

BLOG POST 28.05.2018

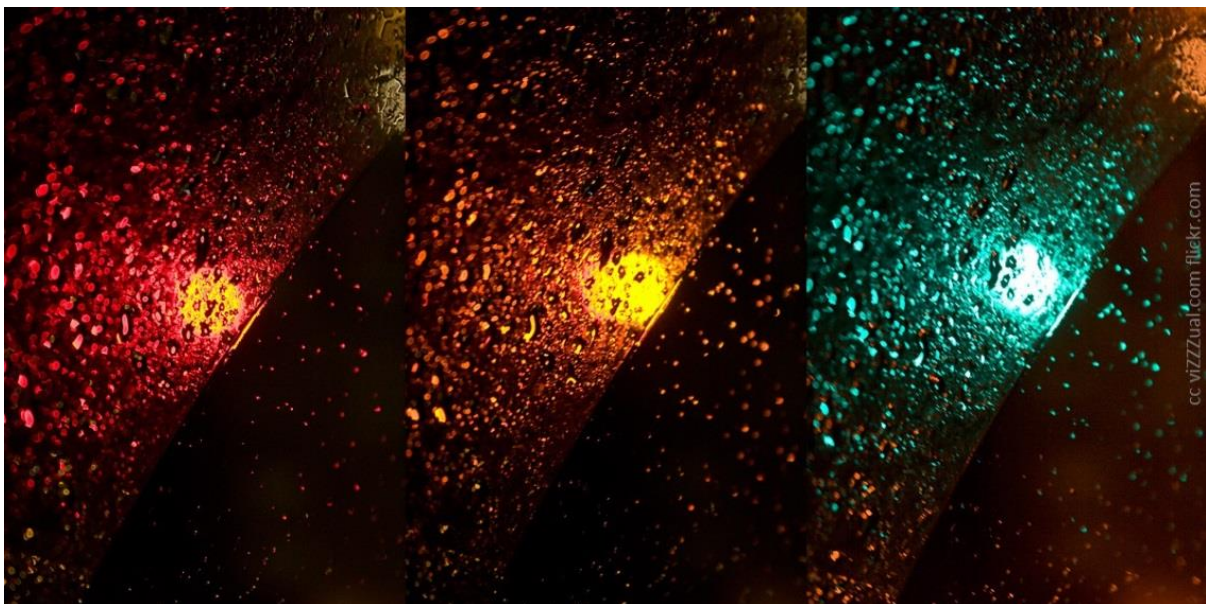
Das Stop-and-Go der Europäischen Asylreform

Lucas Rasche

Wissenschaftler beim Jacques Delors Institut – Berlin

Dr. Nicole Koenig

Wissenschaftlerin beim Jacques Delors Institut – Berlin



Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sind schwierig und dringlich. Das Treffen des Europäischen Rats im Juni 2018 stellt möglicherweise eine wichtige Weggabelung dar. Wo stehen wir einen Monat davor? Bei welchen Dossiers gab es bereits Fortschritte? Wo hakt es und warum? Dieser Blog Post evaluiert den Reformfortschritt bei wichtigen Bausteinen des Asylpakets anhand eines Ampel-Systems.

Einleitung

Die ‚Migrationskrise‘ von 2015 hat einige der Kernschwächen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) offengelegt. Als Reaktion hat die Kommission eine Reihe von Reformmaßnahmen auf den Weg gebracht. Seit fast zwei Jahren werden diese Vorschläge nun diskutiert. Viele warten mit Spannung, ob beim Treffen des Europäischen Rats am 28.-29. Juni 2018 ein umfassendes Kompromisspaket geschnürt werden kann.

Doch der Blick in die [Agenda der Führungsspitzen](#) lässt Zweifel aufkommen. Vor die Ankündigung eines „umfassenden Kompromisses zur inneren und externen Migrationspolitik“ haben die Staats- und Regierungschefs in Klammern den Vermerk „möglicherweise“ gesetzt. In einem [Diskussionspapier](#) zur Agenda vom Dezember 2017 kündigte Ratspräsident Tusk zwar an, man „müsse“ bis Juni 2018 zu einem Konsens kommen. Er fügte jedoch hinzu, dass er anderenfalls einen Fahrplan skizzieren werde. Angesichts der Fehlkonstruktionen und Asymmetrien im GEAS, bleiben Reformen trotz sinkender Zuwanderungszahlen dringlich. Ein ‚Fahrplan‘, der gerade angesichts der Europawahl 2019 und der folgenden institutionellen Umwälzungen zu einer verlängerten Wegstrecke führen könnte, wird dieser Dringlichkeit nicht gerecht.

Der Juni-Rat stellt also eine wichtige Weggabelung dar. Wo stehen wir einen Monat davor? Bei welchen Dossiers gab es bereits Fortschritte? Wo hakt es und warum? Dieser Blog Post evaluiert den Reformfortschritt bei wichtigen Bausteinen des Asylpakets anhand eines Ampel-Systems (von grün: ‚Kompromiss deutet sich an‘ bis rot: ‚weiterhin kontrovers‘).

1 Grün: Asylagentur und Eurodac

In einigen Bereichen des Reformpakets zeichnen sich bereits Kompromisse ab. Wesentliche Fortschritte gab es bei der Stärkung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO). Im Zuge der ‚Migrationskrise‘ fiel dem Büro eine Vielzahl von Aufgaben zu, die dem ursprünglichen Mandat nicht entsprachen und dessen Kapazitäten überstiegen. So spielte EASO eine Rolle bei der Organisation der ‚Hotspots‘ in Italien und Griechenland, beim Notumsiedlungsmechanismus, sowie beim Migrationsabkommen zwischen der EU und der Türkei. Die graduelle Aufstockung von Budget und Personal konnte diese Mehrbelastung nicht auffangen und oftmals kamen die Mitgliedstaaten den Forderungen nach nationalen Asylexperten nicht nach.

Die Kommission hat 2016 eine Verordnung vorgeschlagen, die EASO in die Europäische Agentur für Asyl (EUAA) überführt. Der Vorschlag umfasst mehr Personal (von ca. 150 auf 500), einen Interventionspool von 500 nationalen Experten, die Erhöhung des Budgets um circa 30% und deutlich erweiterte Kompetenzen. Hervorzuheben ist ein Monitoring-Mechanismus, der die Agentur dazu befähigen soll, die nationale Umsetzung der Asylstandards regelmäßig und systematisch zu überprüfen. Außerdem soll die Agentur einen zukünftigen Umsiedlungsmechanismus verwalten, sofern dieser beschlossen wird (siehe Teil 3).

Nach fünf informellen Verhandlungsrunden zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament (EP), den sogenannten Trilog, im Zeitraum von Februar bis Juni 2017 konnte man sich auf einen Kompromiss einigen. Nun müssen nur noch die Stellen im Text angepasst werden, die sich auf andere Teile des Reformpakets beziehen. Das ist nicht trivial, da die Rolle der EUAA stark von der Ausgestaltung anderer Reformstränge abhängt. Konkret stellen sich momentan drei Fragen:

1. Wie gestalten sich die Normen, deren Umsetzung die EUAA evaluieren soll und wie groß ist der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten (siehe Teil 2)?
2. Wie wird der Umsiedlungsmechanismus aussehen und welche Rolle wird die EUAA in dessen Umsetzung spielen (siehe Teil 3)?
3. Abhängig von den Antworten zu den Fragen 1 und 2 stellt sich die Frage, ob die zusätzlichen finanziellen Mittel reichen, um den neuen Kompetenzen gerecht zu werden.

Ein weiterer Vorschlag, der seit September 2017 in Trilogen verhandelt wird, ist die Reform der Verordnung zum Europäischen Fingerabdruck-Identifizierungssystem (Eurodac). Das System dient einem Abgleich der Fingerabdrücke registrierter Asylbewerber, Staatenloser und anderer Drittstaatenangehöriger. Es soll verhindern, dass eine Person in mehreren Mitgliedsstaaten gleichzeitig einen Asylantrag stellen kann (sogenanntes ‚Asyl-shopping‘), oder sich ohne gültige Papiere innerhalb der EU bewegt. Fehlende technische Ausstattung und ein Mangel an geschultem Personal haben dazu geführt, dass das Eurodac System in der Vergangenheit nur mangelhaft umgesetzt werden konnte.

Der Verordnungsentwurf der Kommission sieht nun vor, dass System deutlich auszuweiten, auch wenn die Mitgliedsstaaten mit der Umsetzung bisheriger Datenmengen bereits Probleme hatten. Während die Daten von sich irregulär in der EU aufhaltenden Drittstaatenangehörigen bisher nur mit bestehenden Einträgen abgeglichen werden konnten, soll es nun möglich sein, diese zu speichern. Auch polizeilichen Behörden soll der Zugang zu den Daten erlaubt werden, wodurch Eurodac zu einem Instrument im Kampf gegen irreguläre Migration wird. Des Weiteren soll das Mindestalter für aufzunehmende Personen von 14 auf 6 Jahre gesenkt werden, weitere Erkennungsmerkmale, wie Porträtbilder, in die Datenbank aufgenommen und Daten gegebenenfalls mit Drittstaaten ausgetauscht werden können. Gerade Letzteres wird von [Menschenrechtsorganisationen als besonders kritisch eingestuft](#). Der Einigung zwischen den Institutionen stehen aktuell zwei Punkte im Weg:

1. Die Dauer der Datenspeicherung für Asylbewerber soll laut Vorschlag weiterhin 10 Jahre betragen. Das EP spricht sich für eine Kürzung auf 5 Jahre aus, was mit der Zeitspanne für einen permanenten Aufenthaltsstatus zusammenfällt, und verlangt, Daten von Menschen, die die Grenzen der EU irregulär überschreiten, ebenfalls nur so lange wie nötig zu speichern.
2. Das EP verweist zudem auf das Grundrecht auf Information, demzufolge Personen explizit darauf hingewiesen werden müssen, wofür ihre Daten genutzt und an wen diese weitergegeben werden.

Eine Einigung in beiden Dossiers im Juni-Rat ist durchaus denkbar. Allerdings müssen für eine Verabschiedung beider Reformvorschläge entscheidende Fragen noch geklärt werden.

2 Orange: Normen und Resettlement

Vergleichbare Standards und Normen für Asylsuchende sind die Grundlage für ein funktionierendes GEAS. Divergenz schafft Anreize, irregulär in andere Mitgliedstaaten weiterzuziehen. Das wichtigste Beispiel sind die durchschnittlichen Anerkennungsraten für erstinstanzliche Entscheidungen, die 2015 zwischen 13% in Lettland und 91% in Bulgarien lagen. Die Harmonisierung von Normen und Standards ist daher erneut ein Schwerpunkt des Reformpakets.

Das letzte Reformpaket hatte nicht zu einer substanziellen Verbesserung bei der Umsetzung geführt. Daher schlug die Kommission 2016 vor, die Asylverfahrensrichtlinie und die Qualifizierungsrichtlinie in Verordnungen umzuwandeln, die unmittelbar im nationalen Recht anwendbar würden, und gezielte Anpassungen der Aufnahmerichtlinie vorzunehmen.

Die Asylverfahrensrichtlinie beschreibt gemeinsame Verfahren für die Gewährung und Aberkennung von internationalem Schutz. Die Qualifizierungsrichtlinie definiert Kriterien für die Anerkennung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten sowie die damit verbundenen Rechte. In der Aufnahmerichtlinie werden gemeinsame Standards für die Lebensbedingungen von Asylbewerbern aufgeführt. Die Reformvorschläge zielen im Kern darauf ab, die Anerkennungsquoten zu harmonisieren, die Verfahren zu straffen, die Bedingungen für Aufnahme und Integration zu vereinheitlichen und der Sekundärmigration entgegenzuwirken.

Trilogie zur Qualifikationsverordnung sowie den Anpassungen der Aufnahmerichtlinie laufen seit September bzw. Dezember 2017. Laut eines [Fahrplans der Kommission](#) aus selbigem Monat sei eine politische Einigung zur Qualifikationsverordnung bis März 2018 und zur Aufnahmerichtlinie bis Juni 2018 zu erwarten. Obwohl es bei beiden Dossiers Fortschritte gab, wurde zumindest die erste Frist bereits verfehlt. Die Trilogie zur Asylverfahrensverordnung haben noch nicht einmal begonnen. Bei den bisherigen Verhandlungen traten unter anderem drei Konfliktlinien auf:

1. **EU vs. Mitgliedstaaten:** Die Frage, inwieweit nationale Ermessensspielräume bestehen bleiben, stellt sich unter anderem bei der Definition sicherer Drittstaaten. Die Kommission schlug vor, dass nationale Listen angesichts einer gemeinsamen EU-Liste nach fünf Jahren auslaufen sollen. Das EP [forderte](#) eine Frist von drei Jahren. Ein [Kompromissvorschlag](#) der bulgarischen Ratspräsidentschaft sieht jedoch vor, dass Mitgliedstaaten weiterhin unbefristet über die EU-Liste hinaus sichere Drittstaaten definieren können. Ein solcher Ermessensspielraum dürfte weiterhin zu divergenten Anerkennungsquoten führen.
2. **Sanktionen vs. Anreize:** Die Frage, ob Migranten durch Anreize oder Sanktionen zur Regelbefolgung bewegt werden sollen, zieht sich durch die drei Dossiers. Das EP kritisiert den sanktionsorientierten Ansatz der Kommission und schlägt vor, Asylsuchende stärker über positive Anreize und Integrationsmaßnahmen vom Weiterzug abzuhalten. Ein gutes Beispiel ist der Zugang zum Arbeitsmarkt: [Laut EP](#) sollen Asylsuchende zwei Monate nach Antragstellung Zugang zum Arbeitsmarkt im zuständigen Mitgliedstaat erhalten. Die Kommission schlug drei Monate und der Rat neun Monate vor.
3. **Begrenzung irregulärer Migration vs. Rechte der Migranten:** Dieses Spannungsfeld zeigt sich z. B. bei der Frage der Asylhaft. Rat und Kommission führen verschiedene Gründe an, die eine Inhaftierung als Maßnahme bei hoher Fluchtgefahr rechtfertigen würden. Das EP vertritt einen [restriktiveren Ansatz](#): Haft sei das letzte Mittel; müsse durch eine Justizbehörde angeordnet werden und schließe Minderjährige kategorisch aus.

Die Anreize für die irreguläre Zuwanderung sollen auch durch die Schaffung legaler Zugangswege gesenkt werden. Die Kommission hat 2015 (22.504 Plätze bis 2017) und 2017 (50.000 Plätze bis 2019) freiwillige Resettlement-Programme auf den Weg gebracht. Im Juli 2016 hat sie einen Verordnungsentwurf für einen gemeinsamen Resettlement-Rahmen vorgelegt. Dieser soll die entsprechenden Prozeduren harmonisieren und Fragen der Verteilung sowie der finanziellen Kompensation klären. Seit Dezember 2017 finden hierzu Trilogie statt. Man ist sich grundsätzlich einig, dass ein Rahmen notwendig ist und dass regelmäßig Resettlement-Pläne abgestimmt werden sollen. Die Vorstellungen gehen aber mindestens bei drei Punkten auseinander:

1. **Anzahl der Resettlement-Plätze:** Während der Rat sich nicht auf eine Zahl festgelegt hat, plädierte das EP für eine Erhöhung der jährlichen Resettlement-Plätze auf 20% des globalen Bedarfs (dies hätte 2017 ca. 250.000 Plätzen entsprochen).
2. **Entscheidungsfindung:** Laut Rat und Kommission sollen Resettlement-Pläne durch den Rat per Durchführungsrechtsakt entschieden werden. Das EP fordert eine Entscheidung der Kommission per delegiertem Rechtsakt.

3. **Rechtlich bindend oder freiwillig:** Der Rat hat sich für ein freiwilliges System ausgesprochen. Das EP unterstützt grundsätzlich die Freiwilligkeit. Allerdings sollen gezielte Resettlement-Pläne die Verteilung regeln, wenn die Zahl der tatsächlich umgesiedelten Flüchtlinge unter 75% der jährlich angedachten Plätze liegt.

Die Verhandlungen zur Harmonisierung von Normen und Standards sind also in vollem Gange. Doch gerade Rat und Parlament stehen oftmals für unterschiedliche Ansätze. Es bleibt abzuwarten, ob die Ampel bis Ende Juni von orange auf grün schaltet und ein politischer Kompromiss erzielt werden kann. In jedem Fall stehen die Trilogie zur kontroversesten der vier Maßnahmen, der Asylverfahrensverordnung, noch aus.

3 Rot: Dublin-Verordnung

Der zentrale Streitpunkt bei der Reform des GEAS ist die Überarbeitung des Dublin-Systems. Die aktuelle Dublin III Verordnung regelt, welcher Staat für einen Asylantrag zuständig ist. Dabei gilt, dass ein Antrag auf Asyl in dem Land gestellt werden muss, in dem die Person zum ersten Mal den EU-Raum betreten hat. In der Praxis hat dies in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass es eine [ungleiche Lastenteilung](#) auf Kosten der Staaten an den EU Außengrenzen gegeben hat. Dadurch konnte eine Vielzahl der nach Europa kommenden Migranten ohne Registrierung in Richtung von Staaten wie Deutschland oder Schweden weiterreisen. Einem ersten Versuch der Kommission, durch die Einführung eines Umsiedlungsmechanismus die Folgen der ‚Migrationskrise‘ abzumildern, ist an der mangelnden Teilnahme der Mitgliedsstaaten gescheitert. Von den 2015 ursprünglich vorgeschlagenen 98.000 Umsiedlungen für Flüchtlinge aus Italien und Griechenland wurden bei Ablauf der vorgesehenen Frist [im Oktober 2017 lediglich knapp 32.000](#) durchgeführt.

Vor diesem Hintergrund stehen aktuell drei Vorschläge zur Überarbeitung des Dublin-Systems zur Debatte. Der Vorschlag der Kommission vom Mai 2016 hält an der Verantwortung des Ersteintrittslands fest. Er umfasst jedoch einen [‚Fairness-Mechanismus‘](#), der eine Umverteilung auslöst, wenn es zu einem drastischen Anstieg an registrierten Asylsuchenden in einem Mitgliedsstaat kommt. Die Definition des ‚drastischen Anstiegs‘ richtet sich nach einem Referenzschlüssel, der jedem Mitgliedstaat je nach Einwohnerzahl und BIP eine Quote zuordnet. Der Fairness-Mechanismus würde greifen, sobald die Zahl der registrierten Asylsuchenden im Vergleich zu dieser Quote bei 150% liegt. Ab dann sollten alle neu registrierten Asylsuchenden auf andere Mitgliedsstaaten umverteilt werden, bis die Referenzzahl wieder unter 150% fällt. Für den Fall, dass sich ein Mitgliedsstaat weigert, an der Umsiedlung teilzunehmen, hat die Kommission eine Entschädigungszahlung von 250.000 Euro pro abgelehntem Asylsuchenden an den betroffenen Mitgliedsstaat vorgeschlagen.

Anders als die Kommission schlägt das Parlament in seinem Bericht vom Oktober 2017 eine weitgehende Abschaffung der Erstaufnahmeregelung vor. Erstaufnahmeländer sollen lediglich einen ersten Sicherheitstest durchführen und für die Asylbewerber verantwortlich sein, die aus einem Land mit geringer Anerkennungsquote stammen. Stattdessen soll es einen permanenten Umsiedlungsmechanismus geben, der auf einem ähnlichen Verteilungsschlüssel wie von der Kommission vorgeschlagen basiert. Für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedsstaaten sollen außerdem vorherige berufliche und familiäre Beziehungen eine stärkere Rolle spielen. Im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission [setzt das Parlament damit auf positive Anreize](#), um Sekundärmigration zu verhindern. Aufbauend auf diesem Bericht, stimmte das verantwortliche Komitee des Parlaments im November 2017 dafür, Verhandlungen mit den anderen Institutionen aufzunehmen.

Der Rat konnte sich allerdings bisher nicht auf ein Verhandlungsmandat einigen. Zu sehr stehen sich dafür zwei unterschiedliche Lager gegenüber. Auf der einen Seite haben sich die Visegrad-Staaten, und zuletzt auch Österreich, vehement gegen die Einführung von einem

quotenbasierten Umsiedlungsmechanismus ausgesprochen. Stattdessen schlagen sie unter dem Label der ‚flexiblen Solidarität‘ finanzielle Aufstockungen im Bereich des Grenzschutzes vor. Auf der anderen Seite fordern Länder wie Deutschland oder Schweden die Einführung eines Umsiedlungsmechanismus, um permanent eine faire Verantwortungsteilung zu gewährleisten.

Seit einigen Monaten wird daher auf Arbeitsebene über einen [Kompromissvorschlag der bulgarischen Ratspräsidentschaft](#) diskutiert, mit dem Ziel im Juni-Rat ein Mandat zu beschließen. Der Vorschlag ist insgesamt recht schwammig formuliert, basiert aber auf einem Drei-Phasen-Modell. Ähnlich wie beim Vorschlag der Kommission, gibt es auch hier eine Referenzzahl, die jedem Mitgliedsstaat einen ‚fairen‘ Anteil an Asylbewerbern zuweist.

Phase 1: Liegen die tatsächlichen Zuwanderungszahlen in einem Mitgliedsstaat zwischen 100 bis 160 Prozent des ihm zugeteilten ‚fairen‘ Anteils, ist die Kommission verpflichtet eine Analyse, und gegebenenfalls Vorschläge, zur Reduzierung der Wanderungsbewegung außerhalb der EU zu unterbreiten. Neben technischer, finanzieller und operativer Unterstützung für den betroffenen Mitgliedsstaat soll die Kommission außerdem innerhalb von zwei Wochen Vorschläge im Bereich der Rückführung, Kooperation mit Drittstaaten, Resettlement und Umsiedlung machen. Diese werden dann von den Mitgliedsstaaten, je nach Willen und Leistungsfähigkeit umgesetzt.

Phase 2: Erreicht ein Mitgliedsstaat mehr als 160% seines zugewiesenen Anteils, fällt dem Rat die Verantwortung zu, ‚zusätzliche Sicherungsmaßnahmen‘ einzuleiten. Diese sollen sich vor allem auf Maßnahmen innerhalb der EU konzentrieren.

Phase 3: Eine ‚ernste Krise‘ ist erreicht wenn ein Mitgliedsstaat über mehr als zwei Jahre seinen fairen Anteil um 160% überschreitet. In diesem Fall liegt die Aufgabe, vorherige Maßnahmen zu verstärken bei den Staatsoberhäuptern im Europäischen Rat, der auch ‚außergewöhnliche Maßnahmen‘ beschließen darf.

Das vorgeschlagene Drei-Phasen-Modell deutet darauf hin, dass man keinen verpflichtenden Umsiedlungsmechanismus gegen den Widerstand der Visegrad-Staaten durchzusetzen will. Entsprechend frustriert haben sich deshalb neben Italien und Griechenland auch weitere Frontstaaten geäußert. In einem [gemeinsamen Positionspapier](#) vom April 2018 weisen sie darauf hin, dass der Vorschlag der bulgarischen Ratspräsidentschaft, durch die Beibehaltung der Erstaufnahmeregelung sowie eine Verlängerung der Verantwortlichkeit für Asylentscheide, keine Entlastung bietet. Während die bulgarische Ratspräsidentschaft unter anderem auf die Unterstützung aus Berlin hoffen kann, bildet sich neben der Opposition osteuropäischer Länder also eine weitere Front, die die Chancen auf den Beschluss eines gemeinsamen Verhandlungsmandats für die Trilogie schmälert.

Fazit

Der Überblick über den Reformfortschritt in der Tabelle unten zeigt ist das Bild gemischt. Bei einigen Dossiers, wie der Eurodac-Verordnung, besteht weitgehend grünes Licht. Die Maßnahmen zur Vereinheitlichung von Normen und Standards im Bereich Asyl und Resettlement bleiben kontrovers und sind eng miteinander verflochten. Hier geht es darum, wie die Balance zwischen Missbrauchsverhinderung und Schutz ausfällt. Dieses Spannungsfeld spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Positionen von Rat und EP wider. Am schwierigsten verhält es sich jedoch mit dem Gleichgewicht zwischen Verantwortung und Solidarität, das in der Dublin-Verordnung festgeschrieben wird. Bei dieser Frage sind die Mitgliedstaaten weiterhin gespalten.

Was kann man angesichts dieses gemischten Bilds vom Juni-Rat erwarten? Aller Wahrscheinlichkeit nach keinen vollständigen Durchbruch. Im besten Fall könnten politische

Einigungen zu den Dossiers 2-5 in obiger Tabelle erzielt werden, während sich der Rat auf Verhandlungsmandate zu den beiden untersten einigt. Doch insbesondere bei den Trilog-Verhandlungen zur Dublin-Reform sind noch Stolpersteine zu erwarten. Die Ansätze zur Ausgestaltung von Solidarität liegen hier noch weit auseinander. So widerspricht der Vorschlag des EPs für dauerhafte Solidarität den grundsätzlich krisenorientierten Ansätzen der Kommission sowie der Ratspräsidentschaft.

Maßnahme	Verhandlungsstand	Kontroverse Punkte (u.a.)
Überführung des EASO in die EU Agentur für Asyl	Politischer Konsens besteht	Verweise zu anderen Reformvorschlägen
Eurodac-Reform	Triloge seit September 2017	Dauer der Datenspeicherung; Rechte der Personen in Datenbank
Qualifikationsverordnung	Triloge seit September 2017	Sanktionen gegen Sekundärmigration; verpflichtende Statusüberprüfung
Anpassung der Aufnahme richtlinie	Triloge seit Dezember 2017	Sanktionen gegen Sekundärmigration; Zugang zum Arbeitsmarkt; Asylhaft
EU-Resettlement-Rahmen	Triloge seit Dezember 2017	Freiwilligkeit; Entscheidungsmethode; Ambitionsniveau
Asylverfahrensverordnung	Verhandlungsmandat Rat steht aus	Umgang mit besonders schutzbedürftigen Personen; Definition sicherer Drittstaaten
Reform der Dublin III-Verordnung	Verhandlungsmandat Rat steht aus	Erstaufnahmeregelung; Einführung eines Umverteilungsmechanismus

Die Verhandlungen über die derzeit gültige Dublin III-Verordnung haben viereinhalb Jahre gedauert. Das war zu einer Zeit, bei dem Asyl und Migration zwar kontrovers, wohl aber weniger politisch aufgeladen waren. Es bleibt zu hoffen, dass die jetzige Reformdebatte dennoch zügiger voranschreitet. Denn ein fortwährendes stop-and-go dürfte zu einem weiteren Vertrauensverlust unter den Mitgliedstaaten führen und würde die bestehenden Schwächen des GEAS schlicht weiter verschleppen.