

# Reformoptionen und Zielkonflikte in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union

Stefanie Schmahl\*

*The migration movements in recent years have aggravated the continuing weaknesses of the Common European Asylum System. In particular, the member states located at the external borders of the European Union have largely been left alone with their responsibility for border control and the implementation of the asylum procedure. Therefore, there are currently seven legislative proposals from the European Commission aiming, on the one hand, at unifying the legal parameters to strengthen the Common European Asylum System. On the other hand, the proposals tend to overshadow humanitarian concerns. Their focus is rather on preventing illegal migration and coping with mass influx. The article chronicles the development of the European Union's asylum and refugee policy and gives a critical assessment on the current reform initiatives.*

Ziel dieses Beitrags ist, die rechtlichen Reformoptionen und Zielkonflikte in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union in der gebotenen Kürze auszuloten und kritisch zu beleuchten. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Aus rechtlicher Perspektive bestehen vergleichsweise geringe Reformnotwendigkeiten; insbesondere das Primärrecht der Europäischen Union enthält vor allem mit den in Art. 78 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Kompetenzen hinreichende rechtliche Grundlagen. Das einschlägige Unionssekundärrecht kann hingegen an einigen Stellen verbessert und an die aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Die Europäische Kommission hat bereits entsprechende Initiativen vorgelegt, die allerdings wohl nur zum Teil konsensfähig sind.<sup>1</sup>

Auf politischer Ebene bleibt im Bereich des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems freilich viel zu tun. Die seit geraumer Zeit deutlich zu Tage tretenden Zielkonflikte zwischen humanitärem Anspruch einerseits und der Wahrung der Rechtseinheit des Unionsrechts andererseits sind letztlich weniger durch die Unionsorgane, denn vielmehr durch die Mitgliedstaaten aufzulösen. Eine nicht zu unterschätzende Hürde besteht darin, die disparaten politischen Anschauungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies aber ist keine genuin rechtliche, sondern eine diplomatische Aufgabe, was mit einer knappen chronologischen Aufbereitung der Rechtsentwicklung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Union belegt werden soll.

---

\* Prof. Dr. Stefanie Schmahl, Universität Würzburg.

Der vorliegende Beitrag ist die schriftliche und geringfügig erweiterte Fassung des Kurzstatements, das die Verfasserin am 20. September 2018 im Rahmen der Jahrestagung des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik zu „Die Reform der Europäischen Union: Institutionen und Politiken auf dem Prüfstand“ in Berlin abgegeben hat.

1 Siehe dazu auch Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *integration* 2/2018, S. 141ff.

## Entwicklung der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik auf der Grundlage des Maastrichter und des Amsterdamer Vertrags

Im Maastrichter Vertrag (1993) war die Asyl- und Flüchtlingspolitik noch als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ in der sogenannten dritten Säule der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres verankert.<sup>2</sup> Sie hatte also eine rein intergouvernementale Ausrichtung und überließ es den Mitgliedstaaten, die maßgeblichen Weichen im Bereich des Asylrechts eigenverantwortlich zu stellen.

Erst mit dem Amsterdamer Vertrag (1999) wurde die Asyl- und Flüchtlingspolitik in die supranationale erste Säule des damaligen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft transferiert. Ziel war eine einheitliche europäische Asylpolitik, die den zu dieser Zeit vorhandenen Flüchtlingsströmen gerecht werden sollte.<sup>3</sup> Durch Opt-out-Regelungen wurde allerdings einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, die Änderungen nur teilweise oder überhaupt nicht umzusetzen.<sup>4</sup> Parallel dazu trat 1997 das Dubliner Übereinkommen in Kraft.<sup>5</sup> Es wies als völkerrechtlicher Vertrag dem Vertragsstaat, in den der Asylbewerber nachweislich zuerst eingereist ist, die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu.

Im Anschluss an die Jahrtausendwende wurde auf der Grundlage des Primärrechts in der Fassung des Vertrags von Amsterdam erstmals eine veritable vergemeinschaftete Asyl- und Flüchtlingspolitik geschaffen. Dazu zählten im Wesentlichen vier Rechtsinstrumente. Zu nennen ist zunächst die sogenannte Dublin-II-Verordnung,<sup>6</sup> die das Dubliner Übereinkommen ersetzte, aber ebenfalls – freilich nunmehr mit unmittelbarer Geltung in jedem Mitgliedstaat – darauf abstellte, dass ein Asylsuchender in dem Staat, den er zuerst betreten hat, seinen Asylantrag stellen musste. Die Dublin-II-Verordnung sollte sicherstellen, dass in der Europäischen Union keine konkurrierenden Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Als nachteilig erwies sich jedoch schnell, dass ein Abweichen von der Grundregel kaum möglich war. Das System war damit schon von Anfang an nicht leistungsfähig und ging zu Lasten der an den Außengrenzen der Union gelegenen Mitgliedstaaten.

Die wenige Tage zuvor erlassene Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG etablierte, zweitens, Mindeststandards für die Aufnahme und Versorgung von Asylbewerbern in den Mitglied-

2 Vgl. Art. K.1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. K.3 Vertrag über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Maastrichter Vertrages.

3 Vgl. Wolfgang Weiß, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV, Kommentar, 3. Auflage, München 2018, Art. 78 AEUV, Rn. 1.

4 Vgl. Stefanie Schmahl: Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1/2001, S. 3ff., hier S. 9.

5 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags vom 15.6.1990 (Dubliner Übereinkommen), in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 28 vom 6. Juli 1994, S. 792ff.; in Kraft seit dem 1.9.1997, vgl. Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 32 vom 1. August 1997, S. 1452.

6 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 50 vom 25. Februar 2003, S. 1ff.

staaten, indem sie etwa Bleiberechte von und Leistungen an Asylsuchende festlegte.<sup>7</sup> Ihr Nachteil bestand darin, dass sie den Mitgliedstaaten zu große Beurteilungs- und Ermessensspielräume überließ, insbesondere bei den Inhaftierungsregeln, die innerstaatlich nicht immer menschenrechtskonform ausgestaltet wurden.<sup>8</sup>

Als drittes Rechtsinstrument wurde die Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG erlassen,<sup>9</sup> die gemeinsame Standards zur Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>10</sup> setzte und darüber hinaus subsidiären Schutz für diejenigen Personen garantierte, die keine Konventionsflüchtlinge sind, aber auf der Basis der menschenrechtlichen Refoulement-Verbote (insbesondere Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention) dennoch nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden dürfen, wenn ihnen dort Gefahren für Leib und Leben drohen.<sup>11</sup>

Schließlich stellte die Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG elementare Verfahrensgarantien für Asylsuchende auf, die als Mindeststandards in allen mitgliedstaatlichen Asylverfahren anwendbar sein sollten.<sup>12</sup> Auch hier zeigte sich im Laufe der Zeit, dass die den Mitgliedstaaten überlassenen Umsetzungsspielräume zu einem divergierenden Verständnis in Bezug auf Gehalt und Umfang der zwingend zu garantierenden Verfahrensrechte führten.

### Fortentwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem im Anschluss an den Lissabonner Vertrag

Wegen der identifizierten Nachteile wurde das sekundärrechtliche Asylsystem ab 2011 auf der Grundlage des Primärrechts in der Fassung des Lissabonner Vertrags (2009) fortentwickelt. Dieses enthält, wie erwähnt, insbesondere mit Art. 78 AEUV und Art. 18 Grundrechtecharta valide Rechtsgrundlagen, die eine menschenrechtskonforme Intensivierung der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ermöglichen, ohne dabei ein subjektives Recht auf Asyl zu statuieren, das die Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit der Mitgliedstaaten sprengen würde.

Vor diesem Hintergrund wurde das bis dato geltende Sekundärrecht einer grundlegenden Revision unterworfen. So wurde die Dublin-II-Verordnung durch die sogenannte

7 Vgl. Art. 5ff. der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 31 vom 6. Februar 2003, S. 18ff., hier S. 20ff.

8 Dazu Weiß: Art. 78 AEUV, Rn. 44, 2018. Zur defizitären Grundrechtslage bei der Unterbringung von Asylbewerbern vgl. auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21.1.2011 (*M.S.S./Belgien und Griechenland*), Nr. 30969/09; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 4.11.2014 (*Tarakhel/Schweiz*), Nr. 29217/12, Rn. 87ff.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Entscheidung vom 13.1.2015 (*A.M.E./Niederlande*), Nr. 51428/10, Rn. 28ff.; vgl. auch Europäischer Gerichtshof, verb. Rs. C-411/10 u.a. (*N.S.*), ECLI:EU:C:2011:865, Rn. 82f.

9 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 304 vom 30. September 2004, S. 12ff.

10 Vgl. das Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 19 vom 24. November 1953, S. 559ff., hier S. 560; in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 46 vom 17. Juli 1969, S. 1293ff.

11 Vgl. Art. 15ff. der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG.

12 Vgl. Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 326 vom 13. Dezember 2005, S. 13ff.

Dublin-III-Verordnung ersetzt.<sup>13</sup> Als deren wichtigste Innovation gilt, dass nicht mehr allein der Ersteinreisestaat sowohl für das Verfahren als auch für die Aufnahme des Asylbewerbers zuständig ist. Stattdessen gibt es Kriterien zur unionsweiten Verteilung der Asylbewerber, die sich am Verursachungs- und Anknüpfungsprinzip, etwa bei bestehenden gültigen Aufenthaltstiteln oder Visa des Schutzsuchenden oder bei bereits bestehendem Aufenthalt von Familienangehörigen des Geflüchteten, orientieren.<sup>14</sup> Als Schwachstelle erweist sich jedoch erneut, dass die verfahrensrechtliche Zuständigkeit des Ersteinreisestaates aufrechterhalten bleibt. Dies belastet die an den Außengrenzen gelegenen Mitgliedstaaten bei überdurchschnittlichen Fluchtbewegungen stark, ohne dass nennenswerte rechtliche, ökonomische oder technische Hilfestellungen von Seiten der Union oder der übrigen Mitgliedstaaten in der Verordnung vorgesehen sind.

Auch die Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG hat in dieser Revisionsphase eine Neufassung erfahren. Die modifizierte Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU<sup>15</sup> etabliert unionsweit gleiche Voraussetzungen zur Gewährleistung von Asyl auf der Grundlage eines einheitlichen und modernen Flüchtlingsbegriffs, der sich von den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention partiell löst, indem er zum Beispiel ausdrücklich auch Schutz bei nicht-staatlicher Verfolgung gewährt und die anerkannten Verfolgungsgründe auf die Verfolgung wegen Geschlechts und sexueller Orientierung erweitert.<sup>16</sup> Wie bei der Vorgängerrichtlinie tritt ferner ein subsidiärer Schutzstatus neben das Asylrecht.<sup>17</sup> Dieser Schutzstatus hat dort Bedeutung, wo die Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention nicht greifen, die auf eine individuelle sowie diskriminierende politische Verfolgung abstellen.<sup>18</sup> Die Zuerkennung dieses subsidiären Schutzes wurde und wird in der Rechtspraxis zunehmend wichtiger, da die heutigen Konflikte und Verfolgungssituationen verstärkt massenhafte Fluchtbewegungen hervorrufen.<sup>19</sup> Die Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie bereitet jedoch Probleme, da Asyl- und Schutzanträge von Personen aus denselben Herkunftsländern gelegentlich unterschiedlich beschieden werden, was vornehmlich auf divergierende Rechtskulturen und unterschiedliche politische Anschauungen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.<sup>20</sup>

13 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31ff.

14 Vgl. ebenda, Art. 7ff.

15 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9ff.

16 Vgl. ebenda, Art. 6 Buchst. c und Art. 10 Buchst. d; ferner siehe Europäischer Gerichtshof, verb. Rs. C-199/12 bis C-201/12 (*Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y, Z*), ECLI:EU:C:2013:720, Rn. 45ff.

17 Vgl. Art. 15 der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU.

18 Dazu näher Stefanie Schmahl/Florian Jung: Die Genfer Flüchtlingskonvention. „Magna Charta“ des Flüchtlingsrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra 3/2018, S. 1ff., hier S. 2, 5.

19 So bereits Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Künftige Asylstrategie: Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM(2008) 360 endgültig, S. 3. Ähnlich auch Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, KOM(2009) 262 endgültig, S. 5.

20 So auch die Ansicht der Europäischen Kommission, vgl. Europäische Kommission: Künftige Asylstrategie, 2008, S. 3.

Schließlich sind die Asylverfahrensrichtlinie und die Aufnahme richtlinie auf der Grundlage des Art. 78 AEUV neu gefasst worden.<sup>21</sup> Zur Verbesserung der Kohärenz gelten nunmehr weitgehend angeglichenere Aufnahmebedingungen und -standards.<sup>22</sup> Die Anforderungen für die Entscheidungsfindung sind ebenfalls harmonisiert; insbesondere werden gemeinsame Konzepte wie sicherer Herkunfts- oder Drittstaat etabliert.<sup>23</sup>

## Veränderungen der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik infolge des Migrationsdrucks seit 2015

Der Migrationsdruck der vergangenen Jahre hat die fortwirkenden Schwächen der EU-Asylvorschriften noch einmal offenbart und verschärft. Dies zeigt sich vor allem an der übermäßigen Belastung der an den Außengrenzen der Union gelegenen Staaten, die mit ihrer Verantwortung für die Außengrenzkontrolle und die Durchführung des Asylverfahrens über längere Zeit weitgehend allein gelassen wurden.<sup>24</sup> Hinzu kommt, dass verschiedene Terrorattacken in Europa die Sorge mancher Bevölkerungsteile vor Migranten und Geflüchteten aus islamisch geprägten Staaten erhöht haben. Einige Mitgliedstaaten tragen den Kurs des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems daher nicht (mehr) mit und wenden sich – rechtsstaatlich bedenklich – von den vereinbarten Rechtsgrundlagen und Sekundärrechtsakten einseitig ab.

Deshalb gibt es gegenwärtig sieben Legislativvorschläge der Europäischen Kommission, die einerseits auf eine Rechtsvereinheitlichung – im Unterschied zur Rechtsangleichung durch Richtlinien – abzielen, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem aufrechtzuerhalten und zu stärken. Andererseits tritt bei den Vorschlägen das humanitäre, menschenrechtliche Anliegen eher in den Hintergrund. Im Fokus stehen vielmehr die Verhinderung von illegaler Migration und die Bewältigung des Massenzustroms. Fünf dieser Instrumente gelten mittlerweile als im Europäischen Rat konsentiert, sodass mit ihrer Verabschiedung durch Rat und Europäisches Parlament wohl gerechnet werden kann.

Neben der zu erwartenden Erneuerung der sogenannten Eurodac-Verordnung,<sup>25</sup> die unter anderem den Zugriff auf die Datenbank durch Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungs-

21 Vgl. Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrensrichtlinie), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 60ff.; Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 96ff.

22 Vgl. Art. 5ff. der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU.

23 Vgl. Art. 36ff. der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU.

24 Vgl. Weiß: Art. 78 AEUV, Rn. 9, 40, 2018.

25 „European Dactyloscopy“ (Eurodac) ist ein Fingerabdruck-Identifizierungssystem. Es wurde zunächst auf Basis der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 eingeführt und ist modifiziert worden durch die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 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 Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 1ff.

behörden zu erleichtern beabsichtigt,<sup>26</sup> sollen einige der bestehenden Richtlinien durch Verordnungen ersetzt werden. Dies gilt besonders für die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU, die durch eine Verordnung zu einem einheitlichen Verfahren zur Schutzgewährung substituiert werden soll,<sup>27</sup> und für die Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU, die durch eine Verordnung zur Asylanerkennung und Qualifikation abgelöst werden soll.<sup>28</sup> Diese beiden neuen Instrumente zielen auf eine Vereinheitlichung der Asylbedingungen, der Asylkriterien und des Asylverfahrens und lassen die bisherigen Umsetzungsspielräume der Mitgliedstaaten weitgehend entfallen. Sie sind allerdings insoweit restriktiver gefasst als ihre Vorgängerrichtlinien, als sie weiterreichende Pflichten für Asylbewerber vorsehen und Maßnahmen zur Statusüberprüfung sowie zur Abschreckung der Sekundärmigration enthalten.<sup>29</sup> Ferner soll eine Asylagentur geschaffen werden, die diejenigen Mitgliedstaaten in operativer und technischer Hinsicht unterstützen soll, die aufgrund ihrer geografischen Lage oder aus anderen Gründen einem besonderen Migrationsdruck ausgesetzt sind.<sup>30</sup> Schließlich soll eine Verordnung zu einem EU-Neuansiedlungsrahmen in Kraft treten, die Rahmenvorschriften zur strukturierten Neuansiedlung von anerkannten Flüchtlingen vorsieht, die sich außerhalb der Europäischen Union – beispielsweise in Flüchtlingslagern – befinden.<sup>31</sup> Auf diese Weise sollen sichere und legale Einreisen in die Union ermöglicht werden.

Der anvisierte EU-Neuansiedlungsrahmen basiert auf dem bereits durchgeführten Notfallmechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen im Falle eines „Massenzustroms“. Diesen Notfallmechanismus hatte der Rat im Jahr 2015 für 160.000 Personen aus Griechenland und Italien (unzweifelhaft schutzbedürftige Flüchtlinge) als vorläufige Maßnahme auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV beschlossen.<sup>32</sup> Gegen diesen Ratsbeschluss haben Un-

26 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 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 Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, COM(2016) 272 final.

27 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.

28 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final.

29 Zu den Reformvorschlägen näher Joachim Henkel: Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: Deutsches Verwaltungsblatt 5/2017, S. 269ff.

30 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010, COM(2016) 271 final.

31 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 468 final.

32 Vgl. 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 248 vom 24. September 2015, S. 80ff.



garn und die Slowakei zwar Nichtigkeitsklage erhoben; der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ist dem Vorbringen der beiden Mitgliedstaaten allerdings zu Recht nicht gefolgt.<sup>33</sup> Art. 78 Abs. 3 AEUV sieht gerade die Möglichkeit vor, vorübergehende Maßnahmen in Abweichung von der Dublin-III-Verordnung zu ergreifen, die notwendig sind, um wirksam und rasch auf eine durch den plötzlichen Zustrom von Vertriebenen geprägte Notlage zu reagieren. Während die Slowakei das Urteil des EuGH anerkennt, will Ungarn offenbar auch weiterhin keine Umverteilung von Asylbewerbern akzeptieren. Auch Polen hat sich dieser grundsätzlichen Widerstandshaltung angeschlossen.<sup>34</sup> Ein derartiger Widerstand gegen EuGH-Entscheidungen stellt freilich eine Gefahr für die Idee einer europäischen Rechtsgemeinschaft dar.<sup>35</sup>

Nicht konsentiert ist außerdem das Herzstück des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Weder die Reformierung der Dublin-III-Verordnung<sup>36</sup> noch die Erneuerung der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU<sup>37</sup> finden gegenwärtig die (nicht zwingend rechtlich, aber doch politisch erforderliche) einhellige Zustimmung im Europäischen Rat. Der Grund hierfür liegt darin, dass in dem geplanten neuen Dublin-System ein verbindlicher Verteilungsschlüssel, abhängig von der Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten, festgelegt werden soll, der insbesondere bei denjenigen Staaten, die keine Flüchtlinge aufnehmen wollen, auf Ablehnung stößt. Auch die Festlegung wirksamer Verfahrensgarantien für Asylsuchende, die nähere Ausgestaltung der Anforderungen an eine würdige Behandlung von Geflüchteten und vor allem die Gewährleistung von Zugangsrechten anerkannter Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt finden offensichtlich nicht in allen Mitgliedstaaten Unterstützung.

### Fortdauernde Notwendigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Insgesamt zeigt sich, dass der politische Handlungsbedarf groß ist, um zögernde oder ablehnende Mitgliedstaaten von der weiterhin fortbestehenden Notwendigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu überzeugen und auf die rechtsstaatliche Durchführung des geltenden Rechts zu drängen. Argumente hierfür liegen auf der Hand. Zum einen hat die irreguläre Migration in die Europäische Union in den vergangenen zwei Jahren deutlich abgenommen,<sup>38</sup> sodass von einem drohenden Zusammenbrechen der Aufnahmefähigkeit der Unionsstaaten keine Rede mehr sein kann. Der Rückgang der Migrations-

33 Vgl. Europäischer Gerichtshof, verb. Rs. C-643/15 und C-647/15 (*Slowakei und Ungarn/Rat*), ECLI:EU:C:2017:631, Rn. 77ff.; kritisch Jens Brauneck: Flüchtlingsstrom 2015: EU-Notfall-Umverteilungsmechanismus ohne wirksame Beteiligung von EU-Parlament und EU-Kommission?, in: *Europarecht* 1/2018, S. 62ff.

34 Vgl. Stefanie Schmahl: Rechtsstaatlichkeit, in: Reiner Schulze/Manfred Zuleeg/Stefan Kadelbach (Hrsg.): *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 4. Auflage, Baden-Baden 2019 (im Erscheinen), § 6, Rn. 29.

35 So auch Vassilios Skouris: *Demokratie und Rechtsstaat. Europäische Union in der Krise*, München 2018, S. 101, 104.

36 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, COM(2016) 270 final.

37 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, COM(2016) 465 final.

38 Vgl. dazu die statistischen Zahlen in: Europäische Kommission: *Eine umfassende Migrationssteuerung*. Vermerk der Kommission zur Tagung des Europäischen Rates im Juni 2018, Brüssel 2018, S. 3.

zahlen ist freilich – auch dies ist zu betonen – wesentlich auf die Absprache zwischen der Europäischen Union und der Türkei von 2016 zurückzuführen, die zum Ziel hat, das seit dem Massenzustrom partiell „zersprungene“ europäische Asylsystem durch externe, völkerrechtliche Maßnahmen zu stabilisieren.<sup>39</sup> Neue Rückkehrabkommen mit verschiedenen Herkunfts- und Transitländern sowie die geplante verstärkte Zusammenarbeit der Union mit Drittstaaten, etwa mit Ägypten, sollen wohl eine ähnliche Funktion ausüben.

Zum anderen müssen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Völkerrecht handeln, also insbesondere die Garantien der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention beachten. Dies haben der EuGH und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu Recht mehrfach unterstrichen.<sup>40</sup> Ausnahmslos alle Unionsstaaten sind auf diese beiden grundlegenden Menschenrechtsinstrumente völkerrechtlich verpflichtet, die vor allem mit dem Refoulement-Verbot eine humanitäre Mindestanforderung statuieren. Dieses Minimalprinzip der Mitmenschlichkeit ergibt sich im Übrigen nicht nur aus völkerrechtlichen Vereinbarungen, sondern letztlich auch aus einer moralisch-ethischen Verantwortung. Deshalb befremdet die konstante Weigerung einiger Mitgliedstaaten, überhaupt Flüchtlinge aufzunehmen, ebenso wie die von mancher Seite geäußerte Kritik an der Rettung von Menschenleben auf See, die unter anderem von den EU-Operationen „Sophia“, „Themis“ und „Poseidon“ durchgeführt wird.

Freilich bedeutet all dies nicht, dass die Außengrenzen der Europäischen Union nicht schützenswert wären. Im Gegenteil hängt die langfristige Tragfähigkeit des Schengen-Raums mit freiem Personenverkehr von einem wirksamen EU-Außengrenzen-Management ab. Dazu dient etwa die Grenzkontrollverordnung (EU) Nr. 2016/399, die einheitliche Standards für die Grenzkontrolle festlegt.<sup>41</sup> Auch die jüngst ins Leben gerufene Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache<sup>42</sup> sowie der anvisierte personelle und sachliche Ausbau der EU-Grenzschutzagentur<sup>43</sup> sind erforderlich, um den EU-Binnenraum vor einem „Zerbersten“ durch übermäßigen Druck von außen zu bewahren.

Wie so häufig zeigt sich auch in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, dass extreme Positionen niemals Königswege beschreiten. Erforderlich ist vielmehr ein schonender, verhältnismäßiger Ausgleich zwischen den beiden Zielkonflikten, in denen sich das Gemeinsame Europäische Asylsystem seit jeher bewegt: Schutz des EU-Binnenraums einerseits und Wahrung rechtsstaatlicher und humanitärer Werte andererseits.

39 Dazu näher Helmut Philipp Aust: Eine völkerrechtsfreundliche Union? Grund und Grenze der Öffnung des Europarechts zum Völkerrecht, in: *Europarecht* 1/2017, S. 106ff., hier S. 107f.

40 Zur Rechtsprechung des EuGH vgl. Schmahl/Jung: Die Genfer Flüchtlingskonvention, 2018, S. 8; zur Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vgl. Angelika Nußberger: Flüchtlingsschicksale zwischen Völkerrecht und Politik – Zur Rechtsprechung des EGMR zu Fragen der Staatenverantwortung in Migrationsfällen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 12/2016, S. 815ff.

41 Verordnung (EU) Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 77 vom 23. März 2016, S. 1ff.

42 Vgl. Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 251 vom 16. September 2016, S. 1ff.

43 Vgl. Europäische Kommission: Eine umfassende Migrationssteuerung, 2018, S. 2.