

Daniele Saracino

## Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik

Warum die »Flüchtlingskrise« in Wirklichkeit eine Solidaritätskrise ist

### *Einleitung*

Die so genannte europäische »Flüchtlingskrise« ist seit dem Spätsommer 2015 in der öffentlichen Debatte allgegenwärtig. Der Begriff wurde im Zeitraum von August 2015 bis September 2017 von einschlägigen deutschen Medien deutlich häufiger verwendet als beispielsweise die Begriffe »Terrorismus« oder »Islam«.<sup>1</sup> Diese mediale Aufmerksamkeit war gleichzeitig Symptom und Beschleuniger einer politischen Krise, die in der Europäischen Union zu nachhaltigen Verwerfungen geführt hat. Diese politische Krise wird ursächlich mit den Migrationsbewegungen – hauptsächlich aus dem Bürgerkriegsland Syrien – über den Balkan in die Europäische Union in Verbindung gebracht. Damit wird impliziert, dass die Krise durch die Flüchtlinge verursacht wurde, die in Europa Schutz vor Verfolgung und Krieg suchten. Häufig wird dabei auf die schiere Menge des »Flüchtlingsstroms«<sup>2</sup> verwiesen, der einen erheblichen »Migrationsdruck«<sup>3</sup> auf das europäische Asylsystem verursache, dem dieses nicht hinreichend

1 Im Zeitraum von August 2015 bis September 2017 wurde der Begriff »Flüchtlingskrise« in den überregionalen Tageszeitungen Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Welt und Handelsblatt, in den jeweiligen Print- und Onlineausgaben in insgesamt 16519 Artikeln verwendet (Terrorismus: 8851; Islam: 8284). In den überregionalen Wochenzeitschriften Die Zeit und Der Spiegel dazu in 4196 Artikeln (Islam: 2326; Terrorismus: 2151). In den zehn regionalen Tageszeitungen Der Tagesspiegel (Berlin), Märkische Allgemeine (Brandenburg), Rheinische Post (Nordrhein-Westfalen), Hamburger Abendblatt, Freie Presse (Sachsen), Mitteldeutsche Zeitung (Sachsen-Anhalt), Darmstädter Echo (Hessen), Hannoversche Allgemeine Zeitung (Niedersachsen), Thüringer Allgemeine und Allgemeine Zeitung (Rheinland-Pfalz) wurde der Begriff nur in den Printausgaben im gleichen Zeitraum in 10833 Artikeln verwendet (Terrorismus: 4501; Islam: 5781). Quelle: Datenbank Genios.

2 Überregionale Zeitungen Print & Online: 1828 Artikel; Wochenzeitschriften Print & Online: 211 Artikel; Regionale Zeitungen Print: 1396 Artikel. Auswahl und Quelle siehe FN 1.

3 Ein Begriff, den vor allem die Kommission in ihren Veröffentlichungen häufig benutzt: Vgl. Europäische Kommission, *Lage der Union 2017 – Kommission präsentiert nächste Schritte hin zu einer entschlosseneren, wirksameren und gerechteren Migrations- und Asylpolitik der EU*. Pressemitteilung, Brüssel 27.9.2017; Europäische Kommission, *Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa*. COM(2016) 197 final, Brüssel 2016, S. 4; Europäische Kommission, *Die Europäische Migrationsagenda*. COM(2015) 240 final, Brüssel 2015, S. 5.

standhalten könne.<sup>4</sup> Dadurch wird in der öffentlichen Debatte ein negatives Bild der Fluchtbewegungen mittels eines Bedrohungsszenarios kreiert, was zur Folge hat, die Lösung der »Flüchtlingskrise« darin zu sehen, Schutzsuchende am Eintritt in die Europäische Union zu hindern. Dies zeigt sich an konkreten politischen Erzeugnissen in Reaktion auf die »Flüchtlingskrise«, wie der Schließung der Westbalkanroute, Kontrollen an den EU-Binnengrenzen, Errichten von Grenzzäunen, dem EU-Türkei-Abkommen, oder der Debatte um eine Obergrenze zur Aufnahme von Flüchtlingen. Abgesehen davon, dass Schutzsuchende so nicht als Opfer, sondern als Verursacher der Krise und somit als Schuldige konstruiert werden, offenbart es auch eine verzerrte, euronzentrische Perspektive.

Beobachtet man die weltweiten Flüchtlingszahlen, wäre es angebrachter von einer kontinuierlichen und sich verschlimmernden *globalen Flüchtlingskrise* zu reden, die weder auf die letzten Jahre, und schon gar nicht auf Europa begrenzt ist.<sup>5</sup> Seit Beginn des Jahres 2011, in dem auch der syrische Bürgerkrieg begann, trägt die EU nur einen Anteil von ca. 6% am weltweiten Flüchtlingsaufkommen.<sup>6</sup> Insbesondere im Zuge der so genannten »Flüchtlingskrise« der Jahre 2015 und 2016 ist darauf zu verweisen, dass der Anteil der 28 EU-Mitgliedstaaten an der weltweiten Aufnahme syrischer Flüchtlinge, gemessen an ihrer Wirtschaftskraft, mit knapp 12% gering ausfällt.<sup>7</sup> Alleine die kleinen und wirtschaftlich angeschlagenen Nachbarländer Syriens, Libanon und Jordanien, haben mit 1,65 Millionen syrischen Flüchtlingen ca. 28% der Gesamtzahl aufgenommen.<sup>8</sup> In der Türkei haben mit knapp 3,3 Millionen Personen fast 50% der aus Syrien Geflohenen Zuflucht gefunden.<sup>9</sup> In Anbetracht dieser Lage ist es einerseits abwegig, über eine »Flüchtlingskrise« zu debattieren, die exzeptionell Europa widerfahren wäre. Andererseits kann die politische Krise nicht singulär auf die als zu groß empfundene Zahl von Schutzsuchenden zurückgeführt werden.

Die »Flüchtlingskrise« – so wird im Fortgang gezeigt werden – ist vielmehr eine latente, innereuropäische Solidaritätskrise, die immer dann besonders sichtbare Merk-

4 Zum Problem der negativen Stigmatisierung von Migranten durch Wassermetaphorik siehe: Karin Böke, »Die ›Invasion‹ aus den ›Armenhäusern Europas‹. Metaphern im Einwanderungsdiskurs« in: Karin Böke / Matthias Jung / Martin Wengeler (Hg.), *Die Sprache des Migrationsdiskurses. Das Reden über ›Ausländer‹ in Medien, Politik und Alltag*, Opladen 1997, S. 164–193; Christoph Butterwege, »Massenmedien, Migrant(inn)en und Rassismus« in: Christoph Butterwege / Gudrun Hentges / Fatma Sarıöz (Hg.), *Medien und multikulturelle Gesellschaft*, Opladen 1999, S. 64–89.

5 65,6 Millionen Menschen mussten bis zum Ende des Jahres 2016 von zu Hause fliehen. Die meisten davon sind Binnenvertriebene (40,3 Millionen). Anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende machen zusammen 25,3 Millionen Menschen aus. Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, Genf 2017, S. 2.

6 Selbst, wenn man nur die Flüchtlinge zählte, die es bis außerhalb der Grenzen ihres Herkunftslandes geschafft haben, läge der Anteil nur bei ca. 15%. Vgl. Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded)*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en), (Zugriff am 15.12.2017).

7 Knapp 700.000 Personen. Vgl. Ebd.

8 United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends*, aaO. (FN 5), S. 14ff.

9 Vgl. Ebd.

male ausbildet, wenn die EU unvorbereitet und in einem kurzen Zeitraum mit einem als außergewöhnlich hoch *empfundenen* Flüchtlingsaufkommen konfrontiert wird. Dabei wird sich zeigen, dass die schiere Anzahl weitgehend unbedeutend ist. Die Hauptproblematik ist vielmehr das Design des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), dessen Kernstück – das Dublin-System – verantwortlich ist für eine kontinuierliche Krise in der europäischen Asylpolitik, die an speziellen Sonderereignissen lediglich besonders offensichtlich wird. Damit soll aufgezeigt werden, dass die EU selbst die Ursache der »Flüchtlingskrise« ist, indem sie zulässt, dass ihr konstituierendes Prinzip – das Solidaritätsprinzip – durch das Dublin-System verletzt wird.

Zu diesem Zweck werden zuerst Bedeutung, Reichweite und Wirkung des Solidaritätsprinzips in der Europäischen Union beleuchtet. Dabei wird die Dimension der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Mittelpunkt stehen, da diese den wesentlichen Bezugspunkt des Solidaritätsprinzips in der Europäischen Union darstellt. Daran anschließend wird der Fokus auf die europäische Asylpolitik gelegt und erläutert, wie sich das Solidaritätsprinzip in diesem Politikfeld konkret ausgestaltet. Im Zuge dessen wird an konkreten Beispielen sichtbar gemacht, wie es zum Bruch des Solidaritätsprinzips in diesem Bereich kommt, und wie sich dieses Problem als kontinuierliche Solidaritätskrise entlarvt.

### 1. Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union

Zunächst ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass die Notwendigkeit von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten von Anfang an zentral im europäischen Integrationsprozess war. In Zuge dessen, was allgemein als Ursprungsakt der Europäischen Integration angesehen wird, erklärte Robert Schuman am 9.5.1950: »Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.«<sup>10</sup> Diese »Solidarität der Tat« erhielt danach auch Einzug in der Präambel des Vertrages zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).<sup>11</sup> Der Entschluss zur Gründung der EGKS war das Ergebnis einer entscheidenden Erkenntnis der Nachkriegszeit: In den internationalen Beziehungen sollten, nach den verheerenden Erfahrungen zweier Weltkriege, Machtkämpfe um die Vorherrschaft der Nationalstaaten Europas durch die Herrschaft des Rechts ersetzt werden.<sup>12</sup> Daher wurden von Anfang an in der Europäischen Integration die gemeinsam vereinbarten politischen Ziele der Mitgliedstaaten in Recht gegossen.

10 Schuman-Erklärung – 9. Mai 1950, [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de), (Zugriff am 28.2.2018).

11 Dritter Erwägungsgrund des EGKS-Vertrages. Damals wurde »real solidarity« bzw. »solidarité de fait« noch mit »tatsächliche Verbundenheit« übersetzt.

12 Vgl. Gert Nicolaysen, »Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft« in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn 2008, S. 105–121, S. 114.

Nach den ersten konkreten Schritten europäischer Kooperation nach dem Zweiten Weltkrieg, verlangte eine kontinuierlich fortschreitende Integration eine immer engere und ausgeweitete Kooperation auf immer mehr Ebenen und Politikfeldern von einer steigenden Zahl von Mitgliedstaaten. Dabei blieb Solidarität ein integraler Bestandteil innerhalb des Integrationsprozesses. So legte der erste Davignon-Bericht von 1970 als eines der Ziele einer gemeinsamen Außenpolitik die Festigung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fest<sup>13</sup>, was der zweite Davignon-Bericht bestätigte<sup>14</sup>. Darüber hinaus wurde bei der anvisierten Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Pariser Gipfeltreffen 1972 festgehalten, dass eines der Ziele dieses Unterfangens die Grundlage gegenseitiger Solidarität sein solle.<sup>15</sup> Und in einem Bericht aus dem Jahr 1975, in dem die Zukunftsperspektiven in Bezug auf die Weiterentwicklung gemeinsamer Politikfelder präsentiert wurden, hob die Kommission die Wichtigkeit der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten hervor, und zwar mit besonderem Hinweis auf die Notwendigkeit einer Rechtsbasis, um dieses Ziel zu erreichen.<sup>16</sup> Diese Prozesse führten zu einer ständigen Aufwertung von Solidarität sowohl auf qualitativer als auch auf quantitativer Ebene innerhalb der Europäischen Union.<sup>17</sup>

Heute ist die Europäische Union nicht mehr nur auf die Ursprungselemente der Friedenssicherung und wirtschaftlichen Kooperation ausgerichtet, sondern hat ihre Zusammenarbeit auch auf andere Bereiche ausgedehnt, wie zum Beispiel Energiesicherheit, Migrationsmanagement oder Umweltschutz. Diese operationalen Ziele der EU sind in Artikel 3 des EUV festgelegt und bilden zusammen die Idee eines unionsweiten Gemeinwohls.<sup>18</sup>

Die Ziele der Europäischen Union sind vergleichbar mit den Staatszielen von Nationalstaaten und sollen durch Integration erreicht werden.<sup>19</sup> Eines dieser Ziele ist die Förderung von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten: »Sie [die Union, D.S.] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwi-

<sup>13</sup> Vgl. »Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification« in: Europäische Kommission (Hg.), *Bulletin of the European Communities*, Luxemburg 1970, S. 9–14, S. 10.

<sup>14</sup> Vgl. »Second Report on European Political Cooperation on Foreign Policy« in: Europäische Kommission (Hg.), *Bulletin of the European Communities*, Luxemburg 1973, S. 14–21, S. 14.

<sup>15</sup> Vgl. »Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz« in: Europäische Kommission (Hg.), *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Luxemburg 1972, S. 15–24, S. 16.

<sup>16</sup> Vgl. »Report on European Union« in: Europäische Kommission (Hg.), *Bulletin of the European Communities*, Luxemburg 1975, S. 5–42, S. 10 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Andreas Th. Müller, »Solidarität als Rechtsbegriff im Europarecht« in: Clemens Sedmak (Hg.), *Solidarität. Vom Wert der Gemeinschaft*, Darmstadt 2010, S. 77–104, S. 78.

<sup>18</sup> Vgl. Armin Hatje / Peter-Christian Müller-Graff, »Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht« in: dies., *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1, Baden-Baden 2014, Rn. 17.

<sup>19</sup> Vgl. Matthias Ruffert, »Art. 3 EUV« in: Christian Calliess / Matthias Ruffert (Hg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, München 2016, Rn. 2f.

schen den Mitgliedstaaten.«<sup>20</sup> Genau an dieser Stelle ist die Generalklausel des Solidaritätsprinzips als Strukturprinzip des Unionsrechts verortet.<sup>21</sup>

Gleichzeitig hat auch der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Geltung eines rechtlich greifbaren Solidaritätsprinzips in der Europäischen Union festgestellt<sup>22</sup> und dies kurze Zeit später inhaltlich präzisiert:

»Stört ein Staat aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinem nationalen Interesse macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Gemeinschaftsrecht in Frage und schafft Diskriminierungen für die Einzelnen, und zwar in erster Linie für die Staatsangehörigen des Staates, der sich außerhalb des Gemeinschaftsrechts stellt. Ein solcher Verstoß gegen die Pflicht zur Solidarität, welche die Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, beeinträchtigt die Rechtsordnung der Gemeinschaft bis in ihre Grundfesten.«<sup>23</sup>

Die entscheidende Passage in dem als »Schlachtprämiurteil“ bekannt gewordenen Verdikt ist, dass die Mitgliedstaaten beim Eintritt in die Europäische Union eine Pflicht zur Solidarität eingehen. Der EuGH macht dabei zwei grundlegende Feststellungen: Erstens, der Wille zur gegenseitigen Solidarität ist die notwendige Voraussetzung für die Nationalstaaten, sich in einer Rechtsgemeinschaft zu vereinigen. Sie müssen sich dieser speziellen Pflicht bewusst sein, bevor sie der Union beitreten. Zweitens, wenn das Solidaritätsprinzip verletzt wird, bringt das die gesamte Rechtsordnung ins Wanken, was wiederum das Integrationsprojekt gefährdet. Es wird also festgelegt, dass das Solidaritätsprinzip, einmal akzeptiert, unter keinen Umständen verletzt werden darf. Diese Festlegung ist die Antwort auf die Frage, *warum* Solidarität in der EU überhaupt notwendig ist. Ohne den ausdrücklichen Willen der Mitglieder, in der eingegangen Gemeinschaft Solidarität in Bezug auf die gemeinsam vereinbarten Ziele auf Basis des Rechts auszuüben, kann diese Gemeinschaft nicht bestehen. Eine funktionierende und effektive Kooperation wäre unmöglich. Weitere Urteile des EuGH haben die Solidaritätspflicht der Mitgliedstaaten nicht nur bestätigt, sondern sogar noch weiter angereichert.<sup>24</sup> Beispielsweise durch Auslegungen, dass die Mitgliedstaaten EU-In-

20 Art. 3, Abs. 3 EUV.

21 Vgl. u.a.: Christoph Ohler, »Art. 222 AEUV« in: Rudolf Streinz (Hg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, München 2012, Rn. 1; Szabolcs Petrus / Henning Rosenau, »Art. 80 AEUV« in: Wolf Heintschel von Heinegg / Christoph Vedder (Hg.), *Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, Grundrechte-Charta*, Baden-Baden 2012, Rn. 1; Ruffert, Art. 3 EUV, aaO. (FN 19), Rn. 41.

22 Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, *verbundene Rechtssachen 6/69 und 11/69* (10.12.1969), Rn. 14/17.

23 Gerichtshof der Europäischen Union, *Rechtssache 39/72* (7.2.1973), Rn. 24f.

24 Vgl. Epaminondas Marias, »Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community« in: *Legal Issues of European Integration* 21, Nr. 2 (1994), S. 85–114, S. 90ff.

teressen vor nationale Interesse zu priorisieren haben, oder durch den Vorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht.

Es ist nun deutlich geworden, dass, bevor sie der supranationalen Kooperation beitreten, sich die Nationalstaaten über das Eingehen einer Solidaritätspflicht bewusst sind beziehungsweise sein müssen. Nach ihrem Zusammenschluss einigen sich die Gemeinschaftsmitglieder auf konkrete Rechtsnormen, um mit diesen ihre gemeinsamen Ziele zu realisieren. Um die Vorrangigkeit und Verlässlichkeit dieser Normen sicherzustellen, wird solidarisches Verhalten zur notwendigen Bedingung. Daher muss die Frage beantwortet werden, *wie* Solidarität sich innerhalb der Union manifestieren soll. So hat sich in der EU ein prozedurales Solidaritätsprinzip entwickelt, dass sich in Art. 4 Abs. 3 EUV widerspiegelt:

»Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.«

Dieser Artikel beinhaltet das Prinzip der loyalen Kooperation<sup>25</sup>, einer grundlegenden Norm des Unionsrechts. Es ist als allgemeiner Rechtsgrundsatz und fundamentales Verfassungsstrukturprinzip von entscheidender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der EU.<sup>26</sup> Der Artikel hat seinen Ursprung im EGKS-Vertrag und hat sich bis zum Lissabon-Vertrag zu einem allgemeinen Verfassungsprinzip entwickelt.<sup>27</sup> Das Loyalitätsprinzip gilt für alle Politikbereiche der Union und für die Verhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Union, sowie zwischen den

<sup>25</sup> Zur Diskussion um die Begrifflichkeit, vor allem in Bezug zur im deutschen Sprachraum genutzten »Gemeinschaftstreue« bzw. »Unionstreue« siehe: Christian Calliess / Wolfgang Kahl / Adelheid Puttler, »Art. 4 EUV« in: Christian Calliess / Matthias Ruffert (Hg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, München 2016, Rn. 29ff.

<sup>26</sup> Vgl. Armin Hatje, »Art. 4 EUV« in: Jürgen Schwarze (Hg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2016, Rn. 22; Rudolf Streinz, »Art. 4 EUV« in: ders., *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, München 2012, Rn. 3; Walter Obwexer, »Art. 4 EUV« in: Hans von der Groeben / Jürgen Schwarze / Armin Hatje (Hg.), *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2015, Rn. 67.

<sup>27</sup> Vgl. Stephan Schill / Armin von Bogdandy, »Art. 4 EUV« in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*. Loseblattausgabe, 60. Ergänzungslieferung, München 2016, Rn. 50f.

Institutionen.<sup>28</sup> Es verpflichtet die Adressaten zu loyaler Kooperation in der Verfolgung der gemeinsamen Interessen.<sup>29</sup> Dies geschieht über drei verschiedene Ausbildungen des Prinzips, nämlich über Handlungs-, Unterstützungs-, und Unterlassungspflichten. Erstere umfassen konkret den Anwendungsvorrang und die ordnungsgemäße Anwendung, sowie Sicherung und einheitliche Geltung und Anwendung des Unionsrechts; zudem die unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts und die Staatshaftung bei Verletzung des Unionsrechts.<sup>30</sup> Die Unterstützungspflicht richtet sich vor allem an die Mitgliedstaaten: Sie müssen die Unionstätigkeit aktiv fördern.<sup>31</sup> Komplementär dazu haben die Mitgliedstaaten jegliche Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.<sup>32</sup> Das Loyalitätsprinzip ist in Bezug auf die Rolle der Mitgliedstaaten darauf ausgelegt, die Ergebnisse der europäischen Gesetzgebung vor der nachträglichen Infragestellung durch sie – beispielsweise bei Regierungswechseln – zu schützen.<sup>33</sup> Alles in allem soll die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit die Funktionsfähigkeit der EU sichern, weswegen es logisch erscheint, dass dieses Prinzip in allen bisherigen Gemeinschafts- und Unionsverträgen zum Tragen gekommen ist. Es muss von allen Mitgliedstaaten befolgt werden, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen, auch wenn sie möglicherweise Nachteile durch die Implementierung bestimmter Maßnahmen befürchten.<sup>34</sup> Es wird deutlich, warum die Mitgliedstaaten ihre nationalen politischen Interessen unter die Unionsinteressen stellen müssen: Da sonst die Logik des Integrationsprojekts insgesamt in Frage gestellt würde.

Nun ist es von entscheidender Wichtigkeit, das Loyalitätsprinzip vom Solidaritätsprinzip zu differenzieren. Leider wird in der Forschung überwiegend nicht ausreichend zwischen den beiden Prinzipien unterschieden, oder noch schwerwiegender: Sie werden als äquivalent bezeichnet.<sup>35</sup> Der Vertrag über die Europäische Union selbst be-

28 Vgl. Hermann-Josef Blanke, »Art. 4 TEU« in: Hermann-Josef Blanke / Stelio Mangiameli (Hg.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin 2013, Rn. 86ff.

29 Vgl. Roland Bieber, »Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union« in: Christian Calliess (Hg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität. Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, Tübingen 2013, S. 67–82, S. 76.

30 Vgl. Hatje, Art. 4 EUV, aaO. (FN 26), Rn. 32ff.

31 Vgl. Streinz, Art. 4 EUV, aaO. (FN 21), Rn. 65ff.

32 Vgl. Hatje, Art. 4 EUV, aaO. (FN 26), Rn. 71ff.

33 Vgl. Armin von Bogdandy, »Grundprinzipien« in: Armin von Bogdandy / Jürgen Bast (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin 2009, S. 13–71, S. 55.

34 Vgl. Tonia Hieronymi, *Solidarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Frankfurt a.M. 2003, S. 44.

35 Vgl. u.a.: Christiaan W.A. Timmermans, »The Basic Principles« in: P.J.G. Kapteyn / Alison McDonnell / Kamil Mortelmans / Christiaan W.A. Timmermans (Hg.), *The Law of the European Union and the European Communities*, Alphen an den Rijn 2008, S. 115–174, S. 147; Philipp Terhechte, »Prinzipienordnung der Europäischen Union« in: Armin Hatje / Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1, Baden-Baden 2014, Rn. 44f.; Armin Hatje, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden

stätigt jedoch die Tatsache, dass die zwei Prinzipien voneinander getrennt werden müssen, in Artikel 24, Abs. 3:

»Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich.«

Dies beweist zweifelsfrei, dass das Unionsrecht Loyalität und Solidarität nicht synonym verwendet. Das Loyalitätsgebot ist vielmehr eine notwendige prozedurale Ausprägung des selbstständigen, allgemeinen und übergreifenden Solidaritätsprinzips. Es tritt also eindeutig eine Differenzierung des Solidaritätsprinzips in der Europäischen Union zu Tage: Einerseits findet sich das allgemeine Solidaritätsprinzip, das festlegt, warum Solidarität von vornherein notwendigerweise existieren muss. Andererseits findet sich ein prozedurales, normatives Solidaritätsprinzip, das sich über das Loyalitätsprinzip zu erkennen gibt und festlegt, wie Solidarität konkret ausgestaltet werden muss. Diese Ausdifferenzierung zeigt sich schon im EuGH-Urteil vom 10. Dezember 1969, wo es heißt: »die Solidarität, die gemäß der in Artikel 5 des Vertrages eingegangenen Verpflichtung diesen Verpflichtungen wie dem gesamten Gemeinschaftssystem zugrundeliegt«.<sup>36</sup> Artikel 5 des EWG-Vertrages ist ein Vorgänger von Artikel 4 Abs. 3 des EUV; die Formulierung lässt eine Unterscheidung des Solidaritätsprinzips in die in Art. 5 EWG auferlegten Verpflichtungen einerseits (Loyalität), und übergreifend für das gesamte Gemeinschaftssystem andererseits (Solidarität) erkennbar werden. Zur weiteren Bestätigung hat der EuGH in mehreren Urteilen unzweideutige Aussagen zum Loyalitätsprinzip gemacht, die die Auffassung bestätigen, dass die beiden Prinzipien voneinander differenziert werden müssen.<sup>37</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der politische Wille jedes Mitgliedstaates, nationale Kompetenzen auf die supranationale Ebene zu verlagern, die verabschiedeten Rechtsnormen zu implementieren, und zu akzeptieren, dass die Kontrolle der akkurate Anwendung dieser Normen von supranationalen Institutionen wahrgenommen wird, das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union unverzichtbar macht.<sup>38</sup> Jede Nichteinhaltung des gemeinsam implementierten Rechts zur Erreichung der gemeinsam ausgehandelten politischen Ziele stellt eine Verletzung des Solidaritätsprinzips dar. Wird das Recht nicht mehr befolgt, wird dem gesamten Integrationsprojekt der Sinn und die Funktionsfähigkeit entzogen, da die Europäische Union nur auf Basis des Rechts funktionieren kann. Ausgehend von dem, was in diesem Kapitel aufgezeigt wurde, kann nun konstatiert werden, dass das Solidaritätsprinzip die *conditio sine qua*

2001; Manfred Zuleeg, *Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union*, Baden-Baden 2004; Blanke, Art. 4 TEU, aaO. (FN 28), Rn. 81ff.

36 Gerichtshof der Europäischen Union, verbundene Rechtssachen 6/69 und 11/69, aaO. (FN 22), Rn. 14/17.

37 Vgl. Obwexer, Art. 4 EUV, aaO. (FN 26), Rn. 60.

38 Vgl. Peter Gussone, *Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen*, Berlin 2006, S. 244.

non der Europäischen Union ist, die alle Handlungsebenen innerhalb der EU durchdringt.

## 2. Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik

Die Asylpolitik der Europäischen Union wird als Gemeinsames Europäisches Asylsystem zusammengefasst und fällt unter die gemeinsame Innen- und Justizpolitik, die mit dem Terminus »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (RFSR) bezeichnet wird. In Artikel 67 AEUV werden die Grundsätze des RFSR in Bezug auf Asyl dargelegt:

»Sie [die Union, D.S.] stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist. Für die Zwecke dieses Titels werden Staatenlose den Drittstaatsangehörigen gleichgestellt.«

Hier wird also bestätigt, dass die gemeinsame Asylpolitik auf der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander basieren soll. Dies wird auch in anderen Politikbereichen in den Verträgen angeführt, wie beispielsweise der Wirtschafts- oder Außenpolitik.<sup>39</sup> In der Asylpolitik sticht die Notwendigkeit der Bekräftigung des ohnehin allgemeingültigen Solidaritätsprinzips aber besonders hervor, was durch Artikel 80 AEUV zur Geltung kommt:

»Für die unter dieses Kapitel [Einwanderung, Asyl und Grenzkontrollen, D.S.] fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.«

Diese Solidaritätsklausel nimmt eine außerordentliche Stellung im Vertragswerk ein. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass in der Asylpolitik offenbar eine besonders hohe Solidaritätsnotwendigkeit gegeben ist, die allen Vertragspartnern bewusst ist. Das liegt daran, dass die geografischen Gegebenheiten eine ungleiche Verteilung der Verantwortlichkeiten nach sich ziehen, für die ein Ausgleichsmechanismus gefunden werden muss. Mitgliedstaaten an der südlichen Peripherie wie Italien oder Griechenland tragen die größte Verantwortung in der Bewältigung der Migrationsbewegungen nach Europa aus dem globalen Süden, unabhängig von den Migrationsursachen.

<sup>39</sup> Vgl. Daniele Saracino, »Why Solidarity is Crucial to the Asylum Policy of the European Union« in: Wolfram Hilz / Daniele Saracino (Hg.), *Nordic Perspectives on the European Asylum System. The Cases of Sweden and Finland*, Baden-Baden 2017, S. 39–62, S. 45ff.

Die Funktionslogik des Dublin-Systems, das Zuständigkeitsallokationssystem für Drittstaatsangehörige, die in der EU Asyl suchen<sup>40</sup>, erhöht den Druck auf die Staaten zusätzlich. Als das Dublin-System im Zuge der Implementierung des Schengenraumes entwickelt wurde, sollte es drei Hauptzielen dienen. Erstens, welcher Mitgliedstaat ist für das Asylverfahren zuständig? Dies wird hauptsächlich nach dem »Verursacherprinzip« geregelt, das die Verantwortung für das Asylverfahren demjenigen Mitgliedstaat auferlegt, der für den Grenzübertritt in die EU verantwortlich ist.<sup>41</sup> Es soll aber auch, zweitens, jeder/m Asylsuchenden ein Asylverfahren garantieren, und so genannte »refugee-in-orbit«-Situationen verhindern, in denen sich kein Staat für das Verfahren verantwortlich fühlt und Drittstaatsangehörige so in einem rechtlichen Limbus gelassen werden.<sup>42</sup> Und drittens soll verhindert werden, dass Asylsuchende sich selbst aussuchen, in welchem Mitgliedstaat sie den Antrag stellen, oder dass sie gar mehrere Anträge stellen – das so genannte »Asylshopping«.<sup>43</sup> Dies sind bis heute die Kernelemente des Dublin-Systems.

Insbesondere die Zuständigkeitsallokation durch das Verursacherprinzip verstärkt die Bürde auf die südlichen Grenzstaaten des Schengenraumes, einen unverhältnismäßig hohen Anteil der Verantwortlichkeit für Asylsuchende auf sich nehmen. Zum Hintergrund dieses Prinzips ist festzuhalten, dass »[d]as Dublin-System [...] nicht als Lastenteilungsinstrument konzipiert« wurde.<sup>44</sup> Es wurde 1990 beschlossen, seine endgültige Implementierung verzögerte sich aber bis 1997. Die globalen Einschnitte um 1990 setzten Migrationsbewegungen in Gang, die vor allem auch in Deutschland eine heftige politische Krise auslösten, und dort in einer erheblichen Beschneidung des verfassungsmäßig garantierten Rechtes auf politisches Asyl mündete.<sup>45</sup> Schon im Zuge dieser Einschnitte wurde offensichtlich, dass das Verursacherprinzip nicht tragfähig sein würde, weswegen vor allem die Bundesrepublik Deutschland darauf hinwirkte, vor Inkrafttreten des Dublin-Regimes das Allokationssystem nach Vorbild des Königsteiner Schlüssels zu verändern.<sup>46</sup> Dies gelang damals gegen den Widerstand der Partnerländer

<sup>40</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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 Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung). »Dublin-III«.

<sup>41</sup> Vgl. Ebd., Art. 13.

<sup>42</sup> Vgl. Ebd., Art. 3.

<sup>43</sup> Vgl. Konstantin Hruschka / Francesco Maiani, »Art. 1, Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)« in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hg.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München 2016, Rn. 3.

<sup>44</sup> Europäische Kommission, *Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem*, Brüssel 2007, S. 11.

<sup>45</sup> Vgl. Stefan Luft / Peter Schimany (Hg.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld 2014.

<sup>46</sup> Vgl. Daniel Thym, »Art. 80 AEUV« in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*. Loseblattausgabe, 60. Ergänzungslieferung, München 2016, Rn. 1.

nicht. Seitdem wurde das Dublin-System mehrfach reformiert, aber die »Erbsünde« – das Verursacherprinzip – ist nach wie vor sein Kernelement.

Auch in den derzeitigen Verhandlungen um die Reform der Dublin-III-Verordnung sieht der Reformvorschlag der Kommission keine Abschaffung des Verursacherprinzips vor, sondern lediglich einen Korrekturmechanismus für Mitgliedstaaten, die einem »unverhältnismäßigen Druck« ausgesetzt sind.<sup>47</sup> Und das obwohl die Kommission in ihrer »Migrationsagenda« erst kurz zuvor zugegeben hatte, dass das Dublin-System nicht so funktioniert, wie es sollte.<sup>48</sup>

Angesichts der Missverhältnisse, die das Dublin-System kreiert, fordert Art. 80 AEUV die Mitgliedstaaten noch einmal explizit auf, sich an das Solidaritätsprinzip zu halten. An der Tatsache, dass der Artikel in dieser Form bereits im Verfassungsvertrag vorgesehen war und mit Lissabon neu ins Primärrecht eingeführt wurde, kann man ablesen, dass den Vertragspartnern bei der Überführung des Dubliner Übereinkommen in EU-Recht durch die Dublin-II-Verordnung bewusst gewesen sein muss, dass das Solidaritätsprinzip durch die Funktionslogik des Allokationssystems verletzt wird.<sup>49</sup> Dementsprechend fordert Artikel 80 AEUV Kompensationsmechanismen, um den entstehenden Missverhältnissen entgegenzuwirken. Ausdrücklich benannt ist allerdings nur die finanzielle Komponente, die sich in der Praxis durch den Asyl-, Migrations-, und Integrationsfonds (AMIF) manifestiert.<sup>50</sup> Unter den Artikel können aber noch weitere kompensatorische Maßnahmen subsumiert werden, wie Informationsaustausch, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen oder technische Unterstützung. Diese materialisieren sich in der Praxis beispielsweise durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex). Diese sind operationale Solidaritätsmechanismen und als solche intendiert als Korrektive der Mängel des Dublin-Systems.

Wie bereits dargelegt, instruiert das Solidaritätsprinzip alle Adressaten in der EU unter anderem dazu, sich an der Verfolgung der gemeinsamen Ziele zu beteiligen und diese keinesfalls zu unterminieren. Der konkrete Ausdruck der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten besteht in der Kooperation daher einerseits durch die korrekte Im-

<sup>47</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)*. COM(2016) 270 final, Brüssel 2016, S. 4.

<sup>48</sup> Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Migrationsagenda, aaO. (FN 3), S. 16.

<sup>49</sup> Diese beiden Prozesse liefen nahezu gleichzeitig Anfang des Jahres 2003 ab.

<sup>50</sup> In der Richtlinie zur Einrichtung des Fonds wird die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten achtmal explizit genannt. Vgl. *Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates*.

plementierung aller sekundärrechtlichen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten.<sup>51</sup> Im speziellen Bezug der Asylpolitik ferner in der Unterstützung aller Mitgliedstaaten untereinander, ihre Asylsysteme (und die des Grenzmanagements) so zu entwickeln, dass sie zum Vorteil der ganzen Union funktionieren.<sup>52</sup> Dabei spielt auch das gegenseitige Vertrauen eine wichtige Rolle: Die Mitgliedstaaten müssen untereinander die Gewissheit haben, dass jeder seinen Verpflichtungen nachkommt. Alle Teile der Union müssen darauf vertrauen, dass die gemeinsame Rechtsetzung eingehalten wird, die Aushebung des Sekundärrechts und damit die Untergrabung des Integrationserfolgs verhindert wird.<sup>53</sup>

Im Falle des Dublin-Systems ist dies nicht gewährleistet. So hat der EuGH beispielsweise im Jahr 2011 Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland verboten.<sup>54</sup> Konkret ging es dabei um den Fall, dass Belgien Asylsuchende gemäß der Dublin-II-Verordnung nach Griechenland überstellt hatte, obwohl dort grobe Mängel im Asylsystem vorherrschten. Den Betroffenen drohte dort unmenschliche Behandlung und ein unfaire Asylverfahren, was dem Mitgliedstaat Belgien hätte bewusst sein müssen, wie schon der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner richtungsweisenden Entscheidung feststellte.<sup>55</sup> So hatte Belgien gegen Artikel 4 der Grundrechtecharta der EU verstößen, gleichzeitig wurde aber auch ein Verstoß Griechenlands gegen die Asylverfahrens- und Aufnahmerichtlinie festgestellt.<sup>56</sup> Zudem gab der EuGH in dem Urteil zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten zwar darauf vertrauen dürfen, dass die Maßnahmen des Sekundärrechts und die Grundrechte von allen Mitgliedstaaten eingehalten werden, dafür aber keine Garantie bestehe. Insbesondere dann nicht, wenn in diesem Falle Griechenland, auf dem Mitgliedstaat eine unverhäl-

51 Vgl. Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen*. KOM(2011) 835 endg., Brüssel 2011, S. 2; Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind*. 7485/12, ASIM 20, Front 42, Brüssel 2012, Abs. 5; Europäisches Parlament, *Bericht über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. 2012/2032(INI)*, Brüssel 2012, S. 14; Yves Pascouau, *Schengen and Solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust*, Paris 2012, S. 7.

52 Vgl. Christina Boswell / Dirk Vanheule / Joanne van Selm, *Die Umsetzung von Artikel 80 AEUV. Zum Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht, im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung*, Brüssel, S. 100.

53 Vgl. Frank Meyer, »Der Grundsatz gegenseitigen Vertrauens – Konzeptualisierung und Zukunftsperspektiven eines neuen Verfassungsprinzips« in: *Europarecht* 52, Nr. 2 (2017), S. 163–185, S. 178.

54 Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, *Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10* (21.12.2011).

55 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Belgische Behörden hätten Asylbewerber nicht nach Griechenland abschieben dürfen*. Pressemitteilung 21.01.11.

56 Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, *Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10*, aaO. (FN 54), Rn. 94.

nismäßig große Last liege<sup>57</sup>, die dem Art. 80 AEUV widerspricht. Damit kam zum einen zum Ausdruck, dass der EuGH eine Pflicht der Mitgliedstaaten anmerkt, anderen Mitgliedstaaten, die unter besonderer Belastung stehen und deren Asylsysteme dadurch systemische Mängel aufweisen, zu unterstützen, indem sie dorthin keine weiteren Asylsuchenden zurückstellen. Zum anderen wird auf das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens Bezug genommen, das nur dann bestehen kann, wenn auch eine faire Verteilung der Lasten beziehungsweise Verantwortlichkeiten gegeben ist. Somit können weniger betroffene Mitgliedstaaten, wie in diesem Falle Belgien, nicht von unverhältnismäßig stark belasteten Mitgliedstaaten verlangen, dass diese in solchen Extremsituationen ihren Verpflichtungen ohne weiteres nachkommen. Es wird also mit diesem Urteil eine Unterstützungspflicht im Sinne des Solidaritätsprinzips vor dem Verursacherprinzip priorisiert, wonach einem Mitgliedstaat zugestanden werden kann, der Pflicht zur Verfahrensdurchführung in bestimmten Situationen nicht nachkommen zu müssen.

Man kann das Urteil durchaus dahingehend interpretieren, dass der EuGH damit die Unfähigkeit des Dublin-Systems festgestellt hat, dem Solidaritätsprinzip entsprechend eine faire Verteilung der Verantwortlichkeiten im GEAS herbeizuführen. Es zeigte sich zudem in aller Deutlichkeit, dass das Allokationssystem nach »Dublin« nicht nur an sich gegen das Solidaritätsprinzip verstößt, sondern auch sekundäre Rechtsbrüche herbeiführt. Das heißt, dass die Charakteristik des Dublin-Systems die Mitgliedstaaten dazu bringt, mit diesem System verbundene Rechtsverpflichtungen nicht einhalten zu können, und dies von der Jurisdiktion in bestimmten Situationen als legitim angesehen wird. Dies wiederum stellt einen kumulativen Bruch des Solidaritätsprinzips dar.

Bemerkenswert ist, dass dieses Urteil Fälle zum Gegenstand hatte, die vor der so genannten »Flüchtlingskrise« ab dem Sommer 2015 abliefen, ja sogar vor den Migrationsbewegungen während des Arabischen Frühlings im Jahr 2011. Eine unverhältnismäßig große Last auf das Asylsystem Griechenlands wurde also schon festgestellt, als in der EU nur ca. 260.000 Personen jährlich Asyl suchten (2009/2010).<sup>58</sup> In den Jahren 2015 und 2016 lag die Zahl der Asylsuchenden jeweils um ca. eine Millionen darüber.<sup>59</sup> Dies verdeutlicht, dass Krisen im GEAS nicht nur dann auftreten, wenn es plötzlich große Migrationsbewegungen in Richtung der Europäischen Union gibt, sondern dass es sich um eine dauerhafte Krise handelt, die von der Zahl der Asylsuchenden unabhängig ist.

Diese Einschätzung wird durch einen Blick zurück auf die Migrationsbewegungen aus den Ländern des Arabischen Frühlings nach Europa im Jahr 2011 zusätzlich bestärkt. Dort reichte die Ankunft von einigen Zehntausend Menschen, die in einem kurzen Zeitraum in Italien angekommen waren und nach Frankreich weiterreisen wollten,

57 Vgl. Ebd., Rn. 87.

58 Vgl. Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded)*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en), (Zugriff am 15.12.2017).

59 Vgl. Ebd.

aus, um eine handfeste politische Krise in der EU auszulösen.<sup>60</sup> Diese endete mit dem »Schengen Governance Package«, einer Erleichterung für die Schengenstaaten, schneller Kontrollen an den Binnengrenzen einführen zu können.<sup>61</sup> Dieses zeitlich und substantiell äußerst begrenzte Ereignis hatte derart politisch aufgeheizte Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten provoziert, dass sich die Kommission – entgegen ihres eigentlichen Interesses als »Hüterin der Verträge« – für eine Aufweichung des Schengensystems zugunsten von mehr Kontrollen und zulasten der Personenfreizügigkeit entschied. Hier war eine im Vergleich mit den Vorkommnissen in den Jahren 2015/2016 verschwindend geringe Inzidenz ausreichend, eine politische Krise auszulösen. Der Eindruck wird bestätigt, dass solche Ereignisse lediglich den Finger auf die offene Wunde des kontinuierlichen Bruches des Solidaritätsprinzips durch das Dublin-System legen. Die Krisenbildung ist offensichtlich von den schieren Zahlen unabhängig. Deswegen lässt sich feststellen, dass unerwartete Flüchtlingsaufkommen Merkmale einer kontinuierlich bestehenden europäischen Solidaritätskrise nur besonders offen sichtbar machen, und nicht etwa eine europäische »Flüchtlingskrise« verursachen.

Die Kommission selbst gibt zu, dass die Mängel im GEAS auf die Mängel von »Dublin« zurückzuführen sind und unabhängig von Krisen zutage treten, ohne jedoch vom Allokationssystem abrücken zu wollen.<sup>62</sup> Damit verkennt sie die Grundproblematik. Das Dublin-System hat sich seinen Zielen nach als vollkommen dysfunktional erwiesen.<sup>63</sup> Neben dem Beharren auf dem Verursacherprinzip liegt dies daran, dass ein solches Allokationssystem nur funktionieren kann, wenn in allen teilnehmenden Staaten die gleichen Voraussetzungen in den nationalen Asylsystemen herrschen, um die gemeinsamen Standards auch hinreichend erfüllen zu können. Dies war aber zu keinem Zeitpunkt der Fall und führt zu der so genannten »Asyllotterie«, die die Asylsuchenden dazu bringt, sich aus überlasteten Aufnahmestaaten auf den Weg der Sekundärmigration zu machen, um bessere Bedingungen in anderen Mitgliedstaaten aufzusuchen.<sup>64</sup> Eines der primären Interessen der Kommission und der Mitgliedstaaten, die nicht an den Außengrenzen der EU liegen, ist es wiederum, diese Sekundärmigration zu verhindern.<sup>65</sup> Allerdings veranlasst das Verursacherprinzip genau diese Mitgliedstaaten dazu, einigen Verpflichtungen, die ihnen das Dublin-System auferlegt, nicht

60 Vgl. Daniele Saracino, »Dimensionen europäischer Solidarität: Die Antwort der EU auf die Migrationsbewegungen über das Mittelmeer während des »Arabischen Frühlings« in: *Zeitschrift für Politik* 61, Nr. 1 (2014), S. 22–41.

61 Vgl. Ebd., S. 33ff.

62 Vgl. Europäische Kommission, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, aaO. (FN 3), S. 4.

63 Vgl. Daniel Fröhlich, »Zuständigkeitsallokation im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Telos, Krise und Reform des »Dublin-Systems« in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 31, Nr. 3 (2016), S. 215–236, S. 221ff.

64 Vgl. Vincent Chetail, »The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?« in: Vincent Chetail / Philippe de Bruycker / Francesco Maiani (Hg.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden/Boston 2016, S. 3–38, S. 7.

65 Vgl. Europäische Kommission, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, aaO. (FN 3), S. 7; Europäische Kommission,

nachkommen zu können oder zu wollen. Dadurch wird letztlich auch das gegenseitige Vertrauen untergraben, was die Erfüllung der gemeinsamen Pflichten angeht – insbesondere wenn, wie gezeigt wurde, selbst der EuGH diese Pflichten einschränkt.

### *3. Die Ratsbeschlüsse zur Verteilung von Asylsuchenden*

Wie bereits beschrieben, gab es schon in den Anfängen des Dublin-Systems Bestrebungen, das Verursacherprinzip durch ein faires Verteilungssystem von Asylsuchenden auf alle Mitgliedstaaten zu ersetzen. Die Implementierung eines solchen Systems wurde in der Vergangenheit immer wieder von verschiedenen Seiten durchzusetzen versucht, aber die Verhandlungen scheiterten regelmäßig.<sup>66</sup> Eine rechtliche Grundlage dafür stellt das Primärrecht in Artikel 78 AEUV durchaus bereit<sup>67</sup>, und ein solcher Lastenteilungsmechanismus wäre, bedenkt man das Scheitern des Dublin-Systems, ein Gebot politischer Notwendigkeit.

In Anbetracht der steigenden Asylzahlen durch die Migrationsbewegungen über die Balkanroute im Jahr 2015 und der damit zusammenhängenden ungerechten Verteilung der Lasten unter den Mitgliedstaaten wurde ein zeitlich befristeter Verteilungsmechanismus für Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, konkret ins Spiel gebracht.<sup>68</sup> Der Impetus begann mit einem Vorschlag der Kommission am 27. Mai, 40.000 Asylsuchende, die unzweifelhaft Anspruch auf internationalen Schutz haben sollten, aus Italien und Griechenland in einem Zeitraum von zwei Jahren in die anderen Mitgliedstaaten umzusiedeln<sup>69</sup>, der vom Europäischen Rat am 26. Juni gebilligt wurde<sup>70</sup>. Der Rat setzte dieses Vorhaben am 14. September um.<sup>71</sup> Kurz darauf beschloss dieser – wieder auf einem Vorschlag der Kommission beruhend – am 22. Sep-

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), aaO. (FN 47), S. 4.

- 66 Vgl. Sarah Progin-Theuerkauf, »Art. 80 AEUV« in: Hans von der Groeben / Jürgen Schwarze / Armin Hatje (Hg.), *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2015, Rn. 2.
- 67 Vgl. Daniel Thym, »Art. 78 AEUV« in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*. Loseblattausgabe, 60. Ergänzungslieferung, München 2016, Rn. 38.
- 68 Die geplante Verfestigung ließ sich allerdings nicht durchsetzen: Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Migrationsagenda, aaO. (FN 3), S. 5.
- 69 Vgl. Europäische Kommission, *Erste Vorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Migrationsagenda*. Pressemitteilung, Brüssel 27.5.2015.
- 70 Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates am 25. und 26. Juni 2015*. EUCO 22/15, Brüssel 2015.
- 71 Vgl. Rat der Europäischen Union, *Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland*, Brüssel 2015.

tember 2015 eine Erhöhung der umzusiedelnden Personen um 120.000.<sup>72</sup> Dabei stellte der Rat fest, dass »[a]ngesichts der anhaltenden Instabilität und Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft Italiens und Griechenlands [...] es sehr wahrscheinlich [ist], dass deren Migrations- und Asylsysteme auch künftig einem erheblichen, zunehmenden Druck ausgesetzt sein werden«, weswegen es »unerlässlich [ist], gegenüber Italien und Griechenland Solidarität zu bekunden und die bisher zu ihrer Unterstützung ergriffenen Maßnahmen durch vorläufige Maßnahmen im Bereich Asyl und Migration zu ergänzen.«<sup>73</sup> Dabei berief sich der Rat ausdrücklich auf Artikel 80 AEUV.<sup>74</sup> Bemerkenswert an dem Beschluss ist, dass er nicht einstimmig, sondern gegen die Stimmen der Tschechischen Republik, Ungarns, Rumäniens und der Slowakei getroffen wurde (Finnland enthielt sich der Stimme, Polen hatte unter der liberalen Vorgängerregierung noch zugestimmt). Als Reaktion reichten Ungarn und die Slowakei kurz danach, am 2. und 3. Dezember 2015, Klagen vor dem EuGH gegen den Beschluss vom 22. September 2015 ein, welche sich vor allem auf die Vorwürfe der mangelnden Rechtsbasis, von Verfahrensfehlern und der Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme stützten.<sup>75</sup>

Am 6. September 2017 wies der EuGH die Klage in allen Punkten ab.<sup>76</sup> Er stellte dabei fest, dass der Rat verpflichtet gewesen sei, bei dem Beschluss den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten nach Art. 80 AEUV anzuwenden, da dieser für alle Maßnahmen in der Asylpolitik gelte.<sup>77</sup> Ferner stellte der EuGH klar, dass, wenn sich Mitgliedstaaten in einer Notlage befänden, die von Art. 78 Abs. 3 AEUV abgedeckt wäre,

»die Belastungen, die mit den aufgrund dieser Vorschrift zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassenen vorläufigen Maßnahmen verbunden sind, grundsätzlich auf alle anderen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden [müssen], im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, der nach Art. 80 AEUV für die Politik der Union im Asylbereich gilt.«<sup>78</sup>

<sup>72</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, *Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland*, Brüssel 2015.

<sup>73</sup> Ebd., Erwägungsgrund 16.

<sup>74</sup> Vgl. Ebd., Erwägungsgrund 17, 30.

<sup>75</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, *Klage, eingereicht am 2. Dezember 2015 — Slowakische Republik/Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-643/15)*. C 038/55 2016; Amtsblatt der Europäischen Union, *Klage, eingereicht am 3. Dezember 2015 — Ungarn/Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-647/15)*. C 038/56 2016.

<sup>76</sup> Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, *Der Gerichtshof weist die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen die vorläufige obligatorische Regelung zur Umsiedlung von Asylbewerbern ab*. Pressemitteilung, Luxemburg 6.9.2017.

<sup>77</sup> Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, *Verbundene Rechtssachen C-643/15 und C-647/15* (6.9.2017), Rn. 252.

<sup>78</sup> Ebd., Rn. 291.

Die ungarische Regierung reagierte ungehalten auf das Urteil und kündigte an, auch weiterhin keine Flüchtlinge aufnehmen zu wollen<sup>79</sup>, während es die slowakische Regierung widerstrebend akzeptierte.<sup>80</sup> Grundsätzlich ist zum Fortschritt des Ratsbeschlusses festzuhalten, dass zum Zeitpunkt des EuGH-Urteils gerade einmal 27.700 von 160.000 Personen umgesiedelt worden waren, wenige Wochen bevor der anvisierte Zeitraum ablief. Ungarn und Polen<sup>81</sup> haben bisher keine einzige Person aufgenommen, nur drei teilnehmende Staaten haben ihre zugewiesenen Kontingente erfüllt.<sup>82</sup> Genau genommen befinden sich damit alle Mitgliedstaaten bis auf Malta und Lettland im offenen Rechtsbruch, wenngleich bei den meisten das grundsätzliche Bestreben zur Pflichterfüllung besteht. Die Fälle Ungarns und Polens sind besonders hervorstechend: Dort besteht nicht einmal die Bereitschaft, sich dem Ratsbeschluss zu beugen, was die Reaktionen auf das Urteil des EuGH noch einmal bekräftigt haben.

In dieser Situation lässt sich eine neue Dimension der Verletzung des Solidaritätsprinzips erkennen: Eine offene Ablehnung der Umsetzungspflicht eines gemeinsam implementierten Sekundärrechtsaktes. Nach den bisherigen Ausführungen überrascht es nicht, dass diese Eskalationsstufe ausgerechnet in der gemeinsamen Asylpolitik erreicht wurde. Mit dem Ratsbeschluss vom 22. September 2015 wurde der Versuch unternommen, Artikel 80 AEUV substantielle Geltung zu verschaffen und damit die Probleme des Dublin-Systems abzumildern. Dies ist vorerst gescheitert – schlimmer noch – es hat zu weiterem Rechtsbruch geführt und damit den Bruch des Solidaritätsprinzips kumuliert, und nicht etwa gestoppt. Die derzeitige Situation, in der geltendes Recht von einzelnen Mitgliedstaaten einfach nicht anerkannt wird, kann nicht als mangelnder Rechtsvollzug aus nachvollziehbaren zeitlichen oder Kapazitätsgründen abgetan, sondern muss eher als offene Revolte gegen die Asylpolitik der Union kategorisiert werden. Der Grund für dieses Verhalten liegt dabei weniger bei einer generellen europakritischen Haltung der Akteure. Es ist eher das Ergebnis, ein sichtbares Merkmal der kontinuierlichen Solidaritätskrise in der Asylpolitik der EU, die ausgelöst und perpetuiert wird durch den Defekt des Verursacherprinzips als Allokationssystem für Asylsuchende in der EU. Wie oben geschildert, wurde Artikel 80 AEUV vor allem auch zur Behebung dieses Defekts in den Lissabon-Vertrag eingebracht und diente als Stützpfeiler für den Ratsbeschluss. Nun hat dieser Ratsbeschluss die Lage aber nicht

<sup>79</sup> Vgl. Markus Becker, »Widerstand gegen EuGH-Urteil. Ungarn rüttelt an Europas Fundament« in: *Spiegel Online* (6.9.2017), <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ungarn-lehnt-eu-gh-urteil-ab-juristen-sehen-eu-recht-in-gefahr-a-1166403.html>, (Zugriff am 15.12.2017).

<sup>80</sup> Vgl. o.A., »Ungarn nennt Urteil »empörend und verantwortungslos« in: *Süddeutsche Zeitung* (6.9.2017), <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlings-ungarn-nennt-urteil-empoerend-und-verantwortungslos-1.3654808>, (Zugriff am 15.12.2017).

<sup>81</sup> Polen kündigte nach dem EuGH-Urteil, ebenso wie Ungarn, an, auch weiterhin keine Flüchtlinge aufzunehmen zu wollen: Vgl. o.A., »Polen und Ungarn kritisieren EuGH-Urteil« in: *ZEIT Online* (7.9.2017), <http://www.zeit.de/news/2017-09/07/migration-polen-und-ungarn-kritisieren-eugh-urteil-07115801>, (Zugriff am 15.12.2017).

<sup>82</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifteenth report on relocation and resettlement*. COM(2017) 465 final, Brüssel 2017, S. 4.

etwa verbessert, sondern noch verschlimmert, da einzelne Mitgliedstaaten offen gegen die Umsetzung von europäischem Recht revoltieren und damit das Solidaritätsprinzip – insbesondere das prozedurale – brechen.

#### 4. Fazit

Die Weigerung der Regierungen Polens und Ungarns, den Ratsbeschluss vom 22. September 2015 auch nach der gescheiterten Klage vor dem EuGH umzusetzen, ist der vorläufige Höhepunkt der europäischen Solidaritätskrise. Das Dublin-System, dass durch die Ausgestaltung der Zuständigkeitszuweisung zwischen den Mitgliedstaaten für Asylsuchende – dem Verursacherprinzip – gegen das Solidaritätsprinzip der Europäischen Union verstößt, ist gescheitert. Es verwirklicht die intendierten Ziele nicht und verursacht darüber hinaus weitere Rechtsbrüche im europäischen Asylsystem. Die *conditio sine qua non* des europäischen Integrationsprojekts wird damit nicht mehr eingehalten. Die Geschäftsgrundlage der Europäischen Union wird in Frage gestellt. Man darf in dieser Situation nicht vergessen, dass sich die entsprechend handelnden Mitgliedstaaten eben nicht nur einem Beschluss verweigern, sondern sich dadurch außerhalb des Funktionssystems der EU im Allgemeinen aufstellen.

Dies alles ist Ergebnis einer europäischen Solidaritätskrise, die gemeinhin und fälschlicherweise als »Flüchtlingskrise« bezeichnet wird. Die Migrationsbewegungen nach Europa ab Sommer 2015 legen den Blick frei auf die tieferliegenden Probleme in der europäischen Asylpolitik – insbesondere im Dublin-System – und werden nicht etwa von den Schutzsuchenden verursacht. Dabei spielt es generell keine signifikante Rolle, wie stark die Migrationsbewegungen ausfallen oder in welcher kurzer Zeit sie erfolgen. Um der Krise Herr zu werden, sind daher die bisherigen politischen Reaktionen nicht hinreichend. Gegenmaßnahmen wie das EU-Türkei-Abkommen, die Schließung der Balkan-Route oder die Einführung einer Obergrenze durch einzelne Mitgliedstaaten schieben die Verantwortung den Flüchtenden zu, verlagern die Herausforderungen nur vor die Grenzen der EU und schaffen so neue Probleme. Sie werfen beispielsweise Fragen nach der Menschenrechtsproblematik auf oder tragen zu einem xenophobischen Klima gegen Einwanderer bei, was wiederum zu großen Problemen bei der Integration der Migranten führt. Letzten Endes geraten so auch die rechtsstaatlichen Prinzipien, Werte und Ziele der EU unter erhöhten Druck.

Als Ergebnis bleibt zudem eindeutig stehen, dass das Verursacherprinzip ersetzt werden muss. Dies scheint aber politisch schlicht nicht möglich zu sein, was nicht nur die derzeitigen Reformanstrengungen bezüglich des GEAS zeigen, sondern sich bis zu den Anfängen von »Dublin« zurückverfolgen lässt. Die EU hat sich in eine Zwickmühle manövriert, in der es vor allem der Kommission nicht gelingt, ein faires Lastenteilungssystem zu implementieren. Der Versuch des Rates, durch einen Beschluss zur verpflichtenden Aufnahme von Asylsuchenden durch alle Mitgliedstaaten eine Solidarität ex-post zu erzwingen, ist ebenfalls kläglich gescheitert. Ein Ausweichen vor der Beseitigung der tiefer liegenden Problematik durch eine solch kontroverse Politikge-

staltung hat sich bisher als ebenso aussichtlos herausgestellt wie die adäquate Anpassung der weiteren flankierenden Solidaritätsmaßnahmen. Dabei stößt das Verhalten der Visegrad-Staaten, insbesondere Polens und Ungarns, zurecht auf allgemeines Unverständnis. Allerdings sollte man bei aller berechtigter Kritik auch bedenken, dass der Ratsbeschluss kein Paradebeispiel der politischen Kultur innerhalb der EU darstellt, wo sich auf solche gravierenden Entscheidungen tendenziell im Konsens geeinigt wird, wie sich beim Ringen um eine Dublin-Reform unter Beseitigung des Verursacherprinzips zeigt, die aufgrund des Widerstands weniger Mitgliedstaaten eben nicht gelingt. Die offene Revolte gegen den Ratsbeschluss vom 22. September 2015 war in Anbe tracht der Standpunkte und Entwicklungen der letzten Jahre erwartbar.

Diese Situation ist nur noch ein weiteres Indiz dafür, dass das System der Verantwortlichkeitsteilung von Grund auf anders organisiert werden muss – und zwar im Kompromiss zwischen allen Akteuren. Eine Reform des GEAS ohne die Ersetzung des Verursacherprinzips durch eine Zuständigkeitsallokation, die in Einklang steht mit dem Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, ist zum Scheitern verurteilt. Die Solidaritätskrise würde weiterbestehen. Die Gefahr einer weiteren Desintegration in der EU würde sich verstärken, und die Spirale der existenzbedrohenden Krisen würde sich beschleunigend weiterdrehen.

### Zusammenfassung

Mit den Migrationsbewegungen in die Europäische Union über die Balkanroute begann im Sommer 2015 das, was heute gemeinhin als »Flüchtlingskrise« bezeichnet wird. In dem vorliegenden Artikel wird argumentiert, dass es sich bei dem Begriff »Flüchtlingskrise« um eine semantische Fehlkonstruktion handelt, die eine eigentlich bestehende *Solidaritätskrise* in der Asylpolitik der Europäischen Union verdeckt. Der Beitrag erläutert, wie diese Solidaritätskrise durch das Dublin-System verursacht wird und daher kontinuierlich besteht: Fluchtbewegungen in die EU legen lediglich die Merkmale der Solidaritätskrise frei. Darüber hinaus wird aufgezeigt, wie die Weigerung einiger Mitgliedstaaten, auch nach einem Urteil des EuGH, den Ratsbeschluss zur Verteilung von 120.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland umzusetzen, eine neue Eskalationsstufe in der Solidaritätskrise darstellt, die die EU an den Rand ihrer Funktionsfähigkeit bringt.

### Summary

With the migratory movements into the European Union over the Balkan route during the summer of 2015 began what is commonly labelled as a »refugee crisis«. The article argues that the term »refugee crisis« is a semantic misconception which obscures an actually existing solidarity crisis in the asylum policy of the European Union. This contribution explains how this solidarity crisis is caused by the Dublin system and therefore exists continuously: Refugee movements into the EU merely expose the character-

istics of the continuous solidarity crisis. Furthermore, the author analyzes how the refusal of some Member States to implement the Council's decision to distribute 120.000 asylum seekers from Italy and Greece – even after the ruling of the ECJ – constitutes a new level of escalation in the solidarity crisis that drives the EU to the brink of its functionality.

*Daniele Saracino, Solidarity Violations in Europe's Asylum Policy. Why the »Refugee Crisis« is really a Solidarity Crisis*

# Zur Staatstheorie im Austromarxismus



## Marxismus als Sozialwissenschaft

Rechts- und Staatsverständnisse im Austromarxismus

Herausgegeben von Prof. Dr. Andreas Fisahn,  
ORR Thilo Scholle und Ridvan Ciftci  
2018, 250 S., brosch., 39,- €  
ISBN 978-3-8487-1237-3  
eISBN 978-3-8452-5352-7  
(*Staatsverständnisse, Bd. 115*)  
[nomos-shop.de/22487](http://nomos-shop.de/22487)

Mit ihrem Verständnis von Marxismus als kritischer Sozialwissenschaft und ihrem Blick auf Potentiale und Grenzen von Recht und Verfassung im Kapitalismus bieten die austromarxistischen Debatten aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts spannende Perspektiven auch für aktuelle inhaltliche Anschlüsse.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**