



EASO *reloaded*: Kann die neue Asylagentur der EU ein einheitliches Schutzsystem garantieren?

Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2018-1

Auf einen Blick

- Mitte 2018 ringen das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten nach wie vor um Kompromisse zur Reform des GEAS. Nur über eines besteht bereits Einvernehmen: Das *Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen* wird zu einer ‚vollwertigen‘ Asylagentur ausgebaut werden.
- Diese *Asylagentur der Europäischen Union* wird neue Aufgaben, erweiterte Handlungsspielräume und mehr Ressourcen erhalten, tastet die hoheitlichen Vollzugskompetenzen der Mitgliedstaaten jedoch nicht an.
- Ob das GEAS als einheitliches Schutzsystem erfolgreich ist, hängt von den Mitgliedstaaten ab, die dessen Normen konsequent umsetzen, miteinander kooperieren und die Agentur als unterstützende Akteurin einbeziehen müssen.
- Die Reform ist ein weiterer Schritt der Integration des EU-Asylsystems. Eines Tages könnten die Mitgliedstaaten die Vollzugskompetenz für die Asylverfahren vollständig auf die EU übertragen.

Nach dem Kollaps des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in der Zeit des starken Zuzugs von Schutzsuchenden vor allem in den Jahren 2015/2016 haben die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen: Dazu gehörten kurzfristige Beschlüsse des Rates, um einzelne Mitgliedstaaten zu entlasten, die massive Stärkung der Grenz- und Küstenwache Frontex sowie Vereinbarungen mit Drittstaaten zur Migrationskontrolle; als Großvorhaben stieß die EU-Kommission zudem eine erneute Reform der zentralen rechtlichen Grundlagen des GEAS an (SVR 2017: 29–59).

Die im Mai und Juli 2016 vorgelegten Reformvorschläge sollten lange bekannte **Strukturdefizite der gemeinsamen Asylpolitik** beheben, nicht zuletzt den **Mangel an Solidarität und Verantwortungsteilung** zwischen den Mitgliedstaaten bei der Asylzuständigkeit als Folge des Dublin-Prinzips. Sie sollten ferner dazu beitragen, die teils dramatischen Unterschiede im Umgang mit Asylsuchenden zu verringern, vor allem im Asylverfahren und bei der Schutzanerkennung (SVR-Forschungsbereich 2017).

Rund zwei Jahre später haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union noch **keines der insgesamt sieben Gesetzgebungsverfahren**

zum Abschluss gebracht.¹ Insbesondere bei der Reform der Dublin-Verordnung und bei der neuen Asylverfahrensverordnung liegen die Positionen weit auseinander; die Vermittlungsverfahren stehen noch aus. Über die geplante Verordnung zur Schutzanerkennung, über die Neufassungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Eurodac-Verordnung sowie über die Resettlement-Rahmenverordnung verhandeln das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam mit der Kommission im sog. Trilog-Verfahren. Der Druck ist erheblich: **Wenn es im Laufe des Jahres 2018 nicht zu substantziellen Vermittlungsergebnissen kommt, droht ein Scheitern der GEAS-Reform**, denn im Mai 2019 wird das Europäische Parlament neu gewählt, und die Amtszeit der aktuellen Kommission endet im Oktober des gleichen Jahres.

Bislang einziger Lichtblick: Das Europäische Parlament und der Rat haben sich bereits im Juni 2017 darauf geeinigt, eine neue Agentur als zentrale Instanz im Bereich der EU-Asylpolitik zu gründen. Auf ihr ruht die Erwartung, Funktionsdefizite des GEAS zu beheben und vor allem zu einer einheitlichen Anwendung des asylpolitischen Rechtsbestands beizutragen. Die neue Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) wird aus dem bereits seit 2010 bestehenden Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) hervorgehen und über ein breiteres Mandat verfügen. Die Agentur zielt darauf ab, die Asylpolitik nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* in der Umsetzung zu europäisieren und damit zu harmonisieren – und wirkt damit einer weit verbreiteten Reformskepsis sowie dem in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtenden Trend zur Renationalisierung der Asylpolitik entgegen.

Die Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs skizziert Chancen und Grenzen der neuen Agentur für das GEAS.²

EASO: breites Portfolio, keine Durchgriffsrechte

Die EU richtete das Asyl-Unterstützungsbüro 2010 als „europäisches Kompetenzzentrum für Asylfragen“ mit dem Auftrag ein, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, zu koordinieren und zu intensivieren. Es besitzt aber „keine Befugnisse, auf die Entscheidungen einer mitgliedstaatlichen Asylbehörde [...] Einfluss zu nehmen“.³ Das EASO bietet den nationalen Asylbehörden praktische und technische Unterstützung sowie Trainings- oder Schulungsmaßnahmen für deren Personal. Es sammelt und analysiert bewährte Praktiken sowie die Informationen über Herkunftsländer von Asylsuchenden, die für nationale Entscheidungsträger und -trägerinnen relevant sind. Die weitreichendste Aufgabe: Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, bietet EASO operative Unterstützung an, u. a. durch den Einsatz von Asyl-Unterstützungsteams aus Expertinnen und Experten anderer Mitgliedstaaten. Letztere entscheiden jedoch autonom über die Entsendung ihrer Fachleute. Von diesem Unterstützungsangebot haben bislang Bulgarien, Griechenland, Italien, Luxemburg, Schweden und Zypern Gebrauch gemacht – wenngleich in höchst unterschiedlichem Ausmaß. An der Umsetzung des GEAS wirkt das Unterstützungsbüro durch Informationssammlung und -austausch sowie einen jährlichen Bericht zur Asylsituation in der EU mit. Im Hinblick auf die externe Dimension ist das EASO daran beteiligt, die Resettlement-Maßnahmen der EU zu koordinieren. Mit Drittstaaten kann es zusammenarbeiten, um Kapazitäten in deren Asyl- und Aufnahmesystemen zu schaffen. Das war oder ist derzeit mit den Staaten des Westbalkans, mit der Türkei sowie mit Jordanien, Tunesien und Marokko der Fall.

1 Für eine Übersicht vgl. Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes an den Ausschuss der Ständigen Vertreter betr. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Neuansiedlung, 06.12.2017, Nr. 15057/1/17 REV 1 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15057-2017-REV-1/de/pdf>); Thym 2016: 1560ff.

2 Diese Kurzinformation wurde begleitet durch Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Im Rahmen dieser Kurzinformation wurden folgende Dokumente berücksichtigt: geltende Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 132/11 vom 29.05.2010; Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016)271 final; beschlossener Bericht des Europäischen Parlaments vom 21.12.2016 über den Vorschlag, A8-0392/2016; Positionen des Rates (Notes from the Presidency to Permanent Representatives Committee) vom 19.12.2016 (15576/16), vom 29.05.2017 (9563/17) und vom 02.06.2017 (9781/17); sowie die vorläufige Einigung als Resultat der Trilogverhandlungen in einem unveröffentlichten Ratsdokument vom 27. Juni 2017.

3 Verordnung (EU) Nr. 439/2010 (siehe Fn. 2), Artikel 2 sowie Erwägungsgründe 13 und 14.



Info-Box Rapides Wachstum: Struktur und Entwicklung des EASO

Bereits mit dem Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union von 2004 beschloss der Europäische Rat, ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen einzurichten. Im Jahr 2010 trat eine entsprechende Verordnung zur Einrichtung des EASO in Kraft (VO(EU) Nr. 439/2010); 2011 nahm das Unterstützungsbüro schließlich seine Arbeit auf. Das Unterstützungsbüro mit Sitz in Valletta (Malta) steuert ein Verwaltungsrat, in dem alle EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission vertreten sind; das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) ist konsultatives Mitglied. Der Verwaltungsrat ernennt für fünf Jahre einen Exekutivdirektor bzw. eine Exekutivdirektorin. Diese Person führt die laufenden Geschäfte und ist die gesetzliche Vertreterin des Unterstützungsbüros. Das Büro verfügte Anfang 2017 über mehr als 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und hat sich zwischen 2015 und 2016 personell fast verdoppelt. Auch das EASO-Budget hat sich dynamisch entwickelt: von ca. 8 Millionen Euro 2011 auf rund 15,5 Millionen Euro in den Jahren 2014 und 2015. Die für 2016 gewährten EU-Finanzmittel von etwa 19,4 Millionen Euro wurden auf ca. 53 Millionen Euro erhöht; dabei kamen in erheblichem Umfang Mittel aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zum Einsatz. Das Budget für 2017 wurde ebenfalls mehrfach auf über 79 Millionen Euro erhöht; der aktuelle Haushalt für 2018 beläuft sich auf rund 92 Millionen Euro.

Für die neue EU-Asylagentur veranschlagte die EU-Kommission für den Vierjahreszeitraum 2017 bis 2020 Mittel in Höhe von rund 364 Millionen Euro; bis 2020 sollte das Personal bis auf 500 Mitarbeiter wachsen.⁵ Die interne Verwaltungsstruktur der EUAA wird weitgehend der des EASO entsprechen.

Seit dem starken Zuzug von Schutzsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 und der damit verbundene Ressourcenaufstockung (s. Info-Box) ist das EASO im Rahmen spezieller Unterstützungsmaßnahmen in deutlich höherem Maße als zuvor operativ-steuernd tätig: beim gemeinsamen Aufbau und Betrieb der *Hotspots*, in der Organisation der Notfallumsiedlung von Asylsuchenden aus Italien und Griechenland auf Grundlage der Beschlüsse des Rates von September 2015 sowie bei der Umsetzung des ‚EU-Türkei-Deals‘. Das Büro verfügt damit über ein zunehmend breites Aufgabenportfolio, wobei es ausschließlich angebotsorientiert-koordinierend ausgestaltet ist; direkte Befugnisse zur Einflussnahme auf die Asylbehörden oder gar eigene Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen hat es nicht.

„Vollwertige“ Asylagentur: eigenständiges Kompetenzzentrum mit erweitertem Mandat

Die EUAA sitzt seit Sommer 2017 in den Startlöchern: Am 28. Juni einigten sich das Europäische Parlament und der Rat auf die zentralen Inhalte der EUAA-Verordnung.⁵ Doch die formale Verabschiedung des Rechtsakts steht noch aus, denn vor allem das Europäische Parlament strebt immer noch eine Paketlösung an, die auch die noch nicht ‚ausverhandelten‘ Rechtsakte des GEAS enthalten soll.

Die Einigung sieht vor, dass das EASO zu einer vollwertigen Agentur ausgebaut wird („*fully-fledged agency*“). Der Verweis auf eine je nach Übersetzung „echte“, „vollwertige“ oder „eigenständige“ Agentur⁶

4 Zahlen gemäß COM(2016)271 final (siehe Fn. 2): 80ff.; EASO Statement of Revenues and Expenditures 2017, Amendment 2 vom 15.09.2017; EASO Statement of Revenues and Expenditures 2018.

5 Lediglich einige Erwägungsgründe sowie Artikel mit direkten Bezügen zu den parallel verhandelten Rechtsakten, bei denen sich der Rat noch nicht auf eine Verhandlungslinie geeinigt hatte, blieben ohne konsentierten Textvorschlag.

6 Bereits in seiner bisherigen Form erfüllt das Unterstützungsbüro sämtliche Kriterien einer EU-Agentur: Es besitzt eine Rechtspersönlichkeit als eigenständige Einrichtung außerhalb der administrativen Strukturen der EU-Organe, basiert auf europäischem Sekundärrecht und ist fachlich unabhängig (vgl. Kietz/von Ondarza 2016; Tsourdi 2016). In einer weiteren Hinsicht kann die Attribuierung einer ‚vollwertigen‘ Agentur aber in die Irre führen: Die ambitionierte Zuschreibung könnte eine vollständige Föderalisierung im Sinne einer eigenständigen EU-Vollzugskompetenz nahelegen – die gemäß Primärrecht eben nicht statthaft wäre (vgl. Thym 2016: 1559).

hebt zum einen darauf ab, dass die zu erfüllenden koordinierenden und operativen Aufgaben deutlich erweitert werden. Zum anderen speist er sich aus einer Reihe von neuen bzw. erweiterten Kompetenzen, die die Macht und den Einfluss der Agentur auch gegenüber den Mitgliedstaaten steigern dürften. Formal bleibt indes der in den EU-Verträgen verankerte Exekutivföderalismus vollständig gewahrt: **Die Zuständigkeit für Entscheidungen im Bereich der Asylverwaltung obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten, sämtliche Maßnahmen der Agentur dienen deren Unterstützung bzw. einer verbesserten Funktionsweise des GEAS.** Damit sind sie unverbindlich („*tools of a non-binding nature*“) und stehen „im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Subsidiaritätsprinzip“.⁷

Zentrale Neuerungen der EUAA-Verordnung gegenüber der EASO-Verordnung dienen zum einen dem Ziel, eine effiziente und einheitliche Anwendung des Asylrechts der Union zu gewährleisten – primär mit Blick auf die gewünschte Angleichung der Asylverfahren und der Schutzquoten. Zum anderen wird das Mandat für operativ-strukturelle Aufgaben – etwa beim Migrationsmanagement in den *Hotspots* oder im Hinblick auf die Kooperation der EU mit Drittstaaten – deutlich erweitert:

- Die Agentur beobachtet und kontrolliert die Asylsituation in den Mitgliedstaaten intensiv, indem sie ein regelmäßiges Monitoring durchführt und Verbindungsbeamte platziert, und kann Anpassungsmaßnahmen vorschlagen.
- Die Informationen über Herkunftsländer von Asylbewerberinnen und -bewerbern sollen systematisch gesammelt und im Hinblick auf die Voraussetzungen zur Anerkennung von Schutz mit Handlungsorientierungen versehen werden; die Mitgliedstaaten sollen im Asylverfahren auf diese Handlungsorientierungen zurückgreifen.
- In besonderen Belastungssituationen unterstützt die Agentur die Mitgliedstaaten bei der Durchführung nationaler Asylverfahren operativ und technisch und kann in den *Hotspots* auf Ersuchen eines Mitgliedstaates sogar Anträge auf internationalen Schutz entgegnehmen und prüfen.

Förderung der praktischen Zusammenarbeit, Schulungen und Training

Die EUAA-Verordnung will die praktische Kooperation der Mitgliedstaaten miteinander und gegenüber der Agentur fördern. Die Mitgliedstaaten unterliegen rhetorisch einer „Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch“, faktisch handelt es sich dabei jedoch nur um eine (nicht-sanktionsbewährte) Soll-Vorschrift. Kommt ein Mitgliedstaat seiner Informationspflicht gegenüber der Agentur nicht nach, benachrichtigt diese den EUAA-Verwaltungsrat und die Kommission.

Die Agentur selbst ist vor allem hinsichtlich der Umsetzung des GEAS als zentrale Schaltstelle konzipiert und soll den Informationsfluss in alle Richtungen sicherstellen, u. a. durch Datenbanken und Web-Portale sowie umfassende Berichtspflichten. Verbindungsbeamte und -beamtinnen der Agentur sollen in den EU-Mitgliedstaaten sowie in Drittstaaten zum Einsatz kommen. Sie haben eine umfangreiche Scharnier-, Kommunikations- und Vermittlungsfunktion, etwa indem sie Informationen sammeln, sich am Monitoring beteiligen oder zur Anwendung des GEAS beitragen.

Schwerpunkt innerhalb dieses Kapitels der Verordnung ist die **Funktion der Agentur als eine Art europäische ‚Asyl-Akademie‘**: Die Agentur soll Schulungen für ihre eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch für die der Behörden der Mitgliedstaaten anbieten (z. B. zu Grundrechten, vulnerablen Gruppen, zur Asylanerkennung oder zu Resettlement-Fragen). Gleichzeitig richtet die Agentur ein europäisches Schulungskonzept (Curriculum) für den Asylbereich ein, das von den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung angemessener Schulungen für ihr Personal genutzt werden soll.

Länderinformationen, gemeinsame Analyse und Handlungsorientierung

Eine Schlüsselfunktion der neuen EU-Asylagentur soll in der systematischen Sammlung von Informationen über „relevante Drittstaaten“ liegen. Der Begriff ist

⁷ Die Gegenüberstellung der Positionen von Kommission, Europäischem Parlament und Rat (siehe Fn. 2) verdeutlicht, dass die beiden erstgenannten der EUAA in verschiedenen Bereichen deutlich weiter reichende Kompetenzen verleihen wollten, bis hin zu der Möglichkeit, den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben zu machen. Demgegenüber pochten die Mitgliedstaaten im Rat auf den Grundsätzen der Unverbindlichkeit und der Souveränität (Ripoll Servent 2018: 90–93).

gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag („Herkunftsländer“) etwas unbestimmter. Ziel ist es, dass die Asylbehörden der Mitgliedstaaten diese Informationen im Rahmen von Europäischen Netzen für Informationen über Drittländer gemeinsam erarbeiten und nutzen. Internetportale mit diesen Informationen sollen teils öffentlich, teils nur den Behörden der Mitgliedstaaten zugänglich sein.

Wenn Mitgliedstaaten gemeinsam Analysen der Situation in bestimmten Drittstaaten und entsprechende Handlungsorientierungen („*guidance notes*“) erarbeiten wollen, die den Mitgliedstaaten Hilfestellung bei der Prüfung entsprechender Asylanträge leisten können, soll die Agentur diese Arbeit koordinieren. Von dieser Maßnahme soll vermutlich ein Harmonisierungsimpuls mit Blick auf die Entscheidungspraxis in den Mitgliedstaaten ausgehen: Wenn eines Tages die in den meisten Mitgliedstaaten bis dato völlig separat erarbeiteten Länderberichte über Herkunftsstaaten von Asylbewerbern und -bewerberinnen und die jeweiligen Anerkennungs Voraussetzungen aus den gleichen Quellen schöpfen würden, läge es nahe, dass sich in der Folge auch die Entscheidungspraxis angleicht. Die EUAA-Verordnung trägt den Mitgliedstaaten auf, die Handlungsorientierungen bei der Prüfung von Asylanträgen zu nutzen („*shall take into account*“).

Ferner soll die Agentur die Kommission bei der Erstellung bzw. Überprüfung einer gemeinsamen Liste sicherer Herkunftsländer unterstützen. Allerdings ist der Artikel der Verordnung mit Rücksicht auf die noch nicht verabschiedete Asylverfahrensverordnung bisher nicht ausformuliert.⁸

Compliance-Kontrolle und Bewertung

Die EUAA-Verordnung setzt die nationalen Asylsysteme unter strukturelle Beobachtung. Sie etabliert ein aufwändiges System zur Kontrolle der Mitgliedstaaten, um Mängel zu identifizieren, die die Funktionsweise des GEAS gefährden. Jeder Mitgliedstaat soll regelmä-

ßig hinsichtlich der Anwendung des GEAS kontrolliert werden und ist angehalten, der Agentur auf Nachfrage darzulegen, dass er ausreichende Instrumente zur Verfügung hat, um unverhältnismäßigem Druck auf sein Asylsystem zu begegnen (*contingency planning*). Entsprechende operative Normen, Indikatoren, Leitlinien und bewährte Verfahren werden vorab entwickelt. Welcher Mitgliedstaat zu welchem Zeitpunkt überprüft werden soll, legt die Agentur nach Rücksprache mit der Kommission fest; Kontrollen sollen mindestens einmal alle fünf Jahre durchgeführt werden. Ergänzend kann die Agentur die Asyl- und Aufnahmesysteme aller Mitgliedstaaten im Hinblick auf bestimmte Aspekte bewerten. **Die Ergebnisse des Kontrollverfahrens verknüpft die Agentur mit konkreten Handlungsempfehlungen und Fristen zur Behebung von Mängeln**, wobei sie die Anmerkungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Werden die Empfehlungen nicht umgesetzt und gefährden die fortbestehenden Mängel das Funktionieren des GEAS, geht das Verfahren in einer ersten Eskalationsstufe auf die Kommission über. Sie kann dann ihre eigenen (verbindlicheren) Empfehlungen beschließen und kurzfristig Ortsbesichtigungen anberaumen. Wenn der Mitgliedstaat sich weiterhin nicht an die Empfehlungen hält, wird nach der EUAA-Verordnung in einer zweiten Eskalationsstufe der Rat bemüht. Die Kommission kann ihm einen Vorschlag für eine unmittelbar zu erlassende Ratsentscheidung in Form eines Durchführungsrechtsakts unterbreiten. Auch wenn einschneidende Sanktionen nicht vorgesehen sind, steigt der Druck auf den Mitgliedstaat, die gemeinschaftlichen Vorgaben einzuhalten, doch erheblich.⁹

Operative und technische Unterstützung vor Ort

Im Ausbau der operativen Unterstützungsleistungen vor Ort liegt das Herzstück der Reform: In verschiedenen Ausgangssituationen können Mitgliedstaaten die

8 Die bislang höchst unterschiedlichen Listen sicherer Herkunftsländer der EU-Mitgliedstaaten, die in der Regel zu beschleunigten Prüfverfahren und eingeschränkten Verfahrensrechten für Asylbewerber und -bewerberinnen aus diesen Staaten führen, tragen zu dem Eindruck bei, dass die Anerkennungs-chancen maßgeblich davon abhängen, in welchem EU-Mitgliedstaat ein Asylantrag gestellt wird. Im parallel verhandelten Entwurf für eine neue Asylverfahrensverordnung (COM(2016)467) strebt die Kommission eine gemeinsame Liste an, die nach spätestens fünf Jahren die nationalen Listen ersetzen soll.

9 Das Europäische Parlament hatte in seinem Bericht als mögliche Konsequenzen die temporäre Einführung von Binnengrenzkontrollen gemäß Schengener Grenzkodex sowie die Aussetzung von Zahlungen aus EU-Fonds an den nicht kooperierenden Mitgliedstaat gefordert (vgl. Änderungsantrag 17, Erwägung 15 b (neu), A8-0392/2016; siehe Fn. 2). Zum Zustandekommen der Einigung über den Kontrollmechanismus vgl. Ripoll Servent 2018: 93.

Agentur um Unterstützung ersuchen. Wenn das Asyl- oder Aufnahmesystem eines Mitgliedstaates unverhältnismäßigen Belastungen ausgesetzt ist, kann die Agentur auch auf eigene Initiative hin tätig werden, allerdings nicht gegen den Willen des betreffenden Staates. Die Agentur kann Mitgliedstaaten u. a. dabei unterstützen,

- Drittstaatsangehörige zu identifizieren und zu registrieren sowie Asylanträge anzunehmen;
- gemeinsame Initiativen mehrerer Mitgliedstaaten zur Bearbeitung von Asylanträgen zu erleichtern;
- Aufnahmeeinrichtungen in Mitgliedstaaten einzurichten oder zu koordinieren;
- Grundrechte und Kinderrechte zu wahren, insbesondere von unbegleiteten Minderjährigen, sowie Schutzsuchende in besonderen Bedarfslagen zu versorgen.

Auf der Basis einer Bedarfsprüfung und eines innerhalb von zehn Tagen abzustimmenden verbindlichen Einsatzplans können dann binnen weiterer sieben Tage sog. Asyl-Unterstützungsteams (bestehend aus Fachleuten der Agentur, der Mitgliedstaaten oder bereits zur Agentur abgeordneten Experten und Expertinnen) eingesetzt werden. Die Mitgliedstaaten müssen Einsatzkräfte mit bestimmten Profilen zur Verfügung stellen, ihre Zahl wird jeweils einmal jährlich zwischen Agentur und Mitgliedstaat verhandelt. Die Agentur stellt darüber hinaus Übersetzungskräfte zur Verfügung. **Grundsätzlich soll der Agentur ein Pool von 500 Experten und Expertinnen aus den Mitgliedstaaten permanent als Reserve zur Verfügung stehen.** Auf diesen Asyl-Einsatzpool kann die Agentur unmittelbar zugreifen. Für wie lange einzelne Fachleute entsendet werden, steht im Ermessen des Entsendestaates, jedoch mindestens für 45 Tage. In der Praxis stellt die transnationale Kooperation teils vor große Herausforderungen, etwa bei der sprachlichen Verständigung; die Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch ‚fremde‘ Behörden ist bislang keine Routine.

Ein separater Artikel der EUAA-Verordnung regelt den Einsatz von Teams, welche die Migrationsverwaltung beim Management der Hotspots gemäß der Frontex-Verordnung unterstützen: Demnach kann ein Mitgliedstaat, der an bestimmten Brennpunkten seiner Außengrenzen infolge eines starken Zustroms von Zuwandernden und Flüchtlingen einem unverhältnismäßigen Migrationsdruck ausgesetzt ist, um technische und operative Verstärkung durch Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung bitten.¹⁰ **Das Aufgabenportfolio der aus dem Asyl-Einsatzpool in die Hotspots entsandten Expertinnen und Experten ist breiter als das der Fachleute in den regulären Asyl-Unterstützungsteams. Es umfasst noch stärker auch hoheitliche Aufgaben,** und zwar

- die Unterstützung bei der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, einschließlich ihrer Identifizierung, ihrer Registrierung und, sofern vom Mitgliedstaat gewünscht, der Abnahme ihrer Fingerabdrücke;
- die Informationsvermittlung und Beratung von Asylbegehrenden und deren Verweis an die zuständigen nationalen Behörden;
- die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz und, auf Ersuchen der Mitgliedstaaten, ihre Prüfung;¹¹
- die Bereitstellung von Informationen über Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen sowie zur Umsiedlung und die Bereitstellung von Unterstützung für Antragstellende oder potenzielle Antragstellende, die umgesiedelt werden könnten.

Schließlich erweitert die EUAA-Verordnung auch die Kompetenzen der Agentur bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und kann die Mitgliedstaaten hinsichtlich des geplanten gemeinsamen Resettlement-Rahmens, nationaler Resettlement-Programme sowie bei der innereuropäischen Umsiedlung unterstützen. In Drittstaaten, die als Herkunfts- oder Transitstaaten asylbezogener Migration gelten, sollen bevorzugt Ver-

10 Art. 18 Abs. 1, Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG.

11 Lilian Tsourdi (2016) verweist darauf, dass der EUAA-Verordnungsentwurf an dieser Stelle lediglich eine Praxis normiert, die in den griechischen Hotspots bereits unter dem derzeitigen EASO-Mandat gang und gäbe ist und die sie als Überschreitung der rechtlichen Grenzen der Verordnung interpretiert, auch wenn formal der Grundsatz eingehalten wird, nach dem die Zuständigkeit für Entscheidungen mitgliedstaatlicher Asylbehörden über einzelne Anträge auf internationalen Schutz bei den Mitgliedstaaten bleibt: „de jure the Regulation raises no issues; even if deployed experts have examined an application, it will, at the very least, be rubberstamped by ‘a’ national authority. This construct is becoming increasingly artificial, when de facto the reality would be that the merits of the case would have been assessed by EU staff or EU-coordinated deployed national experts“ (Tsourdi 2016: 1029).



bindungsbeamte und -beamtinnen platziert werden, die u. a. auf die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten achten und Kontakt zu den Behörden der Drittstaaten und zu weiteren Akteuren und Akteurinnen suchen. In der Agentur selbst wird ein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Beauftragter für die Grundrechte installiert. In den entsprechenden Artikeln der Verordnung ist auch die aktuelle Beteiligung des EASO an den Aktivitäten der EU im Rahmen des ‚EU-Türkei-Deals‘ abgedeckt.

Entscheidender Schritt zu einem einheitlichen Schutzsystem?

Die neue Asylagentur erhält ein erweitertes Mandat und wird finanziell und personell deutlich aufgestockt (s. Info-Box). Nach außen ist dies der sichtbarste Ausweis ihrer Aufwertung. Doch auch die Ansprüche an die Arbeit und die Anzahl der Aufgaben der Agentur wachsen. Die Agentur soll zum einen als Kompetenzzentrum und unterstützende Instanz mehr Bedeutung gewinnen, zum anderen die Konvergenz des GEAS erhöhen, nicht zuletzt bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit und den damit verbundenen Anerkennungsquoten in den Mitgliedstaaten. Das ‚alte‘ Unterstützungsbüro EASO hatte in dieser Hinsicht allerdings bislang keinerlei messbaren Erfolg, denn die Schutzquoten variieren weiterhin dramatisch (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017).

Das EASO zu einer mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten Agentur auszubauen, um einen ‚Europäisierungsimpuls‘ zu geben, erscheint daher als notwendiger institutioneller Schritt. Denn bessere Integration lässt sich nicht allein über ‚legalen Supranationalismus‘, also den Erlass neuer Rechtsnormen erreichen; vielmehr ist auch ein breiter Konsens über das öffentliche Gut des Flüchtlingsschutzes bzw. die normativen Grundlagen einer gemeinsamen Asylpolitik bei Bürgerinnen und Bürgern sowie in Politik und Verwaltungen anzustreben (vgl. Thym 2016). Dazu kann die reformierte Agentur beitragen, indem ihre Arbeit als Kompetenzzentrum für die Mitgliedstaaten verbindlich wird und sie proaktiv Aufgaben übernimmt.

Gemeinsam erarbeitete Herkunftslandanalysen, die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über Schutzanträge berücksichtigen, könnten das Problem der „Schutzlotterie“ mindern (vgl. SVR 2017: 83). Zu-

dem wird die Asylagentur die Mitgliedsstaaten auf deren Ersuchen hin auch bei der Prüfung von Asylanträgen unterstützen können, also an Vollzugsaufgaben der (nationalstaatlichen) Behörden vorbereitend beteiligt sein – und damit ebenfalls Konvergenzprozesse befördern. In diesem Punkt normiert die EUAA-Verordnung Formen der Kooperation, die zum Teil bereits jetzt über informelle Verwaltungsabsprachen stattfinden (vgl. Ripoll Servent 2018). Auch die Kontroll- und Interventionsaufgaben der Agentur können dazu beitragen, Defizite des GEAS besser und schneller zu identifizieren und gezielt Maßnahmen dagegen zu ergreifen. Hier mangelt es jedoch noch an einer präzisen Beschreibung, ab wann beispielsweise „ernste Zweifel am Funktionieren“ eines mitgliedstaatlichen Asyl- oder Aufnahmesystems bestehen, die das Einleiten eines Kontrollverfahrens durch die Agentur begründen.

Desiderate der Reform

Um die Anwendung des GEAS mit Nachdruck zu harmonisieren, wären selbst ohne Änderung der EU-Verträge weitgehende Schritte möglich gewesen. **Insofern ist die Einigung zwischen Europäischem Parlament und Rat kein großer Wurf.**

Erstens wurden weder die aus dem bestehenden EU-Recht und der geltenden Rechtsprechung ableitbaren Vollzugsmöglichkeiten und Eingriffsbefugnisse in Notfallmaßnahmen ausgeschöpft: Die EUAA-Verordnung „bleibt dem Modus des indirekten Unionsrechtsvollzugs vollständig verhaftet, indem [sie] die unionale Intervention als verstärkte Unterstützung ausgestaltet“ (Lehner 2018: 209).

Zweitens sind einige der im ursprünglichen Verordnungsentwurf der Kommission sowie im Bericht des Europäischen Parlaments vorgesehenen Normen, mit denen Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Handeln hätten gezwungen werden können, den Verhandlungen mit dem Rat zum Opfer gefallen. Dazu gehört z. B. die verpflichtende Anwendung der Herkunftslandanalysen durch die Asylbehörden der Mitgliedstaaten, die Möglichkeit zu unangekündigten Ortsbesuchen und Stichproben oder die Option, mit Hilfe eines bei der Kommission zu erwirkenden Durchführungsrechtsakts auch gegen den Willen eines Mitgliedstaats in dessen Asylsystem zu intervenieren.



Drittens wurden bestimmte Wege, mit denen sich mittelfristig etwa die Asylentscheidungspraxis weiter harmonisieren ließe, nicht oder nur halbherzig beschritten; so verfügt die Agentur kaum über Interventionskompetenzen, mit denen sie – im Sinne einer Feuerwehr – Situationen ermitteln, analysieren und mittels aktiver Maßnahmen entschärfen könnte, in denen innerhalb der EU die nationalen Schutzquoten für bestimmte Herkunftsländer zu stark differieren (SVR-Forschungsbereich 2017: 5). Das Europäische Parlament hatte in seinem Bericht einen ersten Vorschlag in diese Richtung unterbreitet, der sich jedoch im finalen Entwurf der Verordnung nicht mehr findet.¹²

Dennoch markiert die EUAA-Verordnung einen deutlichen Schritt in die richtige Richtung. Die Reform der Agentur sollte im Zuge der noch laufenden Gesetzgebungsprozesse zum GEAS abgeschlossen werden. Hier sind EP und Rat weiterhin an einem ‚Gesamtpaket‘ interessiert. Die bereits erreichte Einigung kann gleichzeitig Anreiz und Druckmittel sein, auch bei den hochgradig umstrittenen Projekten ‚Asylverfahrensverordnung‘ und ‚Dublin-IV-Verordnung‘ zu Kompromissen zu kommen. Falls sich jedoch in der zweiten Jahreshälfte 2018 herausstellt, dass ein ‚package deal‘ unrealistisch ist, sollten die Akteure in Brüssel und Straßburg erwägen, das Paket ‚aufzuschneiden‘ und die bereits konsentierten Rechtsakte auch formal zu beschließen. Sonst bestünde durch die Diskontinuität am Ende der Legislaturperiode des EP im Frühjahr 2019 das akute Risiko, einen wichtigen institutionellen Schritt für die Umsetzung des GEAS in der Praxis zu verschleppen.

Die EU ist auf ein sichtbares Zeichen ihrer Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln in der Flüchtlingspolitik dringend angewiesen, um das Vertrauen in ihre Gestaltungsfähigkeit in dem Politikfeld zurück zu gewinnen. Mit der Verabschiedung der EUAA-Verordnung könnten der Rat und das Europäische Parlament dieses Zeichen setzen und damit gleichzeitig verdeutlichen, dass das GEAS nicht in jeglicher Hinsicht dysfunktional ist: Gerade die ressourcenintensive Arbeit der Agentur in den *Hotspots* und ihr Dauereinsatz in Bulgarien (seit 2013), Griechenland (seit 2011) und Italien (seit 2013) zeigen, wie systemstabilisierend die Asyagentur bereits wirkt. Diese Aktivitäten, bei denen die Agentur inten-

siv mit anderen Akteurinnen und Akteuren kooperiert und gemeinsame Standards einübt, werden weiterhin dringend benötigt. Die EUAA-Verordnung stellt dafür die nötigen Rechtsnormen bereit. Es handelt sich hier um wichtige **Experimentierfelder für eine integrierte europäische Asylverwaltung, deren flächendeckende Realisierung jedoch Zukunftsmusik ist.**

Letztes Ziel: ‚Vollharmonisierung‘?

Die Einigung der gesetzgebenden Organe auf die neue EUAA-Verordnung war ein notwendiger, aber kein hinreichender Schritt: Der versprochene Steuerungs- und Kohärenzgewinn durch die Agentur kann allenfalls mittelbar eintreten – und er setzt den Willen der Mitgliedstaaten voraus, das GEAS nicht nur rechtlich, sondern auch praktisch umzusetzen. Weiterhin verbleibt die Hauptverantwortung, Asylsuchende aufzunehmen und Asylverfahren durchzuführen, bei den Mitgliedstaaten. Die in der EUAA-Verordnung an verschiedenen Stellen implizit enthaltene Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Mitwirkung und die im Vergleich zur EASO-Verordnung robustere Aufgabenbeschreibung der Agentur markieren wichtige Schritte, um die einheitliche Umsetzung des GEAS zu fördern – auch wenn ein Großteil auf bereits bestehenden Aktivitäten und Aufgaben aufbaut.

Die Ausweitung des EASO zu einer Asyagentur zeigt Wege auf, langfristig eine ‚Vollharmonisierung‘ des europäischen Asylsystems institutionell voranzutreiben. Die Reform markiert in diesem Sinne einen Zwischenschritt, sie bleibt jedoch hinter den von verschiedener Seite bereits skizzierten Vorschlägen eines ‚EU-BAMF‘ zurück (vgl. Bendel 2017; Dörig/Langenfeld 2016; SVR 2017). Diese zielen darauf, das Asyssystem unter Einschluss des Verwaltungsvollzugs vollständig zu europäisieren: Asylverfahren sollen ausschließlich in EU-Verfahrenszentren durchgeführt und Asylanträge von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer europäischen Asybehörde geprüft werden. Damit könnte ein „gleichmäßiger Vollzug in rechtsstaatlicher Weise“ sichergestellt werden (Dörig/Langenfeld 2016: 4), den derzeit weder das EASO noch die 28 Mitgliedstaaten garantieren können. Damit verbundene Herausforde-

12 Änderungsantrag 50, Absatz 4a (neu), A8-0392/2016; siehe Fn. 2: „Stellt die Agentur erhebliche Unterschiede [bei den Quoten der Anerkennung von Anträgen auf internationalen Schutz, die von Angehörigen eines bestimmten Herkunftslandes gestellt wurden] fest, so unterrichtet der Exekutivdirektor die Kommission und das Europäische Parlament über diese Unterschiede und deren mögliche Ursachen. Die Kommission trifft dann gegebenenfalls Folgemaßnahmen.“



rungen wären u. a., das nötige Personal vorzuhalten, bestehende Sprachbarrieren zu überwinden, ein europäisches Asylgericht aufzubauen, um den Rechtsweg gegen die Entscheidungen der EU-Behörde sicher zu stellen, und eine Verteilung der durch die EU-Behörde als schutzberechtigt qualifizierten Personen vorzunehmen (Lehner 2018: 211; Thym 2016: 1560).

Die größte Herausforderung bestünde zweifelsohne darin, die EU-Verträge so zu ändern, wie es für die vollständige Supranationalisierung des Asylrechtsvollzugs nötig wäre. In Zeiten ausgeprägter EU-Skepsis und populistischer Mobilisierung gegen Flüchtlingszuwanderung nahezu in der gesamten Union ist das unrealistisch. Bis ein solches *window of opportunity* wieder entsteht, gilt es daher, die Rechtsgrundlage der neuen Asylagentur der Europäischen Union zu verabschieden, zu erproben und schließlich zu evaluieren und ggf. weiterzuentwickeln. Aus heutiger Perspektive erscheint die Hoffnung begründet, dass eine Harmonisierung auf Basis schrittweise wachsender Zusammenarbeit, durch gemeinsame Praxis und ein behördenübergreifendes Verständnis von Beurteilungsmaßstäben zumindest ansatzweise erreicht werden kann.

Literatur

Bendel, Petra 2017: EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, politik für europa #2017 plus, Bonn.

Dörig, Harald/Langefeld, Christine 2016: Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1, 1–5.

Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai 2016: Sicherheit delegieren. EU-Agenturen der inneren und äußeren Sicherheit, Berlin.

Lehner, Roman 2018: Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde, in: Lehner, Roman; Wapler, Friederike (Hrsg.): Die herausgeforderte Rechtsordnung: Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik, Berlin, 183–221.

Ripoll Servent, Ariadna 2018: A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators, in: Journal of Common Market Studies, 56, 83–100.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/Delmi 2017: Reform der europäischen Asylpolitik: Verantwortung teilen, Schutzquoten harmonisieren, Berlin.

Thym, Daniel 2016: The „Refugee Crisis“ as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, in: Common Market Law Review, 53, 1–30.

Tsourdi, Evangelia 2016: Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, in: European Papers, 1, 997–1031.

Impressum

Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2018-1

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2018

ISSN 2363-7331



Der Autor und die Autorin

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Anna-Lucia Graff

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs (bis Dezember 2017)

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich