

Dr.in Martina Büchel-Germann /

Dr. Hubert Hämmerle

DW: 20310

Zahl: PrsE-11703-1//-72

Bregenz, am 20.11.2020

Betreff: Migrations- und Asylpaket 2020; Mitteilung und Rechtsaktvorschläge; Prüfung aus Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitssicht

AKTENVERMERK

Die Europäische Kommission hat am 23.09.2020 ein neues Asyl- und Migrationspaket vorgelegt. Das Paket umfasst folgende Dokumente:

1. Mitteilung „Ein neues Migrations- und Asylpaket“, COM(2020) 609;
2. Verordnungsvorschlag zum Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610;
3. Verordnungsvorschlag zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen Nr. (EG) 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, COM(2020) 612;
4. Verordnungsvorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2020) 611;
5. Verordnungsvorschlag zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM(2020) 613;
6. Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten, COM(2020) 614;
7. Empfehlung der Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, C(2020) 6467;
8. Empfehlung der Kommission zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden, C(2020) 6468;
9. Empfehlung der Kommission über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration, C(2020) 6469;

10. Mitteilung zu Leitlinien der Kommission zur Anwendung der EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, C(2020) 6470.

Die der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Protokoll Nr. 2 des AEUV unterliegenden Initiativen (= die unter den Ziffern 2, 3, 4, 5 und 6 angeführten Rechtsakte) wurden einer solchen Prüfung unterzogen. Es wurde dabei primär auf die aus landesgesetzlicher bzw. aus Sicht der Vollziehung durch Landesbehörden relevanten Initiativen abgestellt.

1. Verordnungsvorschlag zum Asyl- und Migrationsmanagement

1.1. Inhalt des Verordnungsvorschlags

Mit dem Verordnungsvorschlag soll die Verordnung Nr. (EU) 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-III-Verordnung) ersetzt werden. Zugleich zieht die Kommission den Verordnungsvorschlag zur Neufassung der Dublin-III-Verordnung aus dem Jahr 2016, COM (2016) 270 zurück. Weiters soll u.a. die Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen geändert werden.

Der Verordnungsvorschlag soll einen gemeinsamen Rahmen für Asyl- und Migrationsmanagement (Teil II) vorgeben, der u. a. Grundsätze für ein im Rahmen nationaler bzw. einer europäischen Strategie abgestimmtes und vom Grundsatz der Solidarität getragenes Migrationsmanagement festlegt. Weiters werden die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats (Teil III) definiert. Hier werden die derzeit geltenden Kriterien grundsätzlich beibehalten, z. T. etwas geändert. So soll die Einheit der Familie besser gewahrt, dazu die Definition des Begriffs „Familienangehörige“ erweitert, die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats nach Such- und Rettungseinsätzen präzisiert und ein neues Kriterium anknüpfend an Bildungsabschlüsse ausstellende Einrichtungen eingeführt werden. Das Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit soll gestrafft werden.

Schließlich soll ein Solidaritätsmechanismus (Teil IV) eingeführt werden, der ein auf einer Echtzeitbewertung der Lage in den Mitgliedstaaten basierendes System der verpflichtenden bzw. freiwilligen Leistung von Solidaritätsbeiträgen zugunsten eines unter Migrationsdruck stehenden Mitgliedstaats oder im Zusammenhang mit Ausschiffungen nach Such- und Rettungseinsätzen vorsieht. Als Solidaritätsbeiträge sollen insbesondere die Übernahme von Asylantragstellern und Rückkehrpatenschaften für sich illegal aufhaltende Drittstaatsangehörige vorgesehen werden. Durch die Änderung der Richtlinie 2003/109/EG soll Personen, die internationalen Schutz genießen, bereits nach drei Jahren die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten zukommen.

1.2. Prüfung des Verordnungsvorschlags

Der Verordnungsvorschlag wird auf die Art. 78 Abs. 2 lit. e¹ und 79 Abs. 2 lit. a, b und c AEUV² gestützt. Art. 78 AEUV ermächtigt zum Erlass von Sekundärrechtsakten im Bereich Asyl, Art. 79 AEUV im Bereich Einwanderung. Mit Art. 78 Abs. 2 lit. e wird der EU die Kompetenz zur Einrichtung eines einheitlichen europäischen Zuständigkeitssystems für die Behandlung von Asylanträgen erteilt. Art. 79 Abs. 2 lit. a, b und c ermächtigen zur Regelungen von Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen, der Rechtstellung von Drittstaatsangehörigen und zur Harmonisierung der Aufenthaltsbeendigung. Vor diesem Hintergrund sind die vom Verordnungsvorschlag umfassten Regelungen von den EU-Kompetenzgrundlagen gedeckt.

Titel V AEUV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verleiht der EU in diesem Bereich Befugnisse, die im Einklang mit Art. 5 EUV (Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip) ausgeübt werden müssen: also nur insofern und insoweit die Mitgliedstaaten die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend verwirklichen können, weil diese wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind und nur dann, wenn die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Der Verordnungsvorschlag dürfte diesen rechtlichen Vorgaben jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität im Wesentlichen entsprechen, da die Mitgliedstaaten die darin enthaltenen Maßnahmen (in weiten Bereichen sind diese bereits in der Dublin-III-Verordnung enthalten) nicht selbst regeln können.

Hervorgehobene Bedeutung für die Länder in dem ansonsten weitgehend von Bundeskompetenz dominierten Rechtsgebiet des Asyl- und Migrationsrechts wird vor allem für zwei Regelungsgegenstände gesehen, die im Folgenden näher im Hinblick auf Subsidiarität bzw. Verhältnismäßigkeitsaspekte geprüft werden:

Erstens ist in Art. 6 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorgesehen, nationale Strategien vorzuhalten, die gewährleisten, dass ausreichende Kapazitäten für die Umsetzung eines wirksamen Asyl- und Migrationsmanagementsystems zur Verfügung stehen. Als Ausfluss daraus sind nationale Notfallpläne zu erstellen, die ihrerseits wiederum die Europäische Notfallplanung und diesbezüglichen Berichte der Kommission zu berücksichtigen haben. In die Erstellung wie auch Implementierung der nationalen Asyl- und Migrationsstrategien werden in Österreich auch die Länder – vor allem in Bezug auf die Regelungen betreffend die Grundversorgung und die Katastrophendienste, aber auch in Bezug auf notwendige Integrationsleistungen – einzubeziehen sein. Die Länder werden daher einen bedeutsamen Beitrag zur Tragfähigkeit der nationalen Strategie leisten müssen. Dieser Beitrag kann zwar in zeitlicher,

¹ Die Union erlässt „Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames Europäisches Asylsystem, das Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist, umfasst“.

² Die Union erlässt Maßnahmen betreffend die „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie die Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt“, das „Recht von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“ und die „illegale Einwanderung und den illegalen Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten“.

mengenmäßiger und allgemein ressourcenmäßiger Hinsicht derzeit noch nicht quantifiziert werden, doch ist darauf hinzuweisen, dass die nationalen Strategien gemäß Rechtsaktvorschlag jedenfalls „ausreichende Kapazitäten“ vorsehen müssen, die vorab zu definieren sind.

Aus Subsidiaritätssicht festzustellen ist, dass die nationalen Strategien in eine, von der Kommission zu erarbeitende Europäische Asyl- und Migrationsmanagementstrategie münden sollen und die Kommission dadurch eine strategische Steuerung des europäischen Asyl- und Migrationsgeschehens bzw. eine lückenlose Verknüpfung nationaler Strategien erreichen will. Dies deshalb, da Mängel in einzelnen nationalen Elementen des Systems dieses in seiner Gesamtheit schwächen. Vor diesem Hintergrund wird eine die nationalen Asyl- bzw. Migrationssysteme stärker aufeinander abstimrende Vorgangsweise grundsätzlich als Subsidiaritätskonform angesehen, zumal einzelstaatliches bzw. nicht aufeinander abgestimmtes nationales Handeln u. U. den Interessen anderer Mitgliedstaaten zuwiderlaufen würde.

Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit mit dem vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsmanagement tatsächlich eine Steuerungswirkung erreicht wird bzw. inwieweit die in Art. 6 Abs. 3 übertragene Verpflichtung durchsetzbar ist, zumal es sich bei den vorzuhaltenden „ausreichenden“ Kapazitäten um einen unbestimmten Gesetzesbegriff mit erheblichem Interpretationsspielraum handelt. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des Umstands, dass die nationale Strategie nicht nur einmalig – nämlich laut Art. 6 Abs. 5 erstmalig spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung –, sondern der Kommission dann in der Folge auch mit jährlichen Adaptierungen vorzulegen ist (die Kommission muss gemäß Art. 6 Abs. 4 jedes Jahr einen Bericht zum Migrationsmanagement annehmen), ist der Vorschlag, der zwar unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität unbedenklich erscheint, unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zumindest kritisch zu hinterfragen. Insgesamt ist nämlich von einem deutlichen Mehraufwand – auch für die Länder – auszugehen und dem ein fraglicher bzw. derzeit noch nicht beurteilbarer Mehrwert gegenübersteht.

Zweitens ist durch den Solidaritätsmechanismus (Teil IV, Art. 45 bis 61 des Verordnungsvorschlags) mit Auswirkungen auf die Länder zu rechnen. Es sind hier Solidaritätsbeiträge für Mitgliedstaaten, die unter Migrationsdruck stehen bzw. im Zusammenhang mit Ausschiffungen nach Such- und Rettungseinsätzen zu leisten. Solidaritätsbeiträge können erfolgen durch

- Übernahme von Antragstellern auf internationalen Schutz,
- Übernahme von Rückkehrpatenschaften von und für illegal aufhältige Drittstaatsangehörige bzw. Übernahme von solchen Personen,
- Übernahme von Personen, die internationalen Schutz genießen,
- Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Asyl- und Migrationsbereich sowie
- Übernahme von Drittstaatsangehörigen im Zusammenhang mit Ausschiffungen nach Such- und Rettungseinsätzen.

Während der Solidaritätsmechanismus aus Subsidiaritätssicht unbedenklich erscheint, weil die Maßnahmen gerade auf eine grenzüberschreitende Solidarität mit besonderen Migrationsbelastungen ausgesetzten Mitgliedstaaten abstellen und damit nicht durch die Mitgliedstaaten geregelt werden können, muss die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einer genaueren Prüfung unterzogen werden.

Die von den besonderen Belastungen nicht ausgesetzten Mitgliedstaaten zu erbringenden, o.a. Solidaritätsleistungen werden quantitativ anhand des in Art. 54 des Verordnungsvorschlags definierten Verteilungsschlüssels berechnet. Dieser beruht zu je 50 % auf den gewichteten Kriterien Bevölkerungsanzahl und Brutto-Inlandsprodukt. Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Solidaritätsleistungen zu erbringen. Entsprechen diese nicht dem erforderlichen Gesamtumfang, regelt die Kommission die Anzahl und den Anteil der von jedem Mitgliedstaat zu übernehmenden Drittstaatsangehörigen in Durchführungsrechtsakten unter Zugrundelegung des Schlüssels gemäß Art. 54.

Die genannten Regelungen über die Solidarität sind wohl – soweit derzeit beurteilbar – von ihrem grundsätzlichen Ansatz verhältnismäßig, insbesondere weil den Mitgliedstaaten Spielraum im Hinblick auf die Erbringung der Solidaritätsleistungen gelassen wird. Aus Verhältnismäßigkeits-sicht sollte bei den Solidaritätsleistungen jedoch eine bestehende „Vorbelastung“ solcher Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, die schon in den vergangenen Jahren (hier wäre ein Zeitraum von fünf bis sieben Jahren angemessen) einem besonderen Druck durch Massenzuströme ausgesetzt waren. Dieser Vorbelastung könnte durch Aufnahme eines dritten Kriteriums in Art. 54, das mit einem angemessenen Gewichtungssatz (vorgeschlagen werden 20 % bei gleichzeitiger Reduktion der beiden anderen Kriterien um je 10 %) zu hinterlegen wäre, angemessen Rechnung getragen werden.

Schließlich ergeben sich aus der durch die Verordnung weiters geplante Änderung der Richtlinie 2003/109/EG, mit der Personen, die internationalen Schutz genießen, bereits nach drei Jahren die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt werden soll, keine Bedenken, weil dies in Österreich schon jetzt der geltenden Rechtslage entspricht. Gemäß § 3 Abs. 4 des Asylgesetzes 2005 ist nämlich mit dem Status eines Asylberechtigten eine zunächst für drei Jahre gültige Aufenthaltsberechtigung verbunden, die in eine unbefristete Aufenthaltsberechtigung übergeht, sofern der Status nicht aberkannt wurde oder wird. Mit der unbefristeten Aufenthaltsberechtigung werden dem Konventionsflüchtling alle Rechte eingeräumt, die der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten entsprechen.

2. Verordnungsvorschlag zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen

2.1. Inhalt des Verordnungsvorschlags

Der Verordnungsvorschlag sieht die Einführung einer neuen Phase vor Einreise in das EU-Hoheitsgebiet für alle Drittstaatsangehörigen vor, die eine Außengrenze unbefugt überschritten haben bzw. die bei der Kontrolle ihres Grenzübertritts internationalen Schutz beantragt haben, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen, sowie die nach einem Such- und Rettungseinsatz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausgeschifft wurden. Diese werden an den EU-Außengrenzen einem Screening unterzogen, bevor sie dem geeigneten Verfahren zugeführt werden. Dies gilt auch für im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten aufgegriffene Drittstaatsangehörige, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass sich diese Personen bei der Einreise den Außengrenzkontrollen entzogen haben.

Das Screening soll insbesondere Folgendes umfassen: medizinische Erstuntersuchung und Prüfung der Schutzbedürftigkeit, Identitätsprüfung anhand von Informationen europäischer Datenbanken, Erfassung von biometrischen Daten in den entsprechenden Datenbanken und Sicherheitskontrolle durch Abfrage einschlägiger Datenbanken, insbesondere des Schengener Informationssystems (SIS). Außerdem soll jeder Mitgliedstaat einen unabhängigen Überwachungsmechanismus einrichten, um u. a. sicherzustellen, dass das EU-Recht und das Völkerrecht während des Screenings eingehalten werden.

2.2. Prüfung des Verordnungsvorschlags

Der Verordnungsvorschlag wird auf Art. 77 Abs. 2 lit. b und d AEUV³ gestützt, der u.a. grenzkontrollrechtliche EU-Regelungen ermöglicht. Der Verordnungsvorschlag ist von den EU-Kompetenzgrundlagen gedeckt.

Zur Anwendbarkeit der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wird auf die Ausführungen in Punkt 1.1 verwiesen.

Der Verordnungsvorschlag entspricht den rechtlichen Vorgaben der Subsidiarität, da nationale und damit nicht EU-weit abgestimmte Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Außengrenzen vor dem Hintergrund der abgeschafften Binnengrenzkontrollen nicht zweckmäßig wären bzw. diese ggf. den Interessen anderer Mitgliedstaaten zuwiderlaufen könnten.

Es lässt sich durch den Verordnungsentwurf auch nicht erkennen, dass dessen Inhalte über die zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen hinausgingen und dadurch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen. Auch zu den von allen Mitgliedstaaten vorzusehenden Überwachungsmechanismen über mögliche Grundrechtsverstöße bei Durchführung des Screenings ist festzustellen, dass entsprechende Screenings nicht nur an den Außengrenzen, sondern u. U. auch im Hoheitsgebiet von nicht über Außengrenzen verfügenden Mitgliedstaates erfolgen müssen, wenn es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen kontrolliert wurden (Art. 1 Abs. 3). Insofern werden den Mitgliedstaaten keine unverhältnismäßigen, weil überschießenden Kontrollmaßnahmen auferlegt.

3. Verordnungsvorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU

3.1. Inhalt des Verordnungsvorschlags

Die Kommission hat im Jahr 2016 den Vorschlag COM(2016) 467 zur Ersetzung der Richtlinie 2013/32/EU durch eine Verordnung vorgelegt, um ein gemeinsames Asylverfahren zu schaffen, das an die Stelle der verschiedenen Asylverfahren in den Mitgliedstaaten treten soll (Asylverfahrensverordnung). Der vorliegende Verordnungsvorschlag enthält Änderungen an dem ursprüngli-

³ Die Union erlässt Maßnahmen, die den Bereich der „Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden“ betreffen bzw. „die für die schrittweise Einführung eines Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind“.

chen Vorschlag, um – bei grundsätzlicher Beibehaltung des Inhalts – alle Phasen des Migrationsprozesses im Bereich Asyl nahtlos miteinander zu verknüpfen.

Im Anschluss an das Screeningverfahren an der Außengrenzen soll das Asylverfahren an der Grenze zur Anwendung kommen. Dazu wird der ursprüngliche Verordnungsvorschlag dahingehend geändert, dass Adaptierungen am Grenzverfahren für die Prüfung von Asylanträgen vorgenommen werden, u. a. werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, dieses in bestimmten Fällen anzuwenden. Weiters werden Regelungen zu einem neuen Rückkehrverfahren an der Grenze eingefügt, das das im Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vorgesehene Rückkehrverfahren an der Grenze ersetzt. Ferner sollen die Asyl- und Rückkehrverfahren einschließlich der Rechtsbehelfsverfahren gegenüber dem ursprünglichen Verordnungsvorschlag weiter gestrafft werden.

3.2. Prüfung des Verordnungsvorschlags

Der Verordnungsvorschlag wird auf Art. 78 Abs. 2 lit. d⁴ und Art. 79 Abs. 2 lit. c AEUV⁵ gestützt. Art. 78 AEUV ermächtigt zum Erlass von Sekundärrechtsakten im Bereich Asyl, Art. 79 AEUV im Bereich Einwanderung. Gestützt auf Art. 78 AEUV Abs. 2 lit. d können die verfahrensrechtlichen Aspekte des Asylrechts geregelt werden. Art. 79 Abs. 2 lit. c ermöglicht die Harmonisierung im Bereich der Aufenthaltsbeendigung. Vor diesem Hintergrund sind die im Verordnungsvorschlag enthaltenen Regelungen von den EU-Kompetenzgrundlagen gedeckt.

Zur Anwendbarkeit der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wird auf die Ausführungen in Punkt 1.1 verwiesen.

Es besteht kein Zweifel, dass die Inhalte des Verordnungsvorschlags auf EU-Ebene zu regeln und damit Subsidiaritätskonform sind. EU-weit harmonisierte Asylverfahren können dazu beitragen, die Sekundärmigration zwischen Mitgliedstaaten zu minimieren. National unterschiedliches Handeln kann demgegenüber den Interessen einzelner Mitgliedstaaten zuwiderlaufen.

Aus Sicht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben sich folgende Anmerkungen: der Verordnungsentwurf ändert das im Jahr 2016 vorgeschlagene beschleunigte Verfahren für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz, das laut Vorschlag 2016 in bestimmten Fällen verpflichtend angewendet werden muss. Nunmehr soll dieses auch für Antragsteller aus solchen Drittstaaten durchzuführen sein, in denen die Anerkennungsquote für Anträge auf internationalen Schutz im Jahresdurchschnitt 20% oder weniger beträgt (Art. 40 Abs. 1 lit. i und Abs. 5 lit. c). Wenngleich zu begrüßen ist, dass damit zu effizienteren Verfahren beigetragen und ein weiterer wichtiger Punkt in Richtung des Ziels „treffsichere Maßnahmen gegen Sekundärmigration“ (die Österreich besonders zu schaffen macht) in Angriff genommen wird, scheint der Schwellenwert von 20% Anerkennungsquote als zu niedrig angesetzt. Laut Verhältnismäßigkeitsprinzip müssen die Finanzierungs- bzw. Verwaltungskosten des Vorschlags

⁴ Die Union erlässt Maßnahmen in Bezug auf ein europäisches Asylsystem, das „gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus“ umfasst.

⁵ Die Union erlässt Maßnahmen, die u.a. den Bereich der „illegalen Einwanderung und illegaler Aufenthalte, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten“ betreffen.

dem angestrebten Ziel – nämlich, dass Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutz benötigen, ein entsprechender Status angeboten wird – angemessen sein. Deshalb sind die Maßnahmen noch stärker auf Anträge, die voraussichtlich begründet sind, zu konzentrieren bzw. ist die in Art. 40 Abs. 1 lit. vorgeschlagene Quote zu erhöhen.

4. Verordnungsvorschlag zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl

4.1. Inhalt des Verordnungsvorschlags

Mit dem Verordnungsvorschlag sollen spezifische Vorschriften für die in Krisenzeiten erfolgende Anwendung des Solidaritätsmechanismus im Sinne des Verordnungsvorschlags zum Asyl- und Migrationsmanagement eingeführt werden. Krisensituation wird definiert als „außergewöhnliche Situation eines Massenzustroms von irregulär eintreffenden Drittstaatsangehörigen“. Es kann dann im Rahmen eines Asylkrisenmanagementverfahrens bzw. eines Rückkehrkrisenmanagementverfahrens von der Asylverfahrensverordnung, und zwar von einzelnen Bestimmungen des Grenz- bzw. Rückkehrverfahrens, abgewichen werden. Die Mitgliedstaaten sollen zudem während eines bestimmten Zeitraums die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz aussetzen und Personen, die bestimmte Kriterien erfüllen, unmittelbaren Schutz gewähren können. Eingeführt werden sollen ferner Regelungen zur Verlängerung von Fristen in einer Situation höherer Gewalt.

4.2. Prüfung des Verordnungsvorschlags

Der Verordnungsvorschlag wird auf Art. 78 Abs. 2 lit. c, d und e AEUV⁶ und Art. 79 Abs. 2 lit. c⁷ AEUV gestützt. Der Verordnungsvorschlag, der eine besondere Ausprägung des Solidaritätsmechanismus für den Fall eines Massenzustroms von irregulär eintreffenden Drittstaatsangehörigen vorsieht, ist von den EU-Kompetenzgrundlagen gedeckt.

Auch ist der Verordnungsvorschlag im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht anders zu beurteilen als der in Teil IV, Art. 45 bis 61 des Verordnungsvorschlags über Asyl- und Migrationsmanagement geregelte Solidaritätsmechanismus und es wird auf die diesbezüglichen Ausführungen in Punkt 1.2 verwiesen.

⁶ Die Union erlässt „eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms“, „gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus“ und „Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutzes zuständig ist“.

⁷ siehe FN 5

5. Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten

5.1. Inhalt des Verordnungsvorschlags

Bei Eurodac handelt es sich um eine europäische Datenbank für den Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern/innen sowie jener Personen, die beim illegalen Überschreiten der Grenzen aufgegriffen wurden. Im Jahr 2016 hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) 603/2013 betreffend Eurodac vorgelegt, COM(2016) 272. Der Anwendungsbereich von Eurodac sollte um neue Kategorien von Personen erweitert, das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken gesenkt, die Sammlung von Identitätsinformationen zusammen mit biometrischen Daten zugelassen und die Datenspeicherdauer verlängert werden.

Der Vorschlag zur Änderung des Verordnungsvorschlags von 2016 baut auf der vorläufigen Einigung zwischen den gesetzgebenden Organen zu dem Vorschlag von 2016 auf, will ihn ergänzen und zielt darauf ab, Eurodac in eine gemeinsame europäische Datenbank zur Unterstützung der EU-Politik in den Bereichen Asyl, Neuansiedlung und irreguläre Migration umzuwandeln. Er soll die Anwendung der neuen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement und die Kohärenz mit dem Vorschlag für eine Screening-Verordnung sicherstellen. Darüber hinaus wird nun u. a. vorgeschlagen, neben den Asylanträgen auch die Asylantragsteller zu zählen, abgelehnte Asylanträge zu kennzeichnen und die Erstellung von Statistiken durch die Kombination von Daten aus mehreren Datenbanken zu ermöglichen.

5.2. Prüfung des Verordnungsvorschlags

Der Verordnungsvorschlag wird auf Art. 78 Abs. 2 lit. d, e und g⁸, 79 Abs. 2 lit. c⁹, Art. 87 Abs. 2 lit. c¹⁰ und Art. 88 Abs. 2 lit. a¹¹ AEUV gestützt und ist von den EU-Kompetenzgrundlagen gedeckt.

Zur Anwendbarkeit der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wird auf die Ausführungen in Punkt 1.1 verwiesen. Soweit dies aus Ländersicht beurteilbar ist, bestehen keine Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsbedenken.

6. Zusammenfassung der Bedenken betreffend Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Alle vorstehend beurteilten Rechtsaktvorschläge begegnen in Bezug auf die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität keinen Bedenken.

⁸ siehe FN 6 sowie Maßnahmen zur Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl, subsidiären bzw. vorübergehenden Schutz beantragen.

⁹ siehe FN 5

¹⁰ Die Union erlässt Maßnahmen betreffend gemeinsame Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität.

¹¹ Die Union erlässt Verordnungen zum Aufbau, zur Arbeitsweise, zum Tätigkeitsbereich und den Aufgaben von Europol. Diese umfassen das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen.

Zum Verordnungsvorschlag zum Asyl- und Migrationsmanagement bestehen Verhältnismäßigkeitsbedenken, insoweit den Mitgliedstaaten in Art. 6 Abs. 3 eine Verpflichtung zur Festlegung nationaler Asyl- und Migrationsstrategien auferlegt wird.

Der Verordnungsvorschlag begegnet darüber hinaus Verhältnismäßigkeitsbedenken insofern, als bei den Basisindikatoren des Verteilungsschlüssels für Solidaritätsleistungen gemäß Art. 54 eine bestehende „Vorbelastung“ von Staaten, die schon in den vergangenen Jahren eine überproportionale Zahl an Anträgen auf internationalen Schutz zu bewältigen hatten oder allgemein einem besonderen Druck durch Massenzuströme ausgesetzt waren, nicht berücksichtigt wird.

Der Verordnungsvorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der EU und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU begegnet Verhältnismäßigkeitsbedenken insofern, als der in Art. 40 Abs. 1 lit. i und Abs. 5 lit c vorgesehene Schwellenwert der Anerkennungsquote von 20% als Beitrag zur Eindämmung der Sekundärmigration zu niedrig angesetzt scheint.

Dr. Martina Büchel-Germann