

Vermerk: Einschätzung der Einigung zum Neuen Pakt für Migration und Asyl

I. Einleitung

Nachdem sich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament am 20. Dezember 2023 informell über vier Kernvorhaben des Pakts für Migration und Asyl geeinigt hatten, haben am 8. Februar 2024 der Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) und am 14. Februar 2024 der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments dem Kompromiss zugestimmt. Die Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments soll im April 2024 stattfinden. Die folgenden Ausführungen stehen insofern unter dem Vorbehalt, dass die Abstimmung im Plenum noch nicht erfolgt ist und die uns vorliegenden Texte in englischer Sprache verfasst sind.

Der neue Pakt für Migration und Asyl ist ein äußerst komplexes Regelwerk, das insgesamt etwa 2000 Seiten umfasst. Dabei gelten oft Grundsätze, die anschließend durch zahlreiche Ausnahmeregelungen und Querverweise wieder relativiert werden. Bei einem Versuch, den Pakt abstrakt zu bewerten, muss diese Komplexität berücksichtigt werden, wie auch die Tatsache, dass am Ende die konkrete Anwendung und Durchsetzung entscheidend sein wird.

Der neue Pakt für Migration und Asyl umfasst insbesondere die folgenden Rechtstexte:

- **Screening-Verordnung:** Personen, die irregulär in die EU einreisen, müssen ein sog. Screening durchlaufen, d.h. sie müssen sich identifizieren und registrieren lassen, zudem werden sie einer Sicherheits- und Gesundheitskontrolle unterzogen und es wird geprüft, ob sie besonders schutzbedürftig sind („vulnerability check“). Das Screening dient auch der Prüfung, welches weitere Verfahren (Asyl- oder Abschiebungsverfahren) einschlägig ist. Durch einen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte („Fundamental Rights Monitoring Mechanism“) soll dabei sichergestellt werden, dass die Grundrechte der Antragsteller während des Screening Verfahrens (und auch des Grenzverfahrens (s.weiter unten)) eingehalten werden.
- **Asylverfahrensverordnung (Asylum Procedure Regulation (APR)):** Die APR umfasst ein gemeinsames europäisches Verfahren für die Erteilung und den Entzug internationalen Schutzes. Die einzelnen Voraussetzungen, die für die Erteilung und den Entzug gelten, werden in der sog. Anerkennungs-Verordnung geregelt (Qualification Regulation) (s. weiter unten). Die EU-Mitgliedsstaaten werden in bestimmten Fällen verpflichtet, beschleunigte Asylverfahren an den EU-Außengrenzen durchzuführen (sog. Grenzverfahren gem. Art. 46 APR), in anderen Fällen besteht lediglich die Möglichkeit für Mitgliedsstaaten solche Verfahren anzuwenden. Die Verpflichtung zu Grenzverfahren gilt unter anderem, wenn ein Antragsteller aus einem

Land kommt, dessen durchschnittliche unionsweite Anerkennungsquote im vergangenen Jahr unter 20% lag. Daneben legt die APR Standards fest, die in Asylverfahren eingehalten werden müssen, unter anderem, dass Antragsteller über ihre Rechte informiert werden müssen, dass sie Zugang zu kostenloser Rechtsberatung („legal counselling“) erhalten und dass auf besondere Bedürfnisse von Antragstellern geachtet wird (Art. 21 Abs. 4 APR). Zudem gelten ab dem Zeitpunkt, in dem eine Person einen Antrag auf internationalen Schutz stellt, die Mindeststandards der Aufnahmerichtlinie (s. weiter unten). Die Wahrung der Grundrechte von Antragstellern in den Grenzverfahren soll durch den „unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte“ gewährleistet werden (vgl. Erwägungsgrund 71 APR, Art. 44 Abs. 4 APR). Dieser Mechanismus gilt aber nur in Bezug auf die jeweiligen Verfahren und nicht allgemein entlang der EU-Außengrenze, wie teils im Gesetzgebungsverfahren zum Pakt gefordert.

- **Verordnung zur Rückführung an den EU-Außengrenzen (Return Border Procedure Regulation):** Diese Verordnung wurde erst nach dem Kompromiss, den das Europäische Parlament und der Rat im Dezember 2023 geschlossen hatten, geschaffen. Nachdem aufgefallen war, dass die Rechtsgrundlage der APR die Vorschriften zur Abschiebung an den EU-Außengrenzen nicht abdecken würde, wurden die ursprünglich in der APR vorgesehenen Vorschriften in eine neue „Return Border Procedure Regulation“ ausgelagert.
- **Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (Asylum and Migration Management Regulation (AMMR)):** Die AMMR soll Migrationsbewegungen innerhalb Europas steuern. Sie löst die „Dublin-Verordnung“ ab und enthält Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeit in Asylverfahren. Zudem führt sie einen neuen „Solidaritätsmechanismus“ ein, nach dem Mitgliedsstaaten, die besonders von irregulärer Migration betroffen sind, durch andere Mitgliedsstaaten entlastet werden sollen. Während die Teilnahme an diesem Mechanismus für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend ist, können sie selbst entscheiden, auf welche Weise sie sich solidarisch zeigen wollen: durch Übernahmen, Finanzbeiträge oder alternative Solidaritätsmaßnahmen.
- **Krisen und Force-Majeure Verordnung (Crisis and force majeure Regulation (Krisenverordnung)):** Die Krisenverordnung gibt den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt für einen begrenzten Zeitraum von den allgemeinen Regeln abzuweichen. Die Instrumentalisierung von Migranten wird als ein Fall der Krise gewertet. Die Zulässigkeit dieser Ausnahmen muss im Einzelfall in einem aufwendigen Verfahren, an dem die EU-Kommission und der Rat beteiligt sind, festgestellt werden.
- **Eurodac Verordnung:** Die Eurodac Verordnung regelt die Speicherung von personenbezogenen Daten in der EURDAC Datenbank, auf die die Mitgliedstaaten Zugriff haben. Ziel ist, irreguläre Sekundärmigration innerhalb der EU einzuschränken.
- **Anerkennungs-Verordnung:** Die Anerkennungsverordnung regelt die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes und des subsidiären Schutzes.
- **Richtlinie über Aufnahmebedingungen:** Diese Richtlinie legt Mindeststandards fest, die die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben,

einhalten müssen. Dazu zählen Vorgaben zu Sprachkursen und zur Gesundheitsversorgung aber auch zur Inhaftierung von Antragstellern als letztes Mittel, wenn keine anderen mildereren Mittel möglich sind.

- **Resettlement-Verordnung:** Diese Verordnung regelt das „Resettlement“ (die Umsiedlung) von besonders schutzbedürftigen Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutz benötigen und von den EU-Mitgliedsstaaten aufgenommen werden.
- **EU-Asylagentur-Verordnung:** Diese Verordnung war bereits 2022 in Kraft getreten und betrifft die EU-Asylagentur (EUAA), die die Anwendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems überwacht.

Der neue Pakt für Migration und Asyl umfasst auch Reformen, die bislang noch nicht abgeschlossen werden konnten. Dazu gehört u.a. eine Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG. Die EU-Kommission scheint aktuell einen neuen Anlauf für eine Überarbeitung in der neuen Legislaturperiode zu erwägen. Ein weiteres Gesetzgebungsverfahren, das im Zusammenhang mit dem Pakt relevant ist, ist die Überarbeitung der Daueraufenthaltsrichtlinie (Long Term Residence Directive), die Regelungen für Drittstaatsangehörige enthält, die sich länger als fünf Jahre in der EU aufhalten. Hier konnte in der jetzigen Legislaturperiode auch keine Einigung mit dem Europäischen Parlament erreicht werden.

Im Fokus der Debatten standen im letzten Jahr v.a. die Screening-VO, die APR, die AMMR und die Krisenverordnung. Über die anderen Verordnungen hatten sich das Europäische Parlament und der Rat schon zu einem früheren Zeitpunkt vorläufig geeinigt. Einer der zahlreichen Streitpunkte war die konkrete Ausgestaltung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen dem System der Screening-VO, der APR und der AMMR einerseits, und der Krisenverordnung andererseits, die einen Werkzeugkasten („tool kit“) für Ausnahmen vom allgemeinen System in besonderen Situationen enthält.

II. Der Beschluss der EKD-Synode zum Neuen Pakt für Migration und Asyl

Die Synode der EKD hatte im November 2023 einen Beschluss zum Neuen Pakt für Migration und Asyl gefasst, in dem sie angesichts der Verhandlungspositionen im Trilog gefordert hatte, dass

- der individuelle Zugang zu Asylverfahren für Schutzsuchende gewährleistet bleibt,
- das Konzept der sogenannten sicheren Drittstaaten eng definiert wird, und für die Annahme einer „Verbindung“ zu einem Drittstaat die Durchreise allein nicht ausreicht,
- Schutzsuchende in allen Verfahrensschritten Zugang zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs), kostenloser Rechtsberatung und effektivem Rechtsschutz haben,
- die Rechte von Kindern vollumfänglich geachtet werden, insbesondere Kinder und ihre Familien vom geplanten beschleunigten Grenzverfahren ausgenommen und nicht in haftähnlichen Einrichtungen festgehalten werden dürfen,
- eine gute medizinische und psychologische Versorgung aller Schutzsuchenden an den EU-Außengrenzen gewährleistet wird, um (Re-) Traumatisierungen zu verhindern,

- die Definition von Krise, Instrumentalisierung und Force Majeure so eng wie möglich gefasst wird, sodass beispielsweise Aktivitäten von NGOs nicht als ein Fall von Instrumentalisierung im Rahmen der Krisenverordnung eingestuft werden,
- bei der Prüfung, welcher Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig ist, humanitäre Ermessensregeln und kurze Überstellungsfristen beibehalten werden.

Im Folgenden soll ein Überblick gegeben werden, welche Regelungen der neue Pakt für Migration und Asyl, insbesondere die Screening-VO, die APR, die AMMR und die Krisen-VO, zu diesen Punkten trifft.

1. Individueller Zugang zu Asylverfahren und das Konzept sicherer Drittstaaten

Das Recht für Geflüchtete, einen Antrag auf internationalen Schutz an der EU-Außengrenze oder in der EU zu stellen, bleibt auch mit dem „Neuen Pakt für Migration und Asyl“ bestehen. Artikel 18 EU Charta sieht das Recht auf Asyl ausdrücklich vor. Ein großer Kritikpunkt war und ist jedoch, dass Anträge auf internationalen Schutz als unzulässig abgelehnt werden können, wenn der Antragsteller über einen sicheren Drittstaat eingereist ist. In diesem Fall findet keine weitere Prüfung in der Sache („Begründetheit des Antrags“) statt. Je weiter das Konzept des sicheren Drittstaats definiert ist, umso mehr Anträge – so die Befürchtung – würden nicht mehr in der Sache geprüft. Zivilgesellschaftliche Organisationen warnten daher, dass die „standardmäßige Anwendung des Konzepts der sicheren Drittstaaten im Rahmen von Zulässigkeitsprüfungen [...] im schlimmsten Fall das Ende für den Flüchtlingsschutz in Europa“¹ bedeuten könnte. Bei dieser Debatte ging es nicht darum, dass das Recht auf Asyl abgeschafft werden könnte, sondern um die Sorge, dass *de facto* nur noch die Anträge weniger Personen in der Sache geprüft werden würden.

Nach dem Kompromisstext des Europäischen Parlaments und des Rats sieht Artikel 39 Abs. 1 APR nun vor, dass die Asylbehörde nach nationalem Recht ermächtigt werden *kann*, einen Antrag als unzulässig abzulehnen, wenn ein Staat außerhalb der EU als **erster Asylstaat** oder als **sicherer Drittstaat** angesehen wird, es sei denn, der Antragsteller wird von diesem Land nicht mehr zurückgenommen. Damit wird der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission insofern entschärft, als dass die Asylbehörden nicht aufgrund der Verordnung *verpflichtet* werden, den Antrag als unzulässig abzulehnen („shall reject“). Stattdessen liegt es an jedem einzelnen Mitgliedsstaat, ob eine solche Verpflichtung im nationalen Recht geschaffen wird. Ob es in Zukunft vermehrt zur Ablehnung von Anträgen auf internationalen Schutz aufgrund der Unzulässigkeit des Antrags kommt, hängt daher maßgeblich davon ab, wie die einzelnen Mitgliedsstaaten mit dieser Vorschrift umgehen werden.

Die Konzepte des „ersten Asylstaats“ und des „sicheren Drittstaats“ sind Kapitel IV, Abschnitt V der APR definiert.

Ein Drittstaat kann gemäß Artikel 59 Abs. 1 APR nur dann als **erster Asylstaat** für einen Antragsteller betrachtet werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

¹ Vgl. die Stellungnahme von Pro Asyl zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags zur Reform des GEAS, 23.3.2023, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/939858/0c906423c47445880a822076b5eb8739/20-4-197-C.pdf>; vgl. zu dem Thema z.B. auch eine Stellungnahme, die u.a. von der Diakonie Deutschland unterzeichnet wurde, 12. März 2020, abrufbar unter: https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2020/03/Gemeinsame-Position_Reform-GEAS_2020.pdf.

“(a) the applicant enjoyed protection in accordance with the Geneva Convention in a third country referred to in Article 58(1), or enjoyed effective protection in a third country referred to in Article 58(2) before travelling to the Union and he or she can still avail himself or herself of that protection;

(b) the applicant’s life and liberty are not threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;

(c) the applicant faces no real risk of serious harm as defined in [Article 15 of Regulation (EU) No .../... (Qualification Regulation)];

(d) the applicant is protected against refoulement in accordance with the Geneva Convention and against removal, in violation of the right to protection from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment as laid down in international law “

(Ein Drittstaat kann also gemäß Artikel 59 Abs. 1 APR nur dann als **erster Asylstaat** für einen Antragsteller betrachtet werden, wenn a) der Antragsteller vor seiner Einreise in die Europäische Union in einem Drittstaat Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention genossen hat und diesen Schutz weiterhin in Anspruch nehmen kann, b) keine Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung besteht, c) keine Gefahr besteht, dass der Antragsteller, einen ernsthaften Schaden im Sinne der Anerkennungsverordnung nimmt, d) der Antragsteller im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und dem *non-refoulement* Prinzip vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung geschützt ist.)

Ein Drittstaat kann gemäß Art. 60 Abs. 1 APR nur dann als ein **sicherer Drittstaat** angesehen werden, wenn in diesem Staat die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

„(a) non-nationals’ life and liberty are not threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;

(b) non-nationals face no real risk of serious harm as defined in [Article 15 of Regulation (EU) No .../... (Qualification Regulation)];

(c) non-nationals are protected against refoulement in accordance with the Geneva Convention and against removal, in violation of the right to protection from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment as laid down in international law;

(d) the possibility exists to request and, if conditions are fulfilled, receive effective protection as defined in Article 58.“

(Ein Drittstaat kann gemäß Art. 60 Abs. 1 APR nur also nur dann als ein **sicherer Drittstaat** angesehen werden, wenn in diesem Staat a) das Leben und die Freiheit von Ausländern nicht aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung bedroht sind, b) bei Ausländern keine tatsächliche Gefahr eines ernsthaften Schadens im Sinne der Anerkennungsverordnung droht, c) Ausländer gemäß der

Genfer Flüchtlingskonvention vor Zurückweisung und Abschiebung geschützt sind (non-refoulement), d) die Möglichkeit besteht, einen wirksamen Schutz im Sinne von Art. 58 APR zu beantragen.)

Gemäß Art. 58 Abs. 1 APR, der das Konzept des „**wirksamen Schutzes**“ näher definiert, wird davon ausgegangen, dass ein Land, das die Genfer Konvention ratifiziert hat und sie einhält, wirksamen Schutz gewährleistet. Für andere, als die in Art. 58 Abs. 1 APR genannten Staaten, wird gemäß Art. 58 Abs. 2 APR davon ausgegangen, dass sie wirksamen Schutz gewährleisten, wenn die folgenden Mindestvoraussetzungen gegeben sind:

„(a) being allowed to remain on the territory of the third country,

(b) access to means of subsistence sufficient to maintain an adequate standard of living with regard to the overall situation of the hosting third country,

(c) access to healthcare and essential treatment of illnesses under the conditions generally provided for in that third country;

(d) access to education under the conditions generally provided for in that third country; and

(e) effective protection remains available until a durable solution can be found.“

(Das Konzept des „**wirksamen Schutzes**“ gemäß Art 58 Abs. 2 APR umfasst also a) die Erlaubnis zum Verbleib im Hoheitsgebiet des Drittstaats b) Zugang zu Mitteln, die einen angemessenen Unterhalt (Lebensstandard) ermöglichen c) Zugang zu Gesundheitsversorgung d) Zugang zu Bildung e) Fortbestehen des wirksamen Schutzes, bis eine dauerhafte Lösung gefunden werden kann.)

In den Erwägungsgründen zur APR, die für die Auslegung der Artikel herangezogen werden, heißt es, dass das **Konzept des sicheren Drittstaats nur da angewendet** werden kann, wo eine *Verbindung* zwischen dem Antragsteller und dem Drittstaat dergestalt besteht, dass es für den Antragsteller vernünftig wäre, in diesen Staat zu gehen. Das wäre laut den Erwägungsgründen besonders dann der Fall, wenn sich Familienangehörige in diesem Drittstaat aufhalten oder wenn der Antragsteller sich in diesem Staat aufgehalten hat (*“settled or stayed“*). Erwägungsgrund 46 formuliert dies wörtlich wie folgt:

„The concept of safe third country may be applied by a Member State only where there is a connection between the applicant and the third country on the basis of which it would be reasonable for the applicant to go to that country. The connection between the applicant and the safe third country could be considered established in particular where members of the applicant’s family are present in that country or where the applicant has settled or stayed in that country.“

Das **Verbindungselement** wird auch in Art. 60 APR, der den Begriff des Drittstaats definiert, erwähnt. So heißt es in Art. 60 Abs. 5 APR

“The concept of safe third country may only be applied provided that:

(a) the applicant cannot provide elements justifying why the concept of safe third country is not applicable to him or her, in the framework of an individual assessment;

*(b) there is a **connection** between the applicant and the third country in question on the basis of which it would be reasonable for him or her to go to that country.”*

Diese Formulierung könnte dahingehend ausgelegt werden, dass der reine Transit durch einen Drittstaat nicht ausreicht. Ausdrücklich wird dies in der APR jedoch nicht erwähnt. Daher bleiben weiterhin Unsicherheiten bei der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats. Die Feststellung, ob ein bestimmter Staat als sicherer Drittstaat oder als sicherer Herkunftsstaateingeordnet werden kann, trifft auf EU- Ebene die Europäische Kommission (Art. 61, 63 APR). Die Mitgliedsstaaten behalten aber weiterhin im Grundsatz das Recht, andere oder weitere Staaten als sichere Drittstaaten einzuordnen (Erwägungsgrund 81, Art. 65 Abs. 1 APR). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht dann, wenn einem Drittstaat, der einmal als sicherer Dritt- oder Herkunftsstaat auf Unionsebene eingeordnet wurde, dieser Status durch die EU-Kommission entzogen wird (Art. 64 APR). In diesem Fall kann ein Mitgliedsstaat den betreffenden Staat nicht mehr eigenständig als sicheren Dritt- oder Herkunftsstaat einordnen (vgl. Art. 65 Abs. 2 APR).

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass das Recht, einen Asylantrag oder einen Antrag auf subsidiären Schutz in Europa zu stellen auch mit der Reform des GEAS im Grundsatz weiter bestehen bleibt. Allerdings erhalten die Mitgliedsstaaten die weitreichende Möglichkeit, Anträge als unzulässig abzuweisen, wenn Personen über einen ersten Asylstaat oder einen sicheren Drittstaat ankommen, wobei gerade die Regelung in Art. 58 Abs. 2 APR vergleichsweise weit gefasst ist.

2. Zugang zu NGOs, kostenloser Rechtsberatung und effektivem Rechtsschutz

Eine wichtige Forderung seitens kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen war, dass Geflüchteten der Zugang zu Nichtregierungsorganisationen, kostenloser Rechtsberatung und effektivem Rechtsschutz offensteht. Auf diese Weise sollten Geflüchtete vor Menschenrechtsverletzungen geschützt und die ihnen zustehenden Rechte durchsetzen können.

Die Kompromisstexte des Neuen Pakts für Migration und Asyl enthalten detaillierte Vorgaben zur Information (vgl. Art. 9 APR) und rechtlichen Beratung („counselling“) (Art. 16 Abs. 1, Art. 17 APR) von Menschen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen. Neben der Beratung, die im gesamten Verfahren möglich sein soll, soll es ab dem Rechtsbehelfsverfahren die Möglichkeit zu einem kostenlosen Rechtsbeistand („legal assistance“) und zur Vertretung („legal representation“) geben (Art. 16 Abs. 2, Art. 18 APR). Hierbei wird teilweise kritisiert, dass diese Möglichkeiten nur auf Antrag des Antragstellers in Anspruch genommen werden kann, was eine zusätzliche Hürde für den Rechtsschutz darstellen könnte.

Gemäß Art. 9 Abs. 2 APR müssen die zuständigen Behörden Antragsteller in einer Sprache, die sie verstehen, über ihr Recht, einen individuellen Antrag stellen zu können, die Fristen und den Ablauf des Verfahrens, sowie das Recht, auf kostenlose rechtliche Beratung („legal counselling“) informieren. Während des Verfahrens werden den Antragstellern Übersetzer zur Seite gestellt, die aus öffentlichen

Mitteln finanziert werden (Art. 9 Abs. 3 APR). Den Antragsteller muss so früh wie möglich und noch bevor die Frist zur Antragstellung abgelaufen ist, die Möglichkeit gegeben werden, mit dem UNHCR oder mit jeder anderen Organisation, die Rechtsberatung nach nationalem Recht anbietet, Kontakt aufzunehmen (Art. 9 Abs. 4 APR). Die Mitgliedsstaaten haben allerdings das Recht, die Höhe oder Dauer der kostenlosen Rechtsberatung zu begrenzen, wobei diese Begrenzungen das grundsätzliche Recht auf kostenlose Rechtsberatung nicht willkürlich oder unangemessen sein dürfen (Art. 20 Abs. 4 APR).

Das Rechtsbehelfsverfahren ist in Kapitel V APR geregelt. Art. 68 Abs. 1 APR zählt die Entscheidungen auf, gegen die ein Rechtsbehelf vor einem Gericht oder einem „tribunal“ eingelegt werden kann, darunter die Ablehnung eines Antrags wegen seiner Unzulässigkeit, Unbegründetheit oder offensichtlichen Unbegründetheit, sowie Entscheidungen über die Rückführung von Antragstellern. Ein besonders strittiger Punkt im Gesetzgebungsverfahren war die Frage, inwiefern das Einlegen eines Rechtsbehelfs aufschiebende Wirkung entfalten sollte. Aufschiebende Wirkung bedeutet, dass eine Behörde einen Verwaltungsakt nicht vollziehen darf, bis über den Rechtsbehelf rechtskräftig entschieden ist. Die Antwort auf diese Frage nach der „aufschiebenden Wirkung“ („suspensive effect of appeal“) wurde nun in Art. 69 APR gefunden, der über vier Seiten in sieben Absätzen ein durchaus komplexes Prüfungsschema vorgibt. Unterschieden wird zwischen Entscheidungen über die Rückführung von Antragstellern und Entscheidungen über den Entzug internationalen Schutzes, wobei es darauf ankommt, ob der Antragsteller ein „Recht zum Verbleib“ hat. Im Grundsatz besteht ein Recht zum Verbleib bis die Frist ausgelaufen ist, innerhalb derer ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann. Während dieser Frist darf die Entscheidung nicht vollzogen werden. Wurde innerhalb der Frist ein Rechtsbehelf eingelegt, gilt die aufschiebende Wirkung bis zum Ende des Rechtsbehelfsverfahrens. Der Grundsatz des Rechts zum Verbleib bis die Rechtsbehelfsfrist ausgelaufen ist, gilt jedoch beispielsweise nicht in Fällen des beschleunigten Grenzverfahrens. Hier muss (ähnlich dem deutschen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung), erst ein Antrag auf Verbleib bei dem zuständigen Gericht gestellt werden (Art. 69 Abs. 4 APR).

3. Achtung der Rechte von Kindern, insbesondere Ausnahme für Kinder und ihre Familien vom geplanten beschleunigten Grenzverfahren und kein Festhalten in haftähnlichen Einrichtungen

Eine wesentliche Forderung der Kirchen war, dass die Rechte von Kindern vollumfänglich geachtet, dass Kinder und ihre Familien vom beschleunigten Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen ausgenommen und dass sie nicht in haftähnlichen Einrichtungen festgehalten werden sollten. Als die deutsche Bundesregierung im Juni 2023 der Verhandlungsposition der EU-Mitgliedsstaaten im Rat zustimmte, machte sie deutlich, dass sie sich für Ausnahmen für Kinder in den Grenzverfahren einsetzen wollte. Auch wenn nun laut Kompromiss die EU-Mitgliedsstaaten das Kindeswohl vorrangig beachten müssen („primary consideration of the Member States“, vgl. z.B. Erwägungsgrund 23 APR), ist es im Ergebnis nicht gelungen, eine vollständige Ausnahme von Kindern und ihren Familienangehörigen aus den Grenzverfahren zu erwirken. Stattdessen müssen im Grundsatz auch Kinder und ihre Familienangehörige das Grenzverfahren durchlaufen, soweit es Anwendung findet (dazu **weiter unter a**)). Ausnahmen bestehen für unbegleitete Minderjährige, deren Anträge grundsätzlich *nicht* im Grenzverfahren geprüft werden sollen. Ausnahmen bestehen auch da, wo den besonderen Bedürfnissen von Kindern in Grenzverfahren nicht entsprochen werden kann (zu den Ausnahmen **weiter unter b**)). Die APR schreibt zudem vor, dass Minderjährige im Grundsatz nicht inhaftiert werden dürfen, wobei es auch hier Ausnahmen gibt (dazu **weiter unter c**)).

a) Anwendung des Grenzverfahrens

Das Grenzverfahren ist gemäß Art. 46 APR ein besonderes Verfahren, in dem Anträge auf internationalen Schutz unter Beachtung besonderer Fristen an den EU-Außengrenzen geprüft werden. Es weicht vom regulären Asylverfahren, das ebenfalls in der APR geregelt wird, in örtlicher und zeitlicher Hinsicht ab. Die Regelungen sind äußerst komplex, sie enthalten eine Vielzahl von Sonderregeln und Verweisen. Im Gesetzgebungsverfahren umstritten waren insbesondere die Frage, ob die Mitgliedsstaaten *verpflichtet* werden müssten, das Grenzverfahren anzuwenden und inwiefern das Grenzverfahren für Fälle gelten sollte, in denen Antragsteller aus einem Drittstaat mit niedriger Anerkennungsquote kommen.

Der nun gefundene Kompromiss sieht in Art. 46 APR eine Verpflichtung für Mitgliedsstaaten vor, das Grenzverfahren durchzuführen, soweit

- ein Antragsteller über seine Identität getäuscht hat,
- er eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung der Mitgliedsstaaten darstellt oder
- er die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzt (bei Staatenlosen: gewöhnlicher Aufenthalt), für den die jährliche unionsweite Anerkennungsquote bei unter 20% liegt.

Daneben haben die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 44 APR die Möglichkeit, Grenzverfahren durchzuführen, unter anderem, wenn ein Antragsteller in dem Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaats aufgegriffen wurde oder nach Such- und Rettungseinsätzen.

Die Mitgliedsstaaten müssen Vorkehrungen treffen, um angemessene Kapazitäten („adequate capacities“) für das Grenzverfahren bereitzustellen. Unionsweit bezieht sich die angemessene Kapazität auf 30 000 Fälle (vgl. Art. 47 APR). Die Europäische Kommission bestimmt in einem aufwändigen Verfahren den jeweiligen Anteil der Mitgliedsstaaten an dieser unionsweiten Kapazität. Soweit die Kapazitätsgrenze eines Mitgliedsstaats tatsächlich überschritten wird, gelten für diesen Mitgliedsstaat Ausnahmeregelungen, wie etwa die Möglichkeit von verpflichtenden Grenzverfahren abzuweichen oder sie müssen Anträge bestimmter Personengruppen, bevorzugt zu prüfen.

b) Ausnahmen für Minderjährige

Der Begriff des Minderjährigen wird in Art. 4 lit. f) APR definiert. Demnach ist ein Minderjähriger ein Drittstaatsangehöriger oder eine staatenlose Person unter 18 Jahren. Ein unbegleiteter Minderjähriger ist gemäß Art. 4 lit. g) APR ein Minderjähriger, der in dem Gebiet eines EU-Mitgliedsstaats ankommt, ohne dabei von einer erwachsenen Person begleitet zu werden, die für ihn verantwortlich wäre, weder rechtlich noch nach den Gepflogenheiten des betroffenen Mitgliedsstaats, und solange es keine erwachsene Person gibt, die sich um ihn kümmert.

Die zuständigen Behörden haben das Recht, das Alter von Minderjährigen zu bestimmen. Zu diesem Zweck darf qualifiziertes Personal eine multidisziplinierte Bewertung durchführen, die psychologische Tests einschließt (Art. 26 APR). Die Bestimmung des Alters soll dabei nicht allein aufgrund des physischen Erscheinungsbildes und des Verhaltens erfolgen. Stattdessen sollen auch verfügbare

Unterlagen berücksichtigt werden. Im Zweifel soll von der Minderjährigkeit des Antragstellers ausgegangen werden. Weigert sich eine Person jedoch, sich einer medizinischen Untersuchung zu unterziehen, kommt es zu einer Umkehr der Beweislast: in einem solchen Fall soll – widerlegbar – davon ausgegangen werden, dass es sich um keinen Minderjährigen handelt (widerlegbare Vermutung, vgl. Art. 26 Abs. 6 APR).

Das Recht für Minderjährige, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, ist in Art. 33 und 34 APR geregelt. Im Grundsatz werden auch die Anträge von Minderjährigen und ihren Familienangehörigen im Grenzverfahren geprüft. Eine Ausnahme besteht für unbegleitete Minderjährige gemäß Art. 54 Abs. 1 APR. Dort heißt es, dass das beschleunigte Grenzverfahren nur in dem Fall Anwendung findet, in dem ein unbegleiteter Minderjähriger eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder Ordnung darstellt, oder er aus diesen Gründen bereits ausgewiesen wurde (Verweis auf Art. 43 Abs. 3 lit. b) APR). Artikel 54 Abs. 2 APR schreibt zudem vor, dass das Grenzverfahren abgebrochen werden soll, wo den besonderen Aufnahmebedürfnissen von Minderjährigen (und anderen Antragstellern) nach der Aufnahmerichtlinie nicht entsprochen werden kann. Zudem sieht Art. 45 Abs. 3 APR vor, dass die Anträge von Minderjährigen und ihren Familienangehörigen im Grenzverfahren bevorzugt behandelt werden sollen („priority shall be given“).

c) Im Grundsatz keine Inhaftierung Minderjähriger

Ein vielfach kritisiertes Punkt im Gesetzgebungsverfahren war und ist die Möglichkeit der Inhaftierung von Antragstellern. Dabei war entscheidend, wie das konkrete „Regel-Ausnahme Verhältnis“ ausgestaltet sein würde. Artikel 10 Abs. 1 Aufnahmerichtlinie schreibt nun im Grundsatz vor, dass Personen nicht aus dem alleinigen Grund in Haft genommen werden dürfen, dass sie ein Antragsteller (für internationalen Schutz) sind. Ausnahmsweise dürfen Antragsteller gemäß Artikel 10 Abs. 2 Aufnahmerichtlinie jedoch in Haft genommen werden, wenn keine mildereren Mittel zur Verfügung stehen.

Für Minderjährige stellt die Aufnahmerichtlinie klar, dass diese im Grundsatz nicht inhaftiert werden dürfen. Art. 13 Abs. 2 Aufnahmerichtlinie lautet:

“Minors shall, as a rule, not be detained. They shall be placed in suitable accommodation in accordance with Articles 26 and 27. Adequate alternatives to detention shall, as a rule, be used for families with minors in accordance with the principle of family unity. Such families shall be placed in accommodation suitable for them.

In exceptional circumstances, as a measure of last resort and after it has been established that other less coercive alternative measures cannot be applied effectively, and after detention is assessed to be in their best interests in accordance with Article 26, minors may be detained:

(a) in the case of accompanied minors, where the minor’s parent or primary caregiver is detained; or

(b) in the case of unaccompanied minors, where detention safeguards the minor. Such detention shall be for the shortest possible period of time.

Minors shall never be detained in prison or another facility used for law enforcement purposes. All efforts shall be made to release minors from detention and place them in accommodation suitable for minors.“

Demnach dürfen Minderjährige im Regelfall nicht inhaftiert werden. Stattdessen sollen sie in geeigneten Aufnahmeeinrichtungen nach der Aufnahmerichtlinie untergebracht werden. Alternative Unterbringungsmöglichkeiten sollen auch im Regelfall für Familien mit Kindern zur Verfügung gestellt werden, um dem Prinzip der Familieneinheit Rechnung zu tragen. In besonderen Fällen, wenn feststeht, dass keine milderen Mittel zur Verfügung stehen, soll als letztes Mittel auch die Inhaftierung Minderjähriger möglich sein, aber nur, soweit es dem Kindeswohl entspricht und wenn bei begleiteten Minderjährigen auch der verantwortliche Erwachsene inhaftiert wird und bei unbegleiteten Minderjährigen, wenn die Inhaftierung dem Schutz der Minderjährigen dient.

Jenseits der Inhaftierung von Antragstellern, sieht der Pakt Regeln zum Aufenthaltsort der Antragsteller, einschließlich Minderjähriger, vor. Gemäß Art. 55 APR müssen sich die Antragsteller während des Grenzverfahrens in der Nähe der Außengrenze oder in Transitzone, oder an bestimmten Orten in dem betroffenen Mitgliedsstaat aufhalten. Die Mitgliedsstaaten müssen dabei gemäß Art. 55 Abs. 2 APR sicherstellen, dass Familien mit Minderjährigen sich in Aufnahmeeinrichtungen aufhalten, die ihren Bedürfnissen entsprechen für die physische, mentale, moralische und soziale Entwicklung Minderjähriger angemessen sein.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der europäische Gesetzgeber sich zwar bemüht hat, ein besonderes Augenmerk auf die Bedürfnisse von Kindern zu legen. Eine vollständige Ausnahme von den beschleunigten Grenzverfahren, wie sie kirchlicherseits gefordert wurde, konnte jedoch nicht durchgesetzt werden.

4. Medizinische und psychologische Versorgung an der Außengrenze

Eine weitere Forderung der EKD-Synode besteht darin, dass an den EU-Außengrenzen eine gute medizinische und psychologische Versorgung aller Schutzsuchenden gewährleistet wird, um (Re-)Traumatisierungen zu verhindern. Der EU-Gesetzgeber hat an verschiedenen Stellen im Neuen Pakt Mechanismen eingezogen, dieser Forderung nachzukommen:

Teil des **Screenings** nach der Screening-Verordnung ist, dass Drittstaatsangehörige, einer Gesundheitsprüfung unterzogen werden, um festzustellen, ob besondere medizinische Bedürfnisse bestehen, oder ob aus Gründen des Gesundheitsschutzes eine Isolierung vorgenommen werden muss (Erwägungsgrund 26 Screening-VO, Art. 7 Abs. 7, Art. 9 Abs. 1 Screening VO). Die medizinische Untersuchung soll von qualifiziertem Personal durchgeführt werden, der Text der Screening-Verordnung verweist dabei auf verschiedene internationale Standards. Drittstaatsangehörigen steht nach der Screening-Verordnung Zugang zur medizinischen Notfallversorgung und gesundheitlichen Grundversorgung zu (Art. 9 Abs. 1 Screening VO). Die Gesundheitsprüfung wird ergänzt durch eine Prüfung besonderer Schutzbedürftigkeit („Vulnerabilität“), in der es um die Frage geht, ob Anzeichen für Folter, unmenschliche und erniedrigende Behandlungen oder besondere Bedürfnisse im Sinne der Aufnahmerichtlinie vorliegen. Soweit Anzeichen für eine besondere Schutzbedürftigkeit vorliegen, sollen die Drittstaatsangehörigen in adäquaten Einrichtungen Unterstützung – bezogen auf ihre physische und psychische Gesundheit – erhalten (Art. 9 Abs. 3 Screening VO).

Auch gemäß der **APR** ist der Gesundheitszustand des Antragstellers entscheidend: Ein Grund, das Grenzverfahren nicht anzuwenden, ist, dass „relevante medizinische Gründe“ vorliegen, einschließlich psychischer Gründe (Art. 54 Abs. 2 lit. d) APR). In einem solchen Fall soll die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaats erlaubt werden und das Asylverfahren dort durchlaufen werden.

Ein zentrales Anliegen der **Aufnahmerichtlinie** (die ab dem Zeitpunkt der Antragstellung greift) ist, dass Antragstellern die notwendige medizinische Versorgung zu Teil wird (vgl. Erwägungsgrund 46). Die Mitgliedsstaaten müssen feststellen, ob im Einzelfall besondere Bedürfnisse bestehen (Art. 25 Aufnahmerichtlinie). Dazu zählt, dass Antragsteller an Ärzte oder Psychologen überwiesen werden. Gemäß Art. 28 Aufnahmerichtlinie sind die Mitgliedsstaaten gehalten, sicherzustellen, dass Menschen, die Opfer von Menschenhandel, Folter, Vergewaltigung oder schwer psychischer, physischer oder sexueller Gewalt ausgesetzt waren, die notwendige medizinische und psychische Behandlung erhalten, einschließlich Rehabilitationsmaßnahmen und Beratungsleistungen.

Zusammenfassend sehen die rechtlichen Vorgaben des Pakts zahlreiche Bestimmungen vor, die die physische und psychische Gesundheitsversorgung von Geflüchteten an den EU-Außengrenzen gewährleisten sollen. Gerade hier wird es für die Praxis entscheidend sein, ob ausreichende Mittel und qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen, um das Recht in die Praxis zu übersetzen.

5. Enge Definition von Krise, Instrumentalisierung und Force Majeure

Die Krisenverordnung gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt für einen begrenzten Zeitraum von den allgemeinen Regeln des Pakts abzuweichen. Die Instrumentalisierung von Migranten wird als Unterfall der „Krise“ betrachtet. Im Gesetzgebungsverfahren wurde vielfach die Sorge geäußert, dass unbestimmte und weit gefasste Begriffe dazu führen könnten, dass der Ausnahmezustand zur Regel wird. Die EKD-Synode hatte sich daher dafür eingesetzt, die Definition der Begriffe „Krise“, „Instrumentalisierung“ und „Force Majeure“ so eng wie möglich zu fassen, sodass beispielsweise Aktivitäten von NGOs nicht als ein Fall von Instrumentalisierung im Rahmen der Krisenverordnung eingestuft würden.

„Krisensituation“ wird in Art. 1 Abs. 4 Krisenverordnung nunmehr definiert als

*“a) **an exceptional situation of mass arrivals of third-country nationals or stateless persons in a Member State by land, air or sea, including persons disembarked following search and rescue operations, being of such a scale and nature, taking into account, inter alia, the population, GDP and geographical specificities, including the size of the territory of the Member State concerned that it renders the well-prepared Member State’s asylum, reception, including child protection services, or return system non-functional - including as a result of a situation at local or regional level - such that there may be serious consequences for the functioning the Common European Asylum System**”*

(d.h. frei übersetzt: (a) eine außergewöhnliche Situation eines Massenzustroms von Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen in einem Mitgliedstaat auf dem Land-, Luft- oder Seeweg, einschließlich der von Bord gegangenen Personen nach Such- und Rettungsaktionen, die von solchem Ausmaß und solcher Art ist, dass unter Berücksichtigung

unter anderem der Bevölkerung, des BIP und der geografischen Gegebenheiten, einschließlich der Größe des Hoheitsgebiets des betreffenden Mitgliedstaats, das Asyl-, Aufnahme-, einschließlich Kinderschutzsystems oder das Rückführungssystem eines gut vorbereiteten Mitgliedstaats funktionsunfähig wird, und dass dies zu schwerwiegenden Folgen für das Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems führen kann.)

*“b) a situation of instrumentalisation where a third country or hostile non-state actor encourages or facilitates the movement of third country nationals and stateless persons to the external borders or to a Member State, with the aim of destabilising the Union or a Member State where such actions are liable to put at risk essential functions of a Member State, including the maintenance of law and order or the safeguard of its national security. Member States may request the authorisation to apply the measures included in Chapter III and IV particularly where there is an unexpected significant increase in the caseload of applications for international protection at the external borders. **Member States may apply the derogations** provided for in a Council Implementing Decision referred to in Article 4(3) of this Regulation in the situation referred to in this point **only in respect of third-country nationals or stateless persons who are subject to instrumentalisation** and who are either apprehended or found in the proximity of the external border, meaning the Member State’s land borders, including river and lake borders, sea borders and its airports, river ports, sea ports and lake ports, provided that they are not internal borders, in connection with an unauthorised crossing by land, sea or air, **or who are disembarked following search and rescue operations or who have presented themselves at border crossing points.**”*

(d.h. frei übersetzt: eine Situation der Instrumentalisierung, in der ein Drittland oder ein feindlicher nichtstaatlicher Akteur die Bewegung von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen an die Außengrenzen eines Mitgliedstaats befördert oder erleichtert mit dem Ziel die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn derartige Handlungen die wesentlichen Funktionen eines Mitgliedstaats, einschließlich der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung oder der Schutz seiner nationalen Sicherheit gefährden [...] Mitgliedsstaaten können Ausnahmebestimmungen, die in dem Durchführungsbeschluss des Rats festgelegt wurden, nur in Bezug auf diejenigen Personen anwenden, die instrumentalisiert wurden und die entweder in der Nähe der Grenze im Zusammenhang mit einem unerlaubten Grenzübertritt oder einer Such- und Rettungsaktion aufgegriffen oder gefunden wurden, oder die selbst an Grenzpunkten vorstellig geworden sind.)

In den Erwägungsgründen, die zur Auslegung der Bestimmungen von Verordnungstexten herangezogen werden können, heißt es, dass **humanitäre Hilfe**, nicht als ein Fall der Instrumentalisierung angesehen werden soll, soweit das Ziel nicht darin besteht, die Union zu destabilisieren (Erwägungsgrund 17). Wörtlich heißt es dort in der englischen Fassung:

„Humanitarian assistance should not be considered as instrumentalisation of migrants when there is no aim to destabilise the Union or a Member State.“

Eine Situation **höherer Gewalt** liegt gemäß Art. 1 Abs. 5 Krisenverordnung unter den folgenden Voraussetzungen vor:

“For the purposes of this Regulation, force majeure refers to abnormal and unforeseeable circumstances outside the Member State’s control, the consequences of which could not have been avoided notwithstanding the exercise of all due care, which prevent the Member State from complying with obligations under Regulations (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Management Regulation] and (EU) XXX/XXX and [Asylum Procedure Regulation]”

(d.h. frei übersetzt: Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Begriff "höhere Gewalt" außergewöhnliche und unvorhersehbare Umstände, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen und die sich auch bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermeiden lassen und die den Mitgliedstaat daran hindern, seinen Verpflichtungen aus den Verordnungen AMMR und APR nachzukommen)

Diese Definitionen lassen einen recht weiten Interpretationsspielraum zu. Beispielsweise die Tatsache, dass im Rahmen der Frage, ob eine Krisensituation vorliegt und ob die Überforderung des Asylsystems eines Mitgliedsstaats droht, nur beispielhaft aufgezählt wird („*inter alia*“), welche Faktoren zu berücksichtigen sind, öffnet weite Spielräume. Es bleibt auch weiterhin nicht ganz klar, wie im Rahmen der Instrumentalisierung nachgewiesen werden soll, dass es „das Ziel“ eines Akteurs ist, die Union oder einen Mitgliedsstaat zu destabilisieren. Der Begriff der höheren Gewalt bleibt gleichermaßen vage. Im Ergebnis wird die Praxis zeigen, ob das aufwändige Regelwerk in der Lage ist, Migrationsströme unter Einhaltung der Menschenrechte wirksam zu steuern.

6. Kurze Überstellungsfristen und humanitäre Ermessensregeln bei der Zuständigkeitsprüfung der Mitgliedsstaaten

Die EKD-Synode hat gefordert, dass bei der Prüfung, welcher Mitgliedsstaat für das Asylverfahren zuständig ist, humanitäre Ermessensregeln und kurze Überstellungsfristen beibehalten werden sollen.

Kurze Überstellungsfristen sind aus kirchlicher Perspektive insbesondere, aber nicht nur, für das Kirchenasyl von Relevanz. Die AMMR, die die „Dublin-Verordnung“ ablösen wird, sieht als Ausgangspunkt – wie bislang auch – eine Überstellungsfrist von maximal 6 Monaten vor (vgl. Art. 35 Abs. 1 AMMR). Eine pauschale Verlängerung auf 12 Monate, wie sie im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gefordert wurde, wurde nicht eingeführt. Allerdings kann die Frist gemäß Art. 35 Abs. 3 AMMR auf maximal ein Jahr verlängert werden, wenn die betroffene Person inhaftiert ist. Eine Verlängerung der Frist auf maximal drei Jahre ist zudem möglich, in Fällen, in denen (frei übersetzt)

- sich die betroffene Person oder ein Familienmitglied, das mit ihr zusammen überstellt werden soll, flüchtig ist,
- sich körperlich die betroffene Person gegen die Überstellung wehrt oder
- sie sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht („*intentionally making himself or herself unfit for the transfer*“),
- oder sie die medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Besonders die Tatbestandsvariante der vorsätzlichen Untauglichkeit ist weiter auslegungsbedürftig und es ist fraglich, ob hierunter auch Personen fallen könnten, die sich im Kirchenasyl befinden.

Wie schon unter den geltenden „Dublin Regeln“ (Art. 17 Dublin III VO), lässt auch die AMMR den Mitgliedsstaaten einen Ermessensspielraum („discretionary clauses“) bei der Zuständigkeitsprüfung, d.h. Mitgliedsstaaten können ein Asylverfahren auch dann durchführen, wenn sie eigentlich nicht zuständig sind (sog. Selbsteintrittsrecht). In den Erwägungsgründen heißt es, dass jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit hat, nach eigenem Ermessen von den Zuständigkeitsregeln abzuweichen, insbesondere aus humanitären, sozialen, kulturellen und „mitfühlenden“ (compassionate) Gründen, um Familienangehörige, Verwandte oder andere familiäre Beziehungen zusammenzuführen und einen bei ihm oder einem anderen Mitgliedsstaat registrierten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn diese Prüfung nach der in der AMMR festgelegten Kriterien nicht in seine Zuständigkeit fällt (Erwäg. 52, Art. 8 Abs. 1 AMMR).

III. Erste Einschätzung

Mit dem neuen Pakt für Migration und Asyl hat die EU ein äußerst komplexes Regelwerk geschaffen, um Migrationsbewegungen aus Drittstaaten in die EU besser zu steuern. Ob dies in der Praxis gelingen kann, bleibt nicht nur aufgrund der Komplexität des Regelwerks, sondern auch der Vielschichtigkeit von Flucht und Migrationsursachen fraglich. Das durchaus verständliche Leitmotiv des EU-Gesetzgebers zum Ende der Legislaturperiode war, politische Handlungsfähigkeit zu beweisen und „den Pakt“ in Gänze zu beschließen. Unter äußerst großem Druck und Sorge vor einer möglichen Verschiebung des politischen Kräfteverhältnisses im EU-Parlament nach den Europawahlen im Juni 2024, haben die Institutionen um einen Kompromiss gerungen, bei dem sich in vielen umstrittenen Fragen im Ergebnis die EU-Mitgliedsstaaten durchgesetzt haben. Die Anliegen der EKD, wie auch vieler anderer kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen wurden vielfach in den politischen Debatten aufgegriffen und haben zumindest teilweise Niederschlag in den Kompromisstexten finden können: dies gilt insbesondere für die Betonung, dass die Genfer Flüchtlingschutzkonvention und die EU Charta selbstverständlich weiterhin gelten (vgl. z.B. Art. 1a Screening-VO), die differenzierten Vorschriften zum Umgang mit (unbegleiteten) Minderjährigen (auch wenn keine vollständige Ausnahme vom Grenzverfahren erfolgte), die Einrichtung eines unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte und das besondere Augenmerk für Vulnerabilitäten einzelner Antragsteller. Andererseits werden eine Reihe wichtiger Entscheidungen im Pakt nicht getroffen, sondern in das Ermessen oder Belieben der Mitgliedsstaaten gestellt: dazu zählen insbesondere die Auslegung und Anwendung des Konzepts sicherer Drittstaaten und die konkreten Beteiligungen am Solidaritätsmechanismus unter der AMMR. Hier wird die Praxis zeigen, in wie fern der individuelle Zugang auf Asyl nur noch ein Recht auf dem Papier ist und ob die EU-Mitgliedsstaaten tatsächlich gewillt sind, gemeinsam den praktischen Herausforderungen, die Fluchtbewegungen mit sich bringen, zu begegnen.

Die Kompromisstexte des Neuen Pakts für Migration und Asyl können unter dem folgenden Link abgerufen werden: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>.

(Franziska Kuster, Juristische Referentin)