



Benjamin Eichel

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems:

Wie sind die Interessen der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich Aufnahme und Verteilung von Geflüchteten und des Grundsatzes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu bewerten und welche Rückschlüsse lassen sich daraus für die Erfolgsaussichten der Reform ziehen?



Benjamin Eichel

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Wie sind die Interessen der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich Aufnahme und Verteilung von Geflüchteten und des Grundsatzes der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu bewerten und welche Rückschlüsse lassen sich daraus für die Erfolgsaussichten der Reform ziehen?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2022
<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

MEGA-Schriftenreihe

Herausgegeben von Isabella Proeller, Silvia von Steinsdorff,
Karl-Peter Sommermann, David Capitant, Fabrice Larat

Satz: text plus form, Dresden
Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.
Umschlagbilder: Stefanie Herbst

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver
der Universität Potsdam
<https://doi.org/10.25932/publishup-55767>
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-557675>

Vorwort

Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben steht heute in fast allen Bereichen im europäischen oder internationalen Kontext. Erfolgreiche administrative Gestaltung erfordert in zunehmendem Maß grenzübergreifende, europäische Orientierung und profunde Kenntnisse des politischen, administrativen und rechtlichen Umfelds auch außerhalb des nationalen Rahmens.

In diesem Bewusstsein haben der deutsche Bundeskanzler und der Präsident der französischen Republik im Jahr 2003 anlässlich des 40. Jahrestags des Elysée-Vertrags ein gemeinsames deutsch-französisches Qualifizierungsprogramm initiiert, den „Master of European Governance and Administration“ (MEGA), der sich vor allem an Angehörige des höheren Dienstes beider Staaten wendet. Bisher haben über 160 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes beider Länder, aber auch Teilnehmende aus Verwaltungen anderer europäischer Staaten und der Privatwirtschaft das MEGA-Programm erfolgreich abgeschlossen.

Der postgraduale MEGA-Studiengang wird von einem deutsch-französischen Konsortium durchgeführt. Die federführenden Ministerien sind in Deutschland das Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) und in Frankreich das Ministerium für den öffentlichen Dienst. Die akademischen Partner sind in Deutschland die Universität Potsdam, die Humboldt-Universität zu Berlin und die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und in Frankreich die Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und das Institut national du service public (INSP). Die beteiligten Universitäten verleihen einen international anerkannten Joint Degree.

Im Sinne eines wissenschaftsbasierten, aber praxisorientierten Executive Programms erarbeiten die MEGA-Studierenden in ihrer abschließenden Master-Arbeit eine selbstgewählte Fragestellung anhand der im Studium vermittelten

Erklärungsansätzen. In vielen Fällen beziehen sich die Master-Arbeiten auf Beratungsbedarf der entsendenden Dienststelle oder auf ein konkretes Projekt aus dem im Studiengang absolvierten Praxismodul.

Seit dem Jahr 2019 werden die besten Master-Arbeiten durch die Universität Potsdam veröffentlicht. Damit wollen wir einer interessierten Öffentlichkeit die von den Studierenden geleisteten Beiträge zu einer besseren deutsch-französischen Verwaltungszusammenarbeit zugänglich machen und die Praxisrelevanz des MEGA-Programms stärken.

Das MEGA-Konsortium

www.mega-master.eu



Préface

De nos jours, l'action publique est impactée dans presque tous les domaines par le contexte européen ou international. Pour pouvoir être efficace, le travail des administrations doit de plus en plus tenir compte de ce qui se passe hors des frontières nationales et nécessite, de la part des agents publics, des connaissances approfondies de l'environnement politique, administratif et juridique de nos principaux voisins.

Dans cette optique, lors du 40ème anniversaire du Traité de l'Élysée le 22 janvier 2003, le président de la République française et le Chancelier fédéral allemand ont initié un programme conjoint de formation en administration publique s'adressant principalement aux cadres de la fonction publique des deux pays. A ce jour, plus de 160 fonctionnaires français et allemands, ainsi que des participants des administrations d'autres pays européens et du secteur privé, ont suivi avec succès le programme MEGA.

Ce programme de formation continue est géré par un consortium franco-allemand. Les ministères responsables sont le ministère fédéral allemand de l'Intérieur et du Territoire/l'Académie fédérale d'administration publique (BAkōV) et le ministère français de la Fonction publique. Les partenaires académiques sont l'Institut national du service public (INSP), l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, l'Université de Potsdam, l'Université Humboldt de Berlin et l'Université Allemande des Sciences Administratives Speyer. Les universités participantes décernent un *Joint Degree* reconnu au niveau international.

Les étudiants du MEGA développent dans leur mémoire de master une question de leur choix, en s'appuyant sur les théories enseignées dans le cadre du programme. Celui-ci étant résolument orienté vers la pratique, il est courant que les sujets des mémoires répondent à un besoin d'expertise spécifique de l'ins-

titution d'envoi ou qu'ils portent sur un projet réalisé dans le cadre du stage obligatoire.

Depuis 2019, l'Université de Potsdam publie meilleurs mémoires de master. Nous poursuivons ainsi un double objectif : rendre accessibles à un public intéressé les contributions des étudiants à une meilleure coopération administrative franco-allemande et renforcer la pertinence du programme MEGA pour la pratique.

Le consortium du MEGA

www.mega-master.eu



Inhalt

Vorwort	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
1.1 Problemaufriss	1
1.2 Ziel und Gang der Untersuchung sowie Methodik	3
2 Grundlagen des europäischen Asylrechts	5
2.1 Völker- und unionsrechtliche Grundlagen	5
2.2 Entwicklung des GEAS	7
2.2.1 Die internationalen Übereinkommen von Schengen und Dublin	7
2.2.2 Überführung ins Primärrecht und Vergemeinschaftung ...	8
2.2.3 Schaffung und Grundzüge des GEAS	8
2.3 Funktionsweise des Dublin-Systems	9
2.3.1 Das Verursacherprinzip und die Ziele des Dublin-Systems	9
2.3.2 Zuständigkeitsbestimmung und Überstellungen	10
2.3.3 Solidaritätsvorgaben im GEAS	11
3 Dysfunktionalität des GEAS	13
3.1 Historische Entwicklung des Verursacherprinzips	13
3.2 Gründe für die Dysfunktionalität des GEAS	15
3.2.1 Unzureichende Berücksichtigung der Motive für Wahl des Ziellandes	15
	IX

3.2.2	Unzureichende Harmonisierung bei Um- und Durchsetzung	16
3.2.3	Unzureichende Berücksichtigung der Interessen der Südstaaten	17
3.2.4	Unzureichende Solidarität bei Verteilung von Geflüchteten	18
3.3	Zusammenfassung	19
4	Die Grundsätze der Solidarität und Verantwortlichkeit	21
4.1	Das Solidaritätsprinzip der Europäischen Union	22
4.2	Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Solidarität in Art. 80 AEUV	23
4.3	Maßnahmen der Solidarität innerhalb des GEAS	25
5	Interessen der Mitgliedstaaten	27
5.1	Deutschland	27
5.1.1	Asylanträge 2013 bis 2019	27
5.1.2	Belastung durch Sekundärmigration	28
5.1.3	Interesse an Erhalt von Schengen	28
5.1.4	Innen- und migrationspolitischer Diskurs	29
5.1.5	Position der Bundesregierung für GEAS-Reform	30
5.2	Frankreich	31
5.2.1	Asylanträge 2013 bis 2019	31
5.2.2	Hohe Belastung durch Sekundärmigration	32
5.2.3	Innen- und migrationspolitischer Diskurs	32
5.2.4	Interesse an Erhalt von Schengen	34
5.3	Mittelmeeranrainer am Beispiel Italien	35
5.3.1	Asylanträge 2013 bis 2019 und Ankunftszahlen	35
5.3.2	Ausgangspunkt von Sekundärmigration	36
5.3.3	Druck aus EU und geschlossene Grenzen	36
5.3.4	Innen- und migrationspolitischer Diskurs in Italien	38
5.4	Visegrád-Staaten am Beispiel Polen	38
5.4.1	Asylanträge 2013 bis 2019	38
5.4.2	Belastung durch Sekundärmigration	39

5.4.3	Innen- und migrationspolitischer Diskurs	39
5.4.4	Haltung zu Schengen	40
5.5	Nord-Europa am Beispiel Schweden	41
5.5.1	Asylanträge 2013 bis 2019	41
5.5.2	Belastung durch Sekundärmigration	42
5.5.3	Innen- und migrationspolitischer Diskurs	42
5.5.4	Interesse an Erhalt von Schengen	42
6	Kommissionsvorschläge zum Migrationspakt	45
6.1	Asyl- und Rückführungsverfahren an den EU-Außengrenzen	46
6.1.1	Anwendung des Asylgrenzverfahrens	46
6.1.2	Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsprüfung	46
6.1.3	Dauer und Folgen des Grenzverfahrens	47
6.1.4	Bewertung anhand der Interessen der Mitgliedstaaten	47
6.2	Zuständigkeitsregime und Solidaritätsmechanismus	48
6.2.1	Festhalten am Dublin-System mit Änderungen bei Zuständigkeitsbestimmung und -übergang	48
6.2.2	Solidaritäts- und Krisenmechanismus	49
6.2.3	Bewertung anhand der Interessen der Mitgliedstaaten	50
6.3	„Verrechtlichung“ der Seenotrettung	51
6.3.1	Verteilung über Solidaritätsmechanismus	51
6.3.2	Bewertung anhand der Interessen der Mitgliedstaaten	52
7	Ausblick für die GEAS-Reform	53
7.1	Skepsis hinsichtlich Einigung der Mitgliedstaaten	53
7.2	Mitgliedstaaten haben sich in Dysfunktionalität eingerichtet	54
7.3	Skepsis hinsichtlich Lösung in Form der differenzierten Integration	55
7.4	Sollte Solidaritätsvorgabe differenzierte Integration ausschließen?	57
Literaturverzeichnis		59
Rechtsakte der Europäischen Union		63

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Februar 2021 als Masterarbeit im Rahmen des Studiengangs „Master Européen de Governance et d’Administration“ angenommen und am 16. März 2021 verteidigt.

Mein besonderer Dank gilt Dr. Martin Nagelschmidt von der Humboldt-Universität zu Berlin, der mich durch kritisches Hinterfragen der ersten Entwürfe bei der Konzepterstellung unterstützt hat und mir mit wertvollen Anregungen während der Bearbeitung zur Seite stand.

Zweitgutachterin war Prof. Dr. Sabine Kuhlmann von der Universität Potsdam. Beiden danke ich für die schnelle Anfertigung der Gutachten.

Zwischen der Einreichung der Masterarbeit und ihrer Veröffentlichung wurden die Verhandlungen über die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) unter portugiesischer und slowenischer EU Ratspräsidentschaft weitergeführt, ohne dass die schwierige Frage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten wesentlich vorangebracht werden konnte. Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron machte die GEAS-Reform zusammen mit der Schengen-Reform zu einer Priorität der am 1. Januar 2022 begonnenen französischen EU-Ratspräsidentschaft, um die Blockade bei den Verhandlungen aufzulösen. Inwieweit der Ansatz der französischen Regierung, die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten bzgl. der Grundsätze der Verantwortlichkeit und Solidarität in der europäischen Asylpolitik mit Hilfe eines schrittweisen Vorgehens auszutarieren, erfolgreich sein wird, ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Skripts der Veröffentlichung dieser Arbeit noch nicht absehbar. Die Veröffentlichung ist auf Stand Januar 2022.

Vorwort

In der Arbeit wird ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wiedergegeben.

Paris, Januar 2022

Dr. Benjamin Eichel

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AMM-VO	Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
Bzgl.	Bezüglich
EASO	Europäische Unterstützungsbüros für Asylfragen
Ebd.	Ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Fn.	Fußnote
FRONTEX	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GR-C	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grds.	grundsätzlich
ISF	Fonds für innere Sicherheit
KOM	Europäische Kommission
Rn.	Randnummer

Abkürzungsverzeichnis

SDÜ	Schengener Durchführungsabkommen
SGK	Schengener Grenzkodex
SÜ	Schengener Übereinkommen

1 Einleitung

1.1 Problemaufriss

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist eine der größten Herausforderungen und eine der drängendsten Aufgaben der EU. Die seit Beginn des sog. Arabischen Frühlings Ende 2010 mit Aufständen und Revolution in zahlreichen nordafrikanischen und arabischen Staaten stark angestiegenen Ankünfte von Geflüchteten in Italien wirken rückblickend wie ein Menetekel, das mit der sog. Migrationskrise 2015/2016 Realität wurde. Der Brand in dem überfüllten Flüchtlingscamp in Moria am 8.9.2020 zeigte nach den Worten von Bundeskanzlerin Merkel „wie in einem Brennglas, die ganze Problematik der Migration, mit der wir uns seit 2015 beschäftigen“.¹

Die Asylpolitik und die Frage der „gerechten Lastenteilung“ bedeuten eine Zerreißprobe für den Zusammenhalt der EU. Seit Jahren versuchen die Mitgliedstaaten, die europäische Asylpolitik so weiterzuentwickeln, dass sie den Anforderungen an einen humanitären Flüchtlingsschutz, den übergeordneten rechtlichen Vorgaben und den Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten gerecht wird. Nachdem die Verhandlungen über die Vorschläge der Europäischen Kommission von 2016 u. a. daran gescheitert waren, dass es nicht gelang, die Grundsätze der Solidarität und Verantwortlichkeit in einen Ausgleich zu bringen, versuchten die Mitgliedstaaten weiter, hierzu tragfähige Kompromisse zu finden. Ein Beispiel dafür sind die Versuche des BMI und des französischen Innenministeriums, „gemeinsam ein effizientes und krisenfestes GEAS zu för-

¹ Siehe zu den Äußerungen der Bundeskanzlerin bei einer Diskussion in der Konrad-Adenauer-Stiftung am 10.09.2020 <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/kanzlerin-moria-1785980> (Abruf: 02.01.2022).

dern, das echte Solidarität und gerechte Verantwortung zwischen den Staaten schafft“.²

Wie es um die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bestellt ist, wenn es um die Aufnahme von Schutzsuchenden geht, zeigte allerdings schon der erfolglose Versuch Italiens im Frühjahr 2011, die sog. Massenzustroms-Richtlinie zu aktivieren, als 25 000 Tunesier in Lampedusa landeten.³ Untermauert wird dieser Befund durch die bis heute nicht abgeschlossene Umverteilung von 160 000 Schutzsuchenden aus Griechenland und Italien basierend auf Beschlüssen des EU-Innenrates aus September 2015.⁴ Hinzu kommt die unzureichende Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Aufnahme von im Mittelmeer aus Seenot Geretteten, zu der sich im September 2019 neben den unmittelbar betroffenen Italien und Malta lediglich Deutschland und Frankreich wenigstens im Rahmen eines nicht-bindenden, temporären Verteilungsmechanismus verpflichteten.⁵

Nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2020, bei der die GEAS-Reform entscheidend vorangebracht werden sollte,⁶ muss konstatiert werden, dass die vom BMI avisierte „politische Einigung“ über Schlüsselfragen wie Solidarität und Verantwortlichkeit nicht erreicht wurde.⁷ Zwar wurde der Prozess auf Basis der neuen Kommissionsvorschläge für einen Migrationspakt wiederbelebt. Der erhoffte „fresh start“⁸ vermochte aber nicht über die unverändert sehr unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten und das in den vergangenen Jahren gestiegene Misstrauen hinwegzuhelfen. Vielmehr wurden

² Vgl. Gemeinsame Erklärung im Bereich der Innenpolitik beim Deutsch-Französischen Ministerrat am 16.10.2019 in Toulouse. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/Roadmap-DEU-BMI-D-F-Ministerrat.html> (Abruf: 02.01.2022).

³ D. Saracino, Dimensionen europäischer Solidarität; Die Antwort der EU auf die Migrationsbewegungen über das Mittelmeer während des „Arabischen Frühlings“, ZfP 2014, S. 22ff. (S. 30f.).

⁴ Beschluss (EU) 2015/1523 d. Rates v. 14.9.2015, ABl. EU Nr. L 239, S. 146ff. und Beschluss (EU) 2015/1601 d. Rates v. 22.9.2015, ABl. EU Nr. L 248, S. 80ff.

⁵ Siehe zur Vereinbarung von Malta <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-staaten-einigen-sich-auf-notfallsystem-fuer-seenotrettung-1.4613250> (Abruf: 02.01.2022).

⁶ Vgl. Programm des BMI für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: https://www.bmi.bund.de/DE/eu-ratspraesidentschaft/programme/programme_node.html (Abruf: 02.01.2022).

⁷ Vgl. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-09/horst-seehofer-migrationspakt-asylreform-eu-kommission> (Abruf: 02.01.2022).

⁸ Vgl. press statement by President von der Leyen https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement_20_1727 (Abruf: 02.01.2022).

die Zweifel an deren Willen und Fähigkeit gemehrt, die propagierte europäische Lösung zu erarbeiten.⁹

1.2 Ziel und Gang der Untersuchung sowie Methodik

Die vorliegende Arbeit untersucht die Reformbemühungen beim GEAS und beleuchtet dabei die divergierenden Interessenlagen der Mitgliedstaaten hinsichtlich Aufnahme und Verteilung von Geflüchteten. Ziel der Arbeit ist, eine Aussage über die Erfolgsaussichten einer Einigung über Fragen der Solidarität und Verantwortung zu treffen.

Dabei werden als Ausgangspunkt die Grundlagen des europäischen Asylrechts beschrieben, wobei der Schwerpunkt auf dem GEAS und der Funktionsweise des mit dem Dublin-System festgelegten Zuständigkeitsregimes liegt (2.). Anschließend werden die Gründe für das Scheitern des GEAS und vor allem des Dublin-Systems herausgearbeitet (3.). Die Bearbeitung erfolgt in einem analytisch-deskriptiven Vorgehen, bei dem im Wesentlichen auf Literatur und verschiedene EU-Dokumente sowie Praxiserfahrungen zurückgegriffen und der Aspekt der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten jeweils mitberücksichtigt wird.

Unter 4. wird der Bedeutungsgehalt des Solidaritätsprinzips und seiner spezifischen Ausprägung im Bereich Migration und Asyl analysiert, wobei die normative und die deskriptive Dimension berücksichtigt werden. Sodann erfolgt eine Analyse der Interessen der Mitgliedstaaten (5.), wobei eine Auswahl getroffen wird, mit der die verschiedenen Perspektiven auf das GEAS und die Solidaritätsfragen verdeutlicht werden. Mit Hilfe von empirischen Daten aus Asylstatistiken und Umfrageergebnissen sowie der Auswertung von Internetquellen erfolgt eine deskriptiv-analytische Darstellung.

⁹ Siehe zum Verhandlungsergebnis der deutschen Ratspräsidentschaft „Fortschrittsbericht der Präsidentschaft zu Kernelementen einer europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen“, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/12/eu-2020-abschluss.html> (Abruf: 02.01.2022).

Einleitung

Anschließend werden die Kommissionsvorschläge vom 23.9.2020 dargestellt und vor dem Hintergrund der Interessen der Mitgliedstaaten analysiert, wobei der Fokus auf den für die Solidaritätsfragen maßgeblichen Aspekten liegt (6.). Abschließend werden die herausgearbeiteten Ergebnisse gewürdigt und ein Ausblick auf den Fortgang der Verhandlungen über das GEAS gegeben (7.).

2 Grundlagen des europäischen Asylrechts

2.1 Völker- und unionsrechtliche Grundlagen

Ursprung und Basis des internationalen Flüchtlingsrechts bilden die nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedeten internationalen Übereinkommen.¹⁰ Ausdrücklich legt die 1948 von den Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte das Recht auf Asyl fest.¹¹ 1950 wurde der Hohe Flüchtlingskommissar eingesetzt.¹²

Das heute noch wichtigste Dokument des internationalen Flüchtlingsrechts ist die sog. Genfer Flüchtlingskonvention¹³ (GFK) und das zugehörige Protokoll von 1967, mit dem der Wirkungsbereich der Konvention zeitlich und geographisch erweitert wurde. Die Konvention definiert den Flüchtlingsstatus und legt fest, welchen rechtlichen Schutz, soziale Hilfe etc. die Unterzeichnerstaaten zu gewähren verpflichtet sind. Zentrale Bedeutung hat das in Art. 33 GFK festgeschriebene Gebot der Nicht-Zurückweisung (*non-refoulement*), das den Signatarstaaten untersagt, Schutzsuchende an ihren Grenzen abzuweisen, sofern diesen

¹⁰ Siehe zu den Grundlagen des internationalen Asylrechts *H. Cremer, Menschenrecht Asyl*, APuZ 10-11/2016, S. 40 ff.

¹¹ Art. 14: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“

¹² Siehe zur Geschichte des UNHCR <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (Abruf: 02.01.2022).

¹³ Der eigentliche Titel lautet „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“. Es wurde am 28.7.1951 verabschiedet und zählt heute 149 Signatarstaaten. Vgl. <https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention> (Abruf: 02.01.2022).

eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht.¹⁴ Parallel finden sich in den Verfassungen der Mitgliedstaaten entsprechende Grundrechte.¹⁵

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält zwar kein spezifisches Recht auf Asyl. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelte aber aus dem Verbot der Folter in Art. 3 EMRK ein menschenrechtliches Refoulement-Verbot.¹⁶ Die EU hat 2000 das Recht auf Asyl in Art. 18 der Europäischen Grundrechte-Charta (GR-C) mit einem ausdrücklichen Verweis auf die GFK und das Protokoll von 1967 aufgenommen.¹⁷ Seit in Kraft treten des Lissabon-Vertrags 2009 gehört sie zum verbindlichen EU-Primärrecht. Zudem verpflichtet Art. 78 Abs. 1 AEUV die Union, dass ihre Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz mit der GFK und dem Protokoll von 1967 in Einklang steht. Die EU-Mitgliedstaaten sind daher auch nach dem Unionsrecht verpflichtet, Schutzsuchenden Asyl nach Maßgabe der GFK zu gewähren.¹⁸ Hinzu kommen die Werte wie Menschenwürde, Solidarität und Humanität, denen sich die Union verpflichtet hat.

Die Mitgliedstaaten sind also durch internationales und EU-Recht verpflichtet, Schutzsuchenden Asyl und menschenwürdige Lebensverhältnisse zu gewähren sowie ein rechtstaatliches Verfahren zu gewährleisten.

¹⁴ Siehe zur Bedeutung *H. Cremer*, (Fn. 10), S. 42.

¹⁵ Siehe exemplarisch Art. 16a GG.

¹⁶ Vgl. die Rspr. des EGMR v. 15. 11. 1996 22414/93 – Chahal/UK sowie v. 28. 2. 2008 37201/06 – Saadi/Italien. Zur Flankierung durch das Recht auf ein *fair*es Verfahren aus Art. 6 EMRK *H. Cremer*, (Fn. 10), S. 43.

¹⁷ „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet.“ Siehe dazu *M. Graßhof* in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 18 GR-C, Rn. 1 ff.

¹⁸ Siehe zum Verhältnis von Völker- und Unionsrecht im Bereich Asyl *D. Thym*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 78 AEUV, Rn. 6 ff.

2.2 Entwicklung des GEAS

2.2.1 Die internationalen Übereinkommen von Schengen und Dublin

1984 wurde mit dem Saarbrücker Vertrag zwischen Deutschland und Frankreich der Grundstein für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen gelegt. Mit dem Schengener Übereinkommen (SÜ) von 1985, dem sich zudem die Benelux-Staaten anschlossen, wurde der schrittweise Abbau der Grenzkontrollen und gleichzeitig Maßnahmen zur Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen beschlossen.¹⁹ Dies entsprach den Zielen der EU Kommission, die in den Grenzkontrollen „den sichtbaren Beweis für die Zersplitterung der Gemeinschaft“ sah und sich deshalb aus wirtschaftlichen und politischen Gründen für die Beseitigung aussprach.²⁰ In dem Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) beschlossen die Mitgliedstaaten 1990 Einzelheiten für gemeinsame Kontrollen an den Außengrenzen, gemeinsame Visavergabe, Verantwortlichkeiten für Asylverfahren und Informationsaustausch.²¹ Diese gemeinsamen Regelungen und Maßnahmen dienten zur Kompensation des Verlusts der staatlichen Kontrollmöglichkeit an den Binnengrenzen und wurden auch vom EuGH als Voraussetzung für den Abbau der Grenzkontrollen anerkannt.²²

Ebenfalls 1990 wurde das Dubliner Übereinkommen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dublin I) geschlossen.²³ Dieses übernahm im Wesentlichen die schon im SÜ festgelegten Zuständigkeitsregeln, womit einer unkontrollierten Binnenwanderung von Asylsuchenden im Schengen-Raum vorgebeugt werden sollte.²⁴ Sowohl SDÜ als auch Dublin I wurden

¹⁹ Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik, GMBI. 1986, S. 79 ff.

²⁰ Weißbuch der Kommission v. 14. 6. 1985: Vollendung des Binnenmarkts, KOM(85) 310 endg., Rn. 24 f.

²¹ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. 6. 1985, BGBl. II 1993, S. 1013 ff.

²² EuGH Urt. v. 21. 9. 1999, Rs. C-278/97, Rn. 40; *D. Thym*, (Fn. 18), Art. 77 AEUV, Rn. 4; *J. Monar* Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: v. Bogandy/J. Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 749 ff. (S. 754).

²³ Dubliner Übereinkommen v. 15. 6. 1990, BGBl. 1994 II S. 792.

²⁴ Vgl. *D. Thym*, (Fn. 18), Art. 78 AEUV, Rn. 1.

außerhalb des Gemeinschaftsrechts als intergouvernementale Abkommen geschlossen²⁵ und traten nach schleppenden Ratifikationsprozessen erst 1995 bzw. 1997 in Kraft.

2.2.2 Überführung ins Primärrecht und Vergemeinschaftung

Nach der Überführung ins Primärrecht durch den Vertrag von Maastricht 1992 waren die Themen Asyl und Einwanderung noch in der dritten, intergouvernementalen Säule verankert.²⁶ Mit der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Rahmen für die Zusammenarbeit in Justiz- und Innenpolitik durch den Vertrag von Amsterdam 1997 wurden die Bereiche Einwanderung, Asyl und Grenzkontrollen in die supranationale erste Säule verschoben.²⁷ Beim Europäischen Rat von Tampere 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs schließlich, „auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken“, wobei neben einer klaren Zuständigkeitsallokation weitere der späteren Elemente wie gemeinsame Standards für das Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingen und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft gefordert wurden.²⁸

2.2.3 Schaffung und Grundzüge des GEAS

In den folgenden Jahren wurden die entsprechenden Rechtsakte zur Ausgestaltung des GEAS verabschiedet. Zunächst wurde 2000 der Europäische Flüchtlingsfonds gegründet und die Eurodac-Verordnung zur effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens verabschiedet.²⁹ 2003 wurde das reformierte Dublin Übereinkommen in EU-Recht überführt (Dublin II)³⁰ und die Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerber³¹ verabschiedet.

²⁵ Das Gemeinschaftsrecht enthielt keine ausreichende Kompetenzgrundlage. Zudem wollten am SÜ nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen.

²⁶ Vertrag von Maastricht, Art. K.3.

²⁷ Vertrag von Amsterdam, Art. K.1 – K.3.

²⁸ Tampere Programm 1999, Art. 13 ff. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (Abruf: 02.01.2022).

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000, ABl. Nr. L 316, 15.12.2000, S. 1 ff.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.2.2003, ABl. Nr. L 50, 25.2.2003, S. 1 ff.

³¹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates v. 27.1.2003, ABl. 2003 Nr. L 31, 6.2.2003, S. 18 ff.

Zur Vervollständigung des GEAS folgten 2004 die Anerkennungs-Richtlinie³² und 2005 die Asylverfahrens-Richtlinie³³. Damit war die erste Phase des GEAS abgeschlossen.

Dabei legt die Dublin-VO fest, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asyl-antrags zuständig ist, wobei die Eurodac-VO die praktisch notwendige Registrierung anhand von Fingerabdrücken regelt. Die o.g. Richtlinien sollen Mindeststandards in den jeweiligen Geltungsbereichen gewährleisten, damit Rechte (und Pflichten) der Asylsuchenden in allen Mitgliedstaaten möglichst ähnlich, zumindest aber nach unten abgesichert sind. Diese vergleichbaren Standards sollen zudem verhindern, dass Asylsuchende aufgrund besserer Bedingungen in andere Mitgliedstaaten weiterziehen.³⁴

2.3 Funktionsweise des Dublin-Systems

Im Folgenden werden das Verursacherprinzip und die Ziele des Dublin-Systems dargestellt (2.3.1). Anschließend wird das Dublin-Verfahren mit Zuständigkeitsbestimmung und Überstellungen beschrieben (2.3.2), bevor unter 2.3.3 Solidaritätsvorgaben dargestellt werden.

2.3.1 Das Verursacherprinzip und die Ziele des Dublin-Systems

Das Dublin-System bestehend aus Dublin-VO und Eurodac-VO ist das Kernelement des GEAS.³⁵ Nach dem auch in der aktuellen Fassung geltenden sog. Verursacherprinzip ist in aller Regel der Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig, in dem der Antragsteller erstmals EU-Boden betritt, mithin der Mitgliedstaat, der den illegalen Grenzübertritt nicht verhindert hat.³⁶ Die klare Zu-

³² Richtlinie 2004/83/EG des Rates v. 29. 4. 2004, ABl. Nr. L 304, 30. 9. 2004, S. 12 ff.

³³ Richtlinie 2005/85/EG des Rates v. 1. 12. 2005, ABl. Nr. L 326.

³⁴ Zum Effekt, dass damit auch ein Rechtstransfer auf verschiedene Mitgliedstaaten verbunden ist, die bis dahin keine derartigen Rechte für Asylsuchende in ihren Rechtsordnungen verankert hatten *D. Thym*, (Fn. 18), Art. 78 AEUV, Rn. 1.

³⁵ Nach der letzten Novellierung 2013 sind aktuell in Kraft Dublin III-VO (EU) Nr. 604/2013 und EURODAC II-VO (EU) Nr. 603/2013.

³⁶ Vielfach wird hierfür der Begriff „Ersteinreisegrundsatz“ verwendet. Angesichts der Entstehungsgeschichte des Dublin-Systems ist Verursacherprinzip aber treffender. Denn die dar-

ständigkeitsallokation dient zudem dem Ziel, allen Schutzsuchenden ein Verfahren zu garantieren und sog. „refugee-in-orbit“-Situationen zu vermeiden. Schließlich soll sog. „Asyl-Shopping“ verhindert werden, d. h. dass Asylsuchende sich den Mitgliedstaat aussuchen, in dem sie einen Asylantrag stellen. Mit der Eurodac-VO wurde die notwendige Datenbank geschaffen, um Asylsuchende anhand ihrer Fingerabdrücken bei der Einreise in die EU zu registrieren und so im Fall der Weiterreise in andere Mitgliedstaaten den zuständigen Staat zu ermitteln und Mehrfachanträge zu verhindern.³⁷

Da Schutzsuchende heute größtenteils aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie Afrika nach Europa kommen und somit in aller Regel in den südlichen Mitgliedstaaten in die EU einreisen, führt das Verursacherprinzip dazu, dass – bei unterstellter Funktionsfähigkeit des GEAS – insbesondere Griechenland, Italien, Malta, Zypern und Spanien für die Asylverfahren zuständig sind. Auf eine „gerechte Lastenteilung“ zwischen den Mitgliedstaaten zielt das Dublin-System hingegen nicht.

2.3.2 Zuständigkeitsbestimmung und Überstellungen

Die aktuell geltende Dublin-III-VO enthält Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung des gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.³⁸ Nach erfolgter Antragstellung in einem Mitgliedstaat prüft dieser anhand der Angaben, ob ein anderer Mitgliedstaat für den Asylantrag zuständig ist und ob Abschiebungshindernisse im Dublin-Verfahren

in festgelegten Zuständigkeitskriterien sollen neben dem Schutz der Familie gewährleisten, dass „jeder Mitgliedstaat gegenüber den anderen Mitgliedstaaten für seine Handlungen im Bereich der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen verantwortlich ist“ und „dass aus dem Unvermögen eines Mitgliedstaats, die illegale Einwanderung zu bekämpfen, Konsequenzen gezogen werden.“ Siehe Vorschlag der Kommission für Dublin-II-VO, KOM(2001) 447 endg., 26.07.2001, S. 5 ff. Dazu *D. Saracino*, Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union, S. 108 ff.

³⁷ Vgl. Europäische Kommission, Bericht zur Überprüfung des Dubliner Übereinkommens, SEK(2000) 522, 21.03.2000, S. 11.

³⁸ Siehe zum Folgenden die Rechtsgrundlagen für das Dublin-Verfahren die Dublin III-VO (EU) Nr. 604/2013 i. V. m. der Durchführungsverordnung zur Dublin III-VO (EU) Nr. 118/2014. Zu Ablauf und Zuständigkeiten in Deutschland die Darstellung auf der Website des BAMF: <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/DublinVerfahren/dublinverfahren-node.html> (Abruf: 02.01.2022).

bestehen. Besteht die Möglichkeit, dass ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, wird ein sog. Übernahmeersuchen an diesen gerichtet. Stimmt dieser dem Übernahmeersuchen zu, wird die Unzulässigkeit des gestellten Asylantrages festgestellt und die Abschiebung in den zuständigen Mitgliedstaat angeordnet.

Die Überstellung hat grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten ab dessen Zustimmung zu erfolgen.³⁹ Findet eine Überstellung nicht innerhalb der jeweils maßgeblichen Überstellungsfrist statt, geht die Zuständigkeit zur Prüfung des Asylantrages auf den Mitgliedstaat über, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde. Bei Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt in einem Mitgliedstaat aufhalten und zuvor einen Antrag auf internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat gestellt haben, wird ebenfalls ein Dublin-Verfahren durchgeführt. Falls bereits in einem Mitgliedstaat internationaler Schutz erteilt wurde, findet die Dublin-III-VO keine Anwendung. Ein weiterer Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat ist unzulässig, wobei die Abschiebung in den Mitgliedstaat erfolgt, der Schutz gewährt hat.

2.3.3 Solidaritätsvorgaben im GEAS

Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags 2009 verpflichten Art. 67 Abs. 2 S. 1 und Art. 80 AEUV die Mitgliedstaaten ausdrücklich zu gegenseitiger Solidarität bei der Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Nach Art. 80 AEUV gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.⁴⁰ Die explizite Erwähnung des Solidaritätsgrundsatzes an verschiedenen Stellen im Primärrecht kann einerseits als Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten verstanden werden, die EU durch eine vertiefte Integration zu einer engeren politischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln.⁴¹ Andererseits deutet die

³⁹ Befindet sich die betroffene Person in Haft, beträgt die Überstellungsfrist 12 Monate, ist sie flüchtig, sind es 18 Monate. Wird ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt, ist die Überstellungsfrist bis zur Entscheidung unterbrochen.

⁴⁰ Die Vorschrift geht auf den Vertrag für eine Verfassung für Europa zurück und wurde fast wortgleich übernommen aus Art. III-268 VVE. Der damalige italienische Außenminister Fini hatte sich bei den Verhandlungen stark für die Aufnahme des Solidaritätsgrundsatzes im Bereich Asyl und Migration eingesetzt.

⁴¹ Siehe dazu noch unter 4.

Entwicklung des GEAS darauf hin, dass den Mitgliedstaaten bewusst war, dass ein Ausgleich für die ungleichen Belastungen des Dublin-Systems erforderlich war.⁴²

So forderte der Europäische Rat im Haager Programm von 2005⁴³ und noch deutlicher im Stockholmer Programm von 2010⁴⁴ Maßnahmen der Solidarität, die in der Folgezeit durch verschiedene Formen der finanziellen, logistischen und operativen Unterstützung umgesetzt wurden. Dazu zählen die Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und des Fonds für innere Sicherheit (ISF) sowie die Unterstützung durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX).⁴⁵

Die unter Solidaritätsgesichtspunkten vieldiskutierte Umverteilung von Geflüchteten zur Entlastung der Südstaaten und entgegen der Zuständigkeitsallokation des Dublin-Systems ist im GEAS jedoch nicht vorgesehen. Unterstützung in diesem Sinne erhielten die Südstaaten lediglich im Rahmen von Einzelmaßnahmen durch die Beschlüsse des Rates zur Umverteilung von 160 000 Geflüchteten im September 2015. In Hinblick auf eine solche Umverteilung von Schutzsuchenden ist die sog. Massenzustroms-Richtlinie⁴⁶ bedeutsam, auch wenn diese nicht zum GEAS gehört. Dieses mit Blick auf die Balkankrise Ende 1990er Jahre geschaffene Instrument soll schnelle Hilfe bei einem plötzlichen Anstieg der Anzahl von Schutzsuchenden durch die Gewährung eines vorübergehenden Schutzes und die Verteilung auf andere Mitgliedstaaten ermöglichen.⁴⁷ Dabei findet aber gerade keine individuelle Prüfung eines Schutzanspruchs statt und die Anwendung muss im Gegensatz zu den GEAS-Rechtsakten durch einstimmigen Beschluss Rates aktiviert werden.⁴⁸

⁴² Siehe zu dieser kritischen Sichtweise *D. Saracino*, (Fn. 36), S. 108 ff.

⁴³ Haager Programm, ABl. 2005 C 53 C 53, S. 1 ff. (S. 3).

⁴⁴ Stockholmer Programm, ABl. C 115, S. 1 ff. (S. 27 ff.).

⁴⁵ Siehe zu allen Maßnahmen noch unter 4.3.1.

⁴⁶ Richtlinie 2001/55/EG des Rates v. 20.7.2001.

⁴⁷ Vgl. *D. Thym*, (Fn. 18), Art. 78 AEUV, Rn. 32 f.; *D. Saracino*, (Fn. 36), S. 89 f.

⁴⁸ *P. Kortländer* in: Schwarze/Hatje/Becker/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 78 AEUV, Rn. 18.

3 Dysfunktionalität des GEAS

Um die Gründe für die Dyfunktionalität des GEAS zu erläutern, wird zunächst ein Blick auf die historische Entwicklung des Verursacherprinzips geworfen. Hieran zeigt sich, dass die Zuständigkeitsverteilung von den Interessen der Mitgliedstaaten geleitet ist und diese sich angesichts sich ändernder Migrationsbewegungen und Asylantragszahlen verschieben (3.1). Anschließend werden einige Aspekte dieser Dysfunktionalität näher beleuchtet (3.2), bevor die Ergebnisse zusammengefasst werden. (3.3).

3.1 Historische Entwicklung des Verursacherprinzips

Seinen Ursprung hat das Verursacherprinzip im Dubliner Übereinkommen von 1990, das vor dem Ende des Kalten Krieges verhandelt wurde und dessen Regelungen danach nicht mehr geändert wurden. Zu dieser Zeit waren Österreich, Polen und Tschechien noch nicht Mitglied der EWG oder Schengens, d. h. Deutschland war Außengrenzstaat in östlicher und südöstlicher Richtung. Die Asylbewerberzahlen waren seinerzeit gering, u. a. weil der „Eiserne Vorhang“ Migration aus dem Osten quasi unmöglich machte und im Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrika stabile Regime regierten.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden neue Migrationsbewegungen möglich. Zielländer waren in aller Regel die westlichen und nördlichen EU-Mitgliedstaaten, die südlichen hingegen kaum. Insbesondere durch den Bürgerkrieg in Ex-Jugoslawien stiegen die Zahlen der Schutzsuchenden in diesen Zielländern stark an. Besonders betroffen davon war Deutschland, auf das zu Beginn der 1990er Jahre mehr als die Hälfte aller in der EU gestellten Asylanträgen entfiel.

len.⁴⁹ Zu dieser Zeit versuchte Deutschland vergeblich, eine Umverteilung der Schutzsuchenden in alle Mitgliedstaaten durchzusetzen.⁵⁰

Bei der Entwicklung des GEAS Ende der 1990er, Anfang der 2000er Jahre waren die Asylantragszahlen in Deutschland und ganz Europa, insbesondere aus Ost- und Südosteuropa zurückgegangen. Zudem waren Spanien, Italien und Griechenland dem Schengen-Raum beigetreten, Österreich nunmehr EU- sowie Schengen-Mitglied und die Osterweiterung zeichnete sich ab. Da zu dieser Zeit vor allem Spanien hohe Ankunftszahlen aus Nordafrika zu verzeichnen hatte, sank das Interesse Deutschlands an einer Umverteilung der Asylsuchenden. Generell war den als Zielländern stärker belasteten Staaten sehr daran gelegen, die Südstaaten in die Verantwortung zu nehmen. Im Vergleich zu diesen verfolgten sie bei der Schaffung der gemeinsamen Systeme eine klare Agenda der festen Grenzen und Einwanderungskontrolle. Demgegenüber verfolgten Staaten wie Italien und Griechenland, die nie Zielstaaten von Asylsuchenden in großer Anzahl waren, traditionell eine Politik der durchlässigen Grenzen.⁵¹ Zudem hatten Migrant*innen in diesen Länder immer eine relativ große Bedeutung für die Wirtschaft, z. B. als Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft. Eine Einwanderungspolitik oder zureichende Asylysysteme gab es hingegen kaum.⁵²

Dass die Südstaaten dem Dublin-System inkl. des Verursacherprinzips und dessen Überführung in Gemeinschaftsrecht durch die Dublin II-VO zugestimmt haben, ist wohl zunächst damit zu erklären, dass ab Mitte der 1990er die Anzahl der Asylsuchenden insgesamt vergleichsweise niedrig war.⁵³ Zudem wurde Staaten wie Griechenland und Italien Unterstützung bei Außengrenzschutz und Bekämpfung „illegaler Migration“ sowie finanzielle Hilfe zugesagt.⁵⁴ Schließlich dürften die Südstaaten die GEAS-Verpflichtungen hinsichtlich des Aufbaus

⁴⁹ Ein Höchststand war 1994 mit fast 440 000 erreicht. Siehe *D. Thym*, (Fn. 18), Art. 78 AEUV, Rn. 3 sowie Art. 80, Rn. 1. Deutschland, Österreich, Schweden und die Schweiz haben zusammen 84% der bosnischen Flüchtlinge aufgenommen, wobei fast 58% auf Deutschland entfielen. Siehe dazu *G. Noll*, *Negotiating Asylum*, S. 287.

⁵⁰ *G. Noll*, (Fn. 49), S. 285 ff.

⁵¹ Siehe dazu *B. Kasperek/V. Tsianos*, *This is not Europe! Reconstructing Schengen*, in: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hrsg.): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*, S. 72 ff. (S. 78).

⁵² Vgl. *M. Pelzer*, *Unsolidarische Europa. Das Asylyzuständigkeitssystem „Dublin II“ untergräbt den europäischen Flüchtlingsschutz*, *Kritische Justiz* 2011, S. 262 ff. (S. 263).

⁵³ *D. Saracino*, (Fn. 36), S. 105.

⁵⁴ *M. Pelzer*, (Fn. 52), S. 262 ff. (S. 269).

eines adäquaten Asylsystems unterschätzt haben. Insbesondere werden sie zu dieser Zeit kaum davon ausgegangen sein, dass es ab 2010 zu derartigen Umstürzen und Bürgerkriegen im Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrika mit den dadurch ausgelösten Migrationsbewegungen kommt.

3.2 Gründe für die Dysfunktionalität des GEAS

Die Gründe für die Dysfunktionalität des GEAS ergeben sich aus der unzureichenden Berücksichtigung der Motive der Geflüchteten für die Wahl eines Ziellandes (3.2.1), der unzureichenden Harmonisierung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten (3.2.2), der unzureichenden Berücksichtigung der Interessen der Südstaaten (3.2.3) und der unzureichenden Solidarität (3.2.4).

3.2.1 Unzureichende Berücksichtigung der Motive für Wahl des Ziellandes

Bei der Wahl des Ziellandes innerhalb der EU spielen wirtschaftliche Faktoren und soziale Sicherheit eine wichtige Rolle. Zielländer werden häufig solche Länder, in denen sich die Migranten Chancen auf Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand, soziale Sicherheit, berufliche Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sowie Bildungschancen für ihre Kinder erhoffen. Dies sind innerhalb der EU insbesondere die Staaten Mittel- und Nordeuropas wie Deutschland, Frankreich, Schweden und Österreich.⁵⁵ Ein zweiter wesentlicher Faktor bei der Wahl des Ziellandes ist die eigene Community. Migranten gehen in der Regel dorthin, wo bereits Menschen sind, denen sie sich zugehörig fühlen. Bedeutsam sind dabei neben familiären Bindungen sowie Herkunftsland und -region vor allem Sprache, ethnische Zugehörigkeit und kulturelle Gemeinsamkeiten. Mit Ausnahme enger familiärer Bindung berücksichtigt das Dublin-System diese Motive nicht.⁵⁶ Durch das Verursacherprinzip sollen andere Motive gerade keine Rolle spielen bei der Zuständigkeitsallokation, um das sog. Asyl-Shopping zu verhindern.

⁵⁵ Siehe zur Asylstatistik noch unten unter 5.

⁵⁶ Siehe für enge familiäre Bindung als Kriterium Art. 9 Dublin-III-VO.

Die fehlende Berücksichtigung der Motive und Interessen der Schutzsuchenden führt teilweise dazu, dass diese versuchen, sich der Registrierung im Eurodac-System zu entziehen und ihre Reiserouten zu verschleiern. So wird versucht einer späteren Rückführung im Dublin-System zu entgehen, die bei ordnungsgemäßer Registrierung droht, wenn sie dennoch in den Wunschstaat weiterziehen.⁵⁷

3.2.2 Unzureichende Harmonisierung bei Um- und Durchsetzung

Die für die Funktionsfähigkeit des GEAS erforderliche Angleichung der Asylsysteme und -Standards ist zumindest bislang nicht erreicht. Dies zeigt sich insbesondere an eklatanten Unterschieden bei Anerkennungsquoten sowie Aufnahme- und Verfahrensbedingungen. Auch wenn die Anerkennungs-Richtlinie darauf abzielt, in allen Mitgliedstaaten gleiche Standards zu setzen, um Asylshopping und sekundäre Migration zu verhindern, sieht die Realität der Entscheidungspraxis anders aus.⁵⁸ Aktuelles Beispiel ist die Anerkennungsquote bei Anträgen von Schutzsuchenden aus Afghanistan. Diese Unterschiede bestehen nicht nur bei gerichtlichen Verfahren, auf die die jeweilige Regierung in Rechtsstaaten naturgemäß keinen Einfluss hat, sondern auch schon bei behördlichen. Dieses Auseinanderklaffen zeigt, dass eine wesentliche Funktionsbedingung des GEAS nicht gegeben ist. Durch hohe Anerkennungsquoten für Schutzsuchende aus bestimmten Herkunftsländern wird ein Mitgliedstaat beliebtes Zielland für eben diese Staatsangehörigen. Zudem wandern die Schutzsuchenden nach ablehnender Entscheidung häufig in das andere Land weiter, um dort erneut einen Asylantrag zu stellen.⁵⁹

⁵⁷ Dublin-Überstellungen scheitern zudem häufig daran, dass die betreffenden Personen nicht anzutreffen sind. In aller Regel befinden sich die Schutzsuchenden nicht in Haft, sondern in offenen Einrichtungen oder sonstigen Unterkünften, sodass sie sich einer Überstellung leicht entziehen können.

⁵⁸ Siehe zum Problem unterschiedlicher Anerkennungsquoten in früheren Jahren *M. Pelzer*, (Fn. 52), S. 262 ff. (S. 265).

⁵⁹ Solche sekundären Migrationsbewegungen lassen sich aus Statistiken über Asyl- und Dublinverfahren ablesen. Siehe z. B. aktuelle Zahlen auf der Website des BAMF: https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AktuelleZahlen/_functions/aktuelle-zahlen-suche-link-table.html?nn=284722 (Abruf: 02.01.2022).

Evidente Unterschiede bestehen auch hinsichtlich Verfahren und Unterbringung. Insbesondere Griechenland und Italien werden kaum ihren Verpflichtungen aus Asylverfahrens- und Aufnahme richtlinie gerecht. Bereits seit 2007 haben zahlreiche staatliche und nicht-staatliche Hilfsorganisationen die Zustände in Griechenland dokumentiert und über fehlende Aufnahmeeinrichtungen für Minderjährige, Obdachlosigkeit, sowie unzureichende Verfahrensgewährleistungen wie individuelle Anhörungen berichtet.⁶⁰ Bestätigt werden diese Missstände durch die Rechtsprechung von EGMR und EuGH, die Anfang der 2010er Jahre urteilten, dass Missstände in Asylsystemen der EU-Mitgliedstaaten zu Menschenrechtsverletzungen führen und daraus Abschiebungshindernisse für andere EU-Mitgliedstaaten innerhalb des Dublin-Systems erwachsen können.⁶¹

3.2.3 Unzureichende Berücksichtigung der Interessen der Südstaaten

Ein weiterer Grund für die Dysfunktionalität besteht darin, dass das Dublin-System bei den heutigen Migrationsbewegungen die Südstaaten am stärksten belastet, obwohl sie einerseits nicht die primären Zielländer der Schutzsuchenden sind und andererseits aus historischen und politisch-kulturellen Gründen kaum imstande sind, die GEAS-Verpflichtungen zu erfüllen.⁶²

Eine Folge ist zunächst, dass nicht alle diese Erstankunftsländer ihrer Verpflichtung zur Registrierung der Schutzsuchenden vollumfänglich nachkommen. Zudem wird von den primären Zielländern häufig eine mangelnde Kooperationsbereitschaft der Südstaaten bei Dublin-Überstellungen beklagt.⁶³ Teilweise

⁶⁰ Siehe unter Verweis auf Berichte von UNHCR, Human Rights Watch, PRO ASYL, dem schweizerischen Bundesamt für Migration und weiteren *M. Pelzer*, (Fn. 52), S. 262 ff. (S. 264 f.).

⁶¹ Siehe zur Verurteilung Griechenlands wegen Inhaftierung und Lebensbedingungen eines afghanischen Schutzsuchenden, was eine unmenschliche, erniedrigende Behandlung i. S. v. Art. 3 EMRK darstellte, und unzulänglichem Rechtsschutz i. S. v. Art. 13 EMRK EGMR, Urt. v. 21.01.2011 – M.S.S./Griechenland und Belgien, 30696/09. Gleichzeitig verurteilte der EGMR Belgien, weil es in Kenntnis der Zustände in Griechenland den Schutzsuchenden nach der Dublin-II-VO dorthin überstellt hatte. Zu den maßgeblichen Rechtsmaßstäben und Beurteilungen durch die Mitgliedstaaten m. w. N. aus der Rspr. des EuGH *D. Thym*, (Fn. 18), Art. 78 AEUV, Rn. 40.

⁶² Siehe dazu bereits oben 3.1.

⁶³ Siehe zum Verfahren bei Dublin-Überstellungen bereits oben 2.3.2.

werden von diesen bei Übernahmeersuchen zweifelhafte Gründe vorgebracht, um die Zuständigkeit abzulehnen, wodurch ein nicht unbeträchtlicher Verwaltungsaufwand verursacht und das Verfahren in die Länge gezogen wird. Zudem werden Überstellungen teilweise kurzfristig verhindert, indem sich der Aufnahmestaat auf mangelnde personelle oder materielle Kapazitäten für Aufnahme und Unterbringung beruft.⁶⁴

Schließlich ist durch das GEAS ein regelrechter „Wettbewerb nach unten“⁶⁵ entstanden, bei dem die Aufnahme- und Lebensbedingungen von Schutzsuchenden so reduziert werden, dass andere Mitgliedstaaten von ihrem Selbsteintrittsrecht⁶⁶ Gebrauch machen oder sogar Gerichte die Überstellung untersagen.⁶⁷ Dieser harte Vorwurf wird vor allem Griechenland und teilweise Italien gemacht. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass beide Länder aufgrund ihrer geografischen Lage durch hohe Ankunfts zahlen stark belastet sind. Zudem haben sie traditionell keine wirkliche Einwanderungspolitik und entsprechende Verwaltungsstrukturen -oder Kapazitäten.⁶⁸ Allerdings sind beiden Staaten in den vergangenen Jahren seitens der EU und den anderen Mitgliedstaaten beträchtliche Hilfeleistungen zur Verfügung gestellt worden, wodurch auch einige Verbesserungen z. B. bei der Unterbringung Schutzsuchender erreicht wurden. Trotzdem bestehen einige der genannten Probleme weiter.

3.2.4 Unzureichende Solidarität bei Verteilung von Geflüchteten

Trotz der o. g. Unterstützungsmaßnahmen wird von den Südstaaten spätestens seit Beginn des sog. Arabischen Frühlings eine mangelnde Solidarität beklagt, womit im Wesentlichen auf eine Umverteilung von Schutzsuchenden gezielt

⁶⁴ Ein aktuelles Beispiel ist die Einforderung der Vorlage eines negativen Covid-19-Tests bei der in Empfangnahme der betreffenden Personen an der Grenze durch Italien. Durch dieses Erfordernis hat Italien im Sommer 2020 die Dublin-Überstellungen quasi zum Erliegen gebracht. Denn erstens können Schutzsuchenden nicht gezwungen werden, solche Tests zu dulden. Zweitens werden die Betroffenen durch die Vorladung zum Test „vorgewarnt“ und dann bei der Überstellung nicht angetroffen werden.

⁶⁵ Vgl. zu diesem „race to the bottom“ in der sog. Migrationskrise 2015/2016 P. Slominski/ F. Trauner: How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)use of „Europe“ during the Migration Crises, JCMS, 2018, S. 101 ff. (S. 114).

⁶⁶ Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO.

⁶⁷ Siehe dazu bereits oben unter 3.1.

⁶⁸ Siehe zu diesen beiden Punkten bereits oben unter 3.2.2.

wird. Angesichts der aktuellen Migrationsbewegungen aus Süden und den 2015/2016 erreichten Ankunftszahlen in Europa sind Forderungen nach einer dauerhaften und verlässlichen Umverteilung immer lauter geworden.

3.3 Zusammenfassung

Die Gründe für die Dysfunktionalität des GEAS sind vielfältig. Vor allem geht es an der Lebenswirklichkeit der Migration vorbei, weil es die Motive der Migrant*innen nicht hinreichend berücksichtigt. Durch eine gesetzlich verordnete Zuständigkeitsallokation, die auf die individuellen Bedürfnisse bzw. Wünsche außer bei restriktiv definierter familiärer Bindung keine Rücksicht nimmt, lässt sich Migration schwer steuern. Zudem sind durch das Verursacherprinzip des Dublin-Systems – zumindest bei unterstellter Funktionsfähigkeit – gerade die Mitgliedstaaten besonders stark belastet, die traditionell keine primären Zielländer von Migration sind und aus historischen, politisch-kulturellen und wirtschaftlichen Gründen kaum zu bewältigen imstande oder gewillt sind. Allerdings tun diese Staaten ihr Übriges dazu, dass die Bedingungen dort nicht besser werden. Aus praktischer Sicht ist das Überstellungssystem zu kompliziert und setzt Fehlanreize.

Die Kommission benannte bereits 2007 die Mängel des Dublin-Systems und stellte fest, dass die festgelegten Ziele nicht erreicht würden.⁶⁹ Demnach wurden Überstellungen nicht ausreichend durchgeführt, zu viele Mehrfachanträge registriert, Souveränitätsklausel, Humanitätsklausel und Familienzusammenführung von den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich ausgelegt und Fristen nicht eingehalten.⁷⁰ Zudem sei die Anzahl der Eingereisten erstaunlich niedrig, was darauf schließen lasse, dass die Pflicht zur Registrierung nicht erfüllt werde. Erstaunlicherweise kommt die Kommission in dem Bericht von 2007 trotz der festgestellten Dysfunktionalität zu dem Ergebnis, dass das mit der Dublin-VO geschaffene Zuständigkeitssystem funktioniere.⁷¹

⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission, Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems, SEK(2007) 742, KOM(2007) 299 endgültig, 06.06.2007, S. 4 ff.

⁷⁰ Ebd., S. 4 ff.

⁷¹ Ebd., S. 6 ff.

4 Die Grundsätze der Solidarität und Verantwortlichkeit

Seit dem Scheitern der Verhandlungen über die GEAS-Reform 2016/2017 wird von den EU-Mitgliedstaaten vorgetragen, dass das GEAS den Grundsätzen der Solidarität und Verantwortung gerecht werden muss. Je nach Interessenlage verbirgt sich dahinter eine jeweils andere Interpretation. Für Mitgliedstaaten, die am Dublin-System festhalten wollen, ist damit die wesentliche Komponente der Verantwortung festgeschrieben. Solidarität bedeutet bei dieser Sichtweise, dass die Staaten mit hohen Ankunftsahlen durch die unter 3.2.3 dargestellten Maßnahmen unterstützt werden.⁷² Dies soll aber auf Basis eigener Zusagen und damit kontrolliert durch den jeweiligen Mitgliedstaat erfolgen. Eine verpflichtende Umverteilung der Schutzsuchenden soll vermieden werden.

Hingegen soll Solidarität insbesondere aus Sicht der Südstaaten früher beginnen. Bereits das Zuständigkeitsregimes soll vom Gedanken der Solidarität getragen sein, d. h. einer gerechten Lastenteilung. Hierzu wird die Umverteilung Geflüchteter auf alle EU-Mitgliedstaaten basierend auf einem aus Einwohnerzahl und Bruttoinlandsprodukt zu berechnenden Verteilungsschlüssel vorgeschlagen.⁷³

Im Folgenden wird das Solidaritätsprinzip der EU näher beleuchtet. Dazu wird zunächst ein Blick auf den generellen Bedeutungsgehalt gerichtet (4.1.), bevor die spezifischen Vorgaben des Art. 80 AEUV konkretisiert (4.2) und anschließend eine Kategorisierung der Solidaritätsmaßnahmen vorgenommen wird (4.3).

⁷² Siehe zur Unterstützung Griechenlands und Italiens durch Experten der frz. Asylbehörde: <https://ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/missions-de-l-ofpra-dans-le> (Abruf: 02.01.2022).

⁷³ Darauf zielte der Bericht des EP zu den Reformvorschlägen der Kommission von 2016. Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-revision-of-the-dublin-regulation/11-2020> (Abruf: 02.01.2022).

4.1 Das Solidaritätsprinzip der Europäischen Union

Solidarität ist ein grundlegendes Strukturprinzip der EU mit vielfältigen Funktionen.⁷⁴ War es zunächst vor allem Integrationsziel⁷⁵, ist es auch als Mittel der Integration zu verstehen, was sich z. B. an der Einrichtung des Europäischen Regionalfonds Mitte der 1970er Jahre zeigt, mit dem die Union versucht, die Gemeinschaft der Völker zu stärken.⁷⁶ Im Laufe der Zeit hat sich das Solidaritätsprinzip zudem zu einem Rechtsprinzip mit normativem Gehalt verdichtet.⁷⁷

Im geltenden Unionsrecht verpflichten sich die Mitgliedstaaten vielfach zur wechselseitigen Solidarität: Neben dem Bereich der Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung gibt es vergleichbare Bekenntnisse bei der Wirtschaftspolitik, der Energiepolitik, bei Naturkatastrophen und Terroranschlägen.⁷⁸ Grundlegender Art ist die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in der Präambel des EU-Vertrags und den Zielbestimmungen in Art. 3 EUV angesprochen.⁷⁹ Ablesbar ist an den aktuellen Formulierungen der Anspruch, den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten über die funktionale Ausrichtung früherer Integrationsgedanken hinaus an der gemeinsamen Zukunft als politische Gemeinschaft auszurichten.⁸⁰

Dabei hat Solidarität eine deskriptive und eine normative Dimension.⁸¹ In deskriptiver Hinsicht umschreibt der Begriff der Solidarität die Überzeugung einer Gemeinschaft, dass die Verwirklichung individueller Interessen einer kollekti-

⁷⁴ Vgl. A. Hatje, Die EU auf dem Wege zur Solidarunion – Wandel durch Krise, in: Hatje/Iliopoulos/Iliopoulos-Strangas/Kämmerer (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, S. 73.

⁷⁵ Siehe Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in der er zunächst von der *solidarité de fait* sprach, durch die die Verbundenheit der Völker geschaffen werden sollte, die eine Katastrophe wie den Zweiten Weltkrieg unmöglich machen sollte.

⁷⁶ Vgl. zum Regionalfonds etwa R. Priebe in: Schwarze/Hatje/Becker/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 176 AEUV, Rn. 1.

⁷⁷ Vgl. P. Kunig, Solidarität als rechtliche Verpflichtung, in: Becker/Hatje/Potacs/Wunderlich (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, S. 190 ff.

⁷⁸ Art. 122 AEUV, Art. 194 AEUV, Art. 222 AEUV.

⁷⁹ A. v. Bogdandy, Grundprinzipien, in: ders./J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 13 ff. (S. 69), dort auch zur Genese in den Ziel- und Wertebestimmungen von EWG, EG und EU.

⁸⁰ Vgl. D. Thym, (Fn. 18), Art. 80 AEUV, Rn. 3.

⁸¹ M. Lais, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, S. 46.

ven Anstrengung bedarf, die wiederum auch das Allgemeinwohl fördert.⁸² Es geht um die Anerkennung von Interessen anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheiten, woraus zumeist die freiwillige Hinnahme von Nachteilen oder der Verzicht auf Vorteile zugunsten Dritter folgt.⁸³ Grundsätzlich setzt Solidarität also eine Gemeinschaft voraus, deren Mitglieder prinzipiell bereit sind, wechselseitige Verpflichtungen zu übernehmen.⁸⁴ Solidarische Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist daher durchaus ein Selbstzweck: Sie muss nicht nur einer gemeinsamen Wertebasis entspringen, sondern kann im wohlverstandenen Eigeninteresse aller sein.⁸⁵

In seiner rechtlichen Dimension sichert das Solidaritätsprinzip die Funktionsfähigkeit der Union und ihrer Rechtsordnung.⁸⁶ So konstatierte der EuGH bereits 1973 unter Hinweis auf die Vorteile und Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts, dass ein Verstoß gegen die Pflicht zur Solidarität, die die Mitgliedstaaten durch Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben, die Rechtsordnung der Gemeinschaft in ihren Grundfesten beeinträchtigt.⁸⁷ Der rechtliche Bedeutungsgehalt erfordert aber eine kontextbezogene und bereichsspezifische Konkretisierung.⁸⁸

4.2 Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Solidarität in Art. 80 AEUV

Nach Art. 80 AEUV gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten für die gesamte Politik des Kapitels Grenzen, Asyl und Einwanderung. Dem Wortlaut lässt sich entnehmen, dass erstens alle Maßnahmen im Bereich des GEAS erfasst sind, dass zweitens der Unionsgesetzgeber Adressat der Vorschrift ist und dass es drittens um

⁸² A. Hatje, (Fn. 75), S. 75.

⁸³ Siehe C. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, S. 187.

⁸⁴ Vgl. A. Hatje, (Fn. 75), S. 73.

⁸⁵ D. Thym, (Fn. 18), Art. 80 AEUV, Rn. 2.

⁸⁶ A. Hatje, (Fn. 75), S. 75.

⁸⁷ EuGH, Rs. 39/72 (Kommission/Italien), Slg. 1973, S. 101 ff. (S. 105).

⁸⁸ P. Kunig, (Fn. 78), S. 71.

die Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander geht.⁸⁹ Art. 80 AEUV ist keine eigene Rechtsgrundlage für Solidaritätsmaßnahmen, sondern eine rechtsverbindliche Querschnittsklausel, die das „Ob“ eines solidarischen Verhaltens der Mitgliedstaaten untereinander in der EU-Migrations- und Asylpolitik vorgibt.⁹⁰

Allerdings ist der Vorschrift im Wege der juristischen Auslegung kein bestimmtes Ergebnis darüber zu entnehmen, zu welchen Maßnahmen der Grundsatz der Solidarität verpflichtet. Vielmehr handelt es sich um eine abstrakte Verbindlichkeit, die den Unionsorganen einen politischen Gestaltungsspielraum über das „Wie“ belässt.⁹¹ Dafür sprechen neben Wortlaut und Normstruktur auch dogmatische und operative Erwägungen, weil Solidarität auf unterschiedliche Weise erreicht werden kann und als Zielsetzung ein weitergehendes gemeinsames Interesse voraussetzt.⁹²

Bestätigt wird dies durch die Rechtsprechung des EuGH zu dem auf Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV gefassten Relocation-Beschluss des Rates aus September 2015, mit dem 120 000 Drittstaatsangehörige aus Italien und Griechenland auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt werden sollten.⁹³ Der EuGH bestätigte in seinem Urteil zwar, dass der Rat verpflichtet gewesen sei, den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten aus Art. 80 AEUV anzuwenden.⁹⁴ Er beließ es aber bei der Feststellung, dass der Rat keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, als er einen verbindlichen Umverteilungsmechanismus festlegte.⁹⁵ Hingegen unterließ der EuGH, die Solidaritätsvorgabe in Art. 80 AEUV zu operationalisieren

⁸⁹ Vgl. J. Bast, Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Knodt/Tews (Hrsg.) *Solidarität in der EU*, S. 143 ff. (147).

⁹⁰ D. Thym, (Fn. 18), Art. 80 AEUV, Rn. 4.

⁹¹ A. Schwerdtfeger, Der Grundsatz der Solidarität im europäischen Asylrecht, DÖV 2018, S. 725 ff. (S. 726 f.); D. Thym/E. Tsourdi, Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions, MJECL 2017, S. 605 ff. (611 f).

⁹² E. Küciik, Solidarity in EU Law – An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?, MJECL 2016, S. 965 ff. (967); D. Thym/E. Tsourdi, (Fn. 92), S. 610 f.

⁹³ Beschluss (EU) 2015/1601 d. Rates v. 22. 9. 2015, ABl. EU Nr. L 248, S. 80 ff. Wenige Tage zuvor war bereits ein (einvernehmlicher) Beschluss zur Umsiedelung von 40 000 Drittstaatsangehörigen gefasst worden, Beschluss (EU) 2015/1523 d. Rates v. 14. 9. 2015, ABl. EU Nr. L 239, S. 146 ff.

⁹⁴ EuGH, Urt. v. 6. 9. 2017, verb. Rs. C-643/15 u. C-647/15, Slowakische Republik und Ungarn/Rat, Rn. 252.

⁹⁵ EuGH, Urt. v. 6. 9. 2017, verb. Rs. C-643/15 u. C-647/15, Slowakische Republik und Ungarn/Rat, Rn. 253.

und der Norm justitiable Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Solidarität beizumessen.⁹⁶

4.3 Maßnahmen der Solidarität innerhalb des GEAS

In der Literatur werden vier Arten von Solidaritätsleistungen unterschieden: normative, finanzielle, operative und physische Unterstützungsbeiträge.⁹⁷ Die normative Unterstützung soll sich aus der Angleichung der Rechtsvorschriften ergeben, um den „Wettbewerb nach unten“ zwischen den Mitgliedstaaten bei den Asylstandards zu verhindern. Finanzielle Unterstützung ist in Art. 80 AEUV ausdrücklich hervorgehoben und hat auch in der Praxis die größte Bedeutung. Hier sind zuvorderst die bereits unter 2.3.3 genannten EU-Fonds AMIF⁹⁸ und ISF zu nennen, aus denen den Mitgliedstaaten langfristige Finanzmittel und Soforthilfen zur Bewältigung der Migration, insbesondere für Grenzschutz und Unterbringung von Schutzsuchenden, zur Verfügung gestellt werden.

Operative Unterstützung erfolgt über die Bereitstellung von Personal und Ausrüstung durch die Mitgliedstaaten. Dies wird in der Regel über EASO⁹⁹ und FRONTEX¹⁰⁰ in den Außengrenzstaaten umgesetzt. Als Teil der operativen Unterstützung kann auch die Zusammenarbeit im Rahmen der der EU Visapolitik betrachtet werden. Die physische Unterstützung meint schließlich die Umverteilung von Geflüchteten aus besonders belasteten Staaten in anderer Mitgliedstaaten. Das Dublin-System, das die Zuständigkeit im Wesentlichen über das Verursacherprinzip festlegt, sieht eine solche Umverteilung grds. nicht vor und eine

⁹⁶ Siehe zu dieser Sichtweise Generalanwalt Yves Bot, Schlussanträge v. 26.7.2017, verb. Rs. C-643/15 u. C-647/15, Slowakische Republik und Ungarn/Rat, Rn. 24; aus der Literatur für Justitiabilität von Art. 80 AEUV J. Bast, Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Knodt/Tews (Hrsg.) Solidarität in der EU, S. 143 ff. (151), der trotz des weiten Ermessens des Unionsgesetzgebers eine Untätigkeitsklage zur Feststellung der Vertragsverletzung für möglich hält.

⁹⁷ G. Noll, (Fn. 49), S. 263; D. Thym/E. Tsourdi, (Fn. 92), S. 618 f. Siehe zu Maßnahmen der Kommission die Darstellung der Solidaritätsmaßnahmen <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/a4ff6dd3-04a8-11e8-b8f5-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF> (Abruf: 02.01.2022).

⁹⁸ Verordnung (EU) Nr. 516/2014 v. 16.4.2014, ABl. L 150 v., S. 168 ff.

⁹⁹ Verordnung Nr. 439/2010/EU v. 19.5.2010, ABl. 2010 L 132, S. 11. Weitergehende Informationen: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/72a8e617-ef5c-11e6-8a35-01aa75ed71a1> (Abruf: 02.01.2022).

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 2016/1624 v. 14.9.2016, ABl. L 251, S. 1.

Pflicht diese einzuführen erwächst auch nicht aus Art. 80 AEUV.¹⁰¹ Die Möglichkeit etwa auf Grundlage von Art. 17 Dublin-III-VO durch autonome Entscheidung über die Humanitätsklausel freiwillig Geflüchtete aufzunehmen, bleibt den Mitgliedstaaten dabei unbenommen.¹⁰² Auch die Relocation-Beschlüsse aus 2015 gehören als Einzelmaßnahmen in diese Kategorie.

¹⁰¹ Siehe dazu 4.2.

¹⁰² Siehe dazu bereits unter 3.2.3.

5 Interessen der Mitgliedstaaten

Im Folgenden werden die Interessen der Mitgliedstaaten dargestellt, wobei Staaten mit vergleichbaren Interessenlagen zusammengefasst werden. Einzeln dargestellt werden Deutschland (5.1), Frankreich (5.2), Italien (5.3), Polen (5.4) und Schweden (5.4). Bei der Analyse der Interessen wird jeweils zunächst die Belastung durch Migration berücksichtigt. Dabei wird sowohl auf Asylantragszahlen der vergangenen Jahre als auch auf die Sekundärmigration eingegangen. Anschließend wird jeweils auf der innen- und migrationspolitische Diskurs beleuchtet und ein besonderer Blick auf das Interesse am Erhalt des Schengen-Raums geworfen.

5.1 Deutschland

5.1.1 Asylanträge 2013 bis 2019¹⁰³

Deutschland ist seit je her das beliebteste Zielland der EU für Asylsuchende und belegte in jedem einzelnen Jahr des Betrachtungszeitraums den Spitzenplatz in der EU. 2013 verzeichnete Deutschland mit gut 126 000 Anträgen mehr als doppelt so viele Anträge wie das zweitplatzierte Frankreich. Während der sog. Migrationskrise 2015/2016 stieg die Anzahl auf 476 000 bzw. 745 000 an, womit auf Deutschland in der Spitze ca. 60% aller in der EU gestellten Asylanträge entfielen. Nach dem EU-weit starken Rückgang der Anträge wurden

¹⁰³ Siehe zu den im Folgenden dargestellten Werten der Asylstatistik jeweils die Eurostat Datenbank *Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber – jährliche aggregierte Daten (gerundet)* unter <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=de> (Abruf: 02.01.2022). Der Betrachtungszeitraum endet 2019, obwohl zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Arbeit die Daten für 2020 bereits abrufbar waren. Allerdings ist die Asylstatistik 2020 infolge der Corona-Pandemie kaum aussagekräftig.

2019 in Deutschland mit ca. 165 000 noch immer die meisten Anträge gestellt, wobei die Zahlen in Frankreich (ca. 151 000) und Spanien (ca. 118 000) vergleichbare Größenordnungen erreichten.

5.1.2 Belastung durch Sekundärmigration

Da Deutschland keine Schengen-Außengrenzen hat, können die Asylanträge zum allergrößten Teil nur auf sog. Sekundärmigration zurückzuführen sein. Denn nach dem Dublin-System dürften mit Ausnahme von Fällen der Familienzusammenführung und unbegleiteter Minderjähriger neben zu vernachlässigender Anzahl von an Flughäfen einreisenden Schutzsuchenden in Deutschland keine Asylanträge gestellt werden können bzw. dürfen. Insbesondere die extrem hohen Antragszahlen 2015/2016 sind erster Linie von Geflüchteten gestellt worden, die über die sog. Balkanroute auf dem Landweg nach Deutschland gekommen sind und dabei mehrere EU-Staaten durchquert haben.

5.1.3 Interesse an Erhalt von Schengen

Deutschland hat ein sehr ausgeprägtes Interesse am Erhalt eines Raums ohne Binnengrenzen. Dieses Interesse ergibt sich im Wesentlichen aus der exportorientierten Wirtschaft und der Reisefreudigkeit der Deutschen und damit den beiden Gründen, aus denen das Schengener Abkommen 1985 kreiert wurde. Deutschland hat zwar seinen Titel als „Exportweltmeister“ bereits 2018 an China abgeben müssen. Es rangierte 2019 mit einem Außenhandelsüberschuss von 228 Mrd. Euro¹⁰⁴ aber weltweit immer noch auf Platz drei. Dabei machten die Ausfuhren in andere EU-Staaten 2018 knapp 60% der Gesamtexporte aus.¹⁰⁵ Bekannt ist auch die Reisefreudigkeit der Deutschen, die ihren Urlaub im Sommer vielfach in Italien und Spanien sowie im Winter in den Alpen zu verbringen.

¹⁰⁴ https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Aussenhandel/_inhalt.html (Abruf: 02.01.2022).

¹⁰⁵ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/226630/umfrage/anteil-des-eu-handels-am-deutschen-exporthandel/> (Abruf: 02.01.2022).

Kein anderes Land profitiert so stark von den Errungenschaften Schengens wie Deutschland. Dementsprechend hoch ist das Interesse, die Binnengrenzen geöffnet zu halten und Sekundärmigration auf andere Art zu begegnen. Nichtsdestotrotz hat Deutschland wegen der sehr großen Ankunftsahlen im September und Oktober 2015 kurzzeitig an allen Binnengrenzen Kontrollen notifiziert und diese an der Grenze zu Österreich seit November 2015 immer wieder verlängert, zuletzt bis April 2022.¹⁰⁶

5.1.4 Innen- und migrationspolitischer Diskurs

Migration und Asyl haben in Deutschland seit jeher eine sehr polarisierende Wirkung gehabt. Im Zuge der Migrationskrise 2015/2016 hat dies neue Ausmaße erreicht. Einerseits entstand eine „Willkommenskultur“ gepaart mit großer Hilfsbereitschaft der Zivilgesellschaft. Andererseits erstarkten Parteien und Bewegungen der politischen Rechten, die durch rechtspopulistisches Wirken Sorgen und Ängste schürten. Bundeskanzlerin Angela Merkel wurde nicht nur zur Zielscheibe der AfD, sondern auch von FDP und der Schwesterpartei CSU wegen ihrer Migrationspolitik und der damit begründeten „Herrschaft des Unrechts“¹⁰⁷ stark kritisiert. In der Folgezeit erzielte die AfD von 2016 bis 2019 große Wahlerfolge und zog 2017 als drittstärkste Kraft in den Bundestag sowie alle Länderparlamente ein. Parallel verschärfte Deutschland mit den Asyl-Paketen I und II sowohl Asyl- als auch Aufenthaltsrecht und setzte sich stark für das EU-Türkei-Abkommen ein. Dadurch und durch die Schließung der Balkanroute fielen die Ankunftsahlen nicht nur in der EU, sondern auch in Deutschland signifikant.

Auch wenn sich die innenpolitische Debatte deutlich beruhigt hat, behält die Migrationspolitik ihre polarisierende Wirkung.¹⁰⁸ Auf der einen Seite wird aus

¹⁰⁶ Siehe die Liste der notifizierten Binnengrenzkontrollen unter https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (Abruf: 02.01.2022).

¹⁰⁷ Siehe U. Vosgerau, Juristenstreit über die „Herrschaft des Unrechts“ in: Cicero, Nr. 12/2015, 19.11.2015, S. 92 ff.

¹⁰⁸ Siehe als Zeugnis dieser unterschiedlichen Sichtweisen die Dokumente der aktuellen Stunde des Bundestags am 11.09.2020 nach dem Brand des überfüllten Flüchtlingslagers in Moria <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw37-de-moria-791342> (Abruf: 02.01.2022).

Humanität die Aufnahme von Geflüchteten sowie die weitere Beteiligung an Seenotrettung im Mittelmeer und die Unterstützung der EU-Südstaaten befürwortet.¹⁰⁹ Auf der anderen bestehen Sorgen und Ängste hinsichtlich einer unkontrollierten Einwanderung.¹¹⁰ Im ohnehin inhaltsarmen Wahlkampf für die Bundestagswahl im September 2021 spielten die Themen Migration und Asyl anders als 2017 kaum eine Rolle.

5.1.5 Position der Bundesregierung für GEAS-Reform

In diesem Spannungsfeld hat die Bundesregierung unter Federführung des BMI 2019 in Erwartung der Vorschläge der Kommission eine Position für den Neustart der GEAS-Reform abgestimmt. Die wesentlichen Ziele sind die Einführung eines Asylverfahrens bereits an den EU-Außengrenzen, die Abkehr vom Verursacherprinzip des Dublin-Systems und dafür eine Verteilung aller in der EU ankommenden Geflüchteten nach einem aus BIP und Bevölkerungsanzahl errechneten Schlüssels (sog. *fair share*) sowie die konsequente Durchsetzung des Zuständigkeitsregimes zur Verhinderung von Sekundärmigration.¹¹¹ Diese Ziele spiegelten sich im BMI-Programm für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft „Gemeinsam in Europa – Gemeinsam für Europa“ wider, wobei aufgrund der moderierenden Rolle der Präsidentschaft zurückhaltende Formulierungen gefunden wurden.¹¹² Dabei betonte die Bundesregierung stets, dass es für die Lösung des Migrations- und Asylfrage einer europäischen Lösung bedürfe und Deutschland dies nicht alleine regeln könne.

¹⁰⁹ Siehe zu Forderungen von Hilfsorganisationen, Kirchen, Kommunen und teilweise auch Ländern exemplarisch die Aktionen unter dem Slogan „Wir haben Platz“ ebenfalls infolge des Brands in Moria: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/unter-dem-motto-wir-haben-platz-tausende-demonstrieren-in-berlin-fuer-die-aufnahme-von-gefluechteten/26202806.html> (Abruf: 02.01.2022).

¹¹⁰ So gaben 2018 in einer vergleichenden Europa-Studie zur Migration 40 % der befragten Deutschen an, dass die Einwanderungskontrolle ihre größte Sorge sei. <https://www.ipsos.com/de-de/migration-eine-vergleichende-europa-studie> (Abruf: 02.01.2022).

¹¹¹ Siehe zu den Kernpunkten der Bundesregierung zur Neuausrichtung des GEAS <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesregierung-legt-konzept-fuer-kuenftiges-eu-asylsystem-vor-a-00000000-0002-0001-0000-000169356789> (Abruf: 02.01.2022).

¹¹² Siehe zu Migration auf S. 6f.; Download unter https://www.bmi.bund.de/DE/eu-ratspraesidentschaft/programme/programme_node.html (Abruf: 02.01.2022).

Auch aus dem am 07. 12. 2021 unterzeichneten Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung lassen sich diese Elemente herauslesen. Angestrebt wird demnach eine grundlegende Reform des GEAS, wobei die Bundesregierung „mit einer Koalition der aufnahmebereiten Mitgliedstaaten vorangehen und aktiv dazu beitragen [will], dass andere EU-Staaten mehr Verantwortung übernehmen und EU-Recht einhalten“.¹¹³ Angestrebt wird zudem „eine staatlich koordinierte und europäisch getragene Seenotrettung im Mittelmeer“ sowie die Weiterentwicklung des Malta-Mechanismus mit einer „fairen Verantwortungsteilung zwischen den Anrainerstaaten des Mittelmeers bei der Seenotrettung“ und dem Ziel, dass „Menschen nach der Rettung an sichere Orte gebracht werden“.¹¹⁴

5.2 Frankreich

5.2.1 Asylanträge 2013 bis 2019

Auch Frankreich zählt seit je her zu den beliebtesten Zielländern von Asylsuchenden in der EU. So verzeichnete es 2013 mit etwa 66 000 Anträgen zwar nur fast halb so viele wie Deutschland, rangierte damit aber dennoch EU-weit auf Platz zwei.¹¹⁵ Während des Peaks der sog. Migrationskrise 2015/2016 war Frankreich allerdings relativ wenig betroffen. Mit etwa 76 000 bzw. ca. 84 000 Anträgen stiegen die Zahlen zwar. Im Vergleich zu Schweden, Österreich, Italien und allen voran Deutschland war der Anstieg aber moderat. Jedoch stiegen die Zahlen danach kontinuierlich weiter auf ca. 151 000 in 2019. Damit belegte Frankreich wieder den zweiten Platz aller EU-Mitgliedstaaten hinter Deutschland.

¹¹³ Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Mehr Fortschritt wagen“, S. 141; abrufbar unter: <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/> (Abruf: 02.01.2022).

¹¹⁴ Ebd., S. 142.

¹¹⁵ Siehe zu dieser und zu den folgenden Zahlen jeweils die Eurostat Datenbank *Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber – jährliche aggregierte Daten (gerundet)* unter <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=de> (Abruf: 02.01.2022).

5.2.2 Hohe Belastung durch Sekundärmigration

Die beträchtliche Steigerung der Anzahl an Asylanträgen seit 2015 ist zum überwiegenden Teil auf Sekundärmigration zurückzuführen. Frankreich hat mit Ausnahme der Mittelmeerküste keine Schengen-Außengrenzen (Atlantik- und Nordseeküste sind hinsichtlich Ankünften von Schutzsuchenden zu vernachlässigen) und die frz. Häfen der Mittelmeerküste sind für jegliche Überfahrten aus Nordafrika und der Levante deutlich weiter entfernt als die Häfen entweder Spaniens oder Italiens, Maltas und Zyperns. Daher dürfte es bei einem funktionierenden Dublin-System ähnlich wie in Deutschland kaum Asylanträge in Frankreich geben. Die dennoch sehr hohen Zahlen von Anträgen aus z. B. Syrien und Afghanistan sowie westafrikanischen Staaten¹¹⁶ zeigen hingegen die Bedeutung der Sekundärmigration.

5.2.3 Innen- und migrationspolitischer Diskurs

Nicht zuletzt aufgrund der Geschichte als ehemaliger Kolonialstaat ist Frankreich traditionelles Einwanderungsland. Dabei ist die Bevölkerung überwiegend migrationskritisch¹¹⁷, lautstarke Forderungen von Hilfsorganisationen oder Bürgermeister*innen nach verstärkter humanitärer Hilfe und solidarischer Unterstützung der Südstaaten gibt es hingegen kaum. Zudem wird die migrationspolitische Debatte spätestens seit den verheerenden Terroranschlägen von 2015 in Paris und 2016 in Nizza immer auch in einem sicherheitspolitischen Kontext geführt. Staatspräsident Macron sah in den Themen Migration, Asyl und Grenzen zudem von Beginn seiner Amtszeit an die größte Herausforderung für Europa und gleichzeitig einen der sechs Schlüssel für die europäische Souveränität.¹¹⁸ Dennoch versuchte Macron zunächst die in Hinblick auf die starke Konkurrenz des rechtsextremen Rassemblement National und dessen Vorsitzende Marine Le

¹¹⁶ Siehe Eurostat Asylstatistik nach Herkunftsländern. Hinzu kamen bei Frankreich sehr hohe Antragszahlen aus Georgien und Albanien.

¹¹⁷ Siehe jährliche IPSOS-Umfrage, bei der zuletzt im September 2020 66% der Franzosen angaben, dass es zu viele Ausländer gebe: <https://www.ipsos.com/fr-fr/fractures-francaises-face-aux-crisis-qui-frappent-le-pays-un-besoin-de-protection-plus-fort-que> (Abruf: 02.01.2022).

¹¹⁸ Siehe Rede an der Universität Sorbonne am 26.09.2017: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (Abruf: 02.01.2022).

Pen sensiblen Themen aus dem innenpolitischen Diskurs herauszuhalten. Allerdings wurde das Asylrecht im Herbst 2018 reformiert mit den Zielen, die Dauer der Bearbeitung von Asylanträgen zu verkürzen, die Abschiebung abgelehnter Asylsuchender zu erleichtern und den Schutz und die Aufnahme derjenigen zu verbessern, denen Asyl gewährt wird.¹¹⁹ Im Herbst 2019 schwor Macron die damalige Regierung unter Premierminister Philippe auf einen härteren Kurs in der Migrationspolitik ein und kündigte – wohl schon in Hinblick auf den Präsidentschaftswahlkampf 2022 – an, dass „Frankreich nicht alle aufnehmen könne“.¹²⁰

Seit der Einsetzung der Regierung von Premierminister Castex im Sommer 2020 liegt der Fokus auf der Inneren Sicherheit und den Werten der Republik, während die Migrationspolitik zunächst lediglich durch den Brand in Moria und die Vorlage der Vorschläge zur GEAS-Reform kurzzeitig Beachtung fand. Die Terroranschläge im Herbst 2020 rückten das Thema dann unliebsam in den Vordergrund und verdeutlichten einmal mehr den Konnex zwischen Migration, Asyl, Grenzen und Sicherheit. Der Täter, der am 25.9. vor den ehem. Redaktionsräumen von Charlie Hebdo zwei Menschen schwer verletzte, war als vorgeblich unbegleiteter Minderjähriger aus Pakistan eingereist, der Mörder von Samuel Paty (16.10.) als Sohn tschetschenischer Asylbewerber und der Täter von Nizza (29.10.) erst kurz zuvor aus Tunesien über Lampedusa nach Frankreich gelangt. Mit dem Eintritt in den Wahlkampf des islamophoben und migrationsfeindlichen Publizisten Eric Zemmour im Sommer 2021 verschob sich der innenpolitische Diskurs noch einmal nach rechts. In den Debatten zur Kür ihres Spitzenkandidaten überboten sich auch die konservativen *Les Républicains* mit Vorschlägen zur Verhinderung von weiterer Zuwanderung nach Frankreich.

¹¹⁹ <https://www.vie-publique.fr/loi/20792-loi-pour-une-immigration-maitrisee-un-droit-da-sile-effectif-et-une-int> (Abruf: 02.01.2022).

¹²⁰ Vgl. https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/09/17/emmanuel-macron-veut-faire-de-l-immigration-et-de-la-securite-un-cheval-de-bataille_5511216_823448.html (Abruf: 02.01.2022). Siehe nachfolgende Regierungserklärung in der Assmblée Nationale <https://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/20200012.asp> (Abruf: 02.01.2022).

5.2.4 Interesse an Erhalt von Schengen

Obwohl Gründungsmitglied des Schengener Übereinkommens, hat Frankreich seit jeher ein gespaltenes Verhältnis zum Raum ohne Binnengrenzen aufgrund des damit einhergehenden Kontrollverlusts. Mit einer traditionell deutlich weniger exportorientierten Wirtschaft und einer Bevölkerung, die mehrheitlich im eigenen Land Urlaub macht, ist das Interesse am Erhalt Schengens tendenziell geringer als z. B. in Deutschland.¹²¹ Als zweitwichtigstes Zielland Schutzsuchender ist Frankreich aber ähnlich stark von Sekundärmigration betroffen und betont deshalb die Verantwortlichkeit der Außengrenzstaaten nach dem Dublin-System. Manifestiert wird das geringere Interesse an einem Raum ohne Binnengrenzen durch die seit den terroristischen Anschlägen in Paris Ende 2015 durchgehend erfolgte Notifizierung von Grenzkontrollen an allen Schengen-Binnengrenzen.¹²² Dies findet im politischen Diskurs und in der öffentlichen Debatte in Frankreich keinen Widerhall und wird von keiner Seite kritisiert.

Nur wenige Tage nach dem Nizza-Anschlag im Oktober 2020 kündigte Macron an, die Binnengrenzkontrollen zu Italien und Spanien „ganz erheblich zu verstärken“ und forderte eine grundlegende Schengen-Reform.¹²³ Diese Forderungen hatte er bereits in seinem „Brief an die europäischen Bürgerinnen und Bürger“ im März 2019 formuliert als er seine Vision eines reformierten Schengen-Raums mit strengen Grenzkontrollen an den Außengrenzen, einer gemeinsamen Grenzpolizei und einer europäischen Asylbehörde unter der Aufsicht eines „Europäischen Rats für innere Sicherheit“ vorstellte.¹²⁴ Durch seine Vorstöße transportierte Macron die innenpolitische Debatte bereits im Herbst 2020 unter dem Narrativ der Europäischen Souveränität auf die europäische Ebene. Welche außerordentlich hohe Bedeutung die Themen Grenzen und Migration für Macron haben, verdeutlichte er bei der Präsentation der Prioritäten für die in der ersten Jahreshälfte 2022 stattfindende französische EU-Ratspräsidentschaft,

¹²¹ 2018 betrug das Außenhandelsdefizit Frankreichs 73 Mrd. Euro https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Aussenhandel/_inhalt.html (Abruf: 02.01.2022).

¹²² Siehe die Liste der notifizierten Binnengrenzkontrollen unter https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (Abruf: 02.01.2022).

¹²³ Vgl. <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/macron-a-la-frontiere-espagnole-pour-durcir-les-controles-au-frontieres-20201105> (Abruf: 02.01.2022).

¹²⁴ Siehe den Brief im Wortlaut <https://www.spiegel.de/politik/ausland/emmanuel-macron-brief-an-die-eu-buerger-im-wortlaut-a-1256271.html> (Abruf: 02.01.2022).

als er die Schengen- und Migrationsreform als ersten Themenkomplex nannte.¹²⁵ In Abgrenzung zu den o. g. Kontrahent*innen, die die nationale Souveränität teilweise inklusive Austritt aus der EU fordern, betont der überzeugte Europäer Macron jedoch weiterhin den Mehrwert des Schengen-Raums.

5.3 Mittelmeeranrainer am Beispiel Italien

Am Beispiel Italiens wird die Interessenlage eines Mittelmeeranrainers exemplarisch dargestellt. Zum sog. Club Med (auch Med5) gehören zudem Spanien, Malta, Zypern und Griechenland. Aufgrund ihrer geografischen Lage sind sie bei den Migrationsbewegungen aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie Afrika naturgemäß als Ankunftsstaaten am stärksten belastet. Bei einem funktionierenden Dublin-System müssten die meisten Asylanträge in diesen Ländern gestellt werden.

5.3.1 Asylanträge 2013 bis 2019 und Ankunftszahlen

Nachdem Italien im Jahr 2011 durch die aus Nordafrika nach Italien übergesetzten Schutzsuchenden mit etwas mehr als 40 000 Asylanträgen nach Deutschland und Frankreich EU-weit auf Platz drei lag, gingen die Zahlen danach zunächst zurück. Von 2013 bis 2017 stiegen die Zahlen dann von ca. 26 600 auf ca. 128 600 und damit das Fünffache. Anschließend halbierten sie sich 2018 auf knapp 60 000 und sanken 2019 auf weniger als 44 000.¹²⁶

Auffallend ist bei Italien wie bei anderen Mittelmeeranrainern die Diskrepanz zwischen Ankunfts zahlen und Asylanträgen.¹²⁷ Während der Abschluss des EU-

¹²⁵ Siehe zur frz. EU-Ratspräsidentschaft und zur Rede von Staatspräsident Macron vom 9. 12. 2021 die Website <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/le-mot-de-bienvenue-du-president/> (Abruf: 02. 01. 2022).

¹²⁶ Siehe zu allen Zahlen <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=de> (Abruf: 02. 01. 2022).

¹²⁷ Laut UNHCR sind zusammengenommen auf Land- und Seeweg alleine in den fünf oben genannten Staaten 2014 ca. 225 000 Schutzsuchende angekommen. Im Spitzenjahr 2015 stieg die Zahl auf mehr als 1 000 000, bevor sie 2016 auf ca. 373 000 zurückging. In der Folge reduzierte sie sich weiter auf ca. 185 000 in 2017, 141 000 in 2018 und 123 000 in 2019. Siehe dazu <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Abruf: 02. 01. 2022).

Türkei-Abkommens zu einem signifikanten Rückgang der Ankunftsahlen in Griechenland führte, stiegen die Zahlen in Italien von 2010 bis 2016 beträchtlich an, weil die zentrale Mittelmeer-Route so zum einzig verbliebenen Weg nach Europa wurde, auch wenn sie sich von 2014 bis 2017 bei durchschnittlich ca. 175 000 Personen stabilisierten.¹²⁸

5.3.2 Ausgangspunkt von Sekundärmigration

Die Diskrepanz zwischen Ankunftsahlen und Asylanträgen verdeutlicht die Dysfunktionalität des Dublin-Systems. Würden sich die in Italien ankommenden Geflüchteten – wie vom Dublin-System vorgesehen – dort als Schutzsuchende registrieren, wäre Italien für deutlich mehr Asylanträge zuständig. Deutlich wird damit, dass Italien eher Transitland für Migranten ist, die in andere Staaten weiter nördlich weiterziehen.

5.3.3 Druck aus EU und geschlossene Grenzen

Der Anstieg der Asylanträge in Italien von 2013 bis 2017 ist einerseits auf die gestiegenen Ankunftsahlen zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die EU und andere Mitgliedstaaten Druck auf Italien ausübten, das Asylsystem insgesamt und vor allem die Identifizierung und Registrierung von Neuankömmlingen zu verbessern. Neben EASO und Frontex eröffnete ein Spezialteam der DG Home der Kommission Büros in Rom und auf Sizilien.¹²⁹ Zudem richteten die angrenzenden Mitgliedstaaten vermehrt Binnengrenzkontrollen ein und weisen Migranten zunehmend zurück. Neben Frankreich haben die Schweiz und Österreich die Grenzkontrollen verstärkt und sorgen so dafür, dass die in Italien ankommenden Schutzsuchenden dort bleiben.

Da Italien traditionell nur für eine begrenzte Gruppe von Arbeitsmigranten Zielland ist, weniger aber für Asylsuchende, fehlte es an einer Einwanderungspolitik und den nötigen Strukturen zur effizienten Durchführung von Asylver-

¹²⁸ C. Hermanin, Einwanderungspolitik in Italien – Problem und Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung 2017, S. 3. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/13987.pdf> (Abruf: 02.01.2022).

¹²⁹ C. Hermanin, (Fn. 127), S. 5.

fahren sowie notwendigen Kapazitäten für die Unterbringung und geschultes Personal, um die aus dem Dublin-System resultierenden Verpflichtungen zu erfüllen.¹³⁰ Die stark steigenden Anlandungen aus Tunesien und Libyen Anfang 2011 führten zunächst zu zwei Reaktionen. Erstens wurde eine Politik des *laissez-passer*, bei der mit zumindest zweifelhafter Auslegung der Regelungen des GEAS und des Schengener Grenzkodex die in Italien ankommenden Schutzsuchenden entweder gar nicht identifiziert und registriert oder mit zur Weiterreise berechtigenden Aufenthaltstiteln ausgestattet wurden.¹³¹ Zweitens wurden mit den Herkunftsländern Tunesien¹³² und Libyen¹³³ Abkommen geschlossen, die darauf zielten, die Abfahrten in Nordafrika zu verhindern und die Rückführung abgelehnter Asylbewerber zu erleichtern.

Parallel versucht Italien im Verbund mit anderen Mittelmeeranrainerstaaten, von den anderen Mitgliedstaaten mehr Solidarität zu erwirken und wirbt bei der Kommission für eine grundlegende Reform des Dublin-Systems, mit dem Ziel, die ankommenden Schutzsuchenden auf alle Mitgliedstaaten zu verteilen. Unter der rechts-populistischen Regierung aus Fünf-Sterne-Bewegung und Lega Nord agitierte Innenminister Salvini seit Sommer 2018 zunehmend gegen Migranten sowie die EU. Salvini ging rigoros gegen die Seenotrettung vor und ließ per Dekret alle Häfen Italiens für Schiffe mit geretteten Migranten an Bord sperren. Zudem setzte er die Beschlagnahmung der trotz Verbots in italienische Häfen eingelaufenen privaten Rettungsschiffe sowie die Verhängung drakonischer Geldstrafen von bis zu einer Million Euro gegen die Eigentümer und Betreiber der Schiffe in Kraft. Die von Sommer 2019 bis Januar 2021 unter der linkspopulistischen Regierung im Amt befindliche parteilose Innenministerin Luciana Lamorgese, hat durch Änderung dieser Dekrete die migrationsfeindliche Politik Salvinis beendet.¹³⁴

¹³⁰ Siehe dazu bereits oben unter 3.1 und 3.2.3.

¹³¹ Siehe dazu bereits oben unter 3.2.3.

¹³² Siehe zum italienisch-tunesischen Abkommen von 2011 *D. Saracino*, (Fn. 3), S. 31.

¹³³ Siehe zum Abkommen Italiens mit libyschen Kräften von 2017 *C. Hermanin*, (Fn. 127), S. 9.

¹³⁴ <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-italiens-regierung-salvinis-migrationspolitik-beerdigt-16988967.html?printPagedArticle=true#void> (Abruf: 02.01.2022).

5.3.4 Innen- und migrationspolitischer Diskurs in Italien

Der Migrationsdruck auf Italien als Mittelmeeranrainerstaat bleibt hoch. Auch wenn es weiterhin nicht zu den beliebtesten Zielländern gehört, kommen zahlreiche Schutzsuchende in Italien an, die durch die vermehrten Binnengrenzkontrollen der anderen Mitgliedstaaten zunehmend im Land bleiben. Zwar wurden in den vergangenen Jahren einige Reformen durchgeführt, um die nationalen Kapazitäten für die Durchführung von Asylverfahren und die Unterbringung von Schutzsuchenden zu erhöhen.¹³⁵ Dennoch bleibt die Situation fragil und die Zustimmung rechtspopulistischer und migrationsfeindlicher Parteien hoch. Die Regierung Conte II versuchte nichtsdestotrotz eine humane Flüchtlingspolitik durchzuführen und rief dazu nach Solidarität von Europa. Besondere Bedeutung hat für Italien ein Solidaritäts- oder Umverteilungsmechanismus, der auch der eigenen Bevölkerung zeigen soll, dass die Regierung sich nicht die Lasten der Nordstaaten auferlegen lässt. Die Einrichtung eines solchen Umverteilungsmechanismus wäre für Italien zumindest Voraussetzung für die Einführung eines verpflichtenden Asylverfahrens an den Außengrenzen inklusive Sicherheits- und Gesundheitsprüfung, das andernfalls nicht in Italiens Interesse läge, weil damit die Lasten der Außengrenzstaaten noch erhöht würden.

5.4 Visegrád-Staaten am Beispiel Polen

Die Gruppe der Visegrád-Staaten wird am Beispiel Polens dargestellt.

5.4.1 Asylanträge 2013 bis 2019

Polen hat seit jeher vergleichsweise niedrige Asylbewerberzahlen, vor allem im Verhältnis zur eigenen Bevölkerungszahl von ca. 38 Mio. Nachdem 2013 ca. 15 000 Menschen einen Asylantrag in Polen stellten, waren es 2014 nur noch ca. 8 000. Selbst zur Hochzeit der Migrationskrise 2015 und 2016 wurden lediglich ca. 12 000 Asylanträge in Polen gestellt. Danach reduzierte sich die Zahl

¹³⁵ C. Hermanin, *Einwanderungspolitik in Italien – Problem und Perspektiven*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2017, S. 5.

auf ca. 5 000 in 2017 und ca. 4 000 in 2018 und 2019. Die mit Abstand meisten der Schutzsuchenden kommen aus Russland (ca. 70 %), gefolgt von der Ukraine (ca. 15 %).¹³⁶

5.4.2 Belastung durch Sekundärmigration

Eine Belastung durch Sekundärmigration ist in Polen nicht zu verzeichnen. Vielmehr verlassen Schutzsuchende Polen häufig noch während oder nach Abschluss des Asylverfahrens, weil es keine ausreichenden Integrationsmaßnahmen zum Erlernen der Sprache oder zur Integration in den Arbeitsmarkt gibt und aufgrund von Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt oftmals Obdachlosigkeit droht.¹³⁷

5.4.3 Innen- und migrationspolitischer Diskurs

Die seit den Parlamentswahlen 2015 regierende nationalkonservative PiS-Partei vertritt nicht nur eine EU-skeptische, sondern auch eine migrationskritische Haltung. Dies gilt insbesondere für die Aufnahme von Schutzsuchenden aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie Afrika. Generell verweigert Polen die Aufnahme von Schutzsuchenden aus anderen Mitgliedstaaten und will Solidarität mit den Südstaaten, wenn überhaupt auf andere Weise zeigen. So unterstütze Polen zunächst Ungarn und die Slowakei bei ihren Klagen gegen den Ratsbeschluss (EU) 2015/1601 zur Umsiedelung 160 000 Schutzsuchender und verweigerte anschließend selbst die Umsetzung. In dem folgenden Vertragsverletzungsverfahren berief sich Polen auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, weil die betreffenden Personen möglicherweise mit religiösen Extremismus und Terrorismus in Zusammenhang stünden.¹³⁸

Anders als die generelle EU-Skepsis spiegelt sich die Sichtweise der Regierung auf Migration und Innere Sicherheit in der öffentlichen Meinung in Polen wi-

¹³⁶ Siehe *J. S. Frelak*, Polen, ein Immigrationsland, Polen-Analysen, Nr. 221, 03.07.2018, S. 3.

¹³⁷ Siehe *J. S. Frelak*, (Fn. 137), S. 4.

¹³⁸ EuGH, Urt. v. 2.4.2020, verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17 (Kommission/Polen, Tschechien, Ungarn), Rn. 134 ff.

der. Wie regelmäßige Umfragen zeigen, wandelte sich die Stimmung in der polnischen Bevölkerung im Laufe der Migrationskrise von vorsichtiger Befürwortung zu eindeutiger Ablehnung der Aufnahme von Geflüchteten.¹³⁹ Eine andere Untersuchung zeigt, dass diese Abneigung unter jungen Menschen in den Visegrád-Staaten verbreitet ist. Demnach sprachen sich 2017 in Polen 73 % der Befragten zwischen 15 und 24 Jahren gegen die Aufnahme von Geflüchteten aus (Slowakei 75 %, Tschechien 70 % und Ungarn 72 %), während in Deutschland mit 73 % eine deutliche Mehrheit die Aufnahme befürwortete (Österreich 61 %).¹⁴⁰ Dabei sahen in allen Visegrád-Staaten eine Mehrheit von mehr als 60 % in Migranten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ursächlich für diese Bild soll in Polen nach Einschätzung von Beobachtern die populistische Haltung der Politik und Medien sein. Denn obgleich in Polen nur wenige Araber leben und es noch keinen islamistischen Anschlag in Polen gab, zeigt eine Untersuchung des britischen Think Tank *Demos*, dass der islamistische Terrorismus als das größte Problem betrachtet wird.¹⁴¹

5.4.4 Haltung zu Schengen

Polen sieht sich hinsichtlich der Schengen- und der GEAS-Verpflichtungen im Recht. Eine verpflichtende Übernahme von Flüchtlingen sieht das GEAS nicht vor und die Verpflichtungen zum Grenzschutz werden von Polen als Außengrenzstaat erfüllt. An offenen Grenzen, insbesondere zu Deutschland, hat Polen hinsichtlich Wirtschaft und Handel ein großes Interesse. Da die in den Südstaaten ankommenden Schutzsuchenden in aller Regel ohnehin nicht nach Polen wollen, besteht für Polen auch kaum eine Notwendigkeit Binnengrenzkontrollen zu fordern oder welche einzurichten. Hingegen betonte Polen mit Blick auf die Südstaaten stets die Bedeutung, der Einhaltung der Verpflichtung zum Schutz

¹³⁹ Im Mai 2015 waren 14 % der Befragten generell für und 58 % zumindest für vorübergehende Aufnahme, im Oktober 2017 zusammen nur noch 33 % bei 76 % Ablehnung jeglicher Aufnahme. Siehe die Umfrage des polnischen Instituts CBOS, Komunikat z Badań Nr 163: Stosunek do przyjmowania uchodźców, S. 2. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_163_17.PDF (Abruf: 02.01.2022).

¹⁴⁰ Siehe *J. S. Frelak*, (Fn. 137), S. 5 f., 9.

¹⁴¹ Vgl. <https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2017/02/Polish-Case-%E2%80%93-Press-Summary-Embargoed-14.02.16.pdf> (Abruf: 02.01.2022).

der Außengrenzen. Dieser Linie ist Polen auch hinsichtlich der Situation an der polnisch-belarussischen Grenze im Laufe des Jahres 2021 treu geblieben als es den Grenzschutz durch eigenes Militär absicherte.¹⁴² Einer Sanktionierung von Mitgliedstaaten, die ihrer Verpflichtung zum Grenzschutz nicht ausreichend nachkommen, dürfte Polen daher kaum widersprechen. Hingegen wird man sich geschlossen mit den anderen Visegrád-Staaten gegen Sanktionierung stemmen, die etwa die Teilnahme an Schengen von angemessenen Solidaritätsleistungen abhängig machen würde.

5.5 Nord-Europa am Beispiel Schweden

Die Gruppe der Nordstaaten wird im Folgenden am Beispiel Schwedens dargestellt.

5.5.1 Asylanträge 2013 bis 2019

Schweden hatte lange Zeit eine sehr liberale Einwanderungspolitik und zählte lange zu den Hauptzielländern von Schutzsuchenden in Europa.¹⁴³ 2013 und 2014 rangierte Schweden mit gut 54 000 bzw. 81 000 Asylanträgen hinter Deutschland und Frankreich auf Platz 3 in der EU, bevor die Anträge 2015 auf mehr als 162 000 hochschnellten. Aufgrund einiger Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht sowie der Einführung von Grenzmaßnahmen wurden 2016 bereits nur noch knapp 28 000 Asylanträge in Schweden gestellt. In den Folgejahren 2017 bis 2019 blieben die Zahlen diesem Niveau.

¹⁴² Siehe zum verstärkten Grenzschutz an der Grenze zu Belarus <https://www.dw.com/de/polen-verst%C3%A4rkt-massiv-grenzschutz-zu-belarus/a-59551096> (Abruf: 02.01.2022).

¹⁴³ Siehe zur überproportionalen Aufnahme von bosnischen Flüchtlingen in den 1990er Jahren bereits oben unter 3.1.

5.5.2 Belastung durch Sekundärmigration

Da Schweden keine Schengen-Außengrenzen hat, sind ähnlich wie bei Deutschland mit Ausnahme von Familienzusammenführungen und weniger Fälle von Ankünften an Flughäfen alle Asylanträge auf Sekundärmigration oder sonstige Defizite des Dublin-Systems zurückzuführen.

5.5.3 Innen- und migrationspolitischer Diskurs

Infolge der stark angestiegenen Asylantragzahlen 2015 und wachsender Kritik an der liberalen Migrationspolitik beschloss die schwedische Regierung ein Maßnahmenpaket, um auf Engpässe bei Registrierung, Unterbringung und Versorgung zu reagieren sowie die Ankunfts- und Antragszahlen zu senken.¹⁴⁴ Auch wenn die Restriktionen bei Aufenthaltsgenehmigungen und Familienzusammenführung zu den gewünschten Ergebnissen führten, ebte die polarisierende Debatte über die Migrationspolitik nicht ab, wobei die konservativen Kräfte und die migrationskritischen Schwedendemokraten immer restriktivere Maßnahmen forderten.¹⁴⁵ 2019 setzte die rot-grüne Minderheitsregierung eine Migrationskommission ein, die einen breiten Konsens erarbeiten sollte. Bei Grünen und Linken, die am liebsten zur aufnahmefreundlichen Politik zurückkehren wollen, sind die Kommissionsvorschläge ebenso wenig zustimmungsfähig wie für die konservativen Parteien, denen sie nicht weit genug gehen.¹⁴⁶

5.5.4 Interesse an Erhalt von Schengen

Zur Reduzierung der Zuwanderung wurden auch beschränkende Grenzmaßnahmen durchgeführt. So führte Schweden bereits Ende 2015 Binnengrenzkontrollen an der Öresundbrücke ein, die bis Mai 2017 verlängert wurden.¹⁴⁷ Zudem

¹⁴⁴ Vgl. B. Parusel v. 01.06.2017, Der schwedische Umschwung in der Flüchtlingspolitik, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/248840/fluechtlingspolitik-seit-ende-2015?p=all> (Abruf: 02.01.2022).

¹⁴⁵ J. Bengtsson v. 07.09.2020, Wind in ihren Segeln, www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/wind-in-ihren-segeln-4625/ (Abruf: 02.01.2022).

¹⁴⁶ J. Bengtsson (Fn. 146), (Abruf: 02.01.2022).

¹⁴⁷ <https://www.government.se/press-releases/2017/02/government-decides-to-prolong-internal-border-controls-again/> (Abruf: 02.01.2022).

werden seit Januar 2016 extraterritoriale Identitätskontrollen durchgeführt, d. h. Transportunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Dänemark und Schweden, dürfen nur noch Personen mit gültigen Identitätsnachweisen über die Grenze befördern.¹⁴⁸ Schwedens Interesse an einem Raum ohne Binnengrenzen ist grds. hoch. Allerdings ist die Öresundbrücke, die Kopenhagen mit Malmö verbindet, neben einigen Fährverbindungen die einzige Schengen-Grenze.

¹⁴⁸ Vgl. *B. Parusel* (Fn. 145), (Abruf: 02.01.2022).

6 Kommissionsvorschläge zum Migrationspakt

Am 23.09.2020 legte die Kommission ihre Vorschläge für ein neues Migrations- und Asylpaket vor.¹⁴⁹ Ziele des Pakets sind u. a. ein stabiles und gerechtes Außengrenzmanagement, faire und effiziente Asylvorschriften, ein neuer Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze sowie für Druck- und Krisensituationen, Krisenvorsorge und -reaktion, eine wirksame Rückkehrpolitik und ein von der EU koordiniertes Konzept für Rückführungen.¹⁵⁰ Im Folgenden werden die zum GEAS zählenden Rechtsakte kurz dargestellt und anhand der Interessen der Mitgliedstaaten bewertet. Der Fokus liegt dabei auf den für die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zentralen Aspekten. Begonnen wird mit Asyl- und Rückführungsverfahren (6.1), anschließend werden Zuständigkeitsregime und Solidaritätsmechanismus (6.2) sowie Seenotrettung (6.3) beleuchtet.

¹⁴⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 23.09.2020 – Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final.

¹⁵⁰ Ebd., S. 4. Siehe zu den fünf Legislativvorschlägen zum GEAS sowie den weiteren Vorschlägen zu anderen Themenbereichen der Migrationspolitik zusammenfassende Darstellung unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/news20200923/new-pact-migration-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach_en (Abruf: 02.01.2022).

6.1 Asyl- und Rückführungsverfahren an den EU-Außengrenzen

Durch Änderungen der Asylverfahrens-VO soll ein neues Asyl- und Rückkehr-Grenzverfahren geschaffen werden.¹⁵¹ Ziel ist, bei möglichst vielen Schutzsuchenden bereits an den Außengrenzen des Schengen-Raums zu entscheiden, ob diese Aussicht auf ein erfolgreiches Asylverfahren hätten.

6.1.1 Anwendung des Asylgrenzverfahrens

Das neue Asylgrenzverfahren soll vor der Einreise oder bei fingierter Nichteinreise bei der Antragstellung an der EU-Außengrenze, nach irregulären Grenzübertritten, bei Seenotgeretteten und nach Relocation angewendet werden. Verpflichtend soll es sein bei Schutzsuchenden, die aus einem Herkunftsland mit einer EU-weiten Anerkennungsquote von weniger als 20% kommen, über ihre Identität getäuscht haben oder eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen. In anderen Fällen sollen die Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, ob sie das Grenzverfahren anwenden. Ausgeschlossen sein soll es hingegen grds. bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Kindern, die jünger sind als zwölf Jahre, sowie in Fällen, in denen eine Rückführung nach negativem Ausgang des Asylverfahrens aufgrund fehlender Kooperation des Herkunftslandes unwahrscheinlich ist.

6.1.2 Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsprüfung

Mit einer neuen Screening-VO¹⁵² sollen Grenzkontrollen und Asylverfahren verknüpft werden durch einheitliche Regelungen für die Identitäts-, Gesund-

¹⁵¹ Siehe geänderter Vorschlag der Kommission 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 v. 23.9.2020 COM(2020) 611 final, 2016/0224(COD).

¹⁵² Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 vom 23.9.2020, COM/2020/612 final.

heits- und Sicherheitsüberprüfung aller Drittstaatsangehörigen. Verpflichtend angewendet werden soll diese Überprüfung demnach zukünftig an den Außengrenzen, nach irregulären Grenzübertritten, in Fällen der Seenotrettung, bei Asylanträgen an den Grenzübergangsstellen und wenn die betreffende Person im Inland angetroffen wird. Nach Abschluss soll die Überführung entweder ins Rückkehr- oder ins Asylverfahren erfolgen, wobei ggfs. eine Verteilung in einen anderen Mitgliedstaat im Rahmen des Solidaritätsmechanismus zwecks Durchführung des Asylverfahrens erfolgen soll.

6.1.3 Dauer und Folgen des Grenzverfahrens

Das Grenzverfahren soll – tatsächlich oder fingiert – vor der Einreise stattfinden und nach zwölf Wochen abgeschlossen werden. Nach Ablauf der 12-Wochen-Frist soll die Einreise in den betreffenden Mitgliedstaat und damit den Schengen-Raum gestattet werden, es sei denn die Schutzsuchenden haben ausnahmsweise kein Aufenthaltsrecht während des Verfahrens. Hingegen soll die Einreise während des Verfahrens auch dann nicht gestattet werden, wenn ein anderer Mitgliedstaat die Zuständigkeit für das Verfahren übernimmt (z. B. als Solidaritätsleistung) und das Verfahren weiterführt. Bei negativem Ausgang des Grenzverfahrens soll die Überführung ins Rückführungsverfahren erfolgen.

6.1.4 Bewertung anhand der Interessen der Mitgliedstaaten

Durch die Einrichtung eines Außengrenzverfahrens würde die Anzahl der in die EU einreisenden Schutzsuchenden reduziert und die Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums erhöht werden. Diese Reduzierung könnte deshalb der Versachlichung und Vereinfachung der Debatte über Solidaritätsmaßnahmen zuträglich sein. Beide Gesichtspunkte entsprechen insofern zunächst den Interessen aller Mitgliedstaaten. Für die Außengrenzstaaten würde ein Grenzverfahren allerdings weitere Belastungen bedeuten und die Einrichtung daher deren Interessen widersprechen. Sie müssten die notwendigen Kapazitäten zur Durchführung des Verfahrens inklusive der erhöhten Vorgaben der neuen Screening-VO sowie zur Unterbringung der Schutzsuchenden an der Grenze oder in Transitzone bereitstellen. Hingegen würden die Zielländer wie Deutschland,

Frankreich, Österreich oder Schweden vom Grenzverfahren profitieren, weil die Anzahl der potentiell in diese Länder weiterziehenden Schutzsuchenden reduziert und das Bedürfnis nach Solidaritätsmaßnahmen gesenkt würde. Insofern läge ein Grenzverfahren auch im Interesse der Visegrád-Staaten.

6.2 Zuständigkeitsregime und Solidaritätsmechanismus

Zur Neuregelung des Zuständigkeitsregimes hat die Kommission den Entwurf einer Asyl- und Migrationsmanagement-VO¹⁵³ (AMM-VO) vorgelegt, die die Dublin-III-VO ersetzen soll, ohne dass das Dublin-System grds. abgeschafft werden soll. Diese Regelungen sollen ergänzt werden durch einen Solidaritäts- und Krisenmechanismus, für den der Entwurf einer neuen Krisenmanagement-VO¹⁵⁴ vorgelegt wurde.

6.2.1 Festhalten am Dublin-System mit Änderungen bei Zuständigkeitsbestimmung und -übergang

Die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens soll grds. beim des Ersteinreiseland verbleiben. Allerdings soll der Familienbegriff erweitert und neue Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Mitgliedstaats eingeführt werden.¹⁵⁵ Zu den Kriterien zählen das Kindeswohl sowie bestehende familiäre Bindungen zu einer Person, der von einem bestimmten Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt wurde oder deren Verfahren in einem solchen noch nicht abgeschlossen ist. Hinzukommen sollen nunmehr Fälle, in denen von

¹⁵³ Siehe Vorschlag der Kommission v. 23.9.2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds], COM/2020/610 final.

¹⁵⁴ Siehe Vorschlag der Kommission v. 23.9.2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM/2020/613 final.

¹⁵⁵ Siehe Art. 14 ff. AMM-VO-Entwurf.

oder in einem Mitgliedstaat Aufenthaltstitel oder Visa ausgestellt oder Bildungs- und Qualifizierungsabschlüsse vergeben wurden.

Bestehen bleiben soll zudem die Möglichkeit des Übergangs der Zuständigkeit auf einen anderen Mitgliedstaat. Die dafür geltenden Fristen sollen verlängert werden und der Übergang im Fall des Untertauchens zukünftig ausgeschlossen sein. Eine dauernde Zuständigkeit – wie sie die Zielländer wie Deutschland und Frankreich präferieren – sehen die Vorschläge hingegen nicht vor.

6.2.2 Solidaritäts- und Krisenmechanismus

Der streitbefangenen Frage der Solidaritätsleistungen begegnen die Kommissionsvorschläge mit einem neuen Solidaritäts- und Krisenmechanismus. In drei Stufen des Migrationsdrucks soll zukünftig Solidarität geleistet werden durch freiwillige Aufnahme voraussichtlich Schutzberechtigter und Anerkannter, sog. Rückkehrpatenschaften sowie die Bereitstellung von Experten für die Durchführung von Asylverfahren und Material zur Unterstützung des Asyl- und Aufnahmesystems.¹⁵⁶

In Zeiten „normalen“ Migrationsgeschehens (Stufe 1) soll die Kommission demnach jährlich den Bedarf erheben und die Mitgliedstaaten um freiwillige Solidaritätsbeiträge aus den o. g. Bereichen bitten, die im sog. Solidaritätspool koordiniert werden.¹⁵⁷ Sollten die Beiträge nicht ausreichen, um die Bedarfe zu decken, soll die Kommission zunächst ein sog. Solidaritätsforum durchführen und danach einen Implementierungsrechtsakt erlassen, mit dem die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet werden sollen, die Solidaritätsbeiträge auch tatsächlich zu leisten. Sollten nach dem Solidaritätsforum weniger als 70 % des Bedarfs gedeckt sein, würde ein Korrekturmechanismus greifen, der grds. für Situationen des Massenzustroms entworfen wurde.

Stellt die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder eigeninitiativ in einem oder mehreren Mitgliedstaaten einen erhöhten Migrationsdruck oder das Risiko eines solchen fest (Stufe 2), soll sie die Bedarfe ermitteln und um freiwillige Solidaritätsbeiträge bitten. Wie bei normalem Migrationsdruck würden So-

¹⁵⁶ Art. 45 AMM-VO-Entwurf.

¹⁵⁷ Vgl. Art. 46f. AMM-VO-Entwurf.

lidaritätsforum, ggfs. Korrekturmechanismus und Implementierungsrechtsakt folgen, sollten die Bedarfe nicht gedeckt sein.¹⁵⁸ Hierbei würden auf Stufe 2 aber auch international Schutzberechtigte und nicht nur Seenotgerettete und vulnerable Personen umverteilt.

Bei einem „Massenzustrom“, der den Zusammenbruch des GEAS bedeuten könnte (Stufe 3), würden die Mitgliedstaaten nach Bedarfsfeststellung und Krisenforum zur Verteilung nach dem sog. „fair share“ (Bevölkerungszahl/BIP) verpflichtet. Umverteilt werden sollen dann auch Schutzsuchende mit geringen Schutzwahrscheinlichkeiten. Einzige Alternative zur Übernahme von Schutzsuchenden soll in dieser Stufe 3 die Übernahme von Rückführungspatenschaften sein. Hingegen soll die Bereitstellung von Experten oder Material als Solidaritätsleistung nicht mehr möglich sein. Das gesamte Verfahren soll von der Feststellung bis zum Inkrafttreten des Implementierungsrechtsakts lediglich drei Wochen dauern. Zudem sollen Verfahrensvereinfachungen wie z. B. Fristaussetzungen, Abweichungen von Vorschriften des Grenzverfahrens zulässig sein.

6.2.3 Bewertung anhand der Interessen der Mitgliedstaaten

Dass die Einführung eines Grenzverfahrens den Interessen der Außengrenzstaaten widerspricht, gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kommissionsvorschläge keine grundsätzliche Abkehr vom Dublin-System vorsehen. Die neuen und erweiterten Kriterien für die Ermittlung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates, die auch Interessen der Schutzsuchenden stärker berücksichtigen, würden zwar die Zahl der Verfahren für die Außengrenzstaaten reduzieren. Durch die Verlängerung der Übergangsfristen und den Ausschluss des Übergangs der Zuständigkeit bei Untertauchen der Antragstellenden sollen aber Anreize der zuständigen Mitgliedstaaten für eine nicht ordnungsgemäße Durchführung der Asylverfahren reduziert und so den Interessen der Zielländer an einer effektiven Verhinderung von Sekundärmigration entsprochen werden. An der Grundsituation, dass in erster Linie die Südstaaten durch Aufnahme- und Asylverfahren belastet sind, würden die vorgeschlagenen Regelungen daher nur wenig ändern.

¹⁵⁸ Art. 53 AMM-VO-Entwurf.

Bei isolierter Betrachtung spiegeln sich in dem vorgeschlagenen Krisen- und Solidaritätsmechanismus hingegen die Interessen aller Mitgliedstaaten wider. Dass die Kommissionsvorschläge nicht die Einführung eines Systems der automatischen Umverteilung aller Schutzsuchenden enthalten, entspricht dabei zumindest den Interessen der Visegrád-Staaten, darüber hinaus aber auch Frankreich und Österreich und allen weiteren Staaten, die am Dublin-System festhalten wollen. Deutschlands Ziel, das Dublin-System grds abzuschaffen, würde damit hingegen nicht erreicht.

Die automatische Umverteilung von unbegleiteten Minderjährigen sowie die verpflichtenden Solidaritätselemente bei erhöhtem Migrationsdruck entsprechen hingegen zunächst den Interessen der Außengrenzstaaten, insbesondere im Süden.

Die verschiedenen Möglichkeiten Solidaritätsbeiträge zu leisten, kommen insbesondere Staaten entgegen, die sich zwar solidarisch zeigen, aber Aufnahmen weiterer Schutzsuchender vermeiden wollen. Dazu zählen insbesondere die Visegrád-Staaten in Osteuropa. Derzeit aber auch Zielländer wie Frankreich, Österreich und Schweden.

6.3 „Verrechtlichung“ der Seenotrettung

6.3.1 Verteilung über Solidaritätsmechanismus

Nach den Vorschlägen der Kommission soll der Verteilung von aus Seenot Geretteten nunmehr in rechtliche Kategorien überführt werden, nachdem sich in den vergangenen Jahren nur sehr wenig Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis daran beteiligt hatten. Demnach sollen die aus Seenot Geretteten, die in einem EU-Mitgliedstaat anlanden, zukünftig migrationsdruckunabhängig dem Solidaritätsmechanismus unterfallen.¹⁵⁹ Demnach sollen alle Mitgliedstaaten jährlich Zusagen zur Übernahme von aus Seenot Geretteten machen entsprechend dem vorab von der Kommission ermittelten Bedarf.

¹⁵⁹ Art. 47 ff. AMM-VO-Entwurf.

6.3.2 Bewertung anhand der Interessen der Mitgliedstaaten

Die verpflichtende Umverteilung von aus Seenot Geretteten entspricht den Interessen der Südstaaten, insbesondere Italiens und Maltas. Den Interessen Deutschlands und Frankreichs entspräche diese verpflichtende Umverteilung der aus Seenot Geretteten letztlich auch, sind es doch die beiden Mitgliedstaaten, die die Vereinbarung von Malta mitgetragen haben und letztlich die Einzigen, die bislang in nennenswertem Maße auf freiwilliger Basis aus Seenot Gerettete aufgenommen haben. Dass sich Portugal, Irland und Luxemburg zumindest in geringem Umfang an der Verteilung beteiligten, spricht dafür, dass eine verpflichtende Umverteilung auch in deren Interesse läge.¹⁶⁰

Durch eine Verrechtlichung könnte sich Deutschland bei der besonders medienwirksamen Seenotrettung etwas mehr Ruhe hinsichtlich polarisierender innenpolitischer Debatten erhoffen.¹⁶¹ Zudem würde durch eine vollständige Verrechtlichung der Verteilung ggfs. ein Ziel des Koalitionsvertrags vom 7.12.2021 erreicht werden.¹⁶² Für Frankreich, wo es eine öffentliche Unterstützung für zivilgesellschaftliche Seenotrettung bei Weitem nicht in dem Maße gibt wie in Deutschland, sänke bei der geregelten Verteilung die Wahrscheinlichkeit, dass ein Schiff mit aus Seenot Geretteten doch einmal in einem der französischen Mittelmeerhäfen anlanden könnte. Den Interessen der Visegrád-Staaten entspräche die verpflichtende Aufnahme von aus Seenot Geretteten hingegen nicht. Auch Mitgliedstaaten, die einer weiteren Aufnahme von Geflüchteten eher zurückhaltend gegenüberstehen wie Österreich oder Schweden, dürfte die verpflichtende Verteilung nicht gefallen.

¹⁶⁰ Siehe zur Beteiligung der genannten Mitgliedstaaten https://www.lemonde.fr/international/article/2019/10/09/migration-l-europe-et-les-divisions-mais-trouve-un-accord-minimal-pour-aider-l-italie-et-malte_6014744_3210.html (Abruf: 02.01.2022).

¹⁶¹ Siehe zum Beispiel zur Kritik der Evangelischen Kirche an der neuen Bundesregierung <https://www.sonntagsblatt.de/artikel/alan-kurdi-seenotrettung-newsticker-aktuelles> (Abruf: 02.01.2022).

¹⁶² Siehe dazu bereits oben unter 5.1.5.

7 Ausblick für die GEAS-Reform

7.1 Skepsis hinsichtlich Einigung der Mitgliedstaaten

Angesichts der sehr unterschiedlichen Interessenlage der verschiedenen Mitgliedstaaten bleibt fraglich, ob die GEAS-Reform auf Basis der vorgestellten Kommissionsvorschläge gelingen kann. Da für die Rechtsetzung im Bereich des Europäischen Asyl- und Aufenthaltsrechts nach Art. 77 und 78 AEUV die Vorgaben des ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens nach Art. 294 AEUV gelten, sind im Rat qualifizierte Mehrheiten erforderlich und das EP muss ebenfalls zustimmen. Ob diese qualifizierte Mehrheit bei den verschiedenen GEAS-Rechtsakten erreicht werden kann, erscheint fraglich. Die Verhandlungen nach Vorlage der Kommissionsvorschläge haben gezeigt, dass sich erneut Widerstände formiert haben, auch wenn die Vorschläge versuchen, die verschiedenen Interessenlagen zu berücksichtigen.

Die im Sommer 2021 erreichte Einigung über die Umwandlung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) in eine Asylagentur der Europäischen Union¹⁶³ und die finale Annahme der entsprechenden Verordnung¹⁶⁴ durch den Rat am 9.12.2021¹⁶⁵ zeigen hingegen, dass zumindest kleine Fortschritte im Laufe des Jahres 2021 erreicht wurden.

¹⁶³ Siehe dazu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3241 (Abruf: 02.01.2022).

¹⁶⁴ Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010.

¹⁶⁵ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/12/09/migration-and-asylum-pact-council-adopts-eu-asylum-agency-regulation/> (Abruf: 02.01.2022).

7.2 Mitgliedstaaten haben sich in Dysfunktionalität eingerichtet

Gegen eine rasche Einigung bei den für die Solidaritätsfragen maßgeblichen Rechtsakten spricht auch, dass der Handlungsdruck letztendlich begrenzt ist. Die Mitgliedstaaten haben sich im Laufe der vergangenen Jahre in der Dysfunktionalität des Dublin-Systems eingerichtet: Insbesondere die Schließung der Balkanroute und das EU-Türkei-Abkommen haben dazu geführt, dass der Handlungsdruck deutlich geringer ist als etwa 2015/2016, weil die Ankunfts zahlen in der EU deutlich geringer geworden sind.¹⁶⁶ Griechenland ist dadurch zwar von der EU abgeschnitten, hat sich aber damit beholfen, die Geflüchteten auf den dem Festland vorgelagerten Inseln unterzubringen. Italien und Spanien verfolgen offenbar eine Politik des *laissez-passer* und lassen Schutzsuchende zumindest teilweise ungehindert weiterziehen. Die Visegrád-Staaten sind mit Ausnahme von Ungarn ohnehin nie Zielland gewesen und haben bei ihrer ablehnenden Haltung gegen die Aufnahme von Geflüchteten außer kritischen Tönen wenig zu befürchten. Denn rechtlich besteht derzeit keine Verpflichtung zur Aufnahme der in den Südstaaten anlandenden oder sonst in die EU einreisenden Geflüchteten, es sei denn der Rat beschließt dies in Einzelmaßnahmen, wovon aktuell auch nicht auszugehen ist.¹⁶⁷

Deutschland und Frankreich haben Italien und Malta bei der Seenotrettung zumindest bis Sommer 2020 unterstützt und zeigen sich zudem solidarisch mit Griechenland. Frankreich behilft sich ansonsten seit 2015 mit in Hinblick auf den SGK zumindest zweifelhaften Kontrollen an den Binnengrenzen, insbesondere zu Italien und Spanien. Deutschland und Österreich haben selbst Binnengrenzkontrollen Richtung Süden eingerichtet und profitieren wie die anderen Nordstaaten und alle Zielländer von der Schließung der Balkanroute. Zwar kommen immer noch täglich 300 bis 400 Geflüchtete in Deutschland an, die bei funktionierendem GEAS eigentlich in anderen Mitgliedstaaten verbleiben müssten. Die Anzahl ist aber offenbar verkraftbar, sodass sogar noch etwas Raum bleibt, für freiwillige Übernahmen aus Seenotrettung, unbegleiteter Minderjähriger oder in Ausnahmesituationen wie nach dem Brand in Moria. Im Jahr 2021 hat sich aller-

¹⁶⁶ Siehe dazu bereits oben, insbesondere unter 5.

¹⁶⁷ Siehe zum Gehalt des Solidaritätsprinzips als abstrakte Verbindlichkeit oben unter 4.2.

dings offenbar eine neue Problematik ergeben, weil zahlreiche Geflüchtete mit einem in Griechenland anerkannten Schutzstatus in Deutschland ankommen.¹⁶⁸

7.3 Skepsis hinsichtlich Lösung in Form der differenzierten Integration

Unwahrscheinlich ist erscheint auch, dass sich in Bezug auf die Solidarität eine Lösung in Form einer differenzierten Integration ergibt, bei der zunächst eine Gruppe von Mitgliedstaaten vorangeht und Geflüchtete aufnimmt mit dem Ziel, dass sich weitere Mitgliedstaaten später diesem System anschließen.¹⁶⁹ Für einen solchen Ansatz bieten an sich die Kommissionsvorschläge schon keine geeignete Grundlage. Zudem ist das Verständnis für die Südstaaten merklich gesunken, weil diese sich bei den Verhandlungen nach Vorlage der Kommissionsvorschläge wenig verhandlungsbereit zeigten.

Selbst wenn sich eine Gruppe der Willigen zusammenfinden würde, bliebe es unwahrscheinlich, dass sich weitere Mitgliedstaaten dieser Gruppe anschließen würden. Die Erfahrung mit der Vereinbarung von Malta zur Verteilung der aus Seenot Geretteten zeigt, dass sich von September 2019 bis Sommer 2021 neben Deutschland und Frankreich keine weiteren Mitgliedstaaten bereit erklärt haben, sich dieser ohnehin nur unverbindlichen Erklärung anzuschließen offiziell anzuschließen oder in einem nennenswerten Umfang an der Aufnahme von Geflüchteten zu beteiligen.¹⁷⁰ Von wie viel Erfolg die im Koalitionsvertrag niedergelegte Absicht der neuen Bundesregierung beschieden sein wird, den „Malta-Mechanismus weiterzuentwickeln“¹⁷¹, wird sich nun zeigen müssen.

¹⁶⁸ Siehe dazu z.B. <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Asylrecht-Immer-mehr-anerkannte-Fluechtlinge-aus-Griechenland-kommen-in-Deutschland-an-id59865071.html> (Abruf: 02.01.2022).

¹⁶⁹ Siehe zur differenzierten Integration *F. Tekin*, Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, *integration* 2012/4, S. 237 ff.

¹⁷⁰ In geringem Umfang beteiligten sich Portugal, Irland, Luxemburg. Siehe dazu https://www.lemonde.fr/international/article/2019/10/09/migration-l-europe-et-ale-ses-divisions-mais-trouve-un-accord-minimal-pour-aider-l-italie-et-malte_6014744_3210.html (Abruf: 02.01.2022).

¹⁷¹ Siehe dazu bereits oben unter 5.1.5.

Zur Erklärung der als gering eingeschätzten Erfolgsaussichten sei erneut auf die Interessen der Mitgliedstaaten verwiesen. Anders als beim Schengen-Raum, der als Erfolgsmodell der differenzierten Integration gilt, sind durch die Aufnahme von Geflüchteten zumindest kurz- bis mittelfristig keine Wohlstandsgewinne oder sonstige Vorteile zu erwarten. Dem Schengener Übereinkommen, mit dem die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten ab 1995 sukzessive abgebaut wurden, haben sich nach dem Start mit fünf Mitgliedstaaten immer weitere Mitgliedstaaten angeschlossen, weil sie die Vorteile dieses Raums ohne Binnengrenzen erkannten. Die wirtschaftlichen Vorteile durch erleichterten Handel und den Zugewinn an Freizügigkeit entfalteten eine Sogwirkung auf die anderen Staaten, sodass heute 30 Staaten Teil des sog. Schengen-Raums sind.¹⁷²

Hingegen geht von der Aufnahme von Geflüchteten zumindest zunächst kein Wohlstandsgewinn aus, es fehlt mithin ein Pull-Faktor für die freiwillige Teilnahme an Aufnahmeprogrammen. Bei der GEAS-Reform besteht vielmehr eine Situation, für die eine Lösung einerseits aus völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen und andererseits aus humanitären Gründen gefunden werden muss.

Insofern stellt sich die in Hinblick auf das Solidaritätsprinzip und damit letztlich auch hinsichtlich der europäischen Integration und der Zukunft der EU besorgniserregende Frage, worin das im Interesse aller liegende Gemeinwohl in der Asylpolitik liegen soll, das die gemeinsame Kraftanstrengung zu einem individuellen Interesse jedes Einzelnen werden lässt. In der Migrationspolitik zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten kaum gewillt sind, Nachteile für ein höheres Ganzes in Kauf zu nehmen. Zumindes nicht, wenn absehbar keine Vorteile entstehen. Hier unterscheidet sich die Solidaritätsfrage beim GEAS deutlich von der Solidaritätsfrage bei der EURO-Rettung, bei der es „nur“ um Geld geht. Eine Lösung für die Aufnahme von Geflüchteten ist im Vergleich dazu deutlich schwieriger zu erreichen.

¹⁷² Siehe zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als erfolgreiches Praxisbeispiel differenzierter Integration *D. Thym*, § 5 Einheit in Vielfalt: Binnendifferenzierung der EU-Integration, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.) Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 1, Rn. 35 ff.

7.4 Sollte Solidaritätsvorgabe differenzierte Integration ausschließen?

Unabhängig von der Frage, ob eine Lösung im Wege der differenzierten Integration wahrscheinlich ist, ist in Hinblick auf die europäische Integration fraglich, wie eine solche Lösung überhaupt mit dem Solidaritätsprinzip zusammenpassen würde. Wenn die solidarische Unterstützung, sei es auch nur als abstrakte Rechtspflicht vom Primärrecht vorgegeben ist, ist es in Hinblick auf den Zusammenhalt der EU höchst fragwürdig, wenn sich einzelne Mitgliedstaaten davon „freikaufen“ könnten.

Literaturverzeichnis

- Bast, Jürgen*; Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: M. Knodt/A. Tews (Hrsg.) *Solidarität in der EU*, S. 143 ff.
- Bengtsson, Jesper*; Wind in ihren Segeln v. 07.09.2020, www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/wind-in-ihren-segeln-4625/ (Abruf: 02.01.2022).
- Bogdandy, Armin von*; Grundprinzipien, in: ders./J. Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., 2007, S. 13 ff.
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und Innenministerium der französischen Republik*, Gemeinsame Erklärung im Bereich der Innenpolitik beim Deutsch-Französischen Ministerrat am 16. 10. 2019 in Toulouse. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/Roadmap-FRZ-BMI-D-F-Ministerrat.html> (Abruf: 02.01.2022).
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat*, Arbeitsprogramm für die deutsche Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020, https://www.bmi.bund.de/DE/eu-ratspraesidentschaft/programme/programme_node.html (Abruf: 02.01.2022).
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat*, Fortschrittsbericht der Präsidentschaft zu Kernelementen einer europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/12/eu-2020-abschluss.html> (Abruf: 02.01.2022).
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias*; *Kommentar zum EUV/AEUV*, 4. Auflage, Beck München 2011, (zitiert: *Bearbeiter* in: C. Calliess/M. Ruffert, *EUV/AEUV*, Art., Rn.).

Calliess, Christian; Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft 1999.

Cremer, Hendrik; Menschenrecht Asyl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2016, S. 40 ff.

Europäische Kommission, Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems 06.06.2007, SEK(2007) 742, KOM(2007) 299 endgültig.

Europäische Kommission, Bericht zur Überprüfung des Dubliner Übereinkommens v. 21.03.2000: Ausarbeitung von Gemeinschaftsrechtsnormen zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, SEK(2000) 522.

Europäische Kommission; Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen; Bericht v. 20.07.2017, Der Bericht ist abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/72a8e617-ef5c-11e6-8a35-01aa75ed71a1> (Abruf: 02.01.2022).

Europäische Kommission; Migration: Solidarität in der EU – Beitrag der Europäischen Kommission zum Migrationsgipfel; Abrufbar unter: <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/a4ff6dd3-04a8-11e8-b8f5-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF> (Abruf: 02.01.2022).

Frelak, Justyna Segeš; Polen, ein Immigrationsland, Polen-Analysen, Nr. 221, 03.07.2018, S. 3 ff.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin; Kommentar zum EU-Recht, 71. Ergänzungslieferung, C. H. Beck München Stand August 2020. (zitiert: *Bearbeiter* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU-Recht, Art., Rn.).

Hatje, Armin; Die EU auf dem Wege zur Solidarunion – Wandel durch Krise, in: Hatje/Iliopoulos/Iliopoulos-Strangas/Kämmerer (Hrsg.), Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, S 73 ff.

Hermanin, Constanza; Einwanderungspolitik in Italien – Problem und Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung 2017, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/13987.pdf> (Abruf: 02.01.2022).

- Kasparek, Bernd/Tsianos, Vassilis*; „This is not Europe!“ Reconstructing Schengen, in: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hrsg.), Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling, Verlag Westfälisches Dampfboot Münster 2012, S. 72 ff.
- Kücü̇k, Esin*; Solidarity in EU Law – An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?, Maastricht Journal of European Comparative Law 2016, S. 965 ff.
- Kunig, Philip*; Solidarität als rechtliche Verpflichtung, in: Becker/Hatje/Potacs/Wunderlich (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Nomos Verlagsgesellschaft 2014, S. 190 ff.
- Lais, Martina*; Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Nomos Verlagsgesellschaft 2007.
- Monar, Jörg*; Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: v. Bogandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 749 ff.
- Noll, Gregor*, Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, Brill/Nijhoff 2000.
- Parusel, Bernd*; Der schwedische Umschwung in der Flüchtlingspolitik v. 01.06. 2017, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/248840/fluechtlingsspolitik-seit-ende-2015?p=all> (Abruf: 02.01.2022).
- Pelzer, Marei*; Unsolidarische Europa. Das Asylzuständigkeitssystem „Dublin II“ untergräbt den europäischen Flüchtlingsschutz, in: Kritische Justiz 2011, S. 262 ff.
- Saracino, Daniele*; Dimensionen europäischer Solidarität; Die Antwort der EU auf die Migrationsbewegungen über das Mittelmeer während des „Arabischen Frühlings“, in: Zeitschrift für Politik 2014 (Jg. 61-1), S. 22 ff.
- Saracino, Daniele*; Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union, Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden 2019.

- Schwarze, Jürgen*; (Hrsg.) EU-Kommentar, 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2019, (zitiert: *Bearbeiter* in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.) EU-Kommentar, Art., Rn.).
- Schwerdtfeger, Angela*; Der Grundsatz der Solidarität im europäischen Asylrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung 2018, S. 725 ff.
- Slominski, Peter/Trauner, Florian*; How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)use of „Europe“ during the Migration Crises, Journal of Common Market Studies 2018, S. 101 ff.
- Tekin, Funda*; Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: integration 2012/4, S. 237 ff.
- Thym, Daniel/Tsourdi, Evangelina (Lilian)*, Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law (MJECL) 2017, S. 605 ff.
- Thym, Daniel*; § 5 Einheit in Vielfalt: Binnendifferenzierung der EU-Integration, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.) Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 1, S. 259 ff.
- Vosgerau, Ulrich*, Juristenstreit über die „Herrschaft des Unrechts“ in: Cicero, Nr. 12/2015, 19.11.2015, S. 92 ff.

Rechtsakte der Europäischen Union

Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates v. 14.09.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146–156.

Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates v. 22.09.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80–94.

Mitteilung der Kommission v. 23.09.2020 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final.

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. ABl. 2003 Nr. L 31, 6.2.2003, S. 18 ff.

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.4.2004 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, Abl. Nr. L 304, 30.9.2004, S. 12 ff.

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. Nr L 326, 13.12.2005.

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates v. 11.12.2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. Nr. L 316, 15.12.2000, S. 1 ff.

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18.2.2003 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, ABl. Nr. L 50, 25.2.2003, S. 1 ff.

Verordnung (EU) 2016/1624 v. 14.9.2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, ABl. L 251 v. 16.9.2016, S. 1 ff.

Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 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, ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 168 ff.

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 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).

Vorschlag der Kommission v. 23.9.2020 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(2020) 611 final.

Vorschlag der Kommission v. 23.9.2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen

(EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, COM/2020/612 final.

Vorschlag der Kommission v. 23.9.2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds], COM/2020/610 final.

Vorschlag der Kommission v. 23.9.2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM/2020/613 final.

Vorschlag der Kommission v. 26.07.2001 für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, KOM(2001) 447 endg.

Weißbuch der Europäischen Kommission v. 14.6.1985: Vollendung des Binnenmarkts, KOM(85) 310 endg.

Zuletzt erschienen

MEGA-Schriftenreihe

Herausgegeben von Isabella Proeller, Silvia von Steinsdorff,
Karl-Peter Sommermann, David Capitant, Fabrice Larat

- 1 **Soutenir l'innovation dans le secteur spatial (2020)**
Benoît Michel
- 2 **Die Digitalwirtschaft als Herausforderung für das Wettbewerbsrecht (2020)**
Marc Lendermann
- 3 **Die Neuausrichtung der Clusterpolitik der Europäischen Union im Rahmen der Europa 2020 Strategie und ihre Wirkung in den Mitgliedsstaaten Deutschland und Frankreich (2020)**
Simon Lang
- 4 **Valoriser les synergies franco-allemandes dans l'innovation au service de la transition énergétique. Les leçons du Programme Inter Carnot Fraunhofer (PICF) (2021)**
Cyriac Massué
- 5 **L'initiative « Universités Européennes » : l'héritage et les apports franco-allemands (2022)**
Angelika Hammann
- 6 **Der *Amicus Curiae* im deutsch-französischen Vergleich – eine Untersuchung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2022)**
Katharina Diel-Gligor

