



Stellungnahme von ECRE (European Council on Refugees and Exiles) zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 27.03.2023

ECRE bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und Äußerung im Rahmen der Sachverständigenanhörung zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, sowie zu den folgenden Anträgen:

- Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Žaklin Nastić, Nicole Gohlke u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Menschen- und Flüchtlingsrechte in der Europäischen Union und an der polnisch-belarussischen Grenze verteidigen“, Drucksache 20/681
- Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut u.w. und der Fraktion DIE LINKE, „Leid an der EU-Außengrenze beenden – Illegale Pushbacks und Menschenrechtsverletzungen effektiv verhindern“, Drucksache 20/2582
- Antrag der Fraktion der CDU/CSU, „Europäische Asyl- und Migrationspolitik voranbringen – Aber nicht einseitig zulasten Deutschlands erkaufen“, Drucksache 20/684.

ECRE ist ein Zusammenschluss von 110 Nichtregierungsorganisationen aus 40 europäischen Ländern. Die Mission von ECRE ist es, die Rechte von Flüchtlingen, asylsuchenden Personen und anderen gewaltsam Vertriebenen in Europa und in der europäischen Außenpolitik zu schützen und zu fördern.

Inhaltsverzeichnis:

1. Analyse der Gesetzesvorschläge zur Reform des EU Rechts hinsichtlich Asyl, Rückführung und Grenzen seit 2016.....	2
1.1. GEAS Reform 2016.....	2
1.2. Neufassung der Rückführungsrichtlinie 2018.....	2
1.3. Asyl- und Migrationspakt 2020.....	3
1.4. Instrumentalisierungspaket 2021	5
2. Solidarität.....	7
3. Situation an den Außengrenzen.....	9
4. GEAS Reform in 2023: Einigung um jeden Preis?	11

Kontakt:

Josephine Liebl, Head of Advocacy, Email: jl Liebl@ecre.org

1. Analyse der Gesetzesvorschläge zur Reform des EU Rechts hinsichtlich Asyl, Rückführung und Grenzen seit 2016

Seit 2016 spielen sich auf EU Ebene die Verhandlungen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ab. Bis jetzt wurden, mit Ausnahme der reformierten Mandate für Frontex (Vorschlag 2018) und der EU Asylagentur (Vorschlag 2020), keine der Gesetzesvorschläge zum Abschluss gebracht.

Einige der Reformvorschläge von 2016 sind noch nicht endgültig beschlossen. Die Verhandlungen zum Pakt von 2020, welcher drei neue Gesetzesvorschläge und zwei veränderte Gesetzesvorschläge beinhaltet, sind im Gange.

Die Situation wird durch die Einführung weiterer Vorschläge im Jahr 2021 noch komplizierter, insbesondere durch den Vorschlag für einen geänderten Schengener Grenzkodex und den Vorschlag für eine Verordnung zur Behandlung von Instrumentalisierungssituationen im Bereich Migration und Asyl (nachstehend "Instrumentalisierungsverordnung"), die zusammen als "Instrumentalisierungspaket" bezeichnet werden könnten.

1.1.GEAS Reform 2016

ECRE hat in 2016 detaillierte Kommentare mit Analyse und Vorschlägen zu den folgenden Gesetzesvorschlägen auf Englisch veröffentlicht:

- Neufassung der Eurodac Verordnung: [ECRE-Comments-Eurodac-proposal.pdf](#)
- Neufassung der Dublin Verordnung (Dublin IV): [ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf](#)
- Neufassung der Aufnahme richtlinie: [ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive](#)
- Asylverfahrensverordnung: [ECRE-Comments-APR -November-2016-final.pdf](#)
- Qualifikationsverordnung: [ECRE-Comments-QR.pdf](#)
- Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens: [Policy-Note-01.pdf \(ecre.org\)](#)

Von diesen Gesetzesvorhaben wurde Dublin IV durch die Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM) von 2020 ersetzt, die Eurodac Verordnung und die Asylverfahrensverordnung wurden durch weitere Neufassungen von 2020 erneut verändert.

Zur Aufnahme richtlinie, Qualifikationsverordnung und Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens liegen seit Juni 2018 vorläufige Einigungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, die im Dezember 2022 bestätigt aber noch nicht endgültig angenommen wurden. Die endgültige Annahme hängt von den Fortschritten in anderen GEAS Gesetzgebungsverfahren ab.

1.2.Neufassung der Rückführungsrichtlinie 2018

ECREs Kommentar erörtert die wichtigsten Änderungen, die in der Neufassung der Rückführungsrichtlinie vorgeschlagen werden und skizziert ECREs Hauptbedenken. Die Analyse beschränkt sich auf die Bestimmungen, die die Europäische Kommission zu ändern vorschlägt, einschließlich der Gefahr des Untertauchens, der Verpflichtung zur

Kooperationspflicht, freiwillige Ausreise, Verfahren und Rechtsmittel, Inhaftierung, Rückkehrmanagementsysteme und das vorgeschlagene Grenzverfahren. Bevor auf die inhaltliche Analyse des Vorschlags eingegangen wird, wird das Fehlen einer Evidenzbasis für die vorgeschlagenen Änderungen angesprochen. Dies ist Teil eines besorgniserregenden Trends im EU-Gesetzgebungsverfahren in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzschutz insgesamt: [ECRE-Comments-Commission-Proposal-Return-Directive.pdf](#)

Der Rat der Europäischen Union einigte sich im Juni 2019 auf eine partielle allgemeine Ausrichtung zum Kommissionsvorschlag zu allen Aspekten mit Ausnahme von Artikel 22 über das Grenzverfahren und den dazugehörigen Erwägungsgründen 32-36. Das Europäische Parlament verhandelt seine Position zum Kommissionsvorschlag.

1.3. Asyl- und Migrationspakt 2020

Der Asyl- und Migrationspakt beinhaltet die folgenden legislativen Vorschläge die von ECRE in detaillierteren Kommentaren und kürzeren Policy Notes auf Englisch analysiert wurden.

- Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Verordnung zur Einführung einer Vorabprüfung von Drittstaatsangehörigen an Außengrenzen (Screening Verordnung): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Veränderte Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrensverordnung): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Verordnung zum Umgang mit Krisensituationen und force majeure im Feld der Migration und Asyl (Krisenverordnung): [Kommentar](#) und [Policy Note](#)
- Veränderte Verordnung zur Etablierung von Eurodac: [Working Paper](#) mit Vergleich und Analyse des 2016 Vorschlags

ECRE wertet die Vorschläge des Asyl- und Migrationspakt zum größten Teil kritisch. In einer [zivilgesellschaftlichen Stellungnahme](#), die von ECRE verfasst und von über 80 Organisationen mitgezeichnet wurde, sind die wichtigsten Kritikpunkte hinsichtlich der Gesetzesvorschläge, die momentan verhandelt werden, wie folgt zusammengefasst:

1. Statt automatischer Verantwortungsteilung führt der Pakt ein noch komplizierteres Dublin-System (unter anderem Namen) und „Abschiebungspatenschaften“ ein

Die Gelegenheit einer grundlegenden Reform des Dublinsystems wurde mit dem Migrations- und Asylpakt verpasst. In der Praxis bleibt es im Regelfall bei der Zuständigkeit des Ersteinreisestaates für das Asylverfahren. Zusätzlich wurde ein kompliziertes System vorgeschlagen, das gewisse Arten der Solidarität auslöst. Der Vorschlag sieht weniger nach einem Mechanismus aus, der Verantwortung vorhersehbar verteilt, sondern ähnelt eher den Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten, die wir bereits zu gut kennen. Angesichts der Komplexität des vorgeschlagenen Verfahrens stellt sich die Frage, ob es in der Praxis tatsächlich funktionsfähig ist.

2. Der Pakt schlägt die Ausweitung von Grenzverfahren und vermehrte Inhaftierung vor

Statt die Verantwortung für Asyl zwischen den EU-Mitgliedstaaten anzugleichen, führen die Reformvorschläge dazu, dass sich der Druck auf die Mitgliedstaaten an den EU

Außengrenzen durch verpflichtende Grenzverfahren erhöht. Der Vorschlag untergräbt das individuelle Recht auf Asyl und wird dazu führen, dass mehr Menschen einem zweitklassigen Verfahren zugeteilt werden. Der Vorschlag, den Asyl- und Rückkehrbescheid zeitgleich zu erteilen, ohne die Prüfung der wichtigen Schutzstandards hinsichtlich des Nichtzurückweisungsprinzips, des Kindeswohls und dem Schutz des Familien- und Privatlebens klar zu benennen, untergräbt internationale Verpflichtungen. Der Vorschlag beseitigt die automatisch aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln im Grenzverfahren, also das Recht, bis zu einer endgültigen Entscheidung bleiben zu können.

3. In Krisensituationen dürfen die Mitgliedstaaten von wichtigen Garantien abweichen, wodurch mehr Menschen von unzureichenden Asylverfahren betroffen sein werden

Die Sorge über Ungerechtigkeiten bei den Verfahren wird in Situationen noch verstärkt, in denen ein Mitgliedstaat geltend machen kann, dass er der "Ausnahmesituation eines Massenzustroms" oder sogar nur der Gefahr einer solchen Situation gegenübersteht.

In diesem Fall kann der Anwendungsbereich des Grenzverfahrens stark ausgeweitet werden, darüber hinaus können die Mitgliedstaaten die Registrierung von Asylanträgen für vier Wochen aussetzen, diese Ausnahme ist bis zu drei Monaten anwendbar.

4. Fehlende Ambitionen bei sicheren und legalen Wegen nach Europa

Es wurde die Gelegenheit verpasst zu signalisieren, dass die EU auf internationaler Ebene und im Sinne einer Partnerschaft mit den Ländern, die die Mehrzahl von Flüchtlingen aufnehmen, bereit ist, an einer Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz mitzuwirken.

Die Anerkennung der Notwendigkeit, mehr Arbeitsmigration über alle Qualifikationsniveaus hinweg zu ermöglichen, ist zu begrüßen, aber die Bedeutung der Arbeitsmigration für die europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften spiegelt sich nicht in den damit verbundenen Ressourcen, Vorschlägen und Maßnahmen wider.

Im Rahmen der Vereinbarung über den "schrittweise Ansatz" der französischen Ratspräsidentschaft haben sich Mitgliedstaaten im Juni 2022 auf ihre Verhandlungsposition zur Screening Verordnung und der Eurodac Verordnung geeinigt. Im Gegenzug haben 18 Mitgliedstaaten und drei assoziierte Länder eine Erklärung über einen freiwilligen Solidaritätsmechanismus, der sowohl Umverteilung als auch finanzielle Unterstützung beinhaltet, unterzeichnet.

Der Rat führt momentan Verhandlungen zur Asylverfahrensverordnung und RAMM. Die Krisenverordnung wurde noch nicht detailliert im Rat besprochen.

Das Europäische Parlament hat im Dezember 2022 eine Verhandlungsposition zu Eurodac angenommen. Es ist wahrscheinlich, dass das Parlament bis Ende März 2023 Verhandlungspositionen zu allen anderen Paktvorschlägen erzielen wird.

1.4. Instrumentalisierungspaket 2021

Im Dezember 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen geänderten Schengener Grenzkodex (SGK). Der SGK Vorschlag wurde zusammen mit einem Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Asyl und Migration (im Folgenden "Instrumentalisierungsverordnung") vorgelegt. Mit der Instrumentalisierungsverordnung wird ein Mechanismus eingeführt, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, von Teilen des asylrechtlichen Standards abzuweichen, indem sie aus einer Liste von Ausnahmeregelungen wählen. Der Mechanismus würde den Mitgliedstaaten dauerhaft zur Verfügung stehen, sie können ihn in jeder Situation der "Instrumentalisierung" auslösen. Der SGK Vorschlag ist mit dieser Verordnung verknüpft, da er die Definition des Begriffs ‚Instrumentalisierung von Migranten‘ beinhaltet, die wie folgt lautet:

‚Instrumentalisierung von Migranten‘ eine Situation, in der ein Drittstaat irreguläre Migrationsströme in die EU entstehen lässt, indem er Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wenn diese Handlungen auf die Absicht eines Drittstaats hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des betreffenden Mitgliedstaats, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte; (Artikel 2 Absatz 27).

ECRE hat in einem [Kommentar](#) und in einer kürzeren [Policy Note](#) seine Analyse zum vorgeschlagenen geänderten SGK veröffentlicht.

ECRE lehnt die Kodifizierung der Instrumentalisierung im EU-Recht und damit auch die vorgeschlagene "Instrumentalisierungsverordnung" ab, da sie die erweiterte Anwendung von Konzepten und Praktiken vorsieht, die das Recht auf Asyl in Europa untergraben. Eine detaillierte Analyse zum Vorschlag der Instrumentalisierungsverordnung liegt in ECREs ausführlichen [Kommentare](#) und der kürzere [Policy Note](#) vor.

Zusammen mit mehr als 80 Organisationen aus 22 europäischen Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik) und 17 europaweite Netzwerke und internationale Organisationen hat ECRE eine [gemeinsame Erklärung](#) veröffentlicht, in der dargelegt wird, warum eine Einigung über die Instrumentalisierungsverordnung ein tiefgreifender Anschlag auf ein GEMEINSAMES Europäisches Asylsystem (GEAS) in Europa wäre.

Die Nichtregierungsorganisationen, die die Stellungnahme unterzeichnet haben, lehnen die Einführung und Anwendung des Konzepts der Instrumentalisierung und Reformen, die weitreichende Ausnahmen vom EU-Recht ermöglichen, aus folgenden Gründen ab:

1. Die Ausnahmen vom GEAS sind unverhältnismäßig: Die Einschränkung der Grundrechte der von dem Vorschlag betroffenen Personen ist so weitreichend, dass Zweifel an der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen aufkommen. Wir stellen die Logik in Frage, dass auf den Missbrauch von Menschen, darunter auch Schutzsuchende, zur angeblichen Destabilisierung der EU durch Regierungen von Drittstaaten, mit der Einschränkung der Rechte dieser Menschen reagiert werden soll; etwa durch die Absenkung der Asylstandards und der Erschwerung des Zugang zu internationalem Schutz in Europa.

2. Die Ausnahmen vom GEAS sind kontraproduktiv: Ständig anwendbare Ausnahmeregelungen werden das Gemeinsame Europäische Asylsystem und insbesondere seinen gemeinsamen Charakter aushöhlen. Wie der EuGH in Bezug auf den Missbrauch von Artikel 78 Absatz 3 gewarnt hat, bergen die Reformen das Risiko der Willkür, da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Standards anwenden und sich nach Belieben für oder gegen das Gemeinsame Europäische Asylsystem entscheiden können. Die Nichteinhaltung der EU Normen ist bereits weit verbreitet, Mitgliedstaaten werden sich auf die "Instrumentalisierung" berufen, um die Nichteinhaltung der Vorschriften zu rechtfertigen.
3. Die Ausnahmen vom GEAS sind unnötig: Der derzeitige Rechtsrahmen bietet den Mitgliedstaaten bereits Flexibilität, um mit sich verändernden Umständen an ihren Grenzen umzugehen. Er lässt Ausnahmeregelungen zu, auch wenn diese durch die Verträge und die Rechtsprechung eng begrenzt sind. Unter bestimmten Umständen können die Mitgliedstaaten vorgeben, wo Asylanträge gestellt werden sollen, die Frist für die Registrierung von Asylanträgen verlängern und niedrigere Standards für die materiellen Aufnahmebedingungen festlegen.
4. Die Ausnahmen vom GEAS sind fehlgeleitet: Länder missbrauchen vertriebene Menschen häufig für ihre Zwecke. Im Laufe der Geschichte ist das immer wieder geschehen und betrifft einzelne Mitgliedstaaten, die EU insgesamt und viele andere Länder auf der ganzen Welt. Es gibt keinen logischen Grund, warum die Manipulation von Menschen eine andere Asylregelung erforderlich machen sollte. Aktionen von den Regierungen von Drittstaaten, die auf die „Destabilisierung der EU“ ausgerichtet sind, sollten mit politischen Maßnahmen beantwortet werden, die sich gegen diese Regierungen richten und nicht gegen die Schutzsuchenden, die selbst Opfer solcher Aktionen sind.
5. Die Ausnahmen vom GEAS sind ungerecht (gegenüber den Antragstellenden und einigen Mitgliedstaaten): Die erheblichen Unterschiede bei der Einhaltung asylrechtlicher Verpflichtungen führen zur unterschiedlichen Behandlung von Schutzsuchenden, je nach Art ihrer Einreise. Zusätzlich resultiert dies in gesteigerter Verantwortung für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich an die Gesetze halten. Ein System, in dem einige Mitgliedstaaten häufig von der Regel abweichen und somit niedrigere Standards des EU- und des internationalen Rechts anwenden, indem sie behaupten, mit einer Instrumentalisierung konfrontiert zu sein, wird sich vermutlich auf die Mitgliedstaaten auswirken, die weiterhin höhere Standards anwenden, da das Unterwandern von Standards des EU- und des internationalen Rechts einen Push-Faktor darstellt.

Im Rahmen des "schrittweise Ansatz" haben sich Mitgliedstaaten im Juni 2022 auf eine Verhandlungs position zum SGK geeinigt. Trotz grosser Anstrengungen der tschechischen Ratspräsidentschaft konnte keine Einigung auf die Instrumentalisierungsverordnung im Rat gefunden werden, mit unter auch aufgrund von asylrechtlicher Bedenken.

Das Europäische Parlament verhandelt zur Zeit seine Position zum SGK und hat eine Studie zur Abschätzung der Folgen der Instrumentalisierungsverordnung in Auftrag gegeben.

2. Solidarität

Der Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt. Dieser Artikel enthält jedoch keine klare Definition von Solidarität und gerechter Aufteilung der Verantwortung die seit vielen Jahren im Bereich Asyl und Migration auf EU Ebene diskutiert werden. Im Mittelpunkt dieser Debatte steht häufig die Umsetzung der Dublin-III-Verordnung, des "Eckpfeilers" des GEAS, der immer wieder Anlass zu Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten war. Die Europäische Kommission hat wiederholt die Solidaritätsdebatte hervorgehoben, wobei das Gleichgewicht zwischen Solidarität und Verantwortung einer der Pfeiler des Pakts zu Migration und Asyl 2020 sein soll. ECRE hat in einer vor [kurzem veröffentlichten Analyse](#) den Stand der Verhandlungen zu Solidarität zusammengefasst und die Optionen aufgezeigt, die zu einer gerechteren Verteilung für Mitgliedsländer und der Einhaltung der Rechte von Antragstellenden führen würden:

- Legislative Reformbemühungen: Dublin IV und Pakt-Vorschläge

Die Unzulänglichkeiten des Dublin-Systems waren selbst für die europäischen Institutionen offensichtlich, so dass in den letzten Jahren zwei verschiedene Reformversuche vorgelegt wurden. Im Jahr 2016 wurde die Dublin-IV-Verordnung zum zentralen und umstrittenste Teil des Asylreformpakets. Obwohl die Diskussion über die Regeln zur Aufteilung der Verantwortung neu eröffnet wurden, gelang es nicht, eine Einigung über eine konkrete Definition von Solidarität zu erzielen, und einen permanenten und kodifizierten Mechanismus zu schaffen, der eine gerechtere Aufteilung der Verantwortung für asylsuchende Personen gewährleistet. Die vorgeschlagene Neufassung der Dublin-III-Verordnung behob nicht den Hauptmangel des Systems, nämlich das Kriterium des Ersteinreiselands als Standard für die Zuweisung der Zuständigkeit und wies weitere erhebliche Mängel auf. Zusätzlich dazu belastet sie die die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen mit zusätzlichen Verwaltungsschichten im Asylverfahren, wie etwa obligatorischen Zulässigkeitsprüfungen für asylsuchende Personen, bevor andere Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für deren Anträge übernehmen. Das Europäische Parlament hatte zwar positive Änderungen an dem Vorschlag vorgenommen, wie z.B. verbindliche Quoten für Umsiedlungen, im Rat wurde jedoch keine Einigung über den Vorschlag erzielt.

Am 23. September 2020 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM) vor und zog den Dublin-IV-Vorschlag formell zurück. Die strittigen Aspekte des Dublin-Systems wurden in den Vorschlägen der Kommission nicht reformiert; der Pakt und vor allem RAMM verpasst im Grunde die Gelegenheit, eine tiefgreifende Reform des Dublin-Systems vorzuschlagen. In der Praxis bleibt die Standardzuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen beim Ersteinreiseland.

- Option 1: Eine tiefgreifende Reform der Dublin-Regeln

Das wünschenswerteste Ergebnis in Bezug auf die Solidarität und die Aufteilung der Verantwortung, auch wenn es im derzeitigen politischen Kontext unwahrscheinlich ist, wäre eine echte Überarbeitung der Regeln für die Aufteilung der Verantwortung auf institutioneller Ebene. Dies würde eine vollständige Reform des Dublin-Abkommens bedeuten, das durch ein System ersetzt würde, in dem die Zuständigkeit anhand von Kriterien bestimmt wird bei denen nicht der Ort der ersten Einreise im Vordergrund steht. Stattdessen könnte, [wie ECRE](#) und andere dargelegt haben, die Bestimmung der Zuständigkeit auf einer Reihe von Faktoren beruhen, darunter (a) eine erweiterte Definition des Begriffs "Familienmitglied", (b)

bedeutsame Verbindungen zu einem Land und (c) Faktoren, die mit dem Land selbst zusammenhängen, wie zum Beispiel Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.

- Option 2: Status quo plus Solidaritätsmechanismen

Ohne eine tiefgreifende Reform ist die Beibehaltung des Status quo trotz seiner zahlreichen Mängel einer Reform vorzuziehen, die die Regeln verschlechtert, vorausgesetzt, die derzeitigen Regeln werden mit einem angemessenen Solidaritätsmechanismus kombiniert.

Der Einsatz von korrigierenden Solidaritätsmechanismen zur Behebung der negativen Folgen der Regeln ist auf lange Sicht unbefriedigend, aber dennoch notwendig, solange die Regeln bestehen.

In diesem Zusammenhang unterstützt ECRE nachdrücklich Solidaritätsmechanismen, einschließlich der Schaffung eines fairen und transparenten Umsiedlungsmechanismus, um die Verantwortung für die in EU-Häfen ausgeschifften Personen zu teilen. Das Hauptziel eines solchen Mechanismus sollte die schnelle Zuweisung der Verantwortung sein, um sicherzustellen, dass Personen, die auf dem Seeweg ankommen, schnell an Land gehen und identifiziert werden, Zugang zu den entsprechenden Verfahren erhalten und in die jeweiligen Teilnehmerländer weitergeleitet werden; besondere Aufmerksamkeit sollte den Bedingungen gewidmet werden, unter denen die Menschen nach der Ausschiffung auf ihre Umsiedlung warten. Der Mechanismus sollte sich in den bestehenden Rechtsrahmen des GEAS einfügen, damit er durchführbar und nachhaltig ist. Der von [ECRE vorgeschlagene Ansatz](#) kann auf Grund der jetzigen Rechtslage eingeführt werden.

- Option 3: Rechtebasierte Umsetzung der geltenden Dublin III Verordnung

Mit oder ohne korrigierende Solidaritätsmaßnahmen können Verbesserungen bei der Umsetzung der derzeitigen Regeln im Rahmen des Dublin-Systems angestrebt werden. [ECRE hat Analysen und Empfehlungen](#) dazu vorgelegt, wie man eine Umsetzung in vollem Einklang mit den Grundrechten gewährleisten kann, und unterstützt in großem Umfang entsprechende Rechtsstreitigkeiten. Zum Beispiel führt die Dublin-III-Verordnung die Familieneinheit als erstes Kriterium in der Hierarchie der Zuständigkeiten auf. Statistiken zeigen jedoch, dass die Mitgliedstaaten diesem Kriterium keine Priorität einräumen. Darüber hinaus ist die Definition des Begriffs "Familie" eng gefasst und beschränkt sich auf den Ehegatten/Lebenspartner und die minderjährigen Kinder, die sich ebenfalls als asylsuchende Personen oder Flüchtlinge in der EU aufhalten. Bei unbegleiteten Kindern kann die Familieneinheit auf andere Familienmitglieder ausgedehnt werden, die in der Dublin-III-Verordnung aufgeführt sind, wenn das Kindeswohl dies erfordert.

- Lehren aus der Reaktion auf die Vertreibung aus der Ukraine

Als Reaktion auf die massive Vertreibung aus der Ukraine nach dem Einmarsch Russlands aktivierte die EU 2022 erstmals die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz aus dem Jahr 2001. Wie bereits ausführlich analysiert wurde, unter anderem von ECRE, unterscheidet sich diese Reaktion deutlich von der Reaktion der EU auf andere große Vertreibungskrisen, und nicht zuletzt, weil die Richtlinie angewandt wurde.

Ungeachtet der großen Herausforderungen, für die Menschen, die aufgrund des Konflikts fliehen, und für die Mitgliedstaaten, die eine große Anzahl von Menschen aufnehmen, hält ECRE die politischen Entscheidungen und die Strategie für positiv. Es ist ein Ansatz, der auch für die Diskussion zu Solidarität relevant ist.

Neben dem sofortigen Zugang zu temporären Schutz beinhaltet der Durchführungsbeschluss des Rates auch die Rechte, die den Personen, die unter temporären Schutz fallen, zustehen.

Im Gegensatz zu den Regeln des GEAS insgesamt umfasst dies die Freizügigkeit, die Weiterreise innerhalb der EU wird unterstützt oder sogar erleichtert (siehe Erwägungsgrund 15).

Das Recht auf Familienzusammenführung wird weitaus effektiver umgesetzt, als dies üblicherweise für Schutzsuchende in Europa der Fall ist. Es finden auch andere Formen des "Matching" statt, indem Menschen an Orte weiterziehen, an denen sie andere als familiäre Bindungen haben oder an denen es Beschäftigungsmöglichkeiten gibt. Viele negative Folgen der Freizügigkeit, die die Mitgliedstaaten als Grund für die Aufrechterhaltung von Beschränkungen anführen, sind bisher nicht eingetreten. Die Reaktion der EU auf Menschen, die aus der Ukraine fliehen, sollte daher als positives Beispiel für die Aufteilung der Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten dienen.

3. Situation an den Außengrenzen

- Screening Verordnung

Die Verordnung zur Einführung einer Vorabprüfung von Drittstaatsangehörigen an Außengrenzen (Screening Verordnung) schreibt das "Screening vor der Einreise" für alle Personen, die irregulär an den EU-Grenzen ankommen, auch nach der Ausschiffung nach Seenotrettung vor. Es umfasst Sicherheitsüberprüfungen und Gesundheits- und Vulnerabilitätschecks sowie die Registrierung biometrischer Daten. Es führt aber auch zu Entscheidungen, die sich auf den Zugang zu Asyl auswirken, einschließlich der Frage, ob sich das beschleunigte Grenzverfahren, eine Umverteilung oder die Rückführung anschließt. Wo Menschen während dieser Zeit untergebracht und wie Aufnahmebedingungen erfüllt werden, ist nicht klar. Es stellen sich auch Fragen bezüglich dem Zugang zu Informationen, den Rechten der Menschen während des Screening- Verfahrens, einschließlich des Zugangs zu Anwäl*innen und dem Recht, die Entscheidung anzufechten, den Gründen für eine Einreiseverweigerung sowie dem Schutz der Privatsphäre hinsichtlich der erhobenen Daten.

Eine willkommene Initiative ist das vorgeschlagene unabhängige Monitoring von Grundrechten an der Grenze. Um sicherzustellen, dass dieser Mechanismus zur Rechenschaftspflicht für Rechtsverletzungen an der Grenze führt – einschließlich der anhaltenden Anwendung von Kollektivausweisungen und Push-backs in vielen Mitgliedstaaten – muss das Monitoring über das Screening-Verfahren hinaus ausgeweitet werden, unabhängig von staatlichen Behörden sein und unabhängige Organisationen wie NGOs einbeziehen.

Für die Verhandlungen zur Screening-Verordnung fordert ECRE:

- Die Fiktion der Nichteinreise in Artikel 4 zu streichen, die insofern irreführend ist, als sich die Menschen auf dem Territorium und unter der Gerichtsbarkeit der EU-Staaten gemäß den Urteilen der europäischen Gerichte.
- Streichung der Verweigerung der Einreise als Ergebnis des Screening-Prozesses in Artikel 14.
- Sicherstellung eines unabhängigen und weitreichenden Überwachungsmechanismus in Artikel 7, der die Rechenschaftspflicht für alle Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen deutlich erhöht.
- Einführung der Möglichkeit eines Rechtsbehelfs gegen das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens, um sicherzustellen, dass jede Einzelperson die

Entscheidung über die Verweisung anfechten kann, die faktisch ein Verwaltungsakt ist.

Angesichts der Wahrscheinlichkeit, dass die Screening Verordnung ohne die Asylverfahrensverordnung (die eine geringere Chance hat, angenommen zu werden) angenommen wird, muss der Screening-Prozess als ein eigenständiges Verfahren betrachtet werden. Insbesondere sollte keine weitere Verringerung der Schutzklauseln zur Anpassung an den höchst problematischen Asylverfahrensverordnungs-Vorschlag vereinbart werden.

- Asylverfahrensverordnung und Grenzverfahren

Der Gesetzesvorschlag zur Asylverfahrensverordnung, der sowohl Vorschläge von 2016 und 2020 beinhaltet, schafft ein extrem komplexes System, das verschiedenen Maßnahmen vorsieht um die Zahl der Menschen, deren Asylanträge in vollständigen und regulären Asylverfahren geprüft werden, zu verringern.

Neben Vorschlägen zu beschleunigten Asylverfahren, Unzulässigkeitsverfahren und Dublin-Verfahren (nach RAMM) wird ein obligatorisches Asylgrenzverfahren für eine Gruppe von Asylanträgen vorgeschlagen, was mit der Reduktion einer Reihe von elementaren Schutzstandards im Asylverfahren (z.B. hinsichtlich des Risikos auf rechtswidrige Zurückweisungen oder automatisch aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln) einhergeht.

Die Anwendung von Grenzverfahren zur Feststellung, ob eine Person internationalen Schutz benötigt, ist zwar nach dem geltenden Asylrecht der Europäischen Union (EU) zulässig, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Jedoch ist die Anwendung höchst umstritten.

Eine [Studie](#), die vom Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde und an der ECRE beteiligt war, stellt fest, dass Grenzverfahren und beschleunigte Verfahren zu mehr de-facto Inhaftierung führen und weniger Menschen einen Schutzstatus zuerkannt wird. Wie die Erfahrungen in den Hotspots gezeigt haben, kann die de-facto Inhaftierung an den Grenzen zu schwerem Leid für die Betroffenen führen. Eine [andere detaillierte Studie](#) befasst sich speziell mit dem Zusammenhang zwischen Grenzverfahren, Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug an Hand von diversen Länderbeispielen. In der Praxis kommt es in vielen Fällen zu einer de-facto-Haft, bei denen Personen ohne gerichtliche Anordnung die Freiheit entzogen wird.

ECRE lehnt das vorgeschlagenen Grenzverfahren ab und hat ernsthafte Bedenken hinsichtlich der beabsichtigten Zusammenlegung von Asyl- und Rückführungsverfahren. Beides wird zu einer Zunahme der Inhaftierungen, zu Schutzlücken und einem erhöhten Risiko der Zurückweisung von Personen führen. Der Vorschlag bedeutet auch einen signifikanten Verwaltungsaufwand für bestimmten Mitgliedstaaten.

Für die Verhandlungen der Asylverfahrensverordnung schlägt ECRE vor:

- Der Vorschlag sollte angesichts der Reduzierung der Standards und der Komplexität, die ihn in der Praxis undurchführbar macht, aufgegeben werden; er basiert auf einem Modell der Eindämmung an den Grenzen mit unverhältnismäßiger Verantwortung für die Ersteinreisländer. Mitgliedstaaten sollten in reguläre Asylverfahren investieren, damit diese fair, effizient, und rechtskonform sind.
- Wenn die Asylverfahrensverordnung beschlossen würde, sollte weder das Grenzverfahren (Artikel 41 und 41a) noch die Unzulässigkeitsprüfung (Artikel 26) verpflichtend sein.

4. GEAS Reform in 2023: Einigung um jeden Preis?

ECRE hat letztes Jahr eine [Publikation](#) zu den möglichen Teilreformen oder "Mini-Deals" der GEAS Reform veröffentlicht. Es beschreibt, warum auf Grund der Fülle der Gesetzesvorhaben, die noch beschlossen werden müssen, eine partielle Reform wahrscheinlich ist. Es zeigt auf, welche Minideals möglich sind, analysiert die Positionen des Rates und des Europäischen Parlaments und gibt Empfehlungen zu den einzelnen Vorhaben, die darauf abzielen, die schädlichen Auswirkungen auf das Recht auf Asyl in Europa zu minimieren. Die Publikation stützt sich auf die detaillierte Analyse der verschiedenen Gesetzesvorschläge, die in den oben angeführten ECRE Kommentaren dargelegt sind.

ECREs Position bleibt, dass keine Reform des Asylrechts besser ist als eine schlechte Reform des Asylrechts, die die Standards senkt und die Ungerechtigkeit des derzeitigen Systems für Schutzsuchende und Mitgliedstaaten verschärft. Nichtsdestotrotz erkennt ECRE an, dass das Europäische Parlament und der Rat eine Art von Einigung erzielen wollen und dass eine Teilreform und nicht die Annahme aller Vorschläge realistisch ist.

Es stellt sich die Frage, ob diese Teilreform ausreichen würde und ob sie das GEAS verbessern würde. Die Kommission als Initiatorin der Reformen drängt darauf, diese zu vollenden, und argumentiert, dass das, was vereinbart wird, nicht perfekt sein muss, sondern nur "besser" sein muss. Das wirft die Frage auf - besser für wen?

Für die Mitgliedstaaten geht es darum, dass das System für sie besser wird, was in jedem Fall bedeutet, dass ihre Verantwortung verringert wird - entweder durch eine Begrenzung der Gesamtzahl der ankommenden Personen oder durch eine Anpassung der Vorschriften, so dass sie für weniger Personen verantwortlich sind. Für das Europäische Parlament gab es zwar gelegentlich Bemühungen, das System gerechter oder effizienter zu gestalten, aber sehr oft war die treibende Kraft die Notwendigkeit einer EU-Antwort auf die Herausforderung der Vertreibung, unabhängig von ihrem Inhalt.

Sollte der vermeintliche Eckpfeiler des Paktes, die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (RAMM), nicht verabschiedet und die größte Schwachpunkt des Systems, die Dublin-Verordnung, nicht reformiert werden, würde dies eher auf eine gescheiterte Reform hindeuten als auf eine, die ein "besseres" Gemeinsames Europäisches Asylsystem schafft - zumindest solange der Inhalt der Vorschläge und die Positionen des Rates und des Europäischen Parlaments nicht untersucht werden. Der ursprüngliche RAMM-Vorschlag stellt keine große Verbesserung gegenüber Dublin dar; die (wahrscheinliche) Position des Europäischen Parlaments ändert daran im Wesentlichen nichts und es ist unklar was die Position des Rates zu RAMM sein wird. RAMM könnte, wenn es allein verabschiedet wird, wertvoll sein, auch wenn es die Dublin-Regeln nicht ändert, falls es (ausgleichende) Solidaritätsmechanismen mit einer gesetzlichen Grundlage beinhaltet.

Der Nutzen würde jedoch durch die Asylverfahrensverordnung zunichte gemacht, sollte diese ebenfalls vorankommt. Sowohl der Standpunkt des Parlaments als auch der des Rates werden einen ohnehin schon schlechten Vorschlag verschlechtern, der ein undurchführbares und ungerechtes System (siehe dazu spezifisch ECREs [Analyse der vorgeschlagenen Verfahren](#)) schafft, das sich darauf konzentriert, mehr Menschen an den Grenzen aufzuhalten, und das in der Folge wahrscheinlich zu mehr Zurückweisungen führen wird.

Auch wenn dies von einigen Mitgliedsstaaten und Kommentatoren als besser angesehen werden mag, kann dies sicherlich weder aus der Perspektive des Schutzes noch aus der Perspektive der Einhaltung des EU-Rechts das Ziel sein.

Der derzeitige Stand der Dinge - von der höchsten politischen Ebene bis hin zu den kleinsten technischen Details - legt daher nahe, dass man nicht versuchen sollte, alle Vorschläge um jeden Preis durchzusetzen, sondern dass man sich darauf konzentrieren sollte, den Prozess mit so wenig Schaden wie möglich abzuschließen, die Vorschläge, die nicht angenommen wurden, zurückzuziehen und sich auf die Einhaltung der geltenden Standards und das Management von Flucht und Vertreibung innerhalb der EU zu konzentrieren.