

Der neue Europäische Pakt zu Migration und Asyl

Andrea De Petris



© shutterstock/Lumiereist

Die Migrations- und Asylpolitik ist seit langem ein zentrales Element der europäischen politischen Agenda, sowohl in der EU als auch in ihren Mitgliedstaaten. In den letzten Monaten der vergangenen Legislaturperiode einigte sich die Union auf den Neuen Pakt zu Migration und Asyl, der einen neuen europäischen Rahmen für dieses Thema schafft.

- ▶ In jedem Fall bleibt die Bewältigung von Migrationsphänomenen äußerst komplex, was die einzelnen Mitgliedstaaten dazu veranlassen sollte, isolierte Initiativen zu vermeiden, die das Risiko bergen, dass das Problem für ganz Europa noch schwerer wird und keine angemessenen Lösungen gefunden werden.
- ▶ Die EU ihrerseits sollte den Pakt als Grundlage für den Aufbau eines effizienten und tragfähigen Mechanismus zur Steuerung der Migration nutzen und dabei die rechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich beachten.
- ▶ Der folgende Text fasst die wichtigsten Elemente des Pakts zusammen, der einige neue Elemente einführt, aber auch einige Fragen offen lässt, auf die die europäischen und nationalen Institutionen in naher Zukunft Antworten geben müssen.

Inhaltsverzeichnis

1	Zeitplan und Zweck des Pakts	3
2	Die wichtigsten Neuerungen des neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl.....	3
2.1	Screening-Verordnung	3
2.2	Asylverfahrensverordnung	4
2.3	Verordnung über die Verwaltung von Asyl und Migration	4
2.4	Krisenverordnung	5
2.5	Eurodac-Verordnung	5
3	Beschlüsse des Europäischen Parlaments vom 10. April 2024	6

1 Zeitplan und Zweck des Pakts

Am 20. Dezember 2023 erzielten der Rat und das Europäische Parlament eine Einigung über die fünf Säulen des „Pakts zu Migration“, dem Gesetzespaket zur Änderung der Migrationspolitik der Europäischen Union. Die Einigung wurde am 10. April 2024 vom Europäischen Parlament ratifiziert und am darauffolgenden 14. Mai vom EU-Rat angenommen.

Die Europäische Kommission hatte das Paket im September 2020 mit dem Ziel vorgelegt, die europäische Migrationspolitik grundlegend zu reformieren, und zwar sowohl in Bezug auf ihre internen Aspekte (Bearbeitung von Asylanträgen von Migranten, die irregulär in die EU eingereist sind, Druck auf die Mitgliedstaaten, miteinander zu kooperieren) als auch in Bezug auf ihre externen Aspekte (Strategien und Abkommen mit afrikanischen und asiatischen Ländern zur Reduzierung der Migrationsströme in die EU).

Das Regelpaket betrifft alle Phasen der Asyl- und Migrationssteuerung: Überprüfung irregulärer Migranten bei ihrer Ankunft in der EU, Erfassung biometrischer Daten, Verfahren zur Einreichung und Bearbeitung von Asylanträgen, Bestimmung des für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats, aber auch Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und Regelung von Krisensituationen, einschließlich Fällen der Instrumentalisierung von Migrationsströmen gegen EU-Länder.

2 Die wichtigsten Neuerungen des neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl

2.1 Screening-Verordnung

Sie sieht vor, dass Ausländer bei der Einreise an den Außengrenzen der Union kontrolliert werden, um Informationen über ihre Staatsangehörigkeit, ihr Alter, ihre Fingerabdrücke und ihr Gesichtsbild zu sammeln. Das Ergebnis der Einreisekontrolle, die maximal sieben Tage dauern darf, entscheidet darüber, welches Verfahren auf den Migranten angewendet wird: Zurückweisung an der Grenze, Zurückweisung außerhalb der Grenze oder Anerkennung als Asylberechtigter.

Der Pakt ändert das Asylantragsverfahren, führt zwei mögliche Verfahren ein und zielt darauf ab, die Abschiebung zu beschleunigen: das herkömmliche Verfahren (das in der Regel mehrere Monate dauert) oder das beschleunigte Verfahren (das an der EU-Außengrenze durchgeführt wird und maximal 12 Wochen dauert, während derer die Migranten in Gewahrsamseinrichtungen bleiben müssen).

Darüber hinaus kann das Screening-System auch auf Personen angewendet werden, die innerhalb des EU-Territoriums aufgegriffen werden, die sich der ersten Kontrolle an den Außengrenzen entzogen haben, die bei Such- und Rettungsaktionen auf See an Land gebracht wurden oder die bei Grenzkontrollen um internationalen Schutz ersuchen, obwohl sie die Voraussetzungen für eine Einreise in die EU nicht erfüllen.

In dieser Phase greifen die Mitgliedstaaten auf den neuen unabhängigen Überwachungsmechanismus zurück, der die Einhaltung der Grundrechte während des gesamten Screening-Prozesses überwachen und sicherstellen soll. Der Überwachungsmechanismus überwacht dabei die Einhaltung des internationalen Grundsatzes der Nichtzurückweisung („Non-Refoulement“ gemäß Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention), der die Zurückweisung - und generell jede Form der zwangsweisen Überstellung -

von Asylbewerbern in ihr Herkunftsland verbietet, wenn ihnen dort Verfolgung, Folter, die Todesstrafe oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht.

2.2 Asylverfahrensverordnung

Sie regelt das Verfahren für die Stellung von Asylanträgen in der EU und die Kriterien für die Unterscheidung zwischen Migranten, die dem traditionellen Verfahren unterliegen, und solchen, die einem „beschleunigten“ Grenzverfahren unterzogen werden. Dieses so genannte „Grenzverfahren“ wird nur auf Migranten angewandt, die: gegenüber den Behörden falsche Angaben machen; als Sicherheitsrisiko eingestuft werden; aus Ländern kommen, deren Staatsangehörigen in der Regel kein Asyl gewährt wird, d.h. die Anerkennungsquote liegt unter 20 %. Ziel der Verordnung ist die Festlegung eines gemeinsamen Verfahrens für alle EU-Mitgliedstaaten zur Prüfung und eventuellen Gewährung von internationalem Schutz. Die Prüfung von Asylanträgen kann innerhalb kürzerer Fristen erfolgen, wobei eine erste Entscheidung innerhalb von höchstens sechs Monaten getroffen werden muss. Die Einhaltung dieser Fristen wird jedoch von den verfügbaren Ressourcen und der Effizienz der für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängen.

Der neue Rechtsrahmen legt die angemessene Aufnahmekapazität der EU auf 30.000 Personen fest, die auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen der Zahl der irregulären Einreisen und der Zahl der abgelehnten Asylanträge über einen Zeitraum von drei Jahren berechnet wird.

Darüber hinaus sollten Abschiebungsmaßnahmen die Möglichkeit von Asylanträgen für Personen einschränken, die aus Ländern kommen, die gemäß einer EU-Richtlinie aus dem Jahr 2013 als „sicher“ eingestuft werden, und die Rückführung von Migranten in die als „sicher“ eingestuften Drittländer beschleunigen, aus denen sie am häufigsten nach Europa aufbrechen, d. h. Tunesien, Libyen und die Türkei. Es sei darauf hingewiesen, dass die 27 Mitgliedstaaten häufig unterschiedliche Kriterien für die Einstufung von Drittstaaten anwenden, so dass einige Länder von einem Mitgliedstaat als „sicher“ und von einem anderen als „unsicher“ eingestuft werden können.

2.3 Verordnung über die Verwaltung von Asyl und Migration

Sie legt fest, welcher Mitgliedstaat für einen Asylantrag zuständig ist. Obwohl die neue Verordnung die Dublin-Verordnung ersetzt, ändert sie nichts am Kernprinzip der Dublin-Verordnung: Asylbewerber können nur in dem EU-Staat Asyl beantragen, in den sie zuerst eingereist sind oder in dem sie sich rechtmäßig aufhalten. Es wird jedoch mehr Ausnahmen von der neuen Regelung geben, wie z.B. Familienzusammenführung, Sprachkenntnisse oder der Erwerb einer Qualifikation in einem Land, die es einem Antragsteller ermöglicht, sich in diesem Land zu bewerben. Die Zuständigkeit des Staates der Ersteinreise für einen Asylantrag beträgt 20 Monate, für aus Seenot gerettete Personen 12 Monate.

Der neue Solidaritätsmechanismus, der mit der Verordnung eingeführt wird, soll die verbindliche Solidarität mit der Flexibilität verbinden, die den Mitgliedstaaten bei der Wahl ihrer individuellen Beiträge eingeräumt wird, und es den Mitgliedstaaten, die nicht das Ankunftsland sind, ermöglichen, zwischen verschiedenen Möglichkeiten zu wählen, wie sie sich am System zur Umverteilung der Asyllasten beteiligen wollen: Umsiedlung der Migranten in ihr eigenes Hoheitsgebiet, Zahlung eines finanziellen Beitrags an das Einreiseland oder Rückgriff auf alternative Solidaritätsmaßnahmen.

Aus dem so genannten Solidaritätspool stehen jährlich 600 Millionen Euro zur Verfügung, die den Staaten zugutekommen, die dem größten Migrationsdruck ausgesetzt sind. Die anderen Staaten können

sich dafür entscheiden, Migranten auf ihrem Territorium neu anzusiedeln oder einen Beitrag von 20.000 Euro für jeden Migranten zu zahlen, der auf ihrem Territorium neu angesiedelt werden sollte. Bei der Berechnung des Anteils jedes Landes an der Umsiedlung und/oder der Finanzierung werden die Bevölkerungszahl und das Bruttoinlandsprodukt berücksichtigt. Staaten, die sich weigern, Asylsuchende aufzunehmen oder Beiträge zu zahlen, müssen mit einem Vertragsverletzungsverfahren rechnen.

Die Mittel werden nicht nur zwischen den Grenzstaaten, die den Migrationsströmen am stärksten ausgesetzt sind, umverteilt, sondern können auch zur Finanzierung von Maßnahmen in Ländern verwendet werden, die "direkte Auswirkungen auf die Migrationsströme in die EU haben", d.h. in Ländern wie Libyen und Tunesien, aus denen Migranten nach Europa einreisen. Das Funktionieren des Solidaritätssystems hängt jedoch von der Verlässlichkeit und Legitimität der Institutionen in diesen Ländern ab, die nicht immer gegeben ist, und dies könnte zu einem Schwachpunkt bei der Anwendung der neuen Asyl- und Migrationsverordnung werden.

2.4 Krisenverordnung

Sie berücksichtigt die Zahl der irregulär in die EU einreisenden Migranten und sieht vor, dass Ausnahmeregelungen nur im Falle eines massiven und plötzlichen Zustroms von Migranten oder in besonderen Situationen, wie z.B. einer Covidien-Pandemie¹⁹, zur Anwendung kommen. Unter diesen Umständen beantragt ein Land bei der Kommission die Aktivierung der Krisensituation, und wenn dem Antrag stattgegeben wird, können die nationalen Behörden strengere Regeln anwenden, einschließlich längerer Fristen für Asylverfahren: bis zu zehn Tage für die Registrierung der Antragsteller und sechs Wochen länger für das „Grenzverfahren“. Dieses Verfahren gilt auch für Personen, die aus einem Staat kommen, in dem die Anerkennungsquote weniger als 50 Prozent beträgt.

Auch hier können andere EU-Mitgliedstaaten auf dreierlei Weise zur Linderung der Krisensituation beitragen: durch die Umsiedlung einer bestimmten Anzahl von Asylbewerbern in ihr eigenes Hoheitsgebiet, durch einen finanziellen Beitrag oder durch die Finanzierung von Mitteln und Verfahren für die Aufnahme in dem Land, das unter Migrationsdruck steht. In jedem Fall, auch wenn Ausnahmen von den Standardverfahren gerechtfertigt sind, muss die Achtung der Menschenrechte der Asylbewerber in vollem Umfang gewährleistet bleiben.

2.5 Eurodac-Verordnung

Eurodac-Verordnung: Hierbei handelt es sich um ein System zum Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten Kategorien illegaler Einwanderer. Die Daten von Personen, die irregulär in die EU einreisen, einschließlich Fingerabdrücken und Gesichtsbildern ab einem Alter von sechs Jahren, werden in der neuen elektronischen Datenbank gespeichert. Die Daten derjenigen, die irregulär in die EU kommen, einschließlich Fingerabdrücke und Gesichtsbilder ab dem Alter von sechs Jahren, werden in der neuen elektronischen Datenbank gespeichert. Darüber hinaus können die Behörden Migranten registrieren, die ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten, gewalttätig oder bewaffnet sind. Ziel der Maßnahme ist es, ein vollständiges und wahrheitsgetreues Bild der Migranten zu erhalten, die in den EU-Mitgliedstaaten ankommen.

3 Beschlüsse des Europäischen Parlaments vom 10. April 2024

Am 10. April 2024 verabschiedete das Europäische Parlament zehn Gesetzestexte zur Reform der europäischen Migrations- und Asylpolitik, darunter die oben genannten Verordnungen. In der gleichen Sitzung wurde auch der Gesetzestext zur Aufnahme von Asylbewerbern angenommen, wonach die Mitgliedstaaten gleichwertige Aufnahme Standards für Asylbewerber gewährleisten müssen, z.B. in Bezug auf Unterbringung, Schulbildung und Gesundheitsversorgung. Darüber hinaus dürfen registrierte Asylbewerber spätestens sechs Monate nach Antragstellung eine Arbeit aufnehmen. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, um die in der Richtlinie über Aufnahmebedingungen geforderten Maßnahmen in nationales Recht umzusetzen.



Autor:

Prof. Dr. Andrea De Petris

Wissenschaftlicher Direktor Centro Politiche Europee | ROMA

depetris@cep.eu

Centro Politiche Europee ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma

Tel. +39 06 84 38 84 33

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das Centres for European Policy Network analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.