



Unionsrechtliche Grundlagen des Flüchtlingsrechts – das GEAS

Praxisorientierte Ringvorlesung im Asylrecht,
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

organisiert von Pro Bono Studentische Rechtsberatung e.V.
Wintersemester 2018 / 2019

Catharina Ziebritzki, MPI Heidelberg – ziebritzki@mpil.de

Gliederung

I. Was ist das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)?

1. Historischer Kontext: Vertrag von Amsterdam
2. Systematischer Kontext: RFSR

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

1. Überblick Rechtsakte
2. Dublin-III-Verordnung
3. Qualifikations-Verordnung
4. Asylverfahrens-Richtlinie

III. Wer wendet das Recht im GEAS an?

1. Mitgliedstaatliche Verwaltungen
2. EU-Agenturen
3. Systemische Defizite

IV. Wie wird das GEAS aktuell reformiert?

I. Was ist das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)?

1. Historischer Kontext

- Binnenmarkt (EWG, EG, EU)
- 1986 Einheitliche Europäische Akte (EEA) → Ziel „Raum ohne Binnengrenzen“
- 1990 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) → Abschaffung der Binnengrenzkontrollen → Außengrenze und „refugees in orbit“ vs „asylum shopping“
- 1999 Europäischer Rat Sondertagung (Tampere-Programm) → Ziel Schaffung GEAS
- 1999 Vertrag von Amsterdam → Kompetenz EU
- 2009 Vertrag von Lissabon
 - Art. 78 I AEUV: „(d)ie Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich, Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten (...) werden soll.
 - Art. 78 II AEUV: „Für die Zwecke des Abs. 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem (...)“

I. Was ist das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)?

2. Systematischer Kontext: „Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts“

- Art. 3 II EUV: Ziel der Union
- Art. 4 II j AEUV: geteilte Zuständigkeit
- Sonderstellung Großbritannien, Irland, Dänemark

- Titel V AEUV – RFSR
 - Art. 67 I AEUV
 - Kapitel 2-5

- Kapitel 2
 - Art. 77 – Außengrenzschutz und Visapolitik
 - Art. 77 II a: einheitliches Schengen-Visum
 - Art. 77 II b: Kontrolle an Außengrenzen
 - Art. 77 II c: kurzfristige Reisefreiheit in EU für DSA (max. 3 Monate)
 - Art. 77 II d: integriertes Grenzschutzsystem Außengrenzen (FRONTEX)
 - **Art. 78 – Asylpolitik → GEAS → Art. 18, 19 Abs. 2 Grundrechte-Charta?**
 - Art. 79 – Migrationspolitik

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

1. Überblick Rechtsakte

- Richtlinie vs Verordnung (Art 288 AEUV)
- Verordnung (EU) 604/2013 zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates
 - „Dublin-III-VO“
 - unmittelbar anwendbar, vgl. § 29 Nr. 1 a AsylG
 - auch: Eurodac-Verordnung (EU) 603/2013 & Dublin-Durchführungs-VO (EU) 118/2014 zur Änderung der VO (EG) 1560/2003
- Richtlinie 2011/95/EU über die Zuerkennung Internationalen Schutzes
 - „Qualifikations-RL“
 - insbes. §§ 3 ff. AsylG
- Richtlinie 2013/32/EU über Verfahren für Zuerkennung Internationalen Schutzes
 - „Asylverfahrens-RL“
 - insbes. §§ 12 ff. AsylG, auch AsylBlG
- Richtlinie 2013/33/EU über Mindestnormen für Aufnahme während Verfahren
 - „Aufnahme-RL“
 - insbes. §§ 55 ff. AsylG

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

2. Dublin-III-Verordnung

Historische Entwicklung

- Dublin-Übereinkommen 1990
- Dublin-II-VO 343/2003
- Dublin-III-VO 604/2013

Probleme weiterhin

- Überlastung der Staaten an der Außengrenze
- fehlende Umsetzung (Zuständigkeit aufgrund von Ersteinreise & aufgrund Familieneinheit)
- Solidaritätsgrundsatz des Art. 80 AEUV?
- Dublin-IV-Reformvorschlag?

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

2. Dublin-III-Verordnung

- Art. 3 Abs. 1: „Der Antrag [auf internationalen Schutz] wird von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft, der nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird.“

Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats – Kriterien in Kapitel III

- Art. 7: Rangfolge der Kriterien
- Art. 8 bis 11: Familieneinheit
- Art. 12: Aufenthaltstitel oder Visa
- Art. 13: Erst-Einreise-Kriterium
- Art. 16: Abhängige Personen
- Art. 17 I: Selbsteintrittsrecht
- Art. 17 II: Humanitäre Klausel

- Art. 21 I: Frist Übernahmeersuchen 3 Monate → falls nicht: Zuständigkeitsübergang
- Art. 22 I, VII: Frist für Antwort 2 Monate → falls nicht: Zuständigkeitsübergang

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

2. Dublin-III-Verordnung

Überstellung in zuständigen Mitgliedstaat

- Art. 29: Frist 6 Monate
- Art 3 Abs. 2 UA 2: Überstellungsverbot bei Gefahr Verletzung Art. 4 GRCh wg. systemischer Defizite

Perspektive Rechtsberater*innen

- Konstellation No 1: „Dublin-Abschiebung“ von Deutschland nach z.B. Griechenland (Art. 13)
 - Rechtsschutz gegen Überstellungsentscheidung?
 - Art. 27 Dublin-III-VO
 - EuGH, Abdullahi vom 10.12.2013 zur Dublin-II-VO: Rechtsbehelf nur bei systemischen Mängeln
 - EuGH, Ghezelbash vom 07.06.2016 zur Dublin-III-VO: umfassender Rechtsbehelf
 - aktuelle Fragen
 - informelle Verwaltungsvereinbarung GR-D von August 2018 – Rücküberstellung ohne Dublin-Verfahren?
 - erste Klagen, Fragen: Rechtswidrigkeit der Verwaltungsvereinbarung GR – D; § 60 V bis VII AufenthG

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

- Konstellation I No 2: „Dublin-Familienzusammenführung“ aus z.B. Griechenland nach Deutschland (Art. 8-11, 16, 17)
 - Beratung Familienangehöriger in Deutschland
 - Broschüre: <https://www.diakonie.de/diakonie-texte/022018-familienzusammenfuehrungen-im-rahmen-der-dublin-iii-verordnung-nach-deutschland/>
 - Kontakt zu RechtsberaterInnen in Griechenland zB RLCA (Chios und Athen)
 - Übernahmeersuchen, Wiedervorlage
 - Rechtsschutz auf rechtzeitige Überstellung?
 - Eilanträge teils erfolgreich
 - Fragen: subjektives Recht?
 - Rechtsschutz gegen rechtswidrige Ablehnung Übernahmeersuchen?
 - erste Eilanträge derzeit
 - Fragen: subjektives Recht?
 - Art 27 Dublin III VO
 - aber: Recht auf Familieneinheit, Art. 47 GRCh

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

3. Qualifikations-Richtlinie

- Status: „Internationaler Schutz“ (Art. 2 a)
 - Flüchtlingseigenschaft (GFK)
 - Subsidiärer Schutzstatus (Gefahr ernsthaften Schadens bei Rückkehr)
 - vgl. Art. 78 I AEUV
- Flüchtlingseigenschaft
 - Art. 2 e) Qual-RL
 - §§ 3ff. AsylG
- Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz
 - Art. 2 f) Qual-RL
 - § 4 AsylG

II. Welche Rechtsakte definieren das GEAS?

4. Asylverfahrens-Richtlinie

- Art. 6: Zugang zum Verfahren
- Art.14 ff: Persönliche Anhörung

- Art. 19 ff.: Unentgeltliche Rechtsberatung in erstinstanzlichen Verfahren und Rechtsbehelfsverfahren

- Art. 24: „Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen“ (vulnerable Personen)
- Art. 25: Garantien für UMF

- Art. 33 ff: unzulässige Anträge
- Art. 36: Konzept Sicherem Herkunftstaats
 - vgl. § 29a, Anhang II AsylG
- Art. 38: Konzept Sichereren Drittstaats
 - vgl. § 26a AsylG, 29 I Nr. 3, Anhang I AsylG
 - vgl. Umsetzung „EU-Türkei-Deal“

III. Wer wendet das Recht im GEAS an?

1. Mitgliedstaatliche Verwaltungen

- grds. Zuständigkeit für Rechtsanwendung bei Mitgliedstaaten (vgl. Art. 291 I AEUV)
- Mitgliedstaatliche Behörden wenden GEAS-Recht an
- BAMF und Ausländerbehörden

2. EU-Agenturen

- „Frontex“
 - Gründung 2004
 - Reform: VO 2016/1624 vom 14.09.2016 über Europäische Grenz- und Küstenwache
 - Art. 5: „Gemeinsame Verantwortung“ von Agentur und MS (vorrangig MS)
 - Abschnitt 2: Überwachung und Krisenprävention
 - Abschnitt 3: Schutz der Außengrenzen → „geeignete technische und operative Unterstützung für den Einsatzmitgliedstaat“
- European Asylum Support Office (EASO)
 - Gründung 2011
 - begrenztes Mandat
 - Praxisrelevanz

III. Wer wendet das Recht im GEAS an?

3. Systemische Defizite

- EGMR, M.S.S. vom 21.01.2011
 - Rücküberstellung von Belgien nach Griechenland
 - Verletzung Art. 3 EMRK durch beide MS
- EuGH, N.S. (C-411/10) vom 21.12.2011
 - Rücküberstellung nach Griechenland?
 - EuGH, Rn. 94: „ Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz der Grundrechte der Asylbewerber nachkommen können, obliegt es nach alledem [...] den Mitgliedstaaten einschließlich der nationalen Gerichte, einen Asylbewerber nicht an den „zuständigen Mitgliedstaat“ im Sinne der Verordnung Nr. 343/2003 zu überstellen, wenn ihnen nicht unbekannt sein kann, dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta ausgesetzt zu werden.“
- Art. 3 Abs. 2 UA 2 Dublin-III-VO
- EGMR, Tarakhel vom 04.11.2014
 - Rücküberstellung nach Italien?
 - Individuelle Zusicherung erforderlich

IV. Wie wird das GEAS aktuell reformiert?

„Krise des GEAS“ spätestens seit 2015/2016

- relativ erhöhte Antragzahlen in der EU
 - aber: nur 17% der weltweit Vertriebenen in EU
 - „Krise des Außengrenzschatzes“ aus Sicht der EU?
- Dysfunktionalität des Dublin-Systems
 - Überproportionale Belastung einiger Mitgliedstaaten
 - Nichtanwendung der RL über Massenzustrom
 - Defizitäre Umsetzung der EU-Umsiedlungsbeschlüsse zur Korrektur der Fehlallokationen
- Rechtsanwendungskrise/Systemische Defizite
 - Fehlender politischer Wille
 - Fehlende Verwaltungskapazitäten

IV. Wie wird das GEAS aktuell reformiert?

GEAS-Reform II

- Mitteilung COM(2016) 197 final vom 6.4.2016: Towards a Reform of the CEAS and Enhancing Legal Avenues to Europe
 - Nachhaltiges und faires Zuständigkeitssystem
 - Stärkung von Eurodac
 - Vereinheitlichung der Rechtsanwendung
 - Verhinderung sog. Sekundärbewegungen
 - Neues Mandat für EASO
 - resettlement & legal migration policy
- COM Vorschläge vom 04.05.2016
 - Dublin-IV-Reform?
 - Eurodac-Reform?
 - EUAA?
- COM-Vorschläge vom 13.07.2016
 - Aufnahme-RL-Reform?
 - Qualifikations-VO?
 - Asylverfahrens-VO?

IV. Wie wird das GEAS aktuell reformiert?

Reaktionen im Überblick

- Verstärkte Nutzung von Rückverweisungsstrategien
 - Konzept Sicherer Drittstaaten
 - Beispiel „EU-Türkei-Statement“ von März 2016
 - Einrichtung von EU-Hotspots an Außengrenze
- Verstärkung des Außengrenzschatzes
 - Externalisierung
 - weiterhin kaum legale Zugangswege – EP Study Juli 2018
- Dublin-IV-Reform?
 - Stellenwert des Ersteinreise-Kriteriums?
 - Umsetzungsdefizite?
 - Automatischer Korrekturmechanismus?
 - Rechtsschutzgarantien?
 - Verhältnis zu Rückverweisungsstrategien?
- Stärkung der Agenturen und EU-Hotspots an der Außengrenze
 - Frontex, EASO, u.A.
 - Verantwortung? Zweck der Unterstützung? Nur verfahrensbezogen?

IV. Wie wird das GEAS aktuell reformiert?

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen 28. Juni 2018

- *„Der Europäische Rat ist entschlossen, diese Politik fortzusetzen und zu verstärken, um eine Wiederholung der unkontrollierten Migrationsbewegungen des Jahres 2015 zu verhindern und die illegale Migration über alle bestehenden und neuen Routen weiter einzudämmen.“*
- Außengrenzschutz
- Zusammenarbeit mit Drittstaaten – Externalisierung von Verantwortung
- Verhinderung von sog. Sekundärmigration
- Konzept „Regionale Ausschiffungszentren“ (Regional Disembarkation Platforms – RDP) und „Kontrollierte Zentren“ (Controlled Centers – CC)

Stand der GEAS-Reform?

- Komm.präsident Juncker – Rede zur Lage der Union, 12. September 2018: *„Solidarität muss von Dauer sein.“*
 - Stärkung von „Frontex“
 - ständige Reserve von 10.000 Einsatzkräften ab 2020, Exekutivbefugnisse
 - mehr Unterstützung für Rückführung, engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten
 - Stärkung von EASO : volle operative Unterstützung, gemeinsame EU-Teams Migrationsmanagement
 - Wirksamere Rückführungsverfahren : Verfahren an der Grenze (in CC), klare Vorschriften für Haft
 - Legale Zugangswege – Aufforderung an die Mitgliedstaaten (Zusagen; Schaffung Unionsrahmen)
- informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs Ende September 2018 in Salzburg – Fokus Externalisierung, keine Einigung über GEAS-Reform in Sicht

Warum Unionsrecht?

Relevanz des GEAS

- weitgehend einheitliche Rechtssetzung
- uneinheitliche Rechtsanwendung
- wesentliche Reformen auf EU-Ebene

Perspektive Rechtsberater*innen

- unmittelbare Anwendbarkeit von Dublin-III-VO & Dublin-Durchführungs-VO (lesen!)
- Probleme Rechtsschutz im Dublin-System
- Richtlinienkonforme Auslegung?
- Unmittelbare Anwendbarkeit von RL bei fehlender Umsetzung?
- Relevanz EuGH-Rechtsprechung