

## FAQ

### Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)

Am 8.6.23 gab es im JI-Rat eine Einigung auf eine Allgemeine Ausrichtung zu den zwei zentralen Bausteinen der GEAS-Reform: Die Asylverfahrensverordnung und die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung. **Die Bundesregierung hat dem Kompromiss zugestimmt.** Allerdings in Verbindung mit einer **Protokollerklärung**, die klarstellt, dass Deutschland im weiteren Verfahren (sprich im Trilog mit dem Europäischen Parlament) an ihrer Position festhält, dass Familien mit Kindern unter 18 Jahre generell von Grenzverfahren ausgenommen werden sollten.

Den Kompromiss **abgelehnt haben Polen und Ungarn.** Enthalten haben sich Malta, Bulgarien und die Slowakei. Alle anderen Mitgliedsländer haben zugestimmt. Das zeigt, **die Einigung wird sehr breit getragen – v.a. auch von den besonders betroffenen Ländern wie Griechenland und Italien.** Damit hat der Vorschlag der Schwedischen Ratspräsidentschaft eine **Qualifizierte Mehrheit erreicht und ist als Position des Rats angenommen.** Als nächster Schritt folgt jetzt – unter Spanischer Ratspräsidentschaft - der **Trilog** mit dem Europäischen Parlament.

#### Wie war die Ausgangssituation der Verhandlungen?

**Ein funktionierendes gemeinsames Europäisches Asylsystem ist dringend notwendig.** Schon jetzt ist 2023 eines der tödlichsten Jahre im Mittelmeer. Mehr als 1000 Menschen sind bereits ertrunken. Gleichzeitig fliehen immer mehr Menschen weltweit vor Krieg, Verfolgung, Armut und den Folgen des Klimawandels – im Jahr 2022 wurden 966.000 Asylanträge in der EU gestellt, der höchste Stand seit 2016. Die Außengrenzstaaten benötigen dringend Unterstützung und Entlastung, auch um zu vermeiden, dass sie zu weiteren restriktiven und menschenrechtsverletzenden Maßnahmen, wie Pushbacks greifen.

Das Zeitfenster für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik wird sich in den nächsten Monaten auf absehbare Zeit schließen. Im nächsten Jahr ist Wahlkampf für das Europaparlament. Danach drohen sich die Kräfteverhältnisse im EP zu verschieben. Nächstes Jahr übernehmen Ungarn und anschließend Polen die Ratspräsidentschaft. Insgesamt geht der **Trend in Europa zu mehr Abschottung. Ohne eine funktionierende gemeinsame EU-Asylpolitik droht eine weitere Verhärtung der Migrationspolitik der Außengrenzstaaten.** Die Aufnahmebereitschaft in Europa und auch in Deutschland dürfte deutlich zurückgehen. Aus europapolitischer Perspektive hätte ein Scheitern von GEAS das Signal ausgesendet, dass die EU in diesem Thema nicht handlungsfähig ist. Gerade kurz vor der Europawahl könnte dieser Eindruck anti-europäische Kräfte stärken. Außerdem besteht die **Gefahr eines Zusammenbruchs von Schengen.** Mitgliedsstaaten würden verstärkt auf Binnengrenzkontrollen setzen. Damit geriete der Kern des europäischen Projekts in Gefahr.

#### Wie sieht das Ergebnis im Kern aus?

**Die vorliegende GEAS-Einigung im Rat enthält zahlreiche hart ausgehandelte Kompromisse, wie es in einem Europa mit 27 Mitgliedsstaaten nicht anders möglich ist – noch dazu in einem Themenfeld bei dem die Mitgliedsstaaten so weit auseinander liegen.**

Ziel des GEAS-Paktes ist die weitere **Vergemeinschaftung und Harmonisierung** der europäischen Asyl- und Migrationspolitik.

Kernstück ist ein neuer auf Dauer angelegter **verbindlicher Solidaritäts- und Verteilmechanismus** zur Entlastung der Außengrenzstaaten. Zwar kann ein Mitgliedsstaat die Form der Solidarität (Relocation, finanz. Solidarität, alternative Solidarität etwa durch Kapazitätsaufbau) frei wählen, die Teilnahme am Solidaritätsmechanismus ist aber verpflichtend, ebenso wie der Umfang der Teilnahme gemäß der fair-share-Formel. Das heißt, wer sich gegen Relocation entscheidet, muss sich mit einer anderen Solidaritätsform beteiligen. Es soll eine Mindest-Verteilzahl von 30.000 Personen pro Jahr gelten. Das entspricht ca. einer Vervielfachung des Umfangs des aktuell geltenden freiwilligen Verteilmechanismus. Zudem wird ein finanzieller Mindest-Solidaritätsbeitrag von EU-weit 600 Mio. EUR festgelegt. Zur effektiven Entlastung der Außengrenzstaaten sind außerdem sog. „responsibility offsets“ vorgesehen. Das heißt: Zu entlastende MS müssen Dublin-Transfers, für die sie eigentlich zuständig wären, nicht zurücknehmen. Diese offsets sind bis zu einer bestimmten Schwelle verpflichtend ausgestaltet, so dass die Entlastung bis zu einer Mindestschwelle faktisch garantiert ist.

Auf der anderen Seite werden **verpflichtende Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen** neu eingeführt. Diese sollen für einen **begrenzten Personenkreis** angewendet werden: Antragsteller mit Schutzquote unter 20%, außerdem Personen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen oder über ihre Identität täuschen. **Das individuelle Recht auf Asyl bleibt dabei erhalten.** Auch im Grenzverfahren muss jeder Antrag individuell geprüft werden. Es gibt außerdem **Belastungsgrenzen**, nach deren Erreichen die Grenzverfahren nicht mehr durchzuführen sind: EU-weit müssen die Mitgliedstaaten insgesamt eine ständige Kapazität von 30.000 Plätzen für verpflichtende Grenzverfahren bereithalten. Wird diese überschritten, sind die Grenzverfahren auszusetzen und wiederaufzunehmen, wenn sie wieder unterschritten wird. Zudem soll es eine absolute Höchstgrenze im ersten Jahr von 60.000 EU-weit, im zweiten Jahr von 90.000 EU-weit und ab dem dritten Jahr von 120.000 EU-weit geben. Damit soll das Risiko einer Überfüllung von Prüfzentren an der Außengrenze ausgeschlossen werden.

**Unbegleitete Minderjährige** sind pauschal aus dem Asylgrenzverfahren ausgenommen. Zwar konnte sich Deutschland mit einem Kernanliegen, auch **Familien mit Kindern** pauschal aus den Grenzverfahren auszunehmen, nicht durchsetzen. Familien mit Kindern sind jedoch nach Individualprüfung immer dann zwingend aus dem Grenzverfahren auszunehmen, wenn ihre besonderen Unterbringungsbedarfe in Grenzverfahren nicht gewährleistet werden können. Zusammen mit Portugal, Luxemburg und Irland hat Deutschland eine **Protokollerklärung** abgegeben mit Hinweis, dass wir uns im Trilog weiter für unsere Position einsetzen werden.

Gegen sehr viel Widerstand konnte Deutschland durchsetzen, dass bei dem **Sicherem Drittstaaten-Konzept** grundsätzlich eine Verbindung, also ein Bezug zwischen dem Antragsteller und dem Drittstaat bestehen muss (das so genannte **Verbindungselement**). Bloßer **Transit** durch den Drittstaat genügt **nicht**, um eine solche Verbindung zu begründen. Das Verbindungselement ist verpflichtend und gilt sowohl auf europäischer und nationaler Ebene. Mit dieser Ausgestaltung des sicheren Drittstaatenkonzepts ist dem „britischen Ruanda-Modell“ ein Riegel vorgeschoben. Ebenso kann nun besser der Sorge begegnet werden, es könne sich ein „Ring von sicheren Drittstaaten“ um Europa herum bilden, in die Schutzsuchende schon aufgrund des bloßen Transits verwiesen werden könnten. Viele Mitgliedsstaaten wollten diesen Punkt bis zuletzt rückgängig machen. Im Gegenzug wurde eine **Überprüfungsklausel** zum Konzept des sicheren Drittstaates vereinbart, wonach die Kommission ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung überprüfen soll, ob Anpassungen am Sichere Drittstaaten-Konzept erforderlich sind.

**Zuständigkeitsregeln**, also für welche Personen und für wie lange sind Staaten an den Außengrenzen für die Geflüchteten zuständig, wurden in breitem Konsens gelöst. Die Zuständigkeit des Ersteinreisestaats soll nun nach 2 Jahren erlöschen. Dies soll nur 12 Monate betragen, wenn die Person auf dem

Gebiet eines Mitgliedsstaates im Anschluss an eine Such- und Rettungsaktion ausgeschifft wurde. Ist in einem Mitgliedsstaat bereits eine ablehnende Entscheidung im Grenzverfahren erfolgt, gilt eine Zuständigkeitsdauer von 15 Monaten. Dies trägt neben dem Solidaritätsmechanismus zu einer effektiven Entlastung der Außengrenzstaaten bei.

Zwar hat sich die Wiedereinführung des von der Kommission ursprünglich vorgeschlagenen **erweiterten Familienbegriffs** (Einbeziehung von Geschwistern als Anknüpfung bei der Zuständigkeitsbestimmung) nicht durchgesetzt. Der Punkt findet aber insoweit Berücksichtigung als dass die Kommission in ihrem review report zur Funktionsweise der AMM-VO auch bewerten muss, ob der Familienbegriff um Geschwister erweitert werden soll.

### Was konnte Deutschland erreichen?

- Der **Solidaritätsmechanismus** – wenn auch die Wahl der Solidaritätsform, und damit auch relocation, freiwillig bleibt – ist in seiner **Teilnahme verpflichtend** und auch hinsichtlich des **Umfangs**, in dem sich die Mitgliedsstaaten beteiligen müssen („mandatory fair share“). Dies war von mehreren Staaten immer wieder in Frage gestellt worden.
- Zur effektiven Entlastung der Außengrenzstaaten sind sogenannte **„responsibility offsets“** vorgesehen. Das heißt: Zu entlastende Mitgliedsstaaten müssen Dublin-Transfers, für die sie eigentlich zuständig wären, nicht zurücknehmen. Diese offsets sind sogar **bis zu einer bestimmten Schwelle verpflichtend** ausgestaltet, so dass die **Entlastung** bis zu einer Mindestschwelle faktisch **garantiert** ist. Diese „verpflichtende Entlastung“ konnte insb. durch die deutsche Unterstützung für diesen Punkt gegen den Willen einiger MS aufrechterhalten werden.
- Beim **sicheren Drittstaat Konzept** ist auf das Drängen Deutschlands ein starkes **„Verbindungselement“** wiedereingeführt worden, das **sowohl mit Blick auf nationale wie auch europäische Ebene verpflichtend** gilt. Ein reiner Transit auf dem Fluchtweg reicht nicht für einen Verweis auf den Drittstaat aus. Die jetzige Formulierung verhindert die Möglichkeit, das **„britische Ruanda-Modell“** auf europäischer Ebene oder auch durch einzelne Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene einzuführen.
- In der allgemeinen Vorschrift des **Art. 3 AMM-VO wurde** verankert, dass EU und ihre Mitgliedsstaaten in ihrer Drittstaatenkooperation gerade bei der Zusammenarbeit hinsichtlich „border, asylum and migration management“ vollumfänglich die **Menschenrechte zu beachten** haben. Eine von uns geforderte entsprechende Klarstellung im Rahmen des Solidaritätsmechanismus wurde zwar nicht erreicht, der **Menschenrechts-safeguard** in Art. 3 strahlt aber insoweit ab und gilt auch für eine Drittstaatenkooperation im Kontext des Solidaritätsmechanismus.
- **Unbegleitete Minderjährige** bleiben pauschal aus verpflichtenden Grenzverfahren ausgenommen. Mehrere Mitgliedstaaten hatten versucht, diesbezüglich nur Ausnahmen nach Individualprüfung vorzusehen. Das konnte verhindert werden.
- Auf Drängen der Bundesregierung wurde Art. 54 AsylVerfVO dahingehend ergänzt, dass über die Möglichkeit, beim Rechtsbehelfsverfahren im Rahmen der verpflichtenden Grenzverfahren einen **Rechtsbeistand** zu erhalten, zwingend informiert werden muss.
- Die Bundesregierung hat sich gegen den Widerstand einiger dafür eingesetzt, dass **verpflichtende Grenzverfahren** bei Überschreiten der adäquaten Kapazität, die ein Mitgliedsstaat hierfür bereithalten muss, **auszusetzen sind**. Das ist ein wichtiger Baustein, um eine Überfüllung von Prüfzentren effektiv zu vermeiden („Moria 2“).

- Eine **Kappungsgrenze für verpflichtende Grenzfahren** legt für jeden Mitgliedsstaat eine absolute Höchstzahl an verpflichtenden Grenzverfahren fest. Ein weiteres wichtiges Element, um Außengrenzstaaten effektiv zu entlasten.
- Auch aufgrund des konstanten deutschen Drängens, dass die **Rechtseinhaltung/Überwachung** entscheidend ist, wurde ein neuer Art. 59a AsylVerfVO eingeführt, der die Kommission verpflichtet, zusammen mit den jeweiligen Mitgliedsstaaten und den EU-Agenturen „Implementierungs-Pläne“ mit Blick auf die AsylVerfVO festzulegen. Deren Umsetzung wird durch die Kommission im Wege eines **Monitorings** überwacht. Dasselbe gilt für die AMM-VO (Art. 74 AMM-VO).
- Harte Positionen beim Thema **Zuständigkeitsfristen** konnten aufgebrochen werden, insb. wird die Zuständigkeit des Ersteinreisestaats nun nicht auf 3, sondern auf 2 Jahre begrenzt. Diese soll nur 12 Monate betragen, wenn die Person auf dem Gebiet eines Mitgliedsstaates im Anschluss an eine Such- und Rettungsaktion ausgeschifft wurde. Auch die Zuständigkeitsdauer nach bereits erfolgter ablehnender Entscheidung im GV beträgt nicht 2, sondern 15 Monate. Das führt effektiv zu einer weiteren Entlastung der Außengrenzstaaten im Vergleich zum ursprünglichen KOM-Vorschlag.
- Zwar hat sich die Wiedereinführung des von KOM ursprünglich vorgeschlagenen **erweiterten Familienbegriffs** (Einbeziehung von Geschwistern als Anknüpfung bei der Zuständigkeitsbestimmung) nicht durchgesetzt. Die Kommission muss aber regelmäßig, spätestens nach 3 Jahren, einen **review report** zur Funktionsweise der AMM-VO erstellen, der explizit auch bewertet, ob der Familienbegriff um Geschwister erweitert werden soll (Art. 69 AMM-VO).
- Grenzverfahren müssen in **Übereinstimmung mit der UN-Kinderrechtskonvention**, insb. Art. 22 (Flüchtlingskinder) stattfinden. Antragstellende, die besondere Aufnahmebedarfe (explizit „including minors“) oder besondere Verfahrensbedarfe haben, denen konkret vor Ort nicht Rechnung getragen werden kann, können nach **individueller Prüfung vom GV ausgenommen** werden.
- **Gesundheitsversorgung** ist verpflichtend, **Beschulung** muss im gleichen Maß wie für nationale Schulkinder stattfinden. Es gelten die hohen Standards der Aufnahme-Richtlinie.
- Die Garantien zum Schutz von Kindern und sämtliche andere Aspekte des GEAS werden durch die **EU-Asylagentur überwacht**.

### Was genau heißt verpflichtender Solidaritätsmechanismus?

Der verpflichtende Solidaritätsmechanismus führt zu einer substantiellen und verlässlichen Entlastung von Erstaufnahmestaaten. Mindestens 30.000 Menschen werden damit pro Jahr solidarisch auf die Mitgliedsländer verteilt. Europa kommt damit weg von ad-hoc-Lösungen (wie zuletzt beim sog. „freiwilligen Solidaritätsmechanismus“ oder zuvor beim sog. „Malta-Mechanismus“) und zu einem dauerhaften gesetzlich verankerten EU-weiten Solidaritätssystem, bei dem die Teilnahme für alle verpflichtend ist.

Die Teilnahme am Solidaritätsmechanismus ist verpflichtend, allerdings sind unterschiedliche Solidaritätsbeiträge frei wählbar: **Relocation bzw. Verteilung** von Asylsuchenden und anerkannt Schutzberechtigten; **finanzieller Beitrag** an andere EU-Mitgliedsstaaten; oder ein **alternativer Beitrag**, z.B. Personal, Einrichtungen und technische Ausrüstung. Diese können auch kombiniert werden. Der Umfang der Solidaritätsbeiträge richtet sich nach dem „fair share“ (Bevölkerungszahl/BIP) des jeweiligen Mitgliedsstaates. Die MS pledgen ihre Beiträge in einem sogenannten Solidaritätspool. Der Umfang gemäß fair share ist ebenfalls verpflichtend.

Um ausreichende Vorhersehbarkeit zu gewährleisten, legt die Kommission jährlich eine Mindestzahl von 30.000 für „relocations“ fest. Werden die gesetzliche Mindestzahl oder 60% der von KOM empfohlenen Zahl an „relocations“ nicht erreicht, dürfen andere Mitgliedstaaten eigentlich für Dublin-Rücküberstellungen vorgesehene Personen nicht in den belasteten Mitgliedsstaat transferieren und müssen die Zuständigkeit für diese übernehmen („responsibility offsets“). Die „responsibility offsets“ werden also verpflichtend, bis auf diese Weise die Mindestzahl erreicht ist. Darüber hinaus sind freiwillige „responsibility offsets“ möglich. **„Responsibility offsets“ sind somit ein effektiver Ansatz zur Entlastung der Außengrenzstaaten, die auf diese Weise abgesichert wird.**

Auch für die finanzielle Solidarität legt die Kommission eine Mindestzahl von 600 Millionen Euro fest, das entspricht einem finanz. Solidaritätsbeitrag von 20.000 Euro pro relocation. Hier konnte ein hohes Niveau gehalten werden, um einer Verweigerung, sich an relocation zu beteiligen, ein hohes Preisschild zu geben. Diesen Betrag hatten mehrere andere MS eigentlich verringern wollen. Finanzielle Solidarität wird nur zwischen EU-Mitgliedsstaaten geleistet – nicht direkt an Drittstaaten. Auf das Drängen der Bundesregierung hin wurde auch nochmals verankert, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten in **ihrer Kooperation mit Drittstaaten vollumfänglich die Menschenrechte zu beachten haben** (Art. 3 AMM-VO).

### Was genau heißt Grenzverfahren?

**Grenzverfahren gelten nur für Geflüchtete, die aus Ländern mit nur geringer Bleibeperspektive kommen, die also kaum darauf hoffen können, dass ihr Asylantrag positiv entschieden wird.**

**Das individuelle Recht auf Asyl bleibt dabei erhalten.** Auch im Grenzverfahren muss jeder Antrag individuell geprüft werden. Im Grenzverfahren findet wie im regulären Asylverfahren eine individuelle und inhaltliche Prüfung des Asylgesuchs statt, nicht lediglich eine Prüfung unter „Wahrscheinlichkeits-Gesichtspunkten“. Menschen im GV erhalten dort grundsätzlich eine vollumfängliche Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung ihres Asylgesuchs. Der materiell-rechtliche Prüfungsumfang ist im GV kein anderer als sonst, es gelten jedoch kürzere Fristen.

Auf Drängen der Bundesregierung wurde aufgenommen, dass über die Möglichkeit, beim Rechtsbehelfsverfahren einen **Rechtsbeistand** zu erhalten, zwingend informiert wird und der Zugang für unabhängige Rechtsberatung sichergestellt werden muss. Während der Prüfung darf keine Abschiebung erfolgen.

**Mit der Forderung nach einer pauschalen Ausnahme von Familien mit Kindern unter 18 Jahren konnte sich die Bundesregierung nicht durchsetzen.** Lediglich Luxemburg, Irland und Portugal unterstützten diese Position. **Jedoch konnte erreicht werden, dass unbegleitete Minderjährige pauschal aus dem Grenzverfahren ausgenommen bleiben.**

Damit es nicht zu Überlastungen an den Außengrenzen kommen kann, müssen jederzeit **ausreichend Kapazitäten** (jederzeit 30.000 Plätze EU-weit) für Grenzverfahren bereitgehalten werden. Wenn diese Kapazitäten oder eine **jährliche Höchstgrenze (Kappungsgrenze)** überschritten werden, werden die **Grenzverfahren ganz ausgesetzt**.

Die Dauer der Grenzverfahren darf **maximal 12 Wochen** betragen. Nach Ablauf dieser Frist ist der/die Antragsteller/in zur Einreise berechtigt und wird ins reguläre Asylverfahren aufgenommen. Eine **angemessene Unterbringung und (Gesundheits-)Versorgung** sind während des gesamten GV zu gewährleisten. Die hohen Standards der Aufnahme-Richtlinie gelten auch im Grenzverfahren. Die Außengrenzstaaten werden außerdem durch EU-Agenturen unterstützt und die Einhaltung der Standards durch ein **Monitoring** der EU-Asylagentur überwacht.

### Ist das Problem nicht die Rechtsdurchsetzung?

Die Kommission ist verpflichtet, zusammen mit den Mitgliedsstaaten und den EU-Agenturen verbindliche Implementierungs-Pläne festzulegen und deren **Umsetzung im Rahmen eines Monitorings zu überwachen**. Dazu gehören explizit auch die Garantien zum Schutz von Kindern und vulnerablen Gruppen.

**Durch die Umstellung von Richtlinien auf Verordnungen kann die GEAS-Reform mehr Rechtssicherheit schaffen.** Es gibt keinen nationalen „Umsetzungsspielraum“ wie bei Richtlinien. Ein klarer Rechtsrahmen gibt der Kommission die Möglichkeit, die Umsetzung des vereinbarten EU-Rechts zu überprüfen und ggf. durch **Vertragsverletzungsverfahren** einzufordern. Das schafft **mehr Berechenbarkeit und mehr Einheitlichkeit**. In einem neuen Gesamtsystem, in dem Verantwortung und Solidarität in Balance sind, wird **die Akzeptanz, diese Regeln einzuhalten, steigen. Mit der hohen Zustimmungsrates bei der Abstimmung im Innenrat am 8.6. (Ablehnung nur HUN und POL, Enthaltung SVK, MLT, BGR) besteht eine Chance auf breites ownership, was auch für die Rechtsumsetzung zentral sein wird.**

**Ohne eine Einigung auf ein gemeinsames europäisches Asylrecht würden die rechtlose Zustände und ein Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten in dem wichtigen Bereich des Flüchtlingsschutzes weiter zunehmen.**

### Was ist genau steht hinter dem Verbindungselement?

**Bei der Frage des Verbindungselements konnte sich die Bundesregierung durchsetzen.** Das Verbindungselement bedeutet, dass zwischen der antragstellenden Person und dem Drittstaat eine Bezug bestehen muss, das es vernünftig erscheinen lässt, die Person zur materiellen Prüfung des Schutzgesuchs auf diesen Staat zu verweisen. Das können z.B. familiäre Bande oder ein beruflicher Voraufenthalt sein. Beim sicheren Drittstaat Konzept ist auf Drängen der Bundesregierung ein starkes „Verbindungselement“ wiedereingeführt worden, das sowohl mit Blick auf nationale wie auch europäische Ebene **verpflichtend** gilt. Auch konnte erreicht werden, dass **„Transit“, also die bloße Durchreise, nicht bereits als hinreichendes Verbindungselement ausreicht.**

Damit wird der **Einführung des „Ruanda-Modells“** auf europäischer Ebene und auch durch einzelne Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene **ein Riegel vorgeschoben**. Viele Mitgliedsstaaten wollten dies bis zuletzt rückgängig machen, gerade um dieses Modell einführen zu können. Dies konnten wir verhindern.