligen „ersten Säule“ wurde auf die Einwanderungspolitik zunächst nicht angewandt.

In den vergangenen eineinhalb Dekaden machte die EU in diesem Bereich dennoch geradezu rasante Integrationsfortschritte, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 begann. In einem für viele Beobachter erstaunlichen Prozess wanderten die Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie der Visapolitik und der Außengrenzenkontrolle zügig in die Kernkompetenzen der Europäischen Union und legten den Grund für eine gemeinsame Gesetzgebung.

Ziel einer mit dem Dubliner Übereinkommen koordinierten und ab 1999 mit dem Europäischen Rat von Tampere zusehends integrierten Asyl- und Flüchtlingspolitik war es einerseits, die im Schengenraum weggefallenen Binnengrenzen durch eine stärkere Sicherung der Außengrenzen zu kompensieren. Andererseits galt es auch, gemeinsame Schutzstandards zu entwickeln und den in allen Mitgliedstaaten geltenden Erfordernissen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gerecht zu werden. Dieser Spagat zwischen Einwanderungskontrolle und Schutzgewährung durchzieht das Politikfeld bis heute.

Gerade die Mitgliedstaaten mit liberalerer Gesetzgebung fürchteten, mehr Zuwanderung auf sich zu ziehen. Zunächst legten sie daher fest, dass nunmehr ein einziger Mitgliedstaat für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig sein sollte. Dieses als „Dublin“ bekannt gewordene System (Verordnung EG Nr. 343/2003 des Rates, EUODAC-Verordnung 2725/2000) ging von der Annahme aus, dass Asylsuchende in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Schutzstandards und Behandlung erfahren. Der Rat fixierte zunächst die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende (Richtlinie 2003/9 EG des Rates) als Mindestnormen, konkretisierte das Recht auf Familienzusammenführung (Richtlinie 2003/85/EG des Rates), den Status von Flüchtlingen und Personen, die anderweitigen Schutz benötigen (Richt-

linie 2003/109/EG des Rates) und legte Mindestnormen für die Art und Weise fest, wie ein Asylverfahren vonstattengehen sollte (Richtlinie 2005/86/EG des Rates). Mit der FRONTEX-Verordnung (2007/2004) legten die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die europäische Grenzschutzagentur fest.

Der politische Prozess, in dem diese Verordnungen und Richtlinien jener „ersten Phase“ des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zustande kamen, war stark von den divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten geprägt. Ihre Ansichten über die Aufnahme und Verteilung von und den Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen unterschieden sich in ganz erheblichem Maße: Die verschieden hohen Zugangszahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten, ihre geographische Lage an den Außengrenzen oder im Inneren der EU – die entgegen vielen Annahmen durchaus nicht unbedingt positiv mit der Zuwanderungsrate korreliert<sup>10</sup> –, ihre unterschiedliche Verwaltungskapazität, ganz verschiedene Traditionen und Erfahrungen im Umgang mit Einwanderung oder „Integrationsphilosophien“ (Favell 1999) bedingten auch, dass die Einzelstaaten ganz unterschiedliche Interessen vertraten. Auch differierten ihre Wahrnehmungen von dem, was sie in einer gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik für wirksam oder auch für rechtlich und ethisch vertretbar hielten. Etwaige Anpassungsleistungen, die notwendig werden, wenn ein Mitgliedstaat die gemeinsam beschlossenen Maßnahmen in seine rechtlichen und administrativen Strukturen fügen muss, und die Frage, wie stark die eigenen Standards nach oben oder gar nach unten zu korrigieren wären (so genannte „fits“ oder „misfits“), prägen in nicht unerheblichem Maße die Verhandlungsposition der einzelnen Staaten bis heute. So drängen diejenigen Mitgliedstaaten mit einem höheren Standard darauf, die gemein-

10 Die absolut höchsten Zahlen verzeichnete Deutschland mit 77.500 oder 23 Prozent aller Asylbewerber, gefolgt von Frankreich (60.000 oder 18 Prozent), Schweden (43.900 oder 13 Prozent), dem Vereinigten Königreich (28.200 oder acht Prozent) und Belgien (28.100 bzw. acht Prozent). In relativen Zahlen im Verhältnis zur Bevölkerung verzeichnen Malta (5.000 Bewerber pro Millionen Einwohner), Schweden (4.600), Luxemburg (3.900), Belgien (2.500) und Österreich (2.100) die höchsten Quoten (Eurostat STAT/13/48; [http://EVP.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF](http://EVP.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF), zuletzt 10.10.2013). Nimmt man die Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten hinzu, so kamen in Deutschland 2012 auf 1.000 Einwohner 0,8 Asylanträge. In Frankreich waren es 0,9, in Großbritannien 0,4 und in Italien 0,3. Demnach liegen Malta mit 4,9 und Schweden mit 4,7 Asylanträgen pro 1.000 Einwohner an der Spitze.

samen Schutzmechanismen für Flüchtlinge in jenen Staaten anzuheben, die nur über rudimentäre Asylsysteme verfügen und deren Defizite in den vergangenen Jahren zu einem katastrophalen Umgang mit den Flüchtlingen geführt haben. In der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gab es sogar Staaten, die nur über rudimentäre oder gar keine Aufnahmesysteme verfügten; das galt etwa für die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten.

Diese Interessen übersetzen sich im europäischen Entscheidungssystem wie folgt: Offiziell setzt der Europäische Rat als erster Agenda Setter die Leitlinien für die Fünfjahresprogramme (1999 bis 2004: Tampere; 2005 bis 2010: Den Haag; 2010 bis 2014: Stockholm). Diese als Schlussfolgerungen des Europäischen Rates formulierten Ziele legen jeweils mittelfristig die großen Eckpunkte der Innen- und Justizpolitik fest. Der Kommission kommt die Aufgabe zu, diese inhaltlich zu füllen, wobei aber auch die jeweiligen Ratspräsidentschaften und, seit dem Lissabon-Vertrag, auch der Präsident des Rates, weitere wichtige Agenda Setter darstellen.

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entschied bis 2005 allein der Rat über die Annahme, Veränderung oder Ablehnung der Gesetzesvorschläge. Das Europäische Parlament, das ab dem Maastricht-Vertrag (1992/93) nur schwache Informations- und Kontrollrechte innehatte, wurde mit dem Vertrag im Anhörungsverfahren beteiligt und erhielt nach und nach Mitbestimmungsrechte. Bis 2005 wurde es aufgrund einer Übergangsbestimmung im Vertrag von Amsterdam (1997/99) zu Einwanderungsfragen lediglich konsultiert. Es war dabei abhängig vom Wohlwollen des Rates bzw. der Ratspräsidentschaften. Das hieß faktisch, dass der Rat sein Votum oftmals schlicht übergab. Danach erhielt das Parlament allmählich mehr Entscheidungskompetenzen. Das heißt, der überwiegende Teil der ersten Phase eines GEAS wurde stark von den Interessen der Mitgliedstaaten beeinflusst, die nur in begrenztem Maße bereit waren, ihre Kompeten-

zen abzutreten und mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen über dessen inhaltliche Ausgestaltung aufeinander trafen.

Diese institutionellen und prozeduralen Bedingungen trafen regelmäßig auf die Kritik, dass wir es insbesondere in diesem Politikfeld mit einem Demokratiedefizit zu tun hätten: Angesichts der Dominanz der Exekutiven im Rat, einer nur minimalen Beteiligung des Europäischen Parlaments als dem einzigen direkt gewählten Organ, mit mangelnder Öffentlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsverfahren des nicht-öffentlich tagenden Rates der Europäischen Union und bei gleichzeitig relativ hoher Macht der Brüsseler „Technokratie“, sprich: Komitologie, sei letztlich die Politik im Feld „Asyl und Flüchtlinge“ kaum nachvollziehbar. Der politische Prozess in einem hoch politisierten Feld entziehe sich in Brüssel der Öffentlichkeit, die kaum wisse, wer unter welchen Bedingungen welche Entscheidungen getroffen habe. Angesichts einer immer stärkeren Europäisierung der nationalen Asyl- und Flüchtlingspolitiken sei aber dieser Prozess zusehends illegitim.<sup>11</sup>

Die für mangelhaft befundene Harmonisierung im Politikfeld rührte also daher, dass sich die Mitgliedstaaten trotz ihres Bestrebens, gemeinsame Regelungen für die Zuständigkeit für Asylverfahren, für den Zugang zum Territorium und die Behandlung der Asylbewerber zu finden, aufgrund dieser Interessen-, Normen- und Wertedivergenzen in der Vergangenheit häufig lediglich auf Mindestnormen und damit bezüglich der gemeinsamen Schutzstandards oft nur auf den berühmten kleinsten gemeinsamen Nenner einigen konnten. Da den Mitgliedstaaten damit erheblicher Spielraum für die Transposition und Implementation der Richtlinien blieb und sie auch über ganz unterschiedliche nationale Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten verfügten, entstand letztlich ein Flickenteppich an Gesetzgebung, der dem Ziel einer Harmonisierung nicht standhielt. Die nach 9/11 verstärkte „Versicherheitlichung“<sup>12</sup> des Politikfeldes führte inhaltlich

11 Siehe dazu zusammenfassend die Diskussion in den Beiträgen in Bendel/Ette/Parkes 2010.

12 Huysmans 2000; Anderson/Apap 2002; Maurer/Parkes 2006; Huysmans 2006.

dazu, dass sich der grundlegende Zielkonflikt der Asyl- und Flüchtlingspolitik immer mehr zur restriktiveren Seite neigte (Löhr 2010). Instrumente der Visabeschränkung, Grenzkontrolle und -überwachung waren jene, auf die sich die Mitgliedstaaten am ehesten einigen konnten (Bendel 2009, Ripoll Servent/Trauner i.E.).

Das somit allenfalls in Ansätzen und auf oft niedrigerem Schutzniveau harmonisierte Europäische Asylsystem durchlief mehrere Evaluierungen (KOM 2007/299 endg., KOM 2007/301 endg., KOM/2010/314 endg.). Mit den ersten Vorschlägen der Kommission für eine Neuauflage begann der Politikzyklus aufs Neue, diesmal aber unter den neuen institutionellen und prozeduralen Vorzeichen des Lissabon-Vertrages (de Zwaan 2011).

### 1.3 Neue Rahmenbedingungen nach Lissabon

Trotz der gestiegenen Komplexität des Politikfeldes und seiner politisch stark aufgeladenen Inhalte gelang es dem Europäischen Parlament am 16.6.2013 – ein halbes Jahr nach dem schließlich im aktuell geltenden Stockholm-Programm (Europäischer Rat 2010/C 115/01) anvisierten Termin – das neue GEAS zu verabschieden. Kurz darauf passierte die letzte Verordnung auch den Rat.

Dieses Paket besteht im Kern aus zwei (unmittelbar in den Mitgliedstaaten in Kraft getretenen) 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. Ebenfalls den Kern bilden mehrere Richtlinien, die bis Ende 2013 bzw. bis Mitte 2015 dem Sinn nach in das nationale Recht der Mitgliedstaaten zu transponieren und darauf zu implementieren sind. Die wichtigsten darunter regeln

- wer in den Mitgliedstaaten als Flüchtling gilt (so genannte Qualifikationsrichtlinie, 2011/95 EU);
- wie die Aufnahme und Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu erfolgen hat (so genannte Aufnahmerichtlinie, 2013/33 EU) und
- nach welchen Grundlagen die Asylverfahren verlaufen (Asylverfahrensrichtlinie, 2013/32/EU).

Ferner zählt zum Asylsystem das bereits 2010 errichtete europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) mit Sitz in Valetta/Malta (Verordnung Nr. 439/2010), eine (bislang nie angewandte und künftig noch zu konkretisierende) Richtlinie zum vorübergehenden Schutz bei einem „Massenzustrom“ aus dem Jahr 2001 (Richtlinie 2001/55/EG des Rates) und die angepasste Richtlinie zu den langfristig Aufenthaltsberechtigten (Richtlinie 2011/51/EU) sowie der Europäische Flüchtlingsfonds (EFS), der sich noch in Verhandlung befindet und 2014 durch den Asyl- und Migrationsfonds (Asylum Migration Fonds, AMF) abgelöst wird (KOM 2011/751 endg.; Position des Parlaments: 2013/2504(RSP)).

## 2. Wie funktioniert der Brüsseler Politikprozess im Bereich Asyl?

Die Verhandlungen begannen unter veränderten Rahmenbedingungen: Asyl wurde von vielen Mitgliedstaaten vor allem unter dem Missbrauchsaspekt perzipiert, wohingegen die Kommission und das Parlament den Schutzaspekt in den Mittelpunkt stellten. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen und die für das Politikfeld neuen Verfahren überschatteten von Beginn an die Verhandlungen mit hohem gegenseitigem Misstrauen. Jeder Verhandlungspartner musste seine Rolle prozedural und inhaltlich erst finden.

### 2.1 „Broker“ und „Big Player“<sup>13</sup>: Die Kommission

Neben den halbjährlich wechselnden Ratspräsidenten ist die Europäische Kommission der wichtigste Agenda-Setter. Sie steht als Broker im Zentrum eines komplexen Netzwerks, mittels und innerhalb dessen Information und Know-How ausgetauscht werden. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen zwischen den Institutionen werden hier die „claims“ der widerstreitenden Interessen abgesteckt. Als eine im Vergleich zu den nationalen Ministerien untypische „Ministerialverwaltung“ mit geringem Personalbestand, aber ausgesprochen flachen Hierarchien lässt die Kommission Platz für vielfältige Eigeninitiativen, die – anders als in vielen Mitgliedstaaten – nicht in einer Ministerialverwaltung abgeblockt werden, und innerhalb derer sich auch nationale Experten mit eigenen Ideen einbringen können. In jeder Phase versucht die Kommission Nichtregierungsorganisationen einzubeziehen und über (online-)Konsultationen an Expertise und Legiti-

mität zu gewinnen. Auch die Mitgliedstaaten versuchen natürlich weiterhin, die Kommissionsvorschläge – etwa durch informelle „Beratergruppen“ und im Verlauf des Verfahrens über von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannte Experten in den Ratsarbeitsgruppen zu beeinflussen.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verfügt die Kommission über die Möglichkeit, sogenannte delegierte Rechtsakte allein wahrzunehmen. Dabei handelt es sich um Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes) (Art. 290 AEUV), bei denen Recht über die Komitologieausschüsse vollzogen wird. Diese Rechtsetzung entzieht sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten durch den Rat. Dieser zweifelte im Gesetzgebungsverfahren daher die Rolle der Kommission als der eines ehrlichen Vermittlers („honest broker“) wiederholt an. Die Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten verschlechterten sich im Laufe der Verhandlungen um das GEAS zusehends.

Nicht unerwähnt bleiben darf die nach den berühmten „Schlamm Schlachten“ („turf disputes“) erfolgte Aufspaltung der ehemaligen Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit (DG JLS) in zwei separate Generaldirektionen, von denen die DG Home Affairs unter Cecilia Malmström die Federführung für Asyl und Flüchtlinge erhielt. Sie erfolgten in der zweiten Amtszeit von Kommissionspräsident José Manuel Barroso; die darauf folgenden Kompetenzstreitigkeiten verzögerten den Gesetzgebungsprozess erheblich (Interviews, siehe auch: Carrera/Guild 2012: 2f.).

<sup>13</sup> Die Bezeichnungen in den Zwischenüberschriften in Anführungsstrichen sind Zitate aus den Interviews mit meinen Gesprächspartnern in Brüssel.

Inhaltlich verfocht die Kommission die Rechte der Flüchtlinge, insbesondere jene der vulnerablen Gruppen, die sie als Grundsatz durch das Gesamtpaket zog. In vielen Fällen zog sie damit am selben Strang wie das gelegentlich noch ambitioniertere Europäische Parlament.

## 2.2 „Bewegter, selbstbewusster und auch gespaltenere“: Das Europäische Parlament nach der „Lissabonisierung“

Mit seiner „Lissabonisierung“ ist das Europäische Parlament (EP) zu einem wichtigen Entscheidungsträger in der Innen- und Justizpolitik herangewachsen (European Parliament, Directorate-General for Internal Policies 2013, Carrera u. a. 2013: 5). Es sorgt im Prinzip für ein offeneres und transparenteres Diskussionsforum, für eine nachvollziehbarere Debatte vor der Entschlussfassung und bringt ex-post-Kontrollmechanismen mit ein wie den Ombudsmann (Stie 2013: 167).

Innerhalb des Parlaments wird der Kommissionsvorschlag in den federführenden LIBE-Ausschuss, den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (seit 2009 strikt proportional zur Gesamtstärke der Fraktionen zusammengesetzt), übergeben – inzwischen einer der dynamischsten Parlamentsausschüsse mit den meisten Gesetzesvorhaben (Carrera u. a. 2013: 22). Hier beauftragen die Fraktionen einen Berichterstatter oder eine Berichterstatterin, ihren Bericht mit Änderungsanträgen an die Kommission zu verfassen. Die übrigen Fraktionen benennen je eine Schattenberichterstatterin oder einen Schattenberichterstatter, die Kompromissanträge formulieren. Die „Shadows-Meetings“ unter den Fraktionen legen die gemeinsame Position des Ausschusses fest. Der Bericht des Ausschusses wird nach Anhörungen und Debatten dem Plenum vorgelegt und ist meist wichtigste Grundlage für dessen Abstimmung.

Bis vor kurzem galt das EP als wenig politisiert, ja, es bildete vielfach eine „informelle große Koalition“, die ihm eine zuverlässige absolute Mehrheit garantierte und damit dem eigentlich institutionell schwach beteiligten Parlament eine starke Position gegenüber den anderen Institu-

tionen verschaffte (vgl. Lay 2010: 62). Dies galt freilich nicht für den LIBE-Ausschuss, dem das zuvor geltende Konsultationsverfahren in der Vergangenheit erlaubt hatte, seinen Ruf als Verteidiger der Menschenrechte zu festigen. Bis 2005 hatte es Entscheidungen des Rates und der Kommission in Frage gestellt, konfrontativ agiert, ohne dafür Kosten auf sich nehmen zu müssen (Ripoll Servent 2012: 57). Dabei war, anders als in anderen Ausschüssen oder gar im Plenum, der LIBE-Ausschuss nicht unbedingt an die großen Fraktionen gebunden. Im Gegenteil waren seinerzeit die kleinen Fraktionen verschiedentlich ohne die „Großen“ zu gemeinsamen Positionen gelangt.

Die neue Machtposition, die dem EP zunächst nach dem Ende des Amsterdamer Übergangszeitraums 2005 in Teilen des Politikfeldes (so auch in der Asylpolitik) zuwuchs und die sich mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags im Dezember 2009 verfestigte, schien eher eine Tendenz zu konsensualen Verhaltensmustern sowohl innerhalb des Parlaments als auch mit anderen Institutionen herauszubilden, wobei „große Koalitionen“ die kleineren Fraktionen marginalisierten und sich inhaltlich eher gemäßigte Positionen durchsetzten. Wo allerdings weiterhin Konsultationsverfahren galten, wiederholte sich das alte konfrontative Verhalten: Man „stritt mit dem Rat über den Wert von Politikfeldern und drängte einige wichtige politische Gruppen an den Rand“ (Ripoll Servent 2012: 68).

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens um das GEAS, das ja das ehemalige Mitentscheidungsverfahren (jetzt: ordentliches Gesetzgebungsverfahren) für den gesamten Politikbereich etabliert, ließ sich hingegen ein allmähliches Aufbrechen und Ausdifferenzieren feststellen. Weder stand das Parlament dem Rat „wie ein Mann“ gegenüber noch bestätigte sich notwendigerweise eine große Koalitionsbildung. Vielmehr unterscheiden sich die Mehrheiten stark je nach Dossiers: So wurde die umstrittene EURODAC-Verordnung, bei der es insbesondere um den Zugriff von Sicherheitskräften auf die Fingerabdruckdatei ging, überwiegend mit den Stimmen der Europäischen Volkspartei (EVP), Fraktion der Progressiven

Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D) und Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und gegen die Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (Grüne/EFA) sowie der Vereinten Europäischen Linken und Nordischen Grünen Linken (GUE/NGL) entschieden, die Asylverfahrensrichtlinie hingegen mit den Stimmen der Sozialisten und Demokraten gemeinsam mit den kleineren Fraktionen ALDE, Grüne/EFA und GUE/NGL gegen die Stimmen der EVP, der Europäischen Konservativen und Reformisten (ECR) und der Fraktion Europa der Freiheit und Demokratie (EFD).

Auch über die Institutionen hinweg schlug sich die parteipolitische Orientierung stärker nieder. Im Fall des GEAS stellte sich die EVP-Mehrheit des EP auf die Seite des Rates, als es darum ging, den Polizei-Zugriff auf die Datenbanken von EURODAC zu verhandeln. Damit wurden die weiteren Richtlinien, für die bereits zuvor ein politischer Kompromiss „durchverhandelt“ worden war, blockiert. Nach Auffassung einiger Abgeordneter spielte dafür die Tatsache eine Rolle, dass die nationalen Delegationen innerhalb der Fraktionen mit den (im Rat vertretenen) Regierungen übereinstimmten. Dieses Aufbrechen der Mehrheiten und die Allianzbildung über die Institutionen hinweg kann durchaus zu mehr Dynamik führen und entspricht der in der Politikwissenschaft gelegentlich eingeforderten stärkeren Politisierung des Europäischen Parlaments (u.a. Hix 2008). Es macht die politischen Entscheidungen aber auch unberechenbarer und abhängiger von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen.

Hinzu kommt die Tatsache, dass die europäischen Fraktionen durch die unterschiedlichen ideologischen Zuschnitte und Traditionen der in ihnen vertretenen Parteien, insbesondere der ALDE-Fraktion, sehr heterogen zusammengesetzt sind. Das führte dazu, dass die Verhandlungen über die einzelnen Dossiers nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Parlamentsfraktionen umstritten waren. Dies schlug sich allerdings im Abstimmungsverhalten nicht sehr stark nie-

der, denn zwischen 95 Prozent (Qualifikationsrichtlinie) und 89 Prozent (Asylverfahrensrichtlinie) stimmten in den einzelnen Dossiers des GEAS entlang ihrer Fraktionslinie ab. Dabei spielen die Empfehlungen der Berichterstatterin oder des Berichtstatters bzw. die Position des Ausschusses eine wichtige Rolle für die Position der Fraktion im Plenum.

Inhaltlich hatte bis dato das Europäische Parlament gegenüber dem Rat als „der gute Spieler“ gegolten, der sich über Parteigrenzen hinweg für ein umfassendes Migrationskonzept, für die Rechte der Flüchtlinge und eine weiterreichende Vergemeinschaftung bzw. Harmonisierung des Politikfeldes einsetzte. Diese Einschätzung hatte sich jedoch mit der ersten Entscheidung, an der das Europäische Parlament in diesem Politikbereich gesetzgebend mitwirkte, bereits relativiert: Die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EU) als das erste Instrument, das durch das Mitentscheidungsverfahren ging, war alles andere als einwanderungsfreundlich, enthielt vielmehr eine ganze Reihe von menschen- und flüchtlingsrechtlich bedenklichen Regelungen und stieß auf entsprechend heftige Kritik, auch, wenn das EP durchaus einige menschenrechtlich relevante Regelungen in die Richtlinie „hineinverhandelte“.<sup>14</sup>

Diese inhaltliche Richtung bestätigte sich auch in den Positionen zum GEAS. Denn obwohl das Parlament keinesfalls die Positionen des Rates teilte, entsprachen seine eigenen Positionen nicht mehr dem „alten“ Image eines liberalen Parlaments und vor allem eines liberalen LIBE-Ausschusses: „Entgegen weit verbreiteter Erwartungen, dass die Stärkung der supranationalen EU-Einrichtungen eine liberalere europäische Asylpolitik zur Folge haben würde (cf. El-Enany/Thielemann 2011), hielt man weiterhin strikt an einer restriktiven Einstellung zum Flüchtlingschutz fest“ (Ripoll Servent/Trauner, i.E.; vgl. auch Acosta 2012). War das Parlament früher eher bereit, NGO-Positionen zu übernehmen, so besteht nach Einschätzung von NGO-Vertretern derzeit die Tendenz „staatstragender“ zu stimmen, vorsichtiger, ja restriktiver zu agieren. Stär-

14 Vgl. dazu Bendel 2008; Lay 2010; Ripoll Servent 2011; Acosta 2012.

kere Positionen nimmt das Parlament allerdings dann ein, wenn es um die Frage der Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik und deren Supranationalisierung geht (Ripoll Servent/Trauner i. E.). Außerdem ist das EP sehr wohl bereit, gegenüber dem Rat dann die „Muskeln spielen zu lassen“, wenn es eine institutionelle Zuständigkeitsfrage berührt sieht, bei der seine Rechte übergangen werden (so geschehen im Falle der Asylverfahrensrichtlinie, vgl. 2.5).

Im Falle der Neuauflage des GEAS legte das Parlament inhaltlich besonderen Wert auf mehr inhaltliche Effizienz und Kohärenz des Gesamtsystems, auf dessen menschenrechtliche Standards, insbesondere jener von Minderjährigen und deren Familien, unbegleitete Minderjährige, vulnerabler Personen und einen Mechanismus, diese ausfindig zu machen und besonders zu behandeln. Es konzentrierte sich auf eine Annäherung des Standards von Personen, die subsidiären Schutz erhalten, an den Status von Flüchtlingen, auf die Gründe für die Ingewahrsamnahme von Asylsuchenden, wirksamen Rechtsbehelf, den Zugang zu Rechtsschutz und Rechtsberatung. Das bestätigt die Einschätzung seines Einsatzes für die Grund- und Flüchtlingsrechte (Carrera u. a. 2013). Einige dieser Positionen ließen sich durchsetzen, hinter anderen blieb das EP bei den Verhandlungen zurück.

In der Regel argumentieren die Mitglieder des Europäischen Parlaments (und der Kommission), dass sie immerhin die Standards gegenüber den bestehenden Standards anzuheben vermochten. Der gefundene Kompromiss sei immer noch besser, als ganz ohne Text dazustehen.<sup>15</sup> Überhaupt weise das Parlament, so Carrera u. a. (2013: 8), eine Tendenz auf, sich eher an Kriterien der Effizienz, Technokratie und Schnelligkeit zu orientieren als an demokratischer, kontroverser Debatte und Transparenz. Sein Bestreben, als ernstzunehmender Akteur für legitim gehalten zu werden, könne dessen Bereitschaft erklären, weniger kontroverse Politikstandpunkte einzuneh-

men, die gelegentlich sogar im Widerspruch zu früheren Positionen stünden (ebda: 21).

Dennoch bleibt zu konstatieren, dass die einzelnen Dossiers des Asylpakets ganz unterschiedlich kontrovers behandelt wurden. Es zeigt sich, dass gerade diejenigen Dossiers, die die Mitgliedstaaten für politisch besonders brisant hielten, schon aus der Kommission wenig ambitioniert starteten (EURODAC und Asylverfahrensrichtlinie). Je kontroverser aber ein politisch heikles Thema für die Mitgliedstaaten, desto schwieriger ist es auch für das Parlament sich im laufenden Verhandlungsprozess einzubringen, da innerhalb des Rates eine breite Mehrheit angestrebt wird. Ähnliches gilt, wenn Rat und Parlament in ihren Ansichten sehr weit auseinanderliegen (Lay 2010: 186).

Da sich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die Abgeordneten des 2009 gewählten siebten Parlamentes als neu darstellte, beschrieben einige interviewte MdEP dieses neue Verfahren bei der Neuauflage des GEAS als ein „learning on-the-job“: Sowohl die Parlamentsmitarbeiter als auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments hätten erst einmal verstehen müssen, wie diese neue Rolle des Parlaments hätte effektiv wahrgenommen werden können. Umgekehrt hätte auch der Rat sich an die neue Macht des Ausschusses erst gewöhnen müssen. Angesichts des beachtlich steigenden Arbeitsaufwandes nach der Lissabon-Änderung fordern Mitglieder des LIBE-Ausschusses auch, dass die Verhandlungsführer zusätzliche rechtliche und inhaltliche Expertise zur Verfügung gestellt bekommen und dass die Berichtersteller Verhandlungstrainings erhalten sollten, kommt es doch auf ihre Kompetenz und ihr Verhandlungsgeschick an, wie sich das EP im inter-institutionellen Prozess durchzusetzen vermag. Denn mit zunehmender Bedeutung informeller inter-institutioneller Verhandlungen, vor allem in den frühen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens, nimmt die Rolle von Berichterstellerinnen und Berichterstellern erheblich zu.

<sup>15</sup> Interessanterweise decken sich diese Argumente mit jenen, die Ripoll Servent (2012: 17) für die Durchsetzung der Rückführungsrichtlinie angibt.

### 2.3 „Nicht zu fassen“: Der Rat

Nach dem Lissabon-Vertrag wird im Rat in all jenen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit entschieden, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, das heißt nun auch für Asyl, Einwanderung und Außengrenzenkontrolle. Bis zum 31. Oktober 2014 gilt dabei noch die „alte“ Stimmengewichtung (Protokoll 36 Art. 3(3) AEUV); ab dem 1. November 2014 kann sich dies ändern. Dann gilt als qualifizierte Mehrheit 55 Prozent der Mitglieder des Rates, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen – dies gilt ohne das Vereinigte Königreich und Dänemark, wenn diese „opt-out“-Klauseln geltend machen. Auch gilt eine Sperrminorität von Ratsmitgliedern, die zusammen mehr als 35 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen zusätzlich eines Mitglieds. Hier darf man gespannt sein, welche Konstellationen von Mitgliedstaaten (z.B. Position an den Außengrenzen für bestimmte Entscheidungen) eine Rolle spielen, aber auch, wie sich dies auf die politische Zusammensetzung im Rat auswirkt.<sup>16</sup>

Parteipolitisch könnten die konservativen Fraktionen eine deutliche Mehrheit bilden. Auch traten während der Verhandlungen deutliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten im Inneren der EU und jenen an den Außengrenzen zutage. Eine dritte Konfliktlinie trat zwischen jenen Staaten auf, die eher schwache oder kürzlich etablierte Asylsysteme aufwiesen und solchen mit länger etablierten und verfestigten Asylsystemen. Dennoch wurden die Dossiers weder entlang parteipolitischer noch entlang geographischer oder „fit-misfit“-Linien verabschiedet. Dies lässt sich mit einem etablierten, eingespielten politischen Stil im Rat erklären: De facto vermeiden bislang die Ratsmitglieder, einen Mitgliedstaat auszugrenzen und versuchen vielmehr, eine breite Mehrheit zu erlangen, wie sich im Abstimmungsverhalten zeigt.

Inhaltlich fürchteten die Ratsmitglieder in den Verhandlungen mit den beiden anderen EU-Organen insbesondere, die Schutzstandards anzuheben. Im Vordergrund stand die Wahrnehmung, Asylsysteme könnten zu Missbrauch verleiten und somit einen pull-Faktor für weitere Zuwanderung darstellen. Wenig überraschend stellten für den mit Innenministerinnen und -ministern besetzten Rat Kontroll- und Sicherheitsfragen die Priorität dar.

In der Vergangenheit hatte der Rat aus mehreren Gründen als die „Black Box“ der Entscheidungsfindung gegolten: Nicht nur ist er allenfalls mittelbar legitimiert, sondern er tagte bis vor Kurzem auch ausschließlich hinter verschlossenen Türen, wies ein komplexes System von vorbereitenden Gremien mit wechselnden Experten aus den Nationalstaaten auf, die ebenfalls hinter verschlossenen Türen tagten, und obwohl seit 2006 die Abstimmungsergebnisse verfügbar sind, schwärzte er in den Protokollen der Ratssitzungen die Äußerungen der Mitgliedstaaten.

Nach dem Lissabon-Vertrag muss der Rat nunmehr öffentlich tagen, sobald er gesetzgebend tätig wird (Art. 16 (8) EUV), dazu wird jede Ratssitzung in einen öffentlichen und einen nicht-öffentlichen Teil unterteilt. Trotz dieser Regelung wird der Rat auch weiterhin einhellig als „nicht fassbar“ beschrieben; seine Entscheidungsprozesse werden nach wie vor als völlig intransparent empfunden: Zum einen werden in den Protokollen der Ratssitzungen weiterhin die Namen der Mitgliedstaaten geschwärzt, so dass zwar der Verlauf der Debatte kenntlich wird, aber nicht nachvollziehbar ist, wie die einzelnen Minister oder Ministerinnen entschieden haben. Zum anderen bereitet der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER) sämtliche Ratssitzungen vor, auf denen die bereits durchverhandelten Themen („A-Punkte“) dann im Rat nur noch „en bloque“ abgestimmt werden. Er tagt nicht öffentlich, und die meisten Ratsentscheidungen werden bereits auf dieser Ebene getroffen. Auch der Strategische Ausschuss für

16 <http://www.eu-info.de/static/ratsentscheidungen/>: Mit Hilfe dieses im Internet verfügbaren Rechners lassen sich solche Zahlenspiele vornehmen.

Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA), zusammengesetzt aus Vertretern der Mitgliedsstaaten, die für die Bereiche Immigration, Grenzen und Asyl verantwortlich sind, arbeitet nicht öffentlich. Er steht unterhalb des Ausschusses der Ständigen Vertreter II (technische Ebene). Diese Diskussionsebene ist offenkundig wenig transparent; über ihre Entscheidungen sind keine Ergebnisse verfügbar. Was also durch die öffentlichen Debatten bei gesetzgeberischer Tätigkeit an Transparenz hinzugewonnen wurde, ist andererseits der Öffentlichkeit verloren gegangen, da die „echten“ Debatten informell und im Vorfeld der öffentlichen Debatte geführt werden. Noch dazu sind die Arbeitsgruppen und der COREPER, die die Dossiers vorbereiten, definitiv nicht demokratisch legitimiert (Stie 2013: 95 und 99). Bekannt ist auch die Möglichkeit der „package deals“, mittels derer Kompromisslösungen über einzelne Dossiers oder gar Politikfelder hinweg gepackt werden, um Mitgliedstaaten zu Kompromissen zu bewegen; diese aber sind für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar.

Mit Blick auf die Ausstattung ist anzumerken, dass Ministerien der Mitgliedstaaten über sehr viel mehr personelle Ressourcen verfügen und daher gerade zu Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der Europäischen Kommission de facto sehr viel proaktiver agieren als die Mitglieder des Europäischen Parlaments; die Europäische Kommission ist so über deren Interessen frühzeitig informiert und eruiert, welche Vorschläge realistisch sein könnten, womit den Mitgliedstaaten ein erheblicher Vorsprung zukommt. Dies ist von hoher Relevanz für zwei Verfahren, die sich im Politikfeld mit Geltung des Mitentscheidungsverfahrens etabliert haben: Die so genannten Trialoge und die Praxis der „verkürzten Verfahren“.

## 2.4 Trialoge und „verkürzte Verfahren“

Die stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments, seine Aufwertung zum tatsächlichen Mitgesetzgeber in diesem ursprünglich so souveränitätslastigen Bereich führte dazu, dass der Verhandlungsprozess zwar erheblich transparen-

ter, aber auch zusehends komplexer wurde – umso mehr, wenn wir die Vielzahl der Mitgliedstaaten und Sprachenkomplexität mit in Rechnung stellen sowie die erheblich ansteigende Zahl der Gesetzesinitiativen.

Um den damit entstehenden Verhandlungsprozess zu vereinfachen und sicherlich zeitlich erheblich zu verkürzen, wurden die aus anderen Politikfeldern bekannten, so genannten informellen, inter-institutionellen Trialog- (gelegentlich auch: Trilog-) Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission eingeführt. Trialoge werden zunächst informell bewusst unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Jedes einzelne legislative Verfahren wird darin durch ein Verhandlungsteam der beteiligten Parteien vorangetrieben und kann jeweils vor der ersten oder zweiten Lesung, aber auch vor dem Vermittlungsverfahren eingesetzt werden. Für das Europäische Parlament ist die Berichterstatterin oder der Berichterstatter des LIBE-Ausschusses verantwortlich; es ist aber inzwischen auch mindestens eine Schattenberichterstatterin oder ein Schattenberichterstatter jeder beteiligten Fraktion vertreten. Diese Trialogverhandlungen erfolgen auf unterschiedlichen Ebenen, begonnen bei der technischen Ebene der Beraterinnen oder Berater und Mitarbeiterinnen wie Mitarbeiter des Ausschusses und Beamten des Ratssekretariats bzw. Beamten der Kommission über eine mittlere Ebene bis hin zu den „high level trialogs“ zu den strittigsten Punkten, auf denen der Minister bzw. die Ministerin der Präsidentschaft, der Kommissar oder die Kommissarin mit der parlamentarischen Berichterstatterin oder dem Berichterstatter zusammen trifft. Das jeweilige Verhandlungsteam hat seinem Komitee Bericht zu erstatten.

Dieses Verfahren ist immer wieder Gegenstand der Kritik, insbesondere von Seiten einiger NGOs, die den Mangel an Transparenz anprangern, denn den öffentlichen – also transparenten – Ausschuss- und Plenarsitzungen wurden mit den Trialogen weitere, eben nicht-öffentliche Verhandlungen vorgeschaltet. Die im Rahmen der Trialoge hinter verschlossenen Türen gefundenen Kompromisse würden ferner unter nur wenigen Akteuren ausgehandelt, die nicht alle nach Repräsentationsprinzipien ausgesucht wür-

den. Von Ratseite aus ist im Trialog in der Regel der Ständige Vertreter der Ratspräsidentschaft beteiligt, der sich über die ausgehandelten Positionen in der Regel mit den übrigen „Permanent Representatives“ und nicht mit den zumindest indirekt legitimierten Ministern rückschließt (Stie 2013: 181). Die darin vereinbarten Kompromisse gelten danach schwerlich als verhandelbar, sind also auch der Partizipation der einzelnen Gremien vorenthalten (ebda.: 179). Für die Öffentlichkeit ist nicht oder nur schlecht nachvollziehbar, wessen Position sich jeweils durchgesetzt hat (Bunyan 2007). Entsprechend wird der Entscheidungsfindungsprozess häufig kritisiert als „kompliziert“, „undurchsichtig und, für die meisten Beobachter, schwer nachvollziehbar“ (Collet 2009: 12). Die Organisation statewatch hat ausgezählt, dass 83 Prozent der Maßnahmen im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zwischen 2005 bis 2009 per nicht-öffentlichen ersten Lesungen durchgesetzt wurden, die Evaluierung des Parlaments selbst ergibt einen Anteil von 82 Prozent für den Zeitraum 2009 bis Mitte 2013, 18 Prozent in zweiter Lesung und keine dritte Lesung (Carrera u. a. 2013: 24f.), und auch Stie (2013: 178) kritisiert, dass der Trialog in Art und Umfang zum immer dominanteren Verhandlungsmuster wird.

Diese Entscheidungsverfahren werden vor allem dann für demokratisch defizitär gehalten, wenn sie mit dem „fast-track“-Verfahren einer ausschließlich ersten Lesung einhergehen. Bei der zweiten Auflage des GEAS hatten wir es in einigen Fällen mit einem solchen Prozedere zu tun (Qualifikationsrichtlinie, langfristige Aufenthaltsermächtigungen). Die Gründe dafür liegen offenbar darin, dass die Beteiligten die Zahl der potenziellen Verhandlungsführer, Arbeitsbelastung und Komplexität reduzieren wollen (Reh/Héritier u. a. 2011). Aber: Vor der ersten Lesung ist der Gesetzgebungsprozess noch informeller, für die Bürgerinnen und Bürger und andere Betroffene weniger nachvollziehbar, da die Institutionen zu diesem Zeitpunkt noch keine offizielle Position festgelegt haben (ebda.: 180; Reh/Héritier u. a. 2011: 1.113). Diese als „first reading agreements“ bezeichneten Verfahren haben ebenfalls aus Gründen der Zeitersparnis zuge-

nommen (Ripoll Servent 2012: 50) und sind auch für den LIBE-Ausschuss charakteristisch geworden. Gründe sind die nach und nach zunehmende Vertrautheit mit dem Verfahren, das es erlaubt, in den inter-institutionellen Verhandlungen rascher zu gemeinsamen Positionen vorzustoßen, die Tatsache, dass die Ratspräsidentschaften während ihrer Amtszeit auf schnelle Ergebnisse drängen und damit offener für die Positionen des Parlaments sind und schließlich das Bestreben der Kommission, seine Effizienz unter Beweis zu stellen (Carrera u. a. 2013: 25f.).

Während einige Interviewpartnerinnen und Interviewpartner dies für problematisch halten, verweisen andere darauf, dass die Positionen des Parlaments zunächst im Ausschuss ausgehandelt und dann der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter als Mandat vorgelegt werden (Joint Declaration 2007). Das ist ein Versuch – zumindest des Europäischen Parlaments – den Prozess nachvollziehbarer und die Positionen zurechenbarer zu gestalten. Außerdem folgen auf die informellen Trialoge dann formelle Trialoge, deren Ergebnisse als „joint declarations“ sehr wohl einsehbar sind. Ferner vertraten meine Interviewpartner im Parlament die Einschätzung, dass die Position des Europäischen Parlaments im Plenum bis unmittelbar vor der Abstimmung keinesfalls als sicher gelten kann („Nothing is decided until everything is decided“), dass also keinesfalls klar ist, ob sich das Plenum dem ausgehandelten Kompromiss anschließt, wohingegen die Position des COREPER jederzeit klar ist (Interview in der Kommission). Im Übrigen gebe es öffentliche „report-backs“ im Ausschuss, ein klares Mandat des Ausschusses an die Vertreter im Trialog und die Zusammensetzung des Teams als Rückversicherung. Zumindest informell würden NGO-Vertreter wie auch Vertreter etwa des UNHCR während der Verhandlungen konsultiert. Es ist freilich nicht immer klar, an welcher Stelle des Verhandlungsprozesses Teilergebnisse an die Öffentlichkeit gelangen können oder sollen.

Das Verfahren entspricht also innerhalb des komplexen Gesetzgebungsprozesses einem pragmatischen und zumindest in Ansätzen effizienteren Verhandlungsstil, der zeitlich gelegentlich durch den (Brüssel-/Straßburg-/Wahlkreis-)Turnus

der Abgeordneten verzögert wird, der sich jedoch ohne dieses Prozedere erheblich länger hinziehen würde (Interview Kommission). Auch erlaubt er nach Einschätzung der Beteiligten nicht nur einen schnelleren Informationsfluss und einen zügigeren Verhandlungsprozess, sondern auch rascheres Netzwerken, die Bildung von so genannten „like-minded groups“, Expertengemeinschaften, die Ziele und Vorstellungen teilen. Bei der Vielzahl an Beteiligten wird ein Verhandeln „hinter verschlossenen Türen“ kaum zu vermeiden sein. Innerhalb des Parlaments haben sich immerhin Mechanismen etabliert, die zum einen den Schattenberichterstatterinnen und Schattenberichterstattern Einfluss erlauben und Feedback-Schleifen im LIBE-Ausschuss einbeziehen. Die Informalität der Entscheidungsverfahren vor der ersten Lesung wiederum mindert die Transparenz, lenkt aber unseren Blick auf einen weiteren Spieler im Gesetzgebungsprozess: die Akteure der Zivilgesellschaft.

## 2.5 Die wachsende Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen

Aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Mitarbeiterzahl und ihrer fluktuierenden Struktur ist die Kommission dringend auf das Know-How von Interessengruppen und NGOs angewiesen, die dazu in der Lage sind, inhaltlich verwertbaren Input für die Kommissionsarbeit zu leisten. Da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter alle vier, fünf Jahre den Arbeitsbereich wechseln, ist die Zeit für eine Einarbeitung in die komplexen Sachzusammenhänge ausgesprochen kurz, selbst dann, wenn sie innerhalb desselben Politikfeldes die Zuständigkeit wechseln. Auch die nationalen Experten, die nach Brüssel entsandt werden, bleiben in der Regel drei, maximal vier Jahre im selben Bereich.

Die Europäische Kommission hat schon lange über Konsultationen gearbeitet, über die sich die Organisationen der Zivilgesellschaft am politischen Willensbildungsprozess auch im Bereich Justiz und Inneres beteiligen konnten. Gerade

die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich Asyl und Flüchtlinge über zwei Plattformen miteinander vernetzt sind, ist für die Kommission unverzichtbar, wird als „extrem wichtig“ beschrieben. Sie sind es, die mit ihren Expertisen, Erfahrungen und Netzwerken bis in die Mitgliedstaaten und in Kontakt mit den Basisorganisationen bzw. direkt mit den Flüchtlingen arbeiten (vgl. auch Uçarer 2009 und 2013). Das gilt etwa für die Dachorganisation European Council on Refugees and Exiles (ECRE), aber auch für den UNHCR mit ihrem weit verzweigten Netz an Mitgliedern in den Mitglied- bzw. Herkunftsstaaten.

Mit der neuen Kompetenz des Europäischen Parlaments hat sich eine weitere wichtige Lobbymöglichkeit ergeben. Gerade das Parlament, dessen Mitarbeiterstab recht klein ist, ist auf die Erfahrungen der NGOs angewiesen. Erstaunlicherweise ist es dadurch aber nicht zu einer Proliferation neuer Akteure in der Zivilgesellschaft gekommen, sondern das Feld ist im Vergleich zur ersten Phase des GEAS relativ konstant geblieben. Die NGOs im Bereich „Asyl und Flüchtlinge“ verfügen über zwei informelle, aber kontinuierliche Netzwerke, die auch gemeinsame Erklärungen herausgeben und eng miteinander kooperieren, die „Platform on EU Migration and Asylum Policy“ und die „EU Social Platform“. Von den Abgeordneten wird erwartet, deren Expertise auch wahrzunehmen.

Mit großem Interesse verfolgen die NGOs die zunehmende Bedeutung der Gerichte für die Flüchtlingsrechte, die sie in der Regel als positiv bewerten: Sie sind in der Lage als Drittbeteiligte („*amici curiae*“) zum Teil ganz erheblichen Einfluss auf einen Prozess zu nehmen, indem sie konkrete Informationen und Beweismittel beibringen. Dies gilt vor allem für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der eine sehr offene und formalisierte Beteiligung erlaubt, wohingegen der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) noch keinen direkten Zugang für Drittparteien vorsieht (Carrera/De Somer/Petkova 2012), was aber die Nichtregierungsorganisationen einfordern.

## 2.6 Wer soll es richten? Zur Rolle der Gerichte

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon waren die Zuständigkeiten des EuGH in der Asyl- und Flüchtlingspolitik begrenzt. Jetzt ist auch für diesen Klagegegenstand das Vorabentscheidungsverfahren für die Gerichte der Mitgliedstaaten zugänglich (Art. 267 AEUV). Einzelpersonen können gegen Handlungen der Einrichtungen der Union sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter vor dem EuGH klagen, welche sie unmittelbar und individuell betreffen, sowie gegen alle Einrichtungen der Union „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ (Art. 263 AEUV). Dies könnte auch Agenturen wie FRONTEX oder EASO betreffen. Seit die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bindend ist, haben die darin fixierten Rechte nun denselben rechtlichen Wert wie die Verträge; sie müssen in jeder EU-Gesetzgebung und nationalen Umsetzung berücksichtigt werden, und sie binden die europäischen Institutionen und Agenturen. Art. 47 legt fest, dass jede Person, deren Grundrechte verletzt werden, das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf hat.

Ebenfalls von hoher Relevanz ist die Rechtsprechung des EGMR in Straßburg, der keine spezifischen Asylrechte zugrunde legt, aber eine lange Praxis in der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat und darin seit 1989 eine Reihe von bahnbrechenden Urteilen auch für das Asyl- und Flüchtlingsrecht gefällt hat. Dies reicht von Fragen der Ausweisung über Risiken von Misshandlung und Folter, Schutz vor Sklaverei, Zwangsarbeit und Knechtschaft bis hin zu Inhaftnahme, Zugang zu wirksamem Rechtsbehelf, Familienzusammenführung und Abschiebung. Bereits während der Revision des GEAS haben beide Gerichte wichtige Urteile gesprochen, die sich auf die Positionen aller beteiligten Organe und schließlich auf die Gesetzgebung niederschlugen.

Als zwei der wichtigsten seien hier nur Hirsi und andere gegen Italien (Application no. 27765/09, 23 February 2012) zitiert sowie M.S.S. gegen Belgien und Griechenland (Application no. 30696/09, 21 January 2011).

Im Fall Hirsi befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2012 Italien für Nicht-Beachtung der EMRK für schuldig, da dieses ein Schiff mit eritreischen und somalischen Staatsangehörigen nach Libyen zurückgedrängt hatte. Libyens Situation aber sei mit den Standards der Konvention nicht vereinbar. Somit hatte hier eine Verletzung des „non-refoulement“-Prinzips stattgefunden bzw. ein Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie gegen das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf (Art. 3 und Art. 13 EGMR). Außergewöhnlich war, dass der Gerichtshof die Konventionsrechte auch für extraterritorial gültig hielt, so dass das Konzept der Jurisdiktion sich also nicht allein auf das nationale Territorium erstreckt, sondern vielmehr auch auf das bilaterale Grenzabkommen zwischen Italien und Libyen. M.S.S. gegen Belgien und Griechenland spielte eine Rolle für die Ausgestaltung der Dublin-Verordnung: In diesem Fall befand der Straßburger Gerichtshof, dass die Asylsituation in Griechenland derart strukturell defizitär war, dass eine Rücküberstellung dorthin eine Verletzung der EMRK darstelle. Auch Belgien hatte nach Auffassung des Gerichts gegen diese verstoßen, indem es nicht geprüft hatte, ob der aufnehmende Mitgliedstaat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen auch in der Praxis nachkomme.

Die Gerichte dürften in der Auslegung der schwer interpretierbaren, durch zahlreiche übergreifende Verweise gekennzeichneten Gesetzestexte des GEAS künftig noch viel höheren Einfluss erlangen. Sicherlich lässt sich eine weitere Verrechtlichung europäischer Politik konstatieren, jedoch hat die Justiz mit der Geltung der Grundrechtecharta eine zusätzliche, parlamentarisch legitimierte Rechtsgrundlage gewonnen, auf die sich ihre Urteile stützen.

## 2.7 Verhandlungsverlauf

Im Verlauf der Verhandlungen über eine Neuaufgabe des GEAS waren die Beziehungen zwischen den beteiligten Institutionen nicht, wie sich vermuten ließe, durch eine allmähliche Vertrauens-

bildung gekennzeichnet. Im Gegenteil bestand zwischen ihnen ein erhebliches und noch steigendes Misstrauen. Meine Interviewpartner sprachen diesbezüglich von einem „schmerzhaften Prozess“. Dieses entsprach der ganz unterschiedlichen Perzeption des Politikfeldes „Asyl und Flüchtlinge“ zwischen Sicherheit und Schutzstandards. Hinzu kamen die ungünstigen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, aufgrund derer für etliche Mitgliedstaaten Sparzwänge auch im Asylbereich im Vordergrund standen. Für alle Verhandlungspartner war das Verfahren im Politikfeld neu und bedurfte zunächst einer Gewöhnung, eines Austarierens des jeweiligen Macht- und Handlungsspielraums. Die Wahrnehmung der Verfahren trug nicht in jedem Fall dazu bei, dieses Misstrauen abzubauen, ja, unterschied sich je nach Dossier und Handhabung der Verhandlungen durch die beteiligten Akteure, namentlich der Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r).

Mit steigender Komplexität und beachtlich zunehmendem Arbeitsaufwand in Folge der neuen Verfahren haben sich innerhalb der neuen institutionellen Rahmenbedingungen Mechanismen der Verkürzung und Informalisierung der Verfahren etabliert. Dass diese auf Kosten von Transparenz und auf Kosten der Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen gehen, erscheint evi-

dent. Zugleich sind diese Mechanismen im Sinne eines pragmatischen und effizienten Aushandelns auch kaum vermeidbar. Sie werden auch durch eine erheblich höhere Transparenz zumindest der formalen Verfahren des Europäischen Parlaments ausgeglichen. Das Effizienzstreben des EP im verkürzten Verfahren hat sich wohl auch auf die von ihm eingebrachten Inhalte niedergeschlagen oder, wie es ein Interviewpartner formulierte: „Womöglich hat es sich in manchen Dossiers zu schnell geschlagen gegeben.“

Die stärkere Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen behebt das damit angedeutete Legitimationsdefizit selbstverständlich nicht. Aber die NGOs wirken stark in die Öffentlichkeit und machen – wie etwa statewatch – selbst intransparente Verfahren im Rat noch zugänglich. Sie legitimieren sich durch ihre Aktion für die oft Schwächsten und Rechtlosesten. In diesem Sinne wirkt auch die Jurisprudenz: Eine weitreichende Verrechtlichung des Politikfeldes sowohl über die Rechtsauslegung in den Mitgliedstaaten als auch auf der Ebene der EU ist offenkundig nicht zu vermeiden. Auch die Justiz ihrerseits gewinnt dann an Legitimation, wenn es ihr gelingt, einen Rechtsschutz für solche Personen zu etablieren, die in Europa besonders vulnerabel sind, weil ihnen der Zugang zum Territorium, zu den Rechten und zum Rechtssystem erschwert ist.

### 3. Wie lässt sich das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem beurteilen?

Dem komplexen Verhandlungsprozess zwischen den Institutionen entsprechend liest sich das Ergebnis der Neuauflage des GEAS oft als Kompromissformel, gelegentlich schwer verständlich, ja, juristisch alles andere als eindeutig. Die Einschätzungen dieses Kompromisses gehen 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“ (European Commission Malmström Blog 12 June 2013). Auch ein Zusammenschluss von in Brüssel ansässigen NGOs bezeichnete die Verabschiedung als weiteren „Meilenstein“ im Prozess der Harmonisierung der Asylgesetzgebung in Europa (aedhFIDH 2013).

Aber diese Meinung wird keinesfalls einheitlich geteilt: „Trotz der seit langem andauernden Bemühungen der EU, die Asylpolitik der Mitgliedstaaten anzugleichen“, schreibt der NGO-Bericht ECRE u. a. (2013: 15), „ist es klar, dass das im Stockholm Programm festgelegte Ziel, (...) noch lange nicht erreicht worden ist.“ Schon im Verlauf der Verhandlungen hatte Steve Peers (2011, 2013) von der britischen NGO Statewatch Zweifel angemeldet und gefragt, ob das neue Paket nicht viel eher einem „lipstick on a pig“ gleichkäme, also bloß eine rein kosmetische Veränderung sei. Die Grünen im Europäischen Parlament berichteten auf einer Asylkonferenz, das neue System bringe trotz effektiveren Rechtschut-

zes für Flüchtlinge letztlich „kaum substanzielle Verbesserung“. Übrig geblieben sei, so die Grüne Ska Keller, lediglich „ein Flickenteppich von Reformchen“ (Keller 2013). ECRE u. a (2013) titeln, bezogen auf das gemeinsame Asylsystem, dieses sei schlicht „noch nicht da“.<sup>17</sup>

Kriterien für eine Bewertung des GEAS gibt uns der selbst gesteckte Rechtsrahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten: den Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), den selbstgesteckten Zielen einer „gemeinsamen Politik“, also einer Harmonisierung, Schutzgewährung, geteilter Verantwortung und Solidarität.

#### 3.1 Rechtsrahmen

Dem GEAS liegt die GFK von 1951 und das New Yorker Protokoll (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 1951, Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 1967) zugrunde. Diese liefern die einschlägige Definition der Flüchtlingseigenschaft, ihre Rechtsstellung und ihren Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und zu Verwaltungsmaßnahmen. Zudem fixieren sie das wichtige flüchtlingsrechtliche Prinzip des „non-refoulement“: das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung eines Flüchtlings über die Grenzen von Gebieten, „in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht

17 Dies ist eine der bislang besten mir zugänglichen Quellen zur (vergleichenden) Einschätzung der Neuauflage des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems; für eine Analyse der einzelnen Richtlinien siehe auch Informationsverbund Asyl & Migration 2013 und die Beiträge der Tagung der Europäischen Rechtsakademie in Trier „Annual Conference on EU Asylum Law 2013“, 28. und 29. Oktober 2013. Im Unterschied dazu soll hier keine detaillierte juristische Bewertung vorgenommen werden, sondern vielmehr eine grobe Evaluierung der wichtigsten Änderungen vor dem Hintergrund der oben analysierten politischen Konstellation.

sein würde“ (Art. 33 GFK). Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) wie auch Art. 18 der EU-Grundrechte-Charta verankern das Recht „in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Dabei hat ein Staat durchaus die Freiheit, Flüchtlingen die Aufnahme zu verweigern. Diese Freiheit wird allerdings eben durch das Verbot der Rückschiebung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat eingeschränkt, das eine zwingende Regel des Völkerrechts darstellt (Kälin/Künzli 2008: 567).

Auf die GFK nimmt auch das Primärrecht, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Bezug. Art. 67 AEUV fixiert die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik in Asyl, Einwanderung und Außengrenzenkontrolle „die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“ In Art. 78 heißt es, dass ...

*„... (d)ie Union (...) eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz (entwickelt, pb), mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll.“*

Bezug auf die GFK nehmen Art. 18 (Recht auf Asyl) und 19 (Schutz vor Kollektivausweisung, non-refoulement-Gebot) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01).

Die in der EMRK festgelegten Rechte, die mit Art. 6 (3) des Vertrags über die Europäische Union (EUV) auch zum Teil des Unionsrechts werden, können als wichtige Maßstäbe für die Überprüfung des nun festgelegten Sekundärrechts im Asylbereich gelten.<sup>18</sup>

Der Europäische Rat hatte bereits im Programm von Den Haag (2004) und erneut im Stockholm-Programm (2010) dazu aufgefordert, „bis spätestens 2012“ ein gemeinsames, einheitliches und effizientes Asylsystem zu errichten, das einen „gemeinsamen Raum des Schutzes“ und

eine geteilte „Verantwortung und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ zum Ziel habe (Europäischer Rat 2010/C 115/01). Dieses Prinzip der gegenseitigen Solidarität und gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten inklusive der finanziellen ist auch im AEUV, Art. 80 sowie Art. 67 fixiert.

### 3.2 Eine solidarischere Verteilung? Dublin-III und EURODAC

Die Solidarität wird also in den Verträgen und den Leitlinien des Europäischen Rates immer wieder als wichtiges Prinzip zwischen den Mitgliedstaaten benannt – auch dem müssten die Ziele der Harmonisierung und der Schutzstandards zugrunde liegen. Wenn in der aktuellen Debatte um die Tragödie von Lampedusa einmal mehr die Forderung erhoben wird, die Flüchtlinge unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union „gerechter“ und „solidarischer“ zu verteilen, so wird vielfach auf die Dublin-Verordnung verwiesen (u. a.: Angenendt/Engler/Schneider 2013).

Jedoch: Die ehemalige Dublin-, „Dublin-II“- (343/2003 EG des Rates) und nunmehr „Dublin-III“-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 604/2013), verwendet von 31 europäischen Staaten, ist schon der Absicht nach kein Verteilungssystem (Pelzer 2008). Die Verordnung hatte vielmehr die Kriterien festgelegt für die Frage, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylbegehrens zuständig ist – dies soll nur ein einziger Staat sein („one state only“) mit dem Ziel, Sekundärbewegungen und dem Phänomen der „refugees in orbit“ vorzubeugen; im Prinzip gilt die Regel, dass dies derjenige Staat ist, dessen Territorium ein Antragsteller zunächst betreten hat. Allen Personen, die internationalen Schutz benötigten, sollte damit unionsweit effektiver Zugang zum Asylverfahren gewährleistet werden (Erwägungsgrund 4 der Verordnung). Die Verordnung regelt das Überstellungsverfahren eines Antragstellers

18 Eine Einschränkung macht der oben zitierte Art. 78 (1) AEUV deutlich: Das hier fixierte Recht bezieht sich allein auf Drittstaatsangehörige, nicht aber auf EU-Bürger. Zum europäischen Recht in diesem Politikfeld siehe auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2013.

in einen anderen Staat, wenn dieser für das Verfahren zuständig ist, seinen Zeitrahmen, die Informationsweitergabe in der Verwaltungskooperation, Verfahrensgarantien und das so genannte Selbsteintrittsrecht bzw. die so genannte Souveränitätsklausel eines Staates, falls dieser nach den Dublin-Kriterien zwar nicht zuständig ist, sich aber dennoch für eine Antragsprüfung entscheidet.

Dieses Zuteilungsverfahren basiert zumindest implizit auf der Voraussetzung, dass in allen Mitgliedstaaten ähnliche Aufnahmebedingungen und ähnlich hohe Schutzstandards zugrunde liegen. Wie oben diskutiert, ist just das bislang nicht der Fall, was sich negativ auf den Rechtsschutz der Antragsteller auswirkte, wie eine Vielzahl von NGOs und die Kommission selbst bemängelten.<sup>19</sup> Gerade jene Länder, die mit einem hohen Antragsdruck konfrontiert waren, wurden durch Dublin-Überstellungen noch zusätzlich belastet und legten den Schwerpunkt eher auf die Bearbeitung möglichst vieler Anträge als auf die Qualität der Antragsprüfung (ECRE 2005: 5). Auch wurde kritisiert, dass von allen genehmigten Überstellungen empirisch nur eine kleine Fallzahl tatsächlich durchgeführt wurde und dass entgegen der Intention der Verordnung eine hohe Zahl Mehrfachanträge waren. Ermessensklauseln zu humanitären Gründen des Verbleibs in einem Aufnahmeland oder zur Familienzusammenführung wurden selten und nicht einheitlich angewandt (ECRE 2006, KOM 2007/299 endg.).

Der zentrale Kritikpunkt am Dublin-System lag in dem aus diesen Defiziten resultierenden Risiko eines Refoulements. Schutzsuchende Personen wurden in EU-Staaten mit schwachen Asylsystemen rücküberführt, Familien auseinandergerissen. Abgesehen von etlichen Verfahrensmängeln bestand eine Rechtslücke bei der Möglichkeit einer Ingewahrsamnahme von Asylsuchenden im Rahmen der Dublin-Verordnung<sup>20</sup>, die sogar länger als sechs Monate dauern und ganze Familien sowie unbegleitete Minderjährige betref-

fen konnte. Auch wurde deutlich, dass „Dublin“ zwar selbst eine Vielzahl an Missständen aufwies, dass aber gerade die Kombination unterschiedlicher Aufnahmebedingungen und unterschiedlicher Handhabung von Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten zu der oben erwähnten „Schutzlotterie“ führten. Das ist umso gravierender, als einige EU-Aufnahmestaaten strukturelle Mängel beim Zugang zum Asylverfahren aufweisen. Insbesondere Griechenland ist in den vergangenen Jahren zu Recht in die Kritik geraten, aber auch Ungarn und Italien weisen enorme Mängel in ihren Asylsystemen auf (zu Ungarn: UNHCR 2012); weitere Mitgliedstaaten scheinen zu folgen – so sind außerdem Verfahren gegen Malta, Polen und Bulgarien anhängig. Die Rechtsprechung hat erhebliche Bedeutung für die Neuauflage der Dublin-Verordnung erlangt (Hruschka 2012). Das oben zitierte Urteil des Straßburger Gerichtshofs etablierte sinngemäß das Prinzip, nach dem die Mitgliedstaaten und ihre Gerichte Asylsuchende dann nicht an einen nach Dublin-II zuständigen Mitgliedstaat überstellen, wenn sie befürchten müssen, dass er oder sie dort unmenschlich oder erniedrigend behandelt werden könnte. Es muss vorausgesetzt werden, dass in einem anderen Mitgliedstaat das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen „systemische Mängel“ aufweisen, die eine Gefahr der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen (Philipp 2012, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2013: 117). Mehrere Mitgliedstaaten, darunter seit Anfang 2011 auch Deutschland auf Geheiß des Bundesverfassungsgerichts, waren schon seit längerem dazu übergegangen, von Überstellungen nach Griechenland abzuweichen (vgl. Mink 2012).

Nach einer technischen und einer politischen Evaluierung (KOM 2007/299 endg. und KOM 2007/301 endg.) legte die Europäische Kommission einen Reformvorschlag für die Verordnung (KOM 2008/820 endg.) vor.<sup>21</sup>

19 Vgl. ECRE 2005, ECRE 2006, KOM 2007/299 final, forumréfugiés u. a. 2013; dazu: Dolk 2011.

20 Vgl. KOM 2007/299 endg.; Forum Réfugiés-Cosi/Hungarian Helsinki Committee/ECRE 2013.

21 Zum Verlauf siehe auch die Policy-Analyse von Bajalska 2013.

Die inter-institutionellen Verhandlungen verhakten sich just an der Frage der Überstellungen im Falle von Missständen: Als Kernstück der Neuauflage hatte die Kommission dafür eine Aussetzungsklausel vorgesehen. Wenn das Asylsystem eines Mitgliedstaates nicht funktioniere – wie im Falle Griechenlands – so die ursprüngliche Intention, könne dieser Mitgliedstaat zeitweise – zunächst für ein halbes Jahr – vom Dublin-System ausgesetzt werden. „Über einen langen Zeitraum wurde um die Einführung eines solchen Mechanismus gerungen. Viele Mitgliedstaaten befürchteten offenbar einen Dominoeffekt: Wenn ein Mitgliedstaat nach dem anderen an den Außengrenzen der EU wegen gravierender Mängel im Asylsystem aus der Anwendung des Dublin-Verfahrens herausgenommen worden wäre, dann hätte das Dublin-System an sich in Frage gestanden“ (Pelzer 2013: 30). Während das Europäische Parlament für einen solchen Mechanismus war, haperte es bei den Mitgliedstaaten am politischen Willen, einer solchen Logik zu folgen. Die Kommission musste einen „U-Turn“ einschlagen (Ripoll Servent/Trauner i.E.) und ihren ambitionierten Vorschlag zurückziehen. Da sich „mächtige“ Mitgliedstaaten gegen diesen Mechanismus aussprachen (Pro Asyl 2013a: 5, ECRE u.a. 2013: 48), setzte sich letztlich eine verwässerte Variante durch: der „Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung“ (Art. 33). Die Kommission kann in Zusammenarbeit mit dem Unterstützungsbüro EASO „Empfehlungen für diesen Mitgliedstaat aussprechen, (pb) und fordert ihn zur Ausarbeitung eines präventiven Aktionsplans auf.“ Dieser Aktionsplan und, für den Fall, dass dieser nicht greift, ein – dann durchaus obligatorischer – Krisenbewältigungsaktionsplan (Art. 33 (3)) unterliegen dann einem Monitoring durch die Kommission, begleitet durch Parlament und Rat.

Dublin-Regeln können nach dieser Neuauflage letztlich nur dann ausgesetzt werden, wenn „es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der

EU-Grundrechtecharta mit sich bringen“. In diesem Fall ist eine Überstellung in einen Mitgliedstaat nicht erlaubt. Was aber unter „systemischen Mängeln“ zu verstehen ist, lässt die Verordnung offen.

Verbessert werden sollten in Dublin-III die Rechtsstandards für die Flüchtlinge und die Effizienz des Systems. Auch für die Rechtsgarantien hatte die Kommission einen ambitionierten Katalog erstellt, der besonders bei Fragen der Inge-wahrsamnahme von Antragstellern, vom Rat verwässert wurde. Allerdings positionierte sich hier das Parlament als Gegengewicht zum Rat und konnte seine Positionen bei den Aufnahmebedingungen, detaillierteren Fristen und einer begrenzten Anzahl von Gründen für die Inge-wahrsamnahme erfolgreich durchsetzen (Peers 2013; Bajalska 2013). Die Neuauflage der Dublin-Verordnung erlaubt die Inhaftierung von Flüchtlingen, die in ein anderes EU-Land überstellt werden sollen, nach Art. 28(2) nur noch dann, wenn „eine erhebliche Fluchtgefahr besteht“ und „nur im Falle, dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.“ Damit wurde allerdings ein neuer Haftgrund eingeführt (Pro Asyl 2013a: 7). Im Unterschied zur Aufnahmerichtlinie (2.4) führt dieser Artikel auch eine Höchstdauer der Haft von drei Monaten ein, die allerdings im Falle eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung noch verlängert werden kann.

Die neuen, in der Tat verbesserten Rechtsgarantien in der Dublin-III-Verordnung legen u.a. fest: das Recht auf Information über das Dublin-Verfahren (Art. 4) – das bislang vielen Asylsuchenden vorenthalten war (Jesuite Refugee Service 2013) –, das Recht auf ein persönliches Gespräch (Art. 5), den Zugang zu wirksamem Rechtsbehelf (Art. 27 (1)) mit aufschiebender Wirkung gegen eine Überstellungsentscheidung. Weitere Verbesserungen der Schutzstandards betreffen Daten, Gesundheit, Zeitbegrenzungen für Überstellungen sowie den Schutz von (nicht nur unbegleiteten) Minderjährigen und den Schutz der Familie: Entsprechend der Qualifikationsrichtlinie wurde die Verordnung auf Personen mit subsidiärem Schutz (KOM 2008/820 endg.) ausgedehnt und die enge Definition von

Familienangehörigen, die einer möglichen Familienzusammenführung zugrunde liegt, ausgeweitet. Minderjährige Flüchtlinge sollen in demjenigen Land aufgenommen werden, in dem bereits Eltern, Geschwister oder Verwandte leben (Art. 8).

Die Effizienz des Überstellungssystems wird dadurch erhöht, dass der Gesetzgeber Fristen für Wiederaufnahmegesuche eingeführt und jene für die Beantwortung von Informationsgesuchen verkürzt hat. Beides ist im Sinne sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Antragsteller, weil es die Verfahrensdauer verkürzt. Allerdings erlaubt die Dublin-III-Verordnung eine Gesamtdauer von elf Monaten Verzögerung, bevor die Überprüfung eines Asylgesuchs überhaupt beginnt, was nicht im Sinne eines fairen und effizienten Verfahrens sei (ECRE u.a. 2013: 46).

Zu Recht konstatiert Pelzer (2013: 38), die Dublin-III-Verordnung böte weiterhin „keine Lösung an für die nach wie vor bestehenden desaströsen Situationen, in denen sich Asylsuchende in Ländern wie Italien, Ungarn oder Malta befinden.“ Eine erneute Evaluierung des Dublin-III-Systems durch die Kommission steht für 2014 an. Eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen (forumr fugi s u.a. 2013) hat Forderungen an die EU-Institutionen zur Anwendung von Dublin aufgestellt. Andere NGOs fordern in ihrem „Memorandum für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit“ (AWO u.a. 2013) ein komplett revidiertes Solidarsystem unter den Mitgliedstaaten, das dem Kriterium der Zuständigkeit für das Asylverfahren durch das Prinzip der freien Wahl des Mitgliedstaates durch die Asylsuchenden selbst ersetzen soll.

Zur Umsetzung des Dublin-Systems dient die EURODAC-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 603/2013), die ab dem 20. Juli 2015 gilt: Durch ein Fingerabdruck-System kann überprüft werden, ob ein Asylsuchender bereits in einem anderen Mitgliedstaat Zuflucht gesucht hat, das

dann nach der Dublin-Verordnung für die Bearbeitung des Gesuchs zuständig ist (Art. 1).

Es war der Anwendungsbereich dieser Datenbank, der im Verhandlungsprozess über das Gemeinsame Europäische Asylpaket zum entscheidenden Stein des Anstoßes wurde: Zwischen dem Rat und dem Parlament politisch höchst umstritten war insbesondere die Frage, wer auf die erhobenen Daten Zugriff nehmen dürfe. Der Rat hatte seinen Vorschlag, „aufbauend auf einer Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft aus dem Jahr 2007, bereits frühzeitig in die Verhandlungen über die von der Kommission vorgelegten Textvorschläge eingebracht und seitdem konsequent weiter verfolgt“ (Habbe 2013: 40), mit der Begründung, die Auswertung von Fingerabdrucken aus einer Datei von Asylbewerbern sei zur Strafverfolgung von hoher Bedeutung; jedoch sei es bislang nicht möglich, auf Fingerabdrücke von Asylsuchenden aus anderen Mitgliedstaaten zuzugreifen. „Glaubt man den Berichten von Brüssler Nichtregierungsorganisationen, nahm der Rat die übrigen Rechtsakte – mit Ausnahme der bereits 2011 verabschiedeten neuen Qualifikationsrichtlinie – gleichsam in Geiselschaft, um dem Europäischen Parlament und der Kommission die Zustimmung abzunötigen, dass EUROPOL und nationale Sicherheitsbehörden Zugriff auf den Bestand der Fingerabdruck-Datenbank erhalten sollten“ (Habbe 2013: 39; bestätigt durch die Interviews der Autorin mit verschiedenen MdEP und NGO-Vertretern).

Insbesondere die Grünen im Europäischen Parlament bezeichnen diese Verordnung als „Schandfleck des neuen Asylsystems“ (Keller 2013: 6) und verweigerten ihr im Europäischen Parlament daher die Zustimmung.<sup>22</sup> Ihr Hauptargument lautete, Asylsuchende dürften nicht „in eine Ecke mit Kriminellen“ gestellt werden: Dürften bis dato nur Asylbehörden Zugriff auf die Datenbank nehmen, so erlaubt die Verordnung nunmehr auch den Polizeibehörden der

22 Bei einer Enthaltung der Grünen/EFA und drei Enthaltungen der Grünen/NGL. Von der S&D-Fraktion stimmten 26 von 142 Abgeordnete bei vier Enthaltungen gegen die Verordnung; vgl. <http://www.votewatch.eu/en/establishment-of-eurodac-for-the-comparison-of-fingerprints-draft-legislative-resolution-vote-legisl.html>, zuletzt 10.10.2013. Insgesamt stimmten 502 Abgeordnete (73 Prozent) dafür, 126 Abgeordnete (18 Prozent) dagegen bei 56 Enthaltungen (8 Prozent).

Mitgliedstaaten und dem Europäischen Polizeiamt Europol „zum Zweck der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung“ die Fingerabdrücke abzurufen (Art. 1 (2) und Kapitel VI), dies gilt für Ausnahmefälle im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten oder „sonstigen schweren Straftaten“. Diese allgemeine Furcht vor einer Kriminalisierung und Stigmatisierung von Personen, die internationalen Schutz suchen, wird weit geteilt, insbesondere, weil die pauschale Erfassung aller Antragstellerinnen und Antragsteller und beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffener diese unter einen Generalverdacht stellt (Habbe 2013; Majcher 2013). Unklar ist, was letztlich mit diesen Daten passiert, sobald sie an die nationalen Behörden weitergeleitet wurden (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2013: 155ff.). Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Peter Hustinx, äußerte große Vorbehalte gegen eine solche schleichende Ausweitung (European Data Protection Supervisor 2012). Der besonderen Schutzbedürftigkeit Asylsuchender werde damit nicht genügend Rechnung getragen.

Bereits zu Beginn der Verhandlungen war deutlich geworden, dass der Rat auf einem Zugriff durch die Sicherheitsorgane beharren würde. So legte die Kommission im Jahr 2012 einen zweiten Vorschlag für die Verordnung vor, der schließlich nach Trialog-Verhandlungen beschlossen wurde. Demnach erhalten die Sicherheitsbehörden der Union und der Mitgliedstaaten unter eingeschränkten Bedingungen bei einem überwiegend öffentlichen Sicherheitsinteresse Zugriff „auf derzeit rund 2,3 Millionen Datensätze von Schutzsuchenden, anerkannten international Schutzberechtigten und Personen, die bei einem irregulären Grenzübertritt aufgegriffen wurden. Dazu benennen die Mitgliedstaaten Behörden, die für die Behandlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten zuständig sind“ (Art. 5). Zudem können der EU-RODAC-Verordnung zufolge selbst die Fingerabdrücke bereits anerkannter Flüchtlinge weiter gespeichert werden (Art. 18(2)), und zwar für Dublin-Verfahren für volle zehn, für Gefahrenabwehr und Strafverfolgung für bis zu drei Jahren. Deren Daten waren zuvor in der Datenbank

gesperrt worden. ECRE u. a. (2013: 46) kommentieren, es gebe keinen Nachweis dafür, dass diese Regelungen einen zusätzlichen Gewinn brächten. Im Übrigen dürfte dies die Möglichkeiten von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen zur Weiterwanderung innerhalb der EU einschränken (Habbe 2013: 43). Einer Gefährdung durch mögliche Verfolgungsakteure in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden soll dadurch vorgebeugt werden, dass die Verordnung die Weitergabe persönlicher, von den Mitgliedstaaten oder von Europol erhobener oder zwischen diesen ausgetauschter Daten an Drittstaaten (Art. 35) untersagt wird, falls die betreffende Person Gefahr läuft, „infolge dieser Weitergabe gefoltert, unmenschlich und erniedrigend behandelt oder bestraft“ zu werden (Art. 35 (2)). Allerdings wird nicht konkretisiert, welche Daten zwischen den Strafverfolgungsbehörden ausgetauscht werden dürfen.

Während die Umsetzung der Dublin-Verordnung in Deutschland über die (bislang nicht immer erfolgte) Zustellung des Bescheids über die Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates an den Asylsuchenden und die Reform für die Fristen für den Rechtsschutz (bisher: Ausschluss von Eilrechtsschutz, vgl. Pro Asyl 2013a: 7) hinaus kaum Anpassungsleistungen erfordert, birgt die EURODAC-Verordnung von allen Teilen des neuen europäischen Asylsystems wohl die größten Veränderungen (Keller 2013: 7). Es fragt sich, ob deutsche Behörden künftig Daten an EURODAC übermitteln und von dort abfragen können „ohne das Grundrecht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung zu verletzen“ (Habbe 2013: 43).

### 3.3 Schutzbedürftigkeit und Schutzgewährung? Die Qualifikationsrichtlinie

Für eine gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik ist die Frage grundlegend, wer als Flüchtling definiert wird und welche Rechte ihm oder ihr zustehen. Ziel der überarbeiteten, 2011 verabschiedeten Qualifikationsrichtlinie war es, die Gründe zur Gewährung internationalen Schutzes präziser

zu bestimmen und damit den Behörden der Mitgliedstaaten klarere Kriterien zur Anwendung der GFK an die Hand zu geben, die zuvor relativ vage als Mindeststandards formuliert worden waren.<sup>23</sup> Sie soll außerdem den Zugang zu den Rechten und Integrationsmaßnahmen für die Personen verbessern, die internationalen Schutz genießen. Diese Richtlinie ist in den Mitgliedstaaten bis Dezember 2013 umzusetzen, gilt allerdings nicht für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark, wo weiterhin die Version der Richtlinie von 2004 in Kraft bleibt.

Als eine Errungenschaft dieser trotz zahlreicher Detailänderungen nicht sehr tiefgreifend bearbeiteten Neuauflage gilt die weitgehende Annäherung der Rechte jener Personen, die „subsidiären Schutz“ genießen, an die Rechte von Konventionsflüchtlingen.

Als „Flüchtling“ gilt demnach ein Drittstaatsangehöriger, „der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder ein Staatenloser, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will und auf den Art. 12 (Ausschluss) keine Anwendung findet.“ UNHCR hat kritisiert, dass sich diese Definition nur auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose bezieht und somit nicht komplett den Anforderungen der GFK entspricht (UNHCR 2004). Die Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe wird in der Neufassung der Richtlinie präzisiert: Darin berücksichtigt werden müssen geschlechtsbezogene Aspekte, einschließlich der geschlechtlichen Identität.

Eine Person hat dann Anspruch auf subsidiären Schutz, wenn sie zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, aber Gründe geltend machen kann, dass er oder sie bei Rückkehr in das Herkunftsland (bzw. bei Staatenlosen in das Land des vorherigen Aufenthalts) ernsthaften Schaden (Todesstrafe, Folter, ernsthafter Schaden durch Gewalt) erleiden würde; der subsidiäre Schutz gilt auf Dauer. Diese Gleichstellung gilt etwa für die Ausstellung von Reisedokumenten, aber auch beim Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Sozialhilfeleistungen, medizinischer Versorgung und Wohnraum (Art. 23-34). Auch weitet die Richtlinie den Begriff der Familie aus.

Wenn es im Herkunftsstaat schutzbereite Akteure gibt, die eine Verfolgung oder den Eintritt eines ernsthaften Schadens abwenden können, sind die Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt. Die Neuauflage der Richtlinie konkretisiert die Anforderungen, die an die Schutzakteure (Art. 7) und an die interne Schutzalternative (Art. 8) gestellt werden. Nur der Staat, Parteien oder solche Organisationen einschließlich internationaler Organisationen gelten als Schutzakteure, die den Staat oder einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen. Die Akteure müssen willens und in der Lage sein, Schutz zu gewähren, und der Schutz muss wirksam sein (Art. 7(1) und 7(2)). Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft kann dann verweigert werden, wenn in einem Teil des Herkunftslandes interner Schutz besteht. „In der alten Richtlinie war hierfür erforderlich, dass am Ort des internen Schutzes keine begründete Furcht vor Verfolgung besteht und von dem Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich dort aufhält. Von dieser Möglichkeit hatte das deutsche Recht Gebrauch gemacht“ (Münch 2013: 8). Nach der nun verabschiedeten Fassung gilt ein Landesteil auch dann nicht als interner Schutz, wenn er nicht sicher und nicht legal erreicht werden kann. Die Richtlinie fordert die

<sup>23</sup> Bemängelt wurde etwa die unterschiedliche Interpretation einer innerstaatlichen Fluchtalternative, der Schutzakteure im Herkunftsland, aber auch unterschiedliche Rechte von Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz genießen, vgl. ausführlich: Europäische Kommission in ihrem Green Paper KOM 2007/301 endg. und in ihrem Impact Assessment von 2009 (KOM 2009/551 endg./2) sowie dazu ausführlich: ECRE 2010.

Aufnahmestaaten ausdrücklich dazu auf, genaue und aktuelle Informationen über diese Fluchtalternativen heranzuziehen.

Die Beendigung des Flüchtlingsstatus wurde ergänzt durch die Ausnahme, dass ein Flüchtling, der sich auf „zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann“, den Schutz durch sein Herkunftsland ablehnen kann. Auch werden geschlechtsspezifische Verfolgung und die Gender-Identität als Verfolgungsgründe anerkannt. „Ein solcher Fall kann beispielsweise gegeben sein, wenn ein Folteropfer trotz Regimewechsels und weggefallener Verfolgungsgefahr nicht in das Land zurückkehren kann, in dem es die Folterungen erlitten hat“ (Münch 2013: 10).

Dennoch blieb die Richtlinie hinter den Forderungen einiger NGOs und des UNHCR zurück (ECRE 2010, ECRE u.a. 2013: 28, Münch 2013: 12): Keine Einigung erzielten die Gesetzgeber etwa bei der Auslegung, wann eine Person tatsächlich im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes individuell „ernsthafte Bedrohung“ ausgesetzt ist und somit subsidiären Schutz genießen kann (Art. 15c)); auch der Ausschluss von der Gewährung subsidiären Schutzes (Art. 17) wurde nicht verändert und die Bestimmung, wer zu einer „sozialen Gruppe“ im Sinne der GFK gehört, nicht wesentlich konkretisiert. Schließlich blieb der Verweis auf die Möglichkeit einer Schutzgewährung im Herkunftsland durch nichtstaatliche Akteure bestehen – einer solchen Regelung mag allerdings Potenzial für eine Schutzlücke innewohnen, wenn nichtstaatliche Akteure, auch internationale Organisationen, nicht in der Lage sind, ähnlich staatlichen tatsächlich Schutz zu gewähren. Letztlich wird bezweifelt, ob die Annäherung der subsidiär Geschützten an die Rechtsstellung der Flüchtlinge ausreicht, „für ein Leben in Freiheit und Würde. Die Zahl derer wächst, die zwar bereits in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz erhalten haben, aber dort ohne Hilfe auf der Straße leben müssen“ (Münch 2013: 12).

Der Deutsche Bundestag hat die Richtlinie wenigstens teilweise bereits im Asylverfahrensgesetz umgesetzt (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95 EU vom 28. August 2013); verschiedene Stellungnahmen kritisieren jedoch die Un-

terscheidung von subsidiärem europäischen und nationalem Schutz und die mangelnde Umsetzung von Vorgaben zur Erwerbstätigkeit im Hinblick auch auf die subsidiär Schutzberechtigten (Art. 26 der Richtlinie), den Familiennachzug (Art. 23), und den Zugang zu Integrationsmaßnahmen (Art. 34; vgl. Pro Asyl 2013a).

Bereits 2003 (2003/109/EG) hatte die EU mit der Richtlinie für langfristig aufenthaltsberechtigte, legal aufhältige Einwanderinnen und Einwanderer nach fünf Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in einem Mitgliedstaat einen einheitlichen Rechtsstatus festgelegt, der diesen die volle Bewegungsfreiheit in der EU erlaubte – vorausgesetzt, dass sie regelmäßig über eigene Finanzmittel und eine Krankenversicherung verfügen. Die Neuauflage von 2011 dehnt diesen Status nun auch auf Flüchtlinge und Personen aus, die subsidiären Schutz genießen. Allerdings konnten sich auch hier die Mitgliedstaaten nicht darauf einigen, die Dauer des Asylverfahrens komplett auf die fünf Jahre anzurechnen. Kleinlich einigten sich Parlament und Rat auf die Anerkennung des gesamten Asylverfahrens, sobald dieses 18 Monate Dauer überschreitet und nur die Hälfte, falls es unter 18 Monate liegt (ECRE u. a. 2013: 28).

### 3.4 Menschenwürdige Aufnahme? Die Aufnahmerichtlinie

Die Erstauflage der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG des Rates), die regelt, wie Asylsuchende unterzubringen und zu versorgen sind, hatte nur sehr begrenzte Bedingungen festgelegt. Die Kommission hatte festgestellt, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten allzu großen Ermessensspielraum gewährte und auch hier höhere und einheitlichere Schutzstandards gefordert (KOM/2008/815 endg.):

Beispielsweise gewährten etliche Mitgliedstaaten Asylsuchenden Ressourcen unterhalb des Existenzminimums. Oftmals waren Asylsuchende und Flüchtlinge erheblich schlechter gestellt als die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Landes, ja, sie waren unter menschenunwürdigen Bedingungen untergebracht – auf die Situation in Griechenland wurde bereits verwiesen.

Sehr unterschiedlich stellte sich bisher auch der Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt in den einzelnen Mitgliedstaaten dar, der zwischen sechs Monaten und einem Jahr schwankte. In manchen Mitgliedstaaten wie den Niederlanden bestanden solch enge temporäre und sektorale Arbeitsbedingungen, dass Arbeitgeber kaum Anreize hatten, Asylsuchende einzustellen (vgl. ECRE u.a. 2013: 29 und 88f.).

Ferner wich die Praxis der Ingewahrsamnahme zwischen den Mitgliedstaaten weit voneinander ab. Bedeutet bereits grundsätzlich die Freiheitseinschränkung für Personen, die Schutz suchen, eine offenkundige Härte, zumal diese Personen obendrein oftmals ohne juristischen Beistand verbleiben und im Ungewissen über ihr Verfahren gelassen werden, so stand insbesondere die Möglichkeit zur Verhaftung von Minderjährigen und anderen besonders vulnerablen Personen wie Folteropfern, die in etlichen Mitgliedstaaten gängige Praxis ist, im Mittelpunkt der Kritik. Sowohl der UNHCR unter Berufung auf die „Detention Guidelines“ (2012) als auch der EGMR unter Berufung auf Art. 5 der EMRK erinnerten die Staaten wiederholt daran, dass es sich bei den Schutzbedürftigen nicht um gewöhnliche Kriminelle handle (dazu: ECRE u.a. 2013: 78). Hinzu kommt noch die oft menschenunwürdige Unterbringung in den Haftanstalten einiger EU-Mitgliedstaaten.

Schließlich hatten die meisten Mitgliedstaaten keinerlei Clearingstelle oder Behandlungsmöglichkeiten, um besonders verletzte Personen wie Folteropfer und Traumatisierte ausfindig zu machen und entsprechend zu behandeln.

Die zweite Auflage der Richtlinie (2013/33/EU), die auch erst im zweiten Anlauf durchging, nachdem die Kommission ihren ersten Vorschlag zurückgezogen hatte, hat diese Mängel allerdings nur teilweise behoben (ECRE u.a. 2013: 29f.): Die Gewährung von materiellen Leistungen an Asylsuchende ist in Art. 17(2) recht vage formuliert. Der Artikel bestimmt lediglich, dass die Mitgliedstaaten den Antragstellerinnen und -stellern einen „angemessenen Lebensstandard“ garantieren müssen, der ihren Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit“ gewährleistet. Art. 17(5) erlaubt den Mit-

gliedstaaten gleichwohl einen Spielraum, diese schlechter als die eigenen Bürgerinnen und Bürger zu stellen.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde gemäß Art. 15 gegenüber der ursprünglichen Richtlinie von 2003 auf eine Wartezeit von neun statt zwölf (ursprünglicher Kommissionsentwurf: sechs) Monaten verkürzt, „sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann“ (Art. 15(1)). Asylantragstellerinnen und -antragsteller dürfen jedoch nachrangig gegenüber Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern bzw. Bürgerinnen und Bürgern von Vertragsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums behandelt werden (Art. 15(2)), wobei die Mitgliedstaaten weiterhin Spielraum haben. Erneut zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten sich ihre eigenen Handlungsoptionen bewahren wollen, fürchteten sie doch, mit dem Arbeitsmarktzugang einen zusätzlichen Anreiz für weitere Einwanderung zu schaffen.

Art. 21 und 22 der neu aufgelegten Richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten darauf, die besondere Situation von Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen zu berücksichtigen „wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung und sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien“ (Art. 21); wie genau diese Beurteilung erfolgt, ist in der Richtlinie nicht geregelt (Hager 2013: 20), wohl aber, dass solchen Bedürfnissen auch dann Rechnung zu tragen ist, wenn sie erst im Verlauf des Asylverfahrens auftreten.

Höchst umstritten war im Verhandlungsprozess vor allem die Möglichkeit der Inhaftnahme, einschließlich der Inhaftierung von Minderjährigen (Art. 8) und der Haftbedingungen (Art. 10). Diese waren bisher in den europäischen Asylrechtsregelungen nicht eingeschlossen, sondern Sache der Mitgliedstaaten.

*„Zwar ist begrüßenswert, dass die Haft als Ausnahmeregelung nunmehr explizit geregelt ist, was regelmäßig und/oder willkürlich verhängte Haft hoffentlich unterbinden wird. Problematisch sind jedoch (...) die sehr weit formulierten Haftgründe, die keinesfalls entgegen der ursprünglichen Intention, Haft zu begrenzen, zu einer Ausweitung der Inhaftierungspraxis führen sollten“ (Hager 2013: 15).*

In der Richtlinie sind sechs Haftgründe fixiert, die eine Inhaftierung von Asylsuchenden nötigenfalls und unter klar definierten Bedingungen rechtfertigen sollen, sofern andere, weniger einschneidende Maßnahmen sich nicht wirksam anwenden lassen (Art. 8(2)): (1) zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit, (2) zur Beweissicherung, v.a. bei Fluchtgefahr, (3) zur Entscheidung über das Recht auf Einreise, (4) zur Rückführung gemäß Rückführungsrichtlinie, (5) aus Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung und (6) zur Feststellung im Rahmen des Dublin-Verfahrens.

Diese Regelungen sind recht weitreichend und drängen die Praxis der Inhaftnahme vieler Mitgliedstaaten entgegen den ursprünglichen Intentionen der Kommission nicht zurück (Pro Asyl 2013a: 2). Zwar ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Alternativen zur Inhaftnahme aufweisen müssen (Meldeauflagen, Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit, die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten), aber die Liste der möglichen Gründe lässt auch hier viel Spielraum für die Mitgliedstaaten. Dies gilt insbesondere für die Feststellung der Identität oder Nationalität: Hinlänglich bekannt ist, dass viele Asylsuchende ohne Dokumente in die Aufnahmeländer gelangen. Dies kann viele Gründe haben: Es mag nicht möglich oder zu gefährlich sein, einen Pass zu beantragen, die Fluchthelferinnen oder Fluchthelfer behalten die Dokumente ein, die Flüchtlinge selbst zerstören ihre Dokumente (ECRE u.a. 2013:31). Die Frage, unter welchen Bedingungen denn „Beweise zu sichern“ sind, „auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die ohne Haft unter Umständen nicht zu erhalten wären, insbesondere wenn Fluchtgefahr des Antragstellers besteht“ (Art. 8 (3)b)), lässt viel Interpretationsspielraum offen. Auch die Möglichkeit

der Inhaftnahme, um über „das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden“ (Art. 8 (3) c)) steht quer zur GFK (vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2013: 158, ECRE u.a. 2013: 32).

*„Punktuell beinhalten EU-Richtlinien im Strafrecht verwendete Methoden, indem die in der Rechtsprechung geltenden Strafen angewendet werden, ohne die nötigen Schutzmechanismen zur Verfügung zu stellen. Obwohl sie formell als im Gewahrsam der Verwaltung befindliche Personen bezeichnet werden, können Menschen, denen ihre Freiheit aus Gründen ihres mangelnden Aufenthaltsstatus vorenthalten wird, in der Realität Strafmaßnahmen ausgesetzt sein, die in mancher Hinsicht sogar die Maßnahmen gegen verurteilte Straftäter übertreffen“ (Majcher 2013: 17).*

Während speziell für das deutsche Recht wenig Auswirkungen von den Haftgründen auszugehen scheinen (Keßler zit. bei Keller 2013), hat sich in der Bundesrepublik in Bezug auf die sozialrechtliche Gleichstellung bereits Entscheidendes verändert. Obwohl sich Deutschland noch während der Verhandlungen gegen die Absicht der Kommission gewandt hatte, Asylsuchende sozialrechtlich mit den eigenen Staatsangehörigen gleichzustellen, befand das Bundesverfassungsgericht im Mai 2012, „dass die Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar“ seien (Bundesverfassungsgericht 2012; dazu auch: Pro Asyl 2013). Dieses Grundrecht auf ein soziales Existenzminimum, wie es das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz ableitet, geht also weiter als die relativ vage Formulierung der Richtlinie (Art. 17( 2)) und wird zurecht als ein „Meilenstein“ in der Rechtsprechung bezeichnet (u.a.: ECRE u.a. 2013: 86). Dies verweist auch auf die bedeutende Rolle der nationalen Gerichte im neueren Asylrecht.

An der in Deutschland häufig kritisierten, in vielen Bundesländern allerdings zumindest gelockerten (Wendel 2013) Residenzpflicht für

Asylbewerber ändert sich, wenigstens durch die Richtlinie, zunächst nichts, da diese weiterhin erlaubt, den Asylsuchenden ein bestimmtes Aufenthaltsgebiet zuzuweisen: „Diese Regelung segnet die deutsche Residenzpflicht, die EU-weit einmalig ist, ab. Allerdings sieht die Richtlinie nicht vor, dass bei Verstoß gegen eine solche Residenzpflicht eine Sanktion zulässig ist. Nach deutschem Recht droht ein Bußgeld – und im Wiederholungsfalle sogar eine Strafverurteilung. Wie schon bisher ist es äußerst zweifelhaft, ob dies mit der Richtlinie vereinbar ist“ (Pro Asyl 2013a: 3).

Die Frage eines Clearings, evtl. die Errichtung einer Clearingstelle für besonders schutzbedürftige Personen wird in Deutschland noch umzusetzen sein. Für die Umsetzung der Richtlinie gilt eine Frist bis Juni 2015. Relativ positiv sehen ECRE u. a. (2013: 81f.) bereits bisher den Umgang Deutschlands mit Inhaftierungen, allerdings mit der Ausnahme, dass Minderjährige auch im Flughafenverfahren bzw. an der Grenze in Haft genommen werden.

### 3.5 Bessere verfahrensrechtliche Garantien? Die Asylverfahrensrichtlinie

Die aus dem Jahr 2005 datierende, ursprüngliche Fassung der Asylverfahrensrichtlinie (2005/85 EG des Rates) hatte festgelegt, welche Behörden für die Asylverfahren zuständig seien, wie der Zugang zum Verfahren gestaltet werden sollte, welchen Anforderungen die Prüfung von Asylanträgen Genüge leisten musste. Sie regelt die Rechte der Asylsuchenden im Verfahren, etwa auf sprachliche Verständigung oder einen Rechtsbeistand, in der Anhörung sowie deren Ablauf. Diese Regelungen, die den Mitgliedstaaten recht großen Spielraum für eigene Auslegung ließen, waren bereits unterschiedlich transponiert, in der Praxis aber auch ganz verschieden implementiert worden (vgl. KOM 2009/554 endg.). So gab es ganze 15 Ausnahmetatbestände, die Asylsuchende vom Schutzstatus ausschließen konnten und die von

den Mitgliedstaaten entsprechend unterschiedlich angewandt wurden – mit dem Resultat erheblicher Schutzlücken. Wenn es dem europäischen Asylsystem aber darum geht, dass ähnliche Fälle in allen EU-Mitgliedstaaten auch ähnlich behandelt werden und dieselben Chancen erhalten, so ist das Instrument „Asylverfahren“ zur Herstellung einer solchen Harmonisierung selbstverständlich ein Schlüsselement.

Im Vorfeld der Neuauflage durch die Kommission hatte das Europäische Parlament eine Vielzahl an Änderungsvorschlägen eingereicht. Außerdem hatte es vor dem EuGH zum Teil mit Erfolg Nichtigkeitsklage eingereicht, denn es war entgegen dem EG-Vertrag nicht am Verfahren beteiligt worden, woraufhin der EuGH die Notwendigkeit einer gemeinsamen Minimalliste „sicherer Herkunftsstaaten“ und die gemeinsame Liste „sicherer Drittstaaten“ für nichtig erklärte (EuGH C-133/06) – ein Beispiel dafür, wie das Parlament „seine Muskeln spielen lässt“, sobald seine Zuständigkeit betroffen ist (vgl. 2.2): Weder sein Beschluss zum Inhalt der Richtlinie noch seine Änderungsanträge seien beachtet worden, obwohl inzwischen das Mitentscheidungsverfahren gelte: Dass der Rat einen Beschluss darüber, welche Herkunftsstaaten als „sicher“ einzuschätzen seien, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments, aber ohne dessen Mitentscheidung treffen dürfe, verletze die Rechte des Parlaments (dazu: Hoffmann 2007: 13).

Die Neuauflage, wie sie die Kommission vorstellte (2009/554 und erneut 2011/319 endg.), hatte zum Ziel gehabt, die Anwendung der Asylverfahren zu erleichtern und zu vereinfachen, den Zugang zum Asylverfahren zu ebnen, die Verfahrensgarantien anzuheben und die Missbrauchsmöglichkeiten zu reduzieren, Verfahrensbegriffe zu vereinheitlichen und den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf zu verbessern. Die Verhandlungen über diese Richtlinie gerieten jedoch ins Stocken, weil die Mitgliedstaaten<sup>24</sup> den ersten Vorschlag der Kommission für zu weit-

24 Zur deutschen Position siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel, Josef PhilipWinkler, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 17/1852.

gehend erachteten. Sie schätzten die Kosten für zu hoch ein und beklagten mangelnde Möglichkeiten, einen etwaigen Missbrauch von Asylverfahren zu verhindern.

Tatsächlich ist es letztlich in der Neufassung gelungen, die Verfahrensrechte im Prinzip zu verbessern. Dies gilt für 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. Auch hier wird die bedeutende Rolle der Gerichte bei der Neuauflage der Richtlinie wieder deutlich. Viele der verbesserten Standards stellen allerdings nur einfach ein Mindestmaß dar, das durch die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH begründet wurde und verfestigen daher bereits bestehende Verpflichtungen der EU Mitgliedstaaten (ECRE u. a. 2013: 37).

Der Zugang zum Asylverfahren wurde im Prinzip dadurch erleichtert, dass ein Zeitlimit von drei bzw. sechs Tagen für die Registrierung gesetzt wurde (Art. 6 (1)). Dieses kann jedoch von den Mitgliedstaaten unter Hinweis auf eine hohe Zahl an Asylsuchenden umgangen werden. Zu hinterfragen ist auch die Formulierung desselben Artikels, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz, der nicht formell gestellt wird, als „stillschweigend zurückgenommen“ (Art. 28) gelten kann. In einigen Mitgliedstaaten ist es faktisch ausgesprochen schwierig, ein Asylgesuch überhaupt einzureichen. Daher birgt Art. 6 (2) eine Verbesserung, wenn er verlangt, der Antragsteller müsse auch „tatsächlich die Möglichkeit“ haben, den Schutzantrag zu stellen. Kritisiert wird auch die schwammig formulierte Informationspflicht der Mitgliedstaaten für Drittstaatsangehörige zum Zugang für Asyl nach Art. 8 (ECRE u. a. 2013: 38).

Das Recht auf eine persönliche Anhörung findet sich nun fixiert (Art. 14); allerdings steht es den Mitgliedstaaten bei einem hohen Aufkommen an Asylbegehren frei, auch Personal von anderen als der spezialisierten Behörden für eine Anhörung abzustellen. Neu ist ein Passus, nach dem die Mitgliedstaaten gewährleisten, „dass die anhörende Person befähigt ist, die persönlichen

und allgemeinen Umstände des Antrags einschließlich der kulturellen Herkunft, der Geschlechtszugehörigkeit, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität oder der Schutzbedürftigkeit des Antragstellers zu berücksichtigen“ (Art. 15(3a)), dass, „soweit möglich“, „die Anhörung des Antragstellers von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt wird, wenn der Antragsteller darum ersucht“ (Art. 15(3b)), und „dass Anhörungen von Minderjährigen kindgerecht durchgeführt werden“ (Art. 15(3e)). Überhaupt fixiert auch diese Richtlinie besondere Garantien für unbegleitete Minderjährige (Art. 25). Verbessert wurde die Notwendigkeit einer „ausführlichen und objektiven Niederschrift“ (Art. 17). Positiv hervorgehoben wird (ECRE u. a. 2013: 38), dass die Asylsuchenden Gelegenheit erhalten müssen, „sich mündlich und/oder schriftlich zu Übersetzungsfehlern oder missverständlichen Formulierungen in der Niederschrift oder dem Wortprotokoll zu äußern und/oder diese zu klären“ (Art. 17 (3)).

Nicht durchsetzen konnte sich die Kommission mit ihren Vorschlägen, medizinische Berichte in die Entscheidungsverfahren einzubeziehen – lediglich sollen medizinische Untersuchungen dann durchgeführt werden, wenn „Anzeichen auf eine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung oder einen in der Vergangenheit erlittenen ernsthaften Schaden“ bestehen (Art. 18). Ferner wird kritisiert, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht zwingt, die Anhörung zur Feststellung der Schutzbedürftigkeit zwingend in derjenigen Sprache zu führen, die er oder sie versteht (sondern nur in einer Sprache, von der angenommen werden kann, dass er oder sie sie versteht) und dass bei Grenz- und Flughafenverfahren diese Verfahrensgarantien aufgeweicht werden können (vgl. Vilmar 2012). Zwar sind in Art. 19-21 – ausgesprochen kompliziert formuliert – Rechte auf einen kostenlosen Rechtsbeistand im Erstverfahren festgelegt, aber die Mitgliedstaaten sind demnach nicht verpflichtet, diesen bereits im Erstverfahren zur Verfügung zu stellen. Im Falle, dass „der Rechtsbehelf des Antragstellers nach Einschätzung des Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde keine

konkrete Aussicht auf Erfolg hat“ (Art. 20 (3)), können die Mitgliedstaaten von einem solchen absehen.

Der Zugang zu einem effektiven Rechtsbehelf gilt als bedeutender Schutz vor einem Refoulement. Dieser ist nicht zuletzt durch die entscheidende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in dem oben zitierten Urteil *Hirsi Jamaa vs. Italien* unter Berufung auf Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf eine innerstaatliche gerichtliche Beschwerde) erwirkt worden. Er wird in Art. 46 fixiert und bezieht sich nun auch auf einen möglichen Einspruch gegen ein Dublin-Verfahren. Im Prinzip legt Artikel 46 (5) eine aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs fest. Allerdings besteht die Einschränkung, dass das Gericht befugt ist, „entweder auf Antrag des Antragstellers oder von Amts wegen darüber zu entscheiden, ob der Antragsteller im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats verbleiben darf.“ Diese Einschränkung läuft einer vollen Beachtung des non-refoulement-Prinzips entgegen: Der EGMR hat in mehreren Urteilen darauf verwiesen, dass die aufschiebende Wirkung automatisch erfolgen soll (ECRE u.a. 2013: 41, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2013: 111ff.).

Höchst umstritten blieben in den Verhandlungen die so genannten beschleunigten Verfahren. Die Asylverfahrensrichtlinie von 2005 hatte die Möglichkeit zu beschleunigten Asylverfahren oder Grenzverfahren dann eröffnet, wenn etwa ein Asylantrag für unbegründet erachtet wurde, weil der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat eingereist war. Dann gelten verkürzte Fristen, um eine Beschwerde einzureichen und geringere Verfahrensgarantien. Obschon der EGMR feststellte, dass jeder Asylantrag unabhängig und sorgfältig geprüft werden müsse (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2013: 114f.) und es eines der erklärten Anliegen der Europäischen Kommission war, Ausnahmetatbestände zu reduzieren, sind in Art. 31(8) und 32 der erneuerten Asylverfahrensrichtlinie noch zehn Gründe verblieben, die zu beschleunigten Verfahren führen dürfen (Vor-

bringen nicht-asylrelevanter Gründe, sicherer Herkunftsstaat, falsche Angaben oder Dokumente, Beseitigung von Identitätsdokumenten, unstimmmige Angaben, Stellung eines Folgeantrags, Zweckantrag zur Verhinderung von Abschiebung, unrechtmäßige Einreise, Weigerung der Abgabe von Fingerabdrücken, Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung). Sie sind zum Teil auslegungsbedürftig wie etwa der Passus, nach dem ein solches Verfahren stattfinden darf, wenn „der Antragsteller die Behörden durch falsche Angaben oder Dokumente oder durch Verschweigen wichtiger Informationen oder durch Zurückhalten von Dokumenten über seine Identität und/oder Staatsangehörigkeit“ getäuscht hat (Art. 31(8)c); vgl. auch ECRE u.a. 2013: 41). Außerdem kommentiert Pro Asyl (2013a: 8), dass diese „uferlosen Möglichkeiten, derartige Sonderverfahren vorzusehen“, zu „unmenschlicher Inhaftierungspraxis“ führen und „folgenschwere Fehlentscheidungen produzieren“ könnten.

Falls „eine erhebliche Anzahl“ von Personen an der Grenze oder in Transitzone ankommen, ist es ferner möglich, Sonderverfahren in diesen Bereichen über die üblichen vier Wochen auszuweiten (Art. 43) – eine Regelung, die Pro Asyl (2013a: 9) als inakzeptabel geißelt, da diese die Inhaftierungspraxis an den Außengrenzen nicht beende. Auch legt Absatz 4 es in das Ermessen der Mitgliedstaaten, „angemessene Fristen und sonstige Vorschriften“ festzulegen, die erforderlich sind, damit der Antragsteller sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Absatz 1 wahrnehmen kann. Die Fristen dürfen die Wahrnehmung dieses Rechts weder unmöglich machen noch übermäßig erschweren.

Offenbar gelang es der deutschen Delegation im Verhandlungsprozess, die Regelungen zu „sicheren Drittstaaten“ in Art. 38 und 39 unter Verweis auf verfassungsrechtliche Belange (Art. 16a (2) des deutschen Grundgesetzes) beizubehalten (Vilmar 2013: 21, bestätigt durch mehrere Interviews). Diese Regelung – ohnehin ein deutsches Exportprodukt im europäischen Recht, aber in der deutschen Praxis kaum noch relevant – legt fest, dass eine Einreise über einen sicheren Drittstaat oder aus einem sicheren Herkunftsstaat

nicht zu einem Asylgesuch in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union berechtigt. In diesem Punkt weicht die Praxis in den Einzelstaaten stark ab; eine stärkere Harmonisierung soll das europäische Unterstützungsbüro EASO gewährleisten. Anders als zuvor wird es aber keine Notwendigkeit zu einer gemeinsamen europäischen Liste sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten mehr geben – auf eine solche hatten sich die Mitgliedstaaten ohnehin politisch nie einigen können (Pro Asyl 2013a: 7).

*„Anders als die sogenannte Aufnahmerichtlinie führte die Asylverfahrensrichtlinie in den politischen Diskursen über das GEAS insbesondere während der letzten Verhandlungsrunden ein Schattendasein. In den Stellungnahmen der Nichtregierungsorganisationen wurde selten oder nur in einem sehr frühen Entwurfsstadium auf sie Bezug genommen, nicht zuletzt weil sie eine der sperrigsten asylrechtlichen EU-Richtlinien, an vielen Stellen unnötig kompliziert und mithin schwer lesbar ist. (...) Der Entwurf wurde primär im sogenannten informellen Trilogverfahren zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission verhandelt. Dadurch waren Informationen über den aktuellen Verfahrensstand kaum zu erlangen und die ständig wechselnden Neufassungen der Asylverfahrensrichtlinie selten auffindbar.“*

Sicherlich wird es diese Richtlinie sein, die, da selbst für Juristen ausgesprochen schwer verständlich, der Auslegung durch die Gerichte bedarf.

### 3.6 Wer soll es tun? FRONTEX und EASO

Zur Umsetzung des Asylsystems verfügt die EU über zwei durch Verordnungen errichtete Institutionen (Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, ergänzt durch Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 sowie Verordnung Nr. 439/2010): Die Grenzschutzagentur FRONTEX kann auf Antrag der Mitgliedstaaten aktiv werden und gemeinsame Operationen von Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten koor-

dinieren. Das Europäische Asylunterstützungsbüro (EASO), mit Verordnung 2010 errichtet, seit 2011 mit Sitz in Valetta/Malta, hat die Aufgabe, die Asyl- und Einwanderungsbehörden zu unterstützen, Trainings für die Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführen, Lageberichte zu erstellen und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei unbegleiteten Minderjährigen sowie bei Opfern von Menschenhandel zu koordinieren.

In Bezug auf das Agieren der Agentur FRONTEX hatte eine Reihe von NGOs und Wissenschaftlern wiederholt kritisiert<sup>25</sup>, dass die Kooperation mit Drittstaaten bereits die Möglichkeit zum Verlassen eines Staates unterbinden soll – etwa im Senegal – und damit das Recht, das eigene Land zu verlassen, verletze. Außerdem werde der menschen- und flüchtlingsrechtliche Schutz des non-refoulement auf hoher See oft unterminiert, indem Flüchtlinge und Asylbewerber zur Rückkehr gezwungen würden. Eine Folge sei die erhöhte Abhängigkeit von Flüchtlingen von Menschenhändlern und Menschenschmugglern, die ihnen versprechen, den Zugang zu europäischen Territorien zu ermöglichen, eine andere die Tatsache, dass die Migrantinnen und Migranten immer höhere Risiken eingehen. Auch die Europäische Kommission (2008) und das Europäische Parlament (2008) forderten wiederholt eine stärkere menschenrechtliche Bindung der Agentur, auf die auch die Europäische Kommission in ihren Änderungsvorschlägen zu den FRONTEX-Operationen einging. Im Jahr 2011 wurde die FRONTEX-Verordnung in diesem Sinne verändert und zum Teil verbessert: Immerhin verweist diese nun auf die menschen- und flüchtlingsrechtliche Bindung der Agentur sowie auf das Prinzip des non-refoulement. So legt Artikel 26a der Verordnung fest, dass ein „Consultative Forum“ und ein „Fundamental Rights Officer“ eingerichtet werden und dass sie eine eigene Grundrechtstrategie, Verhaltensleitlinien und effiziente Überwachungsmechanismen zur Einhaltung der Grundrechte einführen müsse. Auch beinhaltet der Verhaltenskodex, der für alle Einsatzkräfte

25 Vgl. z.B. Amnesty International European Institutions Office/ECRE 2010; Fischer-Lescano/Löhr 2007; Weinzierl 2007, 2011.

von FRONTEX gilt, den Auftrag, besonders Schutzbedürftigen wie Frauen, unbegleiteten Minderjährigen, Menschen mit Behinderung und mutmaßliche Opfer von Menschenhandel bzw. sexueller Ausbeutung die Möglichkeit zu geben, ihr Asylbegehren vorzutragen, Zugang zu medizinischen Einrichtungen zu erhalten und in besonderer Weise betreut zu werden (vgl. dazu auch: Deutscher Bundestag, Inneres/Antwort 17/9757 auf die Kleine Anfrage der Fraktion die Linke (17/9455) vom 11.6.2012). Schließlich hat FRONTEX ein Ausbildungsprogramm für die Beamten eingerichtet, das den rechtebasierten Ansatz des UNHCR übernommen hat (Horii 2012). Dennoch bleibt die Verordnung aus der Sicht etlicher NGOs menschenrechtlich suboptimal (Jesuite Refugee Service Europe 2011). Im Zusammenhang mit der Krise von Lampedusa äußerten Kommission und Parlament wiederholt Forderungen nach einem stärkeren FRONTEX-Mandat für die Seenotrettung von Flüchtlingen, die allerdings auf den letzten Ratssitzungen nicht durchsetzbar schienen (vgl. 4.4).

In der Öffentlichkeit weit weniger umstritten als FRONTEX ist das Europäische Unterstützungsbüro EASO. Als unabhängiges Zentrum zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und zur praktischen Umsetzung des GEAS kann diese Agentur jedoch nicht nur im Austausch von Expertise zwischen den Mitgliedstaaten und der Ausbildung ihrer Beamten eine hohe Bedeutung erlangen. In der Debatte um Lampedusa wurde ferner angedeutet, dass die Mitgliedstaaten sogar künftig zu gemeinsamen Asylverfahren übergehen könnten, die durch EASO koordiniert werden könnten; ein Pilotprojekt ist hier anvisiert (dazu: ECRE 2013a). Dies hängt jedoch wesentlich von seiner künftigen Ausstattung und von der Akzeptanz durch die Mitgliedstaaten ab.

### 3.7 Harmonisierung, Schutzgewährung, Solidarität?

Eine Bewertung dieses Gesamtpakets entlang der von der EU selbst gesteckten Ziele – Harmonisierung, Schutzgewährung und Solidarität – muss vorläufig bleiben, obliegt doch die Transposition

und Implementation der Richtlinien nun den Mitgliedstaaten – und sicherlich auch der Rechtsprechung auf den verschiedenen Ebenen. Insgesamt wird eine Einschätzung dem bisher Erreichten am ehesten mit einem „Ja, aber...“ gerecht, das auch meine Interviewpartner in Brüssel mit unterschiedlicher Nuancierung teilten.

Wiederum bleibt, so müssen wir konstatieren, das GEAS in mancher Hinsicht hinter dem selbstgesetzten Anspruch zurück. Einerseits haben die Gesetzgeber in der EU menschenrechtliche Standards angehoben. Andererseits bleiben in vagen Formulierungen offene Flanken bestehen, weil sie der jeweiligen Interpretation durch die Mitgliedstaaten obliegen. Einerseits sind die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission zu einer Reform des Asylsystems im flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich übernommen worden. Andererseits seien sie im Laufe der Verhandlungen aber auch stark verwässert worden. Das Ergebnis eines solchen Verhandlungskompromisses liest sich oft verquast, verweist vielfach von einer Richtlinie auf die nächste und bleibt selbst für Juristinnen und Juristen schwer verständlich und durch die Mitgliedstaaten interpretierbar – was wiederum dem Ziel einer Harmonisierung abträglich ist.

Mit Blick auf die Harmonisierung ist sicherlich zu konstatieren, dass die Union einen Pfad weg von den zuvor geltenden Mindestnormen hin zu gemeinsamen Standards eingeschlagen hat. Dennoch bleiben bei manchen Richtlinien noch relativ weite Spielräume für die Mitgliedstaaten offen, die es ihnen weiterhin ermöglichen, bestehende Ungleichzeitigkeiten zu zementieren. Dies zeigt sich bei besonders souveränitätslastigen Angelegenheiten, bei denen die Mitgliedstaaten weiterhin auf ihren Ausnahmemöglichkeiten beharren, wie beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerberinnen und -bewerber oder der Dauer der Asylverfahren. Vor allem die Asylverfahrensrichtlinie wird aufgrund „der vielen optionalen Regelungen sowie der Möglichkeit der Beibehaltung bestehenden Rechts und der zahlreichen Ausnahmen von guten Grundsätzen (...) vermutlich nicht zu einheitlichen gemeinsamen Standards führen. (...) So wird es bei dem viel bemühten ‚Flickenteppich

der europäischen Asylsysteme' bleiben" (Vilmar 2013: 28).

Die Schutzstandards einiger Mitgliedstaaten, die noch über sehr rudimentäre Systeme verfügen, müssen nach diesen Vorgaben zweifellos angehoben werden. Darin besteht die Haupterlungenschaft dieser zweiten Auflage des GEAS. Ein rascherer Zugang zum Flüchtlingsstatus, die Verbesserung des Status' von Personen, die subsidiären Schutz genießen, ein besserer Status für Minderjährige und Verfahrensgarantien haben sich in dieser zweiten Runde verbessert. Diese Ergebnisse sind zum großen Teil auf die Positionen von Kommission und Parlament in den Verhandlungen zurückzuführen. Eine gemeinsame, europäische Vorstellung und Strategie dessen, was „Asyl“ und „Flüchtlingsschutz“ beinhalten soll, steht allerdings nach wie vor aus, ja, einige Staaten haben sich für ein „opt out“ entschieden und werden im Sinne einer variablen Geometrie nicht einmal an dieser Harmonisierung teilhaben. Für Asylsuchende hat sich in der Neuaufgabe der Aufnahme richtlinie im Prinzip der Zugang zum Arbeitsmarkt beschleunigt, wenngleich sie nach wie vor gegenüber Unionsbürgern benachteiligt bleiben können. Die Beschleunigung der Asylverfahren wurde verkürzt, was für viele Asylsuchende eine Erleichterung darstellen dürfte, allerdings keinen Wert an sich darstellt, sofern sie auf Kosten der Qualität der Verfahren geht. Auch besonders verletzte Personen und unbegleitete Minderjährige sind in mehreren Gesetzestexten in ihren Rechten besser gestellt als zuvor, was auf eine erhebliche Bewusstseinsveränderung verweist. Die Verfahrensrechte für Asylsuchende haben sich auf allen Ebenen ver-

bessert. Für einige Mitgliedstaaten stellt es bereits einen Fortschritt dar, wenn die Möglichkeiten zur Ingewahrsamnahme überhaupt begrenzt und als letzte Möglichkeit gesehen werden.

Andererseits zementiert aber die Aufnahme richtlinie auch die bestehende Praxis, indem sie viele verschiedene Gründe erlaubt, um Menschen in Haft zu bringen. Auch die viel kritisierten beschleunigten Verfahren bzw. Grenzverfahren (in Deutschland: Flughafenverfahren) und verkürzte Verfahren für den Fall einer erheblichen Anzahl von Personen an Grenze oder Transit bleiben bestehen. Diese Verfahren reduzieren die Verfahrensgarantien für die Betroffenen. Die EURODAC-Verordnung schließlich zeigt deutlich das Ergebnis eines Gebens und Nehmens im Verhandlungsprozess: Eine erhöhte Effizienz des Systems wurde erkaufte mit geringerem Datenschutz für Drittstaatsangehörige.

Während in der Harmonisierung und der Schutzgewährung wohl das Maximum dessen erreicht worden ist, was angesichts der Kräfteverhältnisse in Brüssel und Straßburg herauszuholen war und nach Auffassung etlicher Interviewpartner zum jetzigen Zeitpunkt angesichts des angeschlagenen Verhältnisses zwischen Kommission und Mitgliedstaaten nicht einmal wiederholbar wäre, steht es um das Solidaritätsprinzip in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU nicht zum besten. Wie oben festgestellt, repräsentiert „Dublin“ bereits der Intention nach kein Solidarsystem. In der Interpretation und Konkretisierung des Solidaritätskonzepts liegt jedoch womöglich noch Spielraum für eine künftig innovativere Auslegung, wie in Kapitel 3 zu diskutieren sein wird.

## 4. Was sind die nächsten Schritte?

### 4.1 Transposition, Implementation, Monitoring und Sanktion

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es sich bei der Neuauflage des GEAS um ein Kompromisspaket handelt, das nun der Interpretation, Transposition und Implementation in den Mitgliedstaaten obliegt. „Es wird darauf ankommen“, schreibt zu Recht Hoffmann (2013: 14), „zukünftig ein effektiveres Monitoring zur Umsetzung der Rechtsinstrumente durchzuführen. Man wird auch weiterhin nicht umhinkommen, sehr deutlich darauf aufmerksam zu machen, wo sich Schutzlücken zeigen und Fragen zur menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verantwortung von Staaten ungeklärt geblieben sind oder bleiben werden.“

Diesen Prozess gilt es zu beobachten, zu unterstützen und gegebenenfalls zu sanktionieren. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Europäischen Kommission. Wichtige Unterstützungsleistungen kann auch EASO erbringen, sofern es die Mitgliedstaaten mit entsprechenden Ressourcen ausstatten und ihm ihr Vertrauen entgegenbringen. Die Vereinbarkeit des gesetzten und zu implementierenden Rechts mit der Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu prüfen, bleibt eine der wichtigen Aufgaben, die der Rechtsprechung, aber auch dem LIBE-Ausschuss im Europäischen Parlament als Wächter der Grundrechtecharta eine hohe Rolle einräumt.

Zu bedenken bleibt, dass die Einführung der nun vereinbarten Standards für die Mitgliedstaaten aber auch eine erhebliche Anstrengung bei der Anpassung ihrer Verwaltungsstrukturen bedeutet – etwa bei der Identifizierung besonders vulnerabler Personen (so auch für Deutschland) und für manche Staaten auch bei der Durchführung persönlicher Anhörungen. Gemeinsam mit den Anforderungen an spezielle Ausbildungen an

Verwaltungsfunktionäre und den Zugang zu juristischer Beratung bedeutet diese Anpassung erhebliche Verwaltungskosten für einige – gerade die von der Krise betroffenen – Mitgliedstaaten.

Die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems hat zwar einen großen Teil an Themen rund um Aufnahme, Unterbringung und Rechten geregelt. Aber nicht zuletzt „Lampedusa“ hat deutlich gemacht, dass wesentliche Themen von Flucht und Asyl diesen Fragen noch vorgelegt sind. In der aktuellen Debatte sind dies die Prävention von Fluchtbewegungen, die Möglichkeit des Zugangs zum Territorium eines Mitgliedstaates und die Seenotrettung.

### 4.2 Prävention von Fluchtbewegungen

Eines der wichtigsten Themen bleibt die Prävention von Fluchtbewegungen in den Herkunftsstaaten – mithin: die immer noch ausstehende Koppelung von Entwicklung, Demokratie- und Wirtschaftskooperation mit Flucht- und Asylthemen in der Europäischen Union. Zwar hat die Europäische Kommission seit der Entwicklung eines Gesamtansatzes zur Migration (Global Approach to Migration, 2005, und Global Approach to Migration and to Mobility, 2011) immer wieder auf die Notwendigkeit verwiesen, mit den Nicht-EU-Staaten enger zusammenzuarbeiten und Maßnahmen zu Migration und Mobilität mit der EU-Politik in den Bereichen Außenbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, Bildung, Wachstum und Beschäftigung in Einklang zu bringen (COM 2011/743 final). Diese Seite der „externen Dimension“ der EU-Migrationspolitik, die einen Nexus zwischen Migration und Entwicklung etabliert, hat sich in Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und Europäischer Nachbarschaftspolitik niedergeschlagen. So genannte Mobilitätspartnerschaften wurden geschlossen,

die einigen Pilotstaaten (Moldavien, Georgien, Kap Verde) den Zugang zu legaler, „zirkulärer“ und temporärer Einwanderung öffneten. Diese verpflichteten sich im Gegenzug, an der Prävention und Bekämpfung irregulärer Migration mitzuwirken. Nach der Arabellion hat die EU eine Reihe von Programmen zur Demokratie- und Wirtschaftskooperation aufgelegt. Hier sind schnelle Erfolge nicht in Aussicht, und mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Debatte um diesen Aspekt auch erheblich leiser geworden.

### 4.3 Zugang zum Territorium

Auch am begrenzten Zugang zum Territorium der EU-Mitgliedstaaten hat das neue GEAS, das ja der Intention nach der Regelung der Aufnahme und Verfahren und nicht der Grenzöffnung oder -kontrolle dient, nichts geändert. Zu Recht kritisieren Menschen- und Flüchtlingsrechtsorganisationen schon seit langem, dass es den Flüchtlingen faktisch immer schwerer fiele, aufgrund europäischer Maßnahmen überhaupt Zugang zum Asylsystem eines Mitgliedstaates zu erhalten. Erstens hat die Europäische Union eine Reihe von Kontrollen eingeführt, die bereits vor den eigenen Außengrenzen greifen; Visalisten legen fest, für welche Drittstaatsangehörigen Visa vonnöten sind. Immigration- oder Airport-Liason-Beamte in Drittstaaten, „pre-boarding-checks“ auf Flughäfen oder das „outsourcing“ von Kontrollen an Drittstaaten und Privatunternehmen gehören zu den Instrumenten, die den Zugang zu den Asylsystemen erschweren. Grenzkontrollmechanismen sind kaum „schutzsensibel“ und unterscheiden schwerlich Personen, die des Schutzes bedürfen, von anderen, die aufgrund anderer Motive in die Länder der Europäischen Union streben. Am bekanntesten sind sicherlich Aktivitäten wie das Abfangen oder „Umdrehen“ von Einwandererbooten auf See bzw. das Ausschiffen auf Territorium von Drittstaaten, bei denen die Mitgliedstaaten auf die Unterstützung von FRONTEX zugreifen können. Bezogen auf legale Zugangswege hat auch die Kommission in ihrem Global Approach to Migration and Mo-

bility verschiedene Vorschläge gemacht, doch ist gerade dies ein Thema, bei dem die Mitgliedstaaten beharrlich auf ihre Souveränität pochen (Martin 2012).

### 4.4 Seenotrettung

Zur Seenotrettung hatte der Rat bereits 2010 eine Entscheidung zum Agieren von FRONTEX an den Seegrenzen angenommen (Decision 2010/252/EU), die allerdings 2012 vom EuGH annulliert worden war, weil sie Veränderungen am Schengen Grenzcodex vorgenommen hatte, die der Zustimmung des Parlaments bedurfte (European Parliament v. Council of the European Union, Case C-355/10, 5 Sept. 2012). Kommissarin Malmström hatte am 8. Oktober 2013 auf einer Tagung des Rates in Reaktion auf die Katastrophe von Lampedusa dazu aufgerufen, Frontex zu einer umfassenden Seenotrettung im Mittelmeer zu befähigen (European Commission 2013b, COM/2013/197 final). Die sechs Mittelmeeranrainer (Zypern, Griechenland, Italien, Malta, Frankreich und Spanien) erklärten die Artikel 9 und 10, die sich auf Suche und Rettung in Seenot sowie auf das Ausschiffen beziehen, für inakzeptabel: Artikel 9 würde die Verpflichtung zur Seenotrettung unter bestimmten Bedingungen ausdehnen (z.B. mangelnde Seetauglichkeit des Schiffes, Zahl der Passagiere, Zugang zu Trinkwasser, Benzin und Lebensmitteln, Anwesenheit kranker, verstorbenen, schwangerer Passagiere und Kinder). Artikel 10 sieht die Modalitäten für Ausschiffungen in einen Mitgliedstaat vor für den Fall, dass der Staat nicht an so genannten „joint operations“ beteiligt ist. Hintergrund sind langjährige Streitigkeiten zwischen Malta und Italien über die Frage, wo Ausschiffungen stattfinden sollen. In Reaktion auf die Katastrophe von Lampedusa verabschiedete das Parlament Kompetenzen zur Seenotrettung im Rahmen von EUROSUR.

Die Working Party on Frontiers on the Proposal on sea border operations coordinated by Frontex des Rates debattierte bereits am 10. Oktober 2013 einen Vorschlag der Kommission

(2013/0106 (COD)). Die Arbeitsgruppe gab freilich sogleich zu bedenken, dass die Seenotrettung und Ausschiffung zum einen im internationalen Recht bereits hinreichend geregelt seien und die Kompetenz dafür den Mitgliedstaaten und keinesfalls der Europäischen Union zustehe.

*„Man ist der Ansicht, dass die EU nicht die Kompetenz hat, in Bezug auf Suche und Rettung und Ausschiffung im Einzelnen Gesetze zu erlassen, wie es der Vorschlag der Kommission vorsieht. Bestenfalls ist eine solche Kompetenz sehr fragwürdig. Angesichts dieses Hintergrundes ist es nicht notwendig, dass die EU Gesetzgebung neben dem internationalen Regelwerk angenommen wird und sollte eine weitere Spezifizierung des Regelwerkes nötig sein, sollte sie unter Federführung der IMO durchgeführt werden und dabei alle Vertragspartner der relevanten internationalen Konventionen mit einbeziehen statt in der EU stutzzufinden“<sup>26</sup> (ebda.: 2).*

Wie deutlich zu sehen, sind also die weniger betroffenen Mitgliedstaaten zu einem zumindest EU-weit koordinierten System gemeinsamer Aktivitäten im Bereich der Seenotrettung nicht bereit. Davon aber hängt es ab, inwiefern die nach „Lampedusa“ aufscheinenden Forderungen im Post-Stockholm-Prozess legislativ und operativ umgesetzt werden.

#### 4.5 Post-Stockholm-Prozess

Dem Europäischen Rat kommt nun erneut die Aufgabe zu, „die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ festzulegen (Art. 68 AEUV). Für die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union sind jedoch keine großen Würfe zu er-

warten: Die Integrationsphase des EU-Asylsystems ist in den vergangenen 15 Jahren abgeschlossen worden (vgl. Carrera/Guild 2012) und fügt sich damit in einen beachtlichen Souveränitätstransfer im gesamten Bereich Justiz und Inneres ein. Angesichts des aktuellen politischen Klimas ist nicht abzusehen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in diesem Feld weitere Kompetenzen abtreten. Angesichts der fortdauernden Wirtschafts- und Finanzkrise in etlichen Mitgliedstaaten stehen die Zeichen für die Asyl- und Flüchtlingspolitik in Richtung auf eine Konsolidierung, Transposition und Implementation des bislang Erreichten (Council of the European Union 2013, 14898/13:4) und nicht auf große gesetzgeberische Neuerungen. Gegen größere Schritte im Asyl- und Flüchtlingsbereich spricht ebenfalls eine in vielen Mitgliedstaaten negative öffentliche Meinung gegenüber der Einwanderung. Die über die vergangenen fünf Jahre verhandelten Reformen speziell des Gemeinsamen Europäischen Asylpakets sind auf den Weg gebracht.

Um weitere gemeinsame Standards im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu erreichen und den Kriterien der Harmonisierung und Schutzgewährung zu entsprechen, ließen sich im Post-Stockholm-Programm legislativ noch Fragen der gegenseitigen Anerkennung einmal anerkannter Flüchtlinge klären, die Bewegungsfreiheit für anerkannte Flüchtlinge im Inneren der Europäischen sowie, falls der politische Wille dazu erreichbar ist, die Möglichkeit gemeinsamer Asylverfahren eruieren. Um das bislang am wenigsten erfüllte Kriterium der Solidarität und Verantwortung unter den Mitgliedstaaten zu erfüllen, werden derzeit verschiedene Vorschläge intensiv diskutiert.<sup>27</sup> In dessen Zentrum steht EASO als Expertengremium, das technische und logistische Unterstützung gewähren kann, aber auch der

26 Eigene, nicht autorisierte Übersetzung. Im Original: „It is considered that the EU does not have the competence to legislate on search and rescue and disembarkation in detail, as the Commission’s Proposal seeks to do. At best, such competence is highly questionable. Against this background, it is not necessary for EU legislation to be adopted alongside the international regime and should any further specification of the regime be necessary, it would be pursued under the auspices of the IMO, involving all signatories of the relevant international conventions, rather than within the EU.“

27 Vgl. etwa COM 2011/835 final, P7\_TA(2012)0310, Council of the European Union 2012, 16467/12, CIVEX-V-029, ECRE 2013a, Angenendt/Engler/Schneider 2013.

2014 bis 2020 eingesetzte Asyl- und Migrationsfonds (AMF), über dessen Verwendung mit den Mitgliedstaaten im Vorfeld der jeweiligen Mehrjahresprogramme verhandelt wird und der jene Mitgliedstaaten unterstützen soll, die dem stärksten Einwanderungsdruck ausgesetzt sind oder deren Asylsysteme verbesserungsbedürftig sind.

Der Rat (16467/12) verweist daneben auf das im Dublin-System – für das im Jahr 2014 der „Fitness-Check“ mitsamt menschenrechtlichen und finanziellen Aspekten ansteht – etablierte Frühwarnsystem und Krisenmanagement sowie auf die Rolle von FRONTEX zur Grenzüberwachung und -sicherung, die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (bislang nie angewandt), die Kooperation bei Rücküberführungen und die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten. Die Kommission spricht sich nicht notwendigerweise für ein Umsiedlungsprogramm von Asylsuchenden unter den Mitgliedstaaten aus (COM 2011/835 final: 7f.), wohl aber für die von Personen, die bereits einen Flüchtlingsstatus zugesprochen bekommen haben. Eine solche Möglichkeit hat ein Pilotprojekt von Umsiedlungen aus Malta (EU-Relocation from Malta, EUREMA) bereits eruiert. Das Parlament hat darauf verwiesen, dass die Umsiedlung innerhalb der EU und ein gemeinsames EU-Resettlement einander ergänzen sollten. Die gemeinsame Behandlung von Asylbegehren („joint processing“) könnte aus der Sicht des Europäischen Parlaments (P7\_TA (2012)0310) ein Instrument für solche Situationen darstellen, in denen ein Mitgliedstaat mit plötzlich hohem Aufkommen bzw. einem Überhang an Asylgesuchen konfrontiert ist; hierzu hat die Kommission eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben; der Rat äußert sich dazu recht vorsichtig.

Weitreichender sind solche Vorschläge, welche die Zuteilung von Asylsuchenden und Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten von unterschiedlichen Faktoren wie Wirtschaftskraft oder Bevölkerung abhängig machen. Wie immer diese durchaus bedenkenswerten Zahlenspiele dann letztlich ausgehen, hängt deren Akzeptanz doch von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, der sich selbst nach „Lampedusa“ nicht abzuzeichnen scheint. Ob die nächsten Ratspräsi-

dentschaften Italiens und Griechenlands 2014 – also von Ländern, die nach mehr Solidarität rufen – in diesem Prozess auf Widerhall derjenigen Mitgliedstaaten treffen, die nicht an den Außengrenzen liegen und die im Rat traditionell tonangebend sind, darf getrost bezweifelt werden.

Im operativen Bereich jedenfalls kann und wird sich die Kooperation mit Blick auf die Solidarität unter den Mitgliedstaaten auf einen Ausbau der Agenturen EASO und FRONTEX sowie auf die bereits begonnene Zusammenarbeit zwischen diesen Agenturen konzentrieren. Der Ausbau der Grenzschutzagentur zu einem „echten“ gemeinsamen Grenzschutz mit europäischen Beamten steht als eine Möglichkeit im Raum, wird aber vom Rat sehr vorsichtig umschrieben (Council of the European Union 2012 15921/12) und sicherlich auf massive Souveränitätsvorbehalte treffen.

Zwar hat sich die Kommission mit ihrem umfassenden Ansatz im „Global Approach to Migration and Mobility“ auch 2011 wieder um ein breiteres Zuwanderungskonzept für die Europäische Union bemüht, das den Schwerpunkt erneut auf die Entwicklung legt und unter anderem die Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten sowie die legalen Zugangsmöglichkeiten ausgebaut sehen will. So versucht die Kommission immer wieder, Instrumente für legale Zugangsmöglichkeiten zu schaffen. Doch zeigen die Reaktionen der Mitgliedstaaten regelmäßig (Martin 2012), dass diese im Bereich der legalen Migration erst recht keine Kompetenzen abtreten wollen.

Während die Asyl- und Flüchtlingspolitik und erst recht die Möglichkeit zu legalem Zutritt zum Territorium der Mitgliedstaaten also wohl einen kleineren Raum auf der Prioritätenliste des Europäischen Rates beanspruchen dürfte, steht mit großer Sicherheit der Grenzschutz weit oben auf dem Post-Stockholm-Programm. Nehmen wir die Antwort des Rates der Europäischen Union auf den steigenden Migrationsdruck vom 23. April 2012 in Form eines Aktionsplans (8714/1/12 REV 1) als einen Anhaltspunkt für die künftige Ausrichtung der Mitgliedstaaten; sie gibt sechs strategische Prioritäten vor: Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten, Verstärkung des Grenzmanagements an den Außengrenzen, Prä-

vention irregulärer (im Original: „illegaler“) Einwanderung über die griechisch-türkische Grenze, Bekämpfung des Missbrauchs legaler Einwanderungswege, Schutz der Bewegungsfreiheit durch Prävention von Missbrauch durch Drittstaatsangehörige, Verstärkung von Migrationsmanagement inklusive Rückkehrmaßnahmen (8714/1/12 REV 1:4). Die Initiativen European External Border Surveillance System (EUROSUR), das Entry-Exit-System (EES) und das Registered Traveller Programm (RTP) stellen die Pfeiler der neuen EU-Pläne für „smart borders“ dar. Darin enthalten sind Grenzüberwachung mit ausgefeilter Technologie inklusive unbemannter Drohnen, die Registrierung grenzüberschreitender Bewegungen in den und aus dem Schengenraum durch die Erfassung biometrischer Daten zur Identifikation so genannter „overstayers“ und der Einreiseerleichterung für bona-fide-Reisende in die EU. Kommission und Parlament haben dazu bereits mehrere Studien in Auftrag gegeben (u. a.: Hayes/Vermeulen 2012) und diese Pläne scharf kritisiert.

Die scharfe Reaktion des Parlaments auf die „smart-borders“-Initiative zeigt erneut, dass das EP sein mit dem Lissabon-Vertrag erlangtes Gewicht weiterhin in die Waagschale wirft. Das 2014 neu zu wählende Parlament kann von diesen ersten Erfahrungen mit dem ordentlichen Gesetzge-

bungsverfahren profitieren, seinen Beitrag professionalisieren und sich so aktiv in die Debatte um den Post-Stockholm-Prozess einbringen. Als der Ausschuss, der für den Schutz der Grundrechte zuständig ist, kann es 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 sorgt es durchaus für breitere Öffentlichkeit und mehr Transparenz der Entscheidungsprozesse im Politikfeld, und es spiegelt mit seinen Debatten durchaus jene politische Polarisierung wider, die das Thema „Asyl- und Flüchtlingspolitik“ in den Mitgliedstaaten erregt. Von daher ist der politische Prozess in Brüssel und Straßburg nicht länger abgekoppelt von den Diskursen in den Mitgliedstaaten.

Umso wichtiger bleibt es, die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten immer wieder an ihre selbst gesetzten Verpflichtungen der Flüchtlingsrechte und der Menschenrechte und an ihre selbst gesteckten Ziele der Harmonisierung, der Schutzgewährung, der Verantwortung und Solidarität zu erinnern. In diesem Prozess spielen politische Parteien, Nichtregierungsorganisationen und Think Tanks in Brüssel, aber auch in Berlin eine bedeutende Rolle als Wächter und Mahner.

## 5. Literaturhinweise

---

- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967.
- Acosta Arcarazo, Diego 2012: The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The adoption of Directive 2008/115: The Returns Directive), in: Guild, Elspeth; Minderhoud, Paul (Hrsg.): The First Decade of EU Migration and Asylum Law, Leiden, S. 179-206.
- aedhFIDH; Amnesty international; caritas europa; CCME; ECRE; ENAR; ICMC; IRCT; JRS; Quaker Council for European Affairs; Save the Children 2013: Establishing a Common European Asylum System: Still a Long Way to Go. NGO Statement on the occasion of the final vote on the Asylum Package, Brüssel, 10. Juni.
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat 2013: Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration, Luxemburg.
- Anderson, Malcom; Apap, Joanna 2002: Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation, Brüssel (Centre for European Policy Studies).
- Angenendt, Steffen; Engler, Marcus; Schneider, Jan 2013: Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin, SWP Aktuell 65, November; ebenfalls als: dies. 2013: Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Forschungsbereich, Berlin.
- Amnesty International European Institutions Office/ECRE European Council on Refugees and Exiles 2010: Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Brüssel, September.
- Amnesty International 2012: Greece. The End of the Road for Refugees, Asylum-seekers and Migrants, December (EUR 25/011/2012).
- Awo; Deutscher Anwaltverein; Diakonie; Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland; Neue Richtervereinigung; Parität; Pro Asyl 2013: Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, Frankfurt/Main, März.
- Bajalska, Isabella 2013: Der Policy-Making Prozess für die Dublin III-Verordnung im Rahmen der II. Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Eine Policy-Analyse. Bachelorarbeit, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg.
- Bendel, Petra 2008: Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ, 35-36; <http://www.bpb.de/apuz/31005/europaeische-migrationspolitik-ein-stimmiges-bild>.
- Bendel, Petra 2009: Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends., in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.), WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Mai 2009; <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf>.
- Bendel, Petra 2011: Asylum and Migration Policy, in: Heinelt, Hubert; Knodt, Michèle (Hrsg.): Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance, Baden-Baden, S. 371-383.

- Bendel, Petra; Ette, Andreas; Parkes, Roderick (Hrsg.) 2010: The Europeanization of Control. Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation, Münster/New Brunswick/London.
- Bundesverfassungsgericht Pressestelle 2012: Pressemitteilung Nr. 56/2012 vom 18. Juli 2012. Urteil vom 18. Juli 2012, Karlsruhe.
- Bunyan, Tony 2007: Secret Trilogues and the Democratic Deficit, Statewatch Analysis.
- Carrera, Sergio; De Somer, Marie; Petkova, Bilyana 2012: The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal. Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 49/August.
- Carrera, Sergio; Guild, Elspeth 2012: Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming, Brüssel, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 51/December.
- Carrera, Sergio; Hernanz, Nicholas; Parkin, Joanna 2013: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs: The 'Lisbonisation' of the European Parliament, Study, Brüssel.
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 18.12.2000.
- Collet, Elisabeth 2009: Beyond Stockholm: Overcoming the Inconsistencies of Immigration Policies, European Policy Centre, EPC Working Paper No. 32, Brüssel.
- Commission of the European Communities 2007: Green Paper on the Future of the Common European Asylum System COM 2007/301 final, 6.6.2007.
- Committee of the Regions 2012: Opinion of the Committee of the Regions. Enhanced Intra-EU Solidarity in the Field of Asylum, 96<sup>th</sup> plenary session, Brüssel, 18. und 19. Juli, CIVEX-V-029.
- Council of European Union 2012: EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response, Brüssel, 23. April 2012, 8714/1/12 REV 1.
- Council of European Union 2012: Council Resolution on a Common Framework for Genuine and Practical Solidarity towards Member States Facing Particular Pressures on their Asylum Systems, Including through Mixed Migrations Flows, Justice and Home Affairs Council Meeting, Brüssel, 8. März 2012.
- Council of European Union 2012: Stockholm Programme Mid-term Review, Brüssel, 13. November, 15921/12.
- Council of European Union 2012: Implementation of the Common Framework for Genuine and Practical Solidarity toward Member States Facing Particular Pressures on their Asylum Systems Including through Mixed Migration Flows – Follow up/update, Brüssel, 21. November 2012, 16467/12.
- Council of the European Union 2013: Discussion Paper on the Future Development of the JHA Area, Brüssel, 16. Oktober 2013, 14898/13.
- Council of the European Union 2013a: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing Rules for the Surveillance of the External Sea Borders in the Context of Operational Cooperation Coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union, Brüssel, 10. Oktober, Interinstitutional File: 2013/0106 (COD).
- Die Europäische Menschenrechtskonvention in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14 samt Zusatzprotokoll und Protokolle Nr. 4, 6, 7, 12 und 13, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Straßburg ([www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int)).

- De Zwaan, Jaap 2011: The New Governance of Justice and Home Affairs: Towards Further Supranationalism, in: Wolff, Sarah; Goudappel, Flora; de Zwaan, Jaap 2011 (Hrsg.): Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, Den Haag, S. 7-25.
- Deutscher Bundestag 2010: Kleine Anfrage der Abgeordneten Viola von Camon-Taubadel, Josef Philip Winkler, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Ulrike Höfken, Ingrid Hönlinger, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Memet Kilic, Ute Koczy, Tom Koenings, Agenes Malczak, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Neufassung der so genannten Asylverfahrensrichtlinie der Europäischen Union, Drucksache 17/1852, 25.5.2010.
- Deutscher Bundestag 2012: Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Christine Buchholz, Heidrun Dittrich, Andrej Hunko, Stefan Liebich, Niema Movassat, Frank Tempel, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler und der Fraktion Die Linke: Drucksache 17/9455, 26.4.2012.
- Dolk, Klaudia 2011: Das Dublin-Verfahren. Im Spannungsfeld einer menschenwürdigen und solidarischen Verantwortung für Flüchtlinge in Europa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik-analyse, Berlin, Oktober.
- EASO 2013: Annual Report on the Situation of Asylum in Europe, Luxemburg.
- ECRE 2005: Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, Brüssel, September.
- ECRE 2006: Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, März.
- ECRE 2007: Defending Refugees' Access to Protection in Europe, Brüssel.
- ECRE 2010: Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to Recast the Qualification Directive, Brüssel, März.
- ECRE 2010a: Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to Recast the Asylum Procedures Directive, Brüssel, Mai.
- 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.
- ECRE 2013a: Enhancing Intra-EU Solidarity Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System, Executive Summary, Januar.
- El-Enany, Nadine; Thielemann, Eiko R. 2011: The Impact of EU Asylum Policy on National Asylum Regimes, in: Wolff, Sarah; Goudappel, Flora; de Zwaan, Jaap W. (Hrsg.): The Area of Freedom, Security and Justice: Myth or Reality? Taking Stock of the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme, Den Haag, S. 97-116.
- Europäischer Rat 2010: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, 2010/C 115/01, Amtsblatt der Europäischen Union, C 115/1, 4.5.2010.
- Eurostat 2012: Statistiken zu Wanderungsströmen und Migrantenbevölkerung, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/de](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/de), zuletzt: 5. November 2013.
- Eurostat Pressemitteilung STAT/13/48 vom 22. März 2013: Asyl in der EU27. Die Anzahl der registrierten Asylsuchenden in der EU27 stieg auf 330.000 im Jahr 2012, Brüssel.
- Eurostat Pressemitteilung STAT/13/96 vom 18. Juni 2013: Asyl in der EU27. Die EU-Mitgliedstaaten gewährten 2012 mehr als 10.000 Asylsuchenden Schutz, Brüssel.
- Europäischer Gerichtshof 2008: Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-133/06, 6.6.2008, EuGH C-133/06.
- Europäische Kommission 2007: Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems, Brüssel, 6.6.2007, KOM(2007) 299 endg.

- Europäische Kommission 2007: Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, Brüssel, 6.6.2007, KOM(2007) 301 endg.
- Europäische Kommission 2008: MEMO/07/84: The FRONTEX Agency: Evaluation and Future Development, Brüssel, 13. Februar 2008.
- Europäische Kommission 2008: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Brüssel, 3.12.2009, KOM(2008) 815 endg.
- Europäische Kommission 2010: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlose als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitigen internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des Schutzes, Brüssel, 16.6.2010, KOM(2010) 314.
- Europäische Kommission 2011: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Asyl- und Migrationsfonds, Brüssel, 15.11.2011, KOM(2011) 751 endg.
- Europäische Kommission 2011: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), Brüssel, 12.12.2011, KOM(2011) 873 endg.
- Europäische Kommission 2011: Geänderter Vorschlag: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus, Brüssel, 1.6.2011, KOM(2011) 319 endg.
- Europäische Kommission 2013: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012) KOM(2013) 422 endg.
- Europäisches Parlament 2008: Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) 2008/2157 (INI).
- Europäisches Parlament 2013: Flüchtlingswellen im Mittelmeerraum, insbesondere die tragischen Ereignisse vor Lampedusa. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2013 zu dem Zustrom von Migranten im Mittelmeerraum, insbesondere den tragischen Ereignissen vor Lampedusa (2013/2827 (RSP)).
- European Commission 2008: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Policy Plan on Asylum. An integrated approach to protection across the EU, COM(2008) 360 final.
- European Commission 2009: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing International Protection (Recast) COM(2009) 0554 final.
- European Commission 2009: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted, Brüssel, 21.10.2009, COM COM(2009) 551 final.
- European Commission 2011: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility, Brüssel, 18.11.2011, COM(2011) 743 final.
- European Commission 2011a: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Enhanced Intra-EU Solidarity in the Field of Asylum. An EU Agenda for Better Responsibility-sharing and more Mutual Trust, COM (2011) 835 final.

- European Commission 2013: A Common European Asylum System, Memo, Straßburg, 12. Juni.
- European Commission 2013a: Commissioner Malmström's Intervention on Lampedusa During the Home Affairs Council Press Conference, Memo, Luxemburg, 8. Oktober 2013.
- European Commission 2013b: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing Rules for the Surveillance of the External Sea Borders in the Context of Operational Cooperation Coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Members States of the European Union, COM (2013) 197 final, Brüssel, 12.4.2013.
- European Court of Human Rights 2011: Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09), Judgment, Straßburg, 21. Januar 2011.
- European Court of Human Rights 2012: Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application no. 27765/09), Judgment, Straßburg, 23. Februar 2012.
- European Data Protection Supervisor 2012: Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of 'EURODAC' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of Regulation (EU) No [...] [...] (Recast version), 5. September, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-09-05\\_EURODAC\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-09-05_EURODAC_EN.pdf), zuletzt: 11.10.2013.
- European Parliament 2012: Enhanced Intra-EU Solidarity in the Field of Asylum. European Parliament Resolution of 11 September 2012 on Enhanced Intra-EU Solidarity in the Field of Asylum (2012/2032(INI)), P7\_TA(2012)0310.
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies 2013: The 'Lisbonisation' of the European Parliament, Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs, o.O., PE 493.012.
- European Union Fundamental Rights Agency (FRA) 2013: Fundamental Rights: Key Legal and Policy Developments in 2012 (Highlights), Wien, Juni.
- Favell, Adrian 1999: Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain, Basingstoke u. a.
- Fischer-Lescano, Andreas; Löhr, Tillmann 2007: Rechtsgutachten: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, Berlin, September.
- Hager, Nina Friederike 2013: Zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie. Eine Frage des Details?, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin, S. 13-20.
- Habbe, Heiko 2013: Die neue EURODAC-Verordnung. Zankapfel der Harmonisierung des EU-Asylrechts, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin, S. 39-43.
- Hayes, Ben; Vermeulen, Mathias 2012: Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Hix, Simon 2008: What's Wrong with the European Union and How to Fix It, Cambridge.
- Horii, Satoko 2012: It is About More Than Just Training: The Effect of FRONTEX Border Guard Training, in: Refugee Survey Quarterly, Vol. 31, No. 4.
- Hoffmann, Holger 2007: Weiterer Anpassungsbedarf? Zur Umsetzung der EU-Richtlinien zum Flüchtlings- und Asylrecht, in: Beilage zum Asylmagazin 5/2007, S. 9-18.

- Hoffmann, Holger 2013: Europäische Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsrecht Dezember 2012-Juni 2013, Bielefeld, 13. Juni, Manuskript.
- Hofmann, Rainer; Löhr, Tillmann (Hrsg.) 2008: Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden.
- Hruschka, Constantin; Bank, Roland: Die EuGH-Entscheidung zu Überstellungen nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland, ZAR 2012, Heft 6, S. 182-188.
- Huget, Holger 2007: Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem, Wiesbaden.
- Huysmans, Jef 2000: The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 38, Nr. 5, S. 751-777.
- Huysmans, Jef 2006: The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU, London/New York.
- Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin.
- Jesuite Refugee Service Europe, JRS 2011: JRS Europe Reacts to New FRONTEX Regulation, [http://www.jrseurope.org/news\\_releases/JRSReactsToFrontexLawSept2011.htm](http://www.jrseurope.org/news_releases/JRSReactsToFrontexLawSept2011.htm)., zuletzt: 10.10.2013.
- Jesuit Refugee Service (JRS) Europe 2013: Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers Protection (The DIASP project), Brüssel.
- Joint Declaration 2007 of the European Parliament, the Council and the Commission of 13 June 2007 on Practical Arrangements for the Codecision Procedure (Article 251 of the EC Treaty).
- Kälin, Walter; Künzli, Jörg 2008: Universeller Menschenrechtsschutz, Basel.
- Keller, Ska 2013: Europäische Flüchtlingspolitik seit dem Arabischen Frühling, Hintergrundinformationen zum Einführungsvortrag für die Konferenz „Was bringt das neue europäische Asylsystem“ am 1. Juni 2013 in Weimar.
- Keßler, Stefan 2013: Einleitung: Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin, S. 1-6.
- Lavenex, Sandra 2001: The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security, Aldershot.
- Lay, Friederike 2010: Das Europäische Parlament in der Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union. Entscheidungsprozesse in ausgewählten Fallstudien, Frankfurt u. a.
- Löhr, Tillmann 2010: Schutz statt Abwehr – Für ein Europa des Asyls, Berlin.
- Majcher, Izabella 2013: "Crimmigration" in the European Union through the Lens of Immigration Detention, Global Detention Working Paper No. 6, Geneva, September.
- Malmström, Cecilia: [Http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/](http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/).
- Martin, Marie 2012: The Global Approach to Migration and Mobility: The State of Play, Statewatch Analysis.
- Maurer, Andreas; Parkes, Roderick 2006: Asylum Policy and Democracy in the European Union from Amsterdam towards the Hague Programme, in: Working Paper FG1, 2006/01, Januar, SWP Berlin.
- Mazey, Sonia; Richardson, Jeremy 2001: Institutionalizing Promiscuity: Commission – Interest Group Relations in the European Union, in: Sweet, Alex Stone; Sandholtz, Wayne; Fligstein, Neil (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford, S. 71-93.
- Mink, Júlia 2012: EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment, in: European Journal of Migration and Law 14, S. 119-149.

- Münch, Berthold 2013: Zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin, S. 7-12.
- Peers, Steve 2011: The Frontex Regulation – Consolidated Text After Final 2011 Amendments, State-watch Analysis.
- Peers, Steve 2013: The Second Phase of the Common European Aylum System: A Brave New World – or Lipstick on a Pig? Statewatch Analysis, April.
- Pelzer, Marei 2008: Flüchtlinge im Verschiebebahnhof. Die EU-Zuständigkeitsverordnung „Dublin II“, Frankfurt.
- Pelzer, Marei 2013: Die Dublin-III-Verordnung. Die neue EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin, S. 29-38.
- Philipp, Otmar 2012: Asylrecht: EuGH-Urteil stellt Dublin-II-Verordnung in Frage, 5. Januar, [www.euractiv.de/globales-europa/artikel/asylrecht-eugh-urteil-stellt-dublin-ii-verordnung-in-frage-005818](http://www.euractiv.de/globales-europa/artikel/asylrecht-eugh-urteil-stellt-dublin-ii-verordnung-in-frage-005818), zuletzt: 10.10.2013.
- Princen, Sebastiaan 2007: Agenda Setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research, in: *Journal of European Public Policy*, 14:1, S. 21-38.
- Pro Asyl 2013: Brief an das Bundesministerium des Innern, [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/PROASYL\\_AendG\\_AufenthG\\_130118.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/PROASYL_AendG_AufenthG_130118.pdf).
- Pro Asyl 2013a: EU-Asyl-Paket: Neuregelungen der Asyl-Richtlinien und -Verordnungen. Erste Einschätzungen von Pro Asyl, Frankfurt, 12. Juni.
- Reh, Christine 2008: The Informal Politics of Co-Decision: Towards a Normative Assessment. Paper Prepared for the UACES Conference on Exchanging Ideas on Europe, Edinburgh, 1.-3. September 2008.
- Reh, Christine; Héritier, Adrienne; Bressanelli, Edoardo; Koop, Christel 2011: The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union, in: *Comparative Political Studies*, 46(9), S. 1.112-1.142.
- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 212/12, 7.8.2001.
- Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, Amtsblatt der Europäischen Union L 31/18, 6.2.2003.
- Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, Amtsblatt der Europäischen Union L 251/12, 3.10.2003.
- Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, Amtsblatt der Europäischen Union L 16/44, 23.1.2003.
- Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Amtsblatt der Europäischen Union L 326/13, 13.12.2005.
- Richtlinie 2008/115/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Amtsblatt der Europäischen Union L 348/98, 24.12.2008.

- Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz benötigen, Amtsblatt der Europäischen Union L 132/1, 19.5.2011.
- Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union, L 337/9, 20.12.2011.
- Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union L 180/60, 29.06.2013.
- Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union L 180/0096, 29.6.2013.
- Ripoll Servent, Ariadna 2011: Co-decision in the European Parliament: Comparing Rationalist and Constructivist Explanations of the Returns Directive, in: Journal of Contemporary European Research, Vol. 7, Issue 1, S. 3-22.
- Ripoll Servent, Ariadna 2012: Playing the Co-Decision Game? Rules' Changes and Institutional Adaptation at the LIBE Committee, in: Journal of European Integration, 34:1, S. 55-73.
- Ripoll Servent, Ariadna; Trauner, Florian i.E.: What Kind of Impact is Austria Exposed to? Analyzing EU Asylum Law, in: Dahlvik, Julia; Reinprecht, Christoph; Sievers, Wiebke: Jahrbuch der Migrations- und Integrationsforschung in Österreich, Wien.
- Stie, Anne Elisabeth 2013: Democratic Decision-making in the EU. Technocracy in Disguise?, London/ New York.
- Uçarer, Emek M. 2009: Negotiating Third-country National Rights in the European Union, in: Joachim, Jutta; Locher, Birgit (Hrsg.): Transnational Activism in the UN and the EU. A Comparative Study, London/New York, S. 121-139.
- Uçarer, Emek 2013: Linking Berlin and Brussels: Nongovernmental Organizations Engage the European Union on Asylum, Paper Prepared for Biennial Conference of the European Union Studies Association, Baltimore, 9.-11. Mai.
- UNHCR 2004: Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (OJ L 304/12/ vom 30.9.2004).
- UNHCR 2010: Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. A UNHCR Research Project on the Application of Key Provisions of the Asylum Procedures Directive in Selected Member States, Brüssel, März.
- UNHCR 2011: UNHCR Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection Status (Recast) COM(2011) 319 final.
- UNHCR 2012: Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, Genf.
- UNHCR 2012a: Note on Dublin Transfers to Hungary of People who have Transited through Serbia, October 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/507298a22.html>, zuletzt 11.10.2013.

- Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 306, 50. Jahrgang, 17.12.2007.
- Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 DES RATES vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommen, Amtsblatt der Europäischen Union L 316/1, 15.12.2000.
- Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, Amtsblatt der Europäischen Union L 50/01, 1.3.2003.
- Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) (KOM(2010)061 – C7-0045/2010 – 2010/0039(COD)).
- Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, Amtsblatt der Europäischen Union L 132/11, 29.5.2010.
- Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union L 304/1, 22.11.2011.
- Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union 180/31, 29.6.2013.
- Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Amtsblatt der Europäischen Union L180, 29. 6.2013.
- Vilmar, Franziska 2012: Workshop mit Franziska Vilmar, Asylreferentin Amnesty International Deutschland, von der Asylkonferenz in Weimar: Asylverfahren, [www.ska-keller.de](http://www.ska-keller.de), zuletzt: 11.7.2013.
- Vilmar, Franziska 2013: Die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie. Verhindern die nationalen Ausnahmen ein einheitliches europäisches Asylverfahren?, in: Informationsverbund Asyl & Migration: Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Änderungen bei Richtlinien und Verordnungen. Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, Berlin, S. 21-28.
- Weinzierl, Ruth; Lisson, Urszula 2007: Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, Berlin.

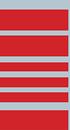
- Weinzierl, Ruth 2011: Human Rights at and Beyond the Southern Maritime External Borders of the European Union: Is the Control Agenda Really Dominant?, in: Bendel, Petra; Ette, Andreas; Parkes, Roderick (Hrsg.) 2011: The Europeanization of Control. Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation, Münster/New Brunswick/London, S. 241 - 258.
- Wendel, Kay 2013: Die neuen Formen der „Residenzpflicht“ Synopse der Anwendungshinweise zur räumlichen Aufenthaltsbeschränkung von Flüchtlingen nach den „Lockerungen“, herausgegeben von Pro Asyl und Flüchtlingsrat Brandenburg, Potsdam und Berlin 2013.
- [Http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2013/02/Residenzpflicht\\_-\\_Bundesweite\\_Synopse\\_-\\_Stand\\_Januar\\_2013.pdf](http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2013/02/Residenzpflicht_-_Bundesweite_Synopse_-_Stand_Januar_2013.pdf), zuletzt: 11.10.2013.
- [Http://www.unhcr.de/no\\_cache/archiv/nachrichten.html?L=bnzsojktob&tx\\_n4mteaserlist\\_pi1\[pointer\]=19](http://www.unhcr.de/no_cache/archiv/nachrichten.html?L=bnzsojktob&tx_n4mteaserlist_pi1[pointer]=19), zuletzt: 10.10.2013.
- [Http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdrama-von-lampedusa-friedrich-will-haerter-gegen-schlepper-vorgehen-1.1787631](http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdrama-von-lampedusa-friedrich-will-haerter-gegen-schlepper-vorgehen-1.1787631), zuletzt: 10.10.2013.
- [Http://www.faz.net/aktuell/politik/katastrophe-von-lampedusa-eu-uneins-ueber-fluechtlinge-12609542.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/katastrophe-von-lampedusa-eu-uneins-ueber-fluechtlinge-12609542.html), zuletzt: 10.10.2013.
- [Http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln](http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131007IPR21624/html/EU-Grenzkontrollen-Abgeordnete-verabschieden-Eurosur-Regeln), zuletzt: 10.10.2013.
- [Http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migrationspolitik-Die-EU-muss-handeln-um-neuen-Trag%C3%B6dien-vorzubeugen](http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migrationspolitik-Die-EU-muss-handeln-um-neuen-Trag%C3%B6dien-vorzubeugen), zuletzt: 24.10.2013.
- [Http://euobserver.com/justice/121712](http://euobserver.com/justice/121712).
- [Http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingspolitik120.html](http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingspolitik120.html), zuletzt: 8.10.2013.
- [Http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdrama-vor-lampedusa-martin-schulz-verlangt-von-deutschland-mehr-unterstuetzung-1.1788411](http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsdrama-vor-lampedusa-martin-schulz-verlangt-von-deutschland-mehr-unterstuetzung-1.1788411), zuletzt: 15.10.2013.
- [Http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migrationspolitik-Die-EU-muss-handeln-um-neuen-Trag%C3%B6dien-vorzubeugen](http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migrationspolitik-Die-EU-muss-handeln-um-neuen-Trag%C3%B6dien-vorzubeugen), zuletzt: 24.10.2013.
- [Http://www.zeit.de/news/2013-10/24/d-eu-gipfel-fluechtlinge-schulz-lampedusa-muss-ein-wendepunkt-werden-24193211](http://www.zeit.de/news/2013-10/24/d-eu-gipfel-fluechtlinge-schulz-lampedusa-muss-ein-wendepunkt-werden-24193211), zuletzt: 31.10.2013.
- [Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/DE/3-23032012-AP-DE.PDF), zuletzt 10.10.2013.
- [Http://www.eu-info.de/static/ratsentscheidungen/](http://www.eu-info.de/static/ratsentscheidungen/).
- [Http://www.votewatch.eu/en/establishment-of-eurodac-for-the-comparison-of-fingerprints-draft-legislative-resolution-vote-legisl.html](http://www.votewatch.eu/en/establishment-of-eurodac-for-the-comparison-of-fingerprints-draft-legislative-resolution-vote-legisl.html), zuletzt 10.10.2013.

## Die Autorin

---

**PD Dr. Petra Bendel**

ist Akademische Direktorin und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für  
Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Das Neue Magische Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik – Maßnahmen zur Steigerung des gesamgesellschaftlichen Wohlstands in der neuen Legislaturperiode**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Deutschland – ein Wundermärchen**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Europäische Wettbewerbsdesorientierung**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unterminiert die Soziale Marktwirtschaft – Warum wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Innovative Ansätze in der Beratung von Migrantinnen und Migranten mit Gründungsambitionen – Potenziale aus der akademischen Gründungslehre nutzen**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung – Impulse für eine politische Strategie**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Reformoptionen für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und Verkehrspolitik in Deutschland – Straße, Schiene und ÖPNV**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gute Pflege vor Ort**

**Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Inklusion: In der dualen Berufsausbildung kann sie gelingen**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Ziele und Handlungsfelder einer kohärenten Migrationspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Kulturelle Vielfalt im Fußball – Vereine als Lernort für gesellschaftliche Veränderungsprozesse**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

