

Die europäische Flüchtlingskrise 2

EU-Recht

Anne-Kathrin Baran & Bert Van Roosebeke



EU-Kommissar Avramopoulos, EP-Präsident Schulz, Luxemburgs Außenminister Asselborn und Griechenlands Premier Tsipras verabschieden die ersten 30 Flüchtlinge, die von Athen ausgeflogen werden. Am Ende sollen 160.000 Flüchtlinge in der EU verteilt werden.

- ▶ In der EU haben Flüchtlinge auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention und der EU-Qualifikationsrichtlinie Anspruch auf „internationalen Schutz“.
- ▶ Die EU verfügt über umfassende Kompetenzen in der Asylpolitik, die sie in Teilen auch ausfüllt.
- ▶ EU-Vorschriften gelten etwa für die Festlegung, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung von Schutzanträgen zuständig ist, für die Anerkennung von Flüchtlingen sowie für die Bestimmung sicherer Herkunfts- und Drittstaaten.
- ▶ In der aktuellen Krise hat die EU ad hoc die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland auf andere EU-Länder beschlossen.
- ▶ Die Europäische Kommission fordert für Krisensituationen eine dauerhafte Verteilungsregelung, die die Hauptaufnahmeländer entlasten würde, und eine EU-weite Liste sicherer Herkunftsstaaten. Beides wäre geboten. Angesichts der politischen Kontroversen im Rat ist die Umsetzbarkeit aber fraglich.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Schutz für Flüchtlinge im Völkerrecht und im EU-Recht	3
2.1	Genfer Flüchtlingskonvention und New Yorker Protokoll	3
2.2	Europäische Menschenrechtskonvention.....	4
2.3	Grundrechtecharta der EU	4
2.4	Qualifikationsrichtlinie der EU (Subsidiärer Schutz)	5
2.5	Fazit	5
3	Kompetenzen der EU	5
3.1	Asylpolitik.....	6
3.2	Einwanderungspolitik.....	6
3.3	Grenzschutzpolitik.....	7
3.4	Fazit	8
4	Gesetzliche Vorschriften der EU	8
4.1	Dublin-III-Verordnung und Eurodac-Verordnung	8
4.2	Qualifikationsrichtlinie	9
4.3	Asylverfahrensrichtlinie	9
4.4	Aufnahmerichtlinie.....	11
4.5	Rückführungsrichtlinie	12
4.6	Familienzusammenführungsrichtlinie	13
4.7	Fazit	13
5	Aktuelle Entwicklungen infolge der Flüchtlingskrise – Die Europäische Migrationsagenda	13
5.1	Sofortmaßnahmen.....	14
5.1.1	Zeitlich befristete Umverteilungsregelungen	14
5.1.2	Dauerhafte Verteilungsregelung	15
5.1.3	Regeln für die Rückkehr.....	16
5.1.4	Gemeinsame EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten	16
5.1.5	Neuansiedlung von Flüchtlingen	17
5.1.6	Sonstige Sofortmaßnahmen.....	17
5.2	Mittelfristige Schwerpunkte für die Migrationspolitik der EU	18
5.3	Langfristige Überlegungen.....	19
5.4	Fazit	19

1 Einleitung

Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise in den vergangenen Jahren das beherrschende Thema in der Europäischen Union (EU) war, ist sie nun von einer neuen großen Herausforderung mit hoher politischer Sprengkraft abgelöst worden: der Flüchtlingskrise. Eine zunehmende Zahl von Menschen macht sich auf den Weg Richtung Europa, um vor Krieg, Folter, Ausgrenzung und Vertreibung in ihren Heimatländern zu fliehen oder um ihrer wirtschaftlichen Not zu entkommen.

Die enormen Wanderungsbewegungen und die damit verbundenen Probleme in einigen Mitgliedstaaten der EU haben Zweifel an der Funktionsfähigkeit der EU entstehen lassen. Obwohl umfassende Einigkeit darüber besteht, dass EU-Handeln notwendig ist, scheinen die Hürden für eine politische Einigung auf tatsächliche inhaltliche Lösungen sehr hoch.

Nachdem der ceplnput „Die europäische Flüchtlingskrise 1 – Zahlen“ (22|2015) die empirische Größenordnung des Themas verdeutlicht hat, gibt dieser ceplnput einen Überblick über den rechtlichen Rahmen auf der Ebene des Völkerrechts und des EU-Rechts.

Kapitel 2 beschreibt, welchen Schutz Flüchtlinge im Völkerrecht und im EU-Recht genießen. Kapitel 3 stellt dar, über welche Kompetenzen die EU in den Bereichen Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung verfügt. Kapitel 4 enthält einen Überblick über ausgewähltes Sekundärrecht der EU. Kapitel 5 behandelt aktuelle Anstrengungen auf EU-Ebene zur Bewältigung der Flüchtlingskrise.

2 Schutz für Flüchtlinge im Völkerrecht und im EU-Recht

Flüchtlinge haben in der EU insbesondere Anspruch auf „internationalen Schutz“. Der Ausdruck „internationaler Schutz“ umfasst sowohl die Flüchtlingseigenschaft in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention (2.1), also etwa Schutz vor politischer Verfolgung, als auch den „subsidiären Schutz“ nach der EU-Qualifikationsrichtlinie (2.4), also Schutz vor Krieg, Folter oder Todesstrafe. Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält kein Recht auf Asyl (2.2). Nach wohl überwiegender Auffassung sieht auch die EU-Grundrechtecharta (2.3) kein subjektives Recht auf Asyl vor.

2.1 Genfer Flüchtlingskonvention und New Yorker Protokoll

Die Genfer Flüchtlingskonvention¹ wurde im Juli 1951 verabschiedet. Sie ist bis heute das zentrale internationale Dokument für den Flüchtlingsschutz. Das New Yorker Protokoll² wurde im Januar 1967 verabschiedet. Die Genfer Flüchtlingskonvention galt ursprünglich nur für Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind.³ Außerdem konnten die Vertragsstaaten die Genfer Flüchtlingskonvention auf europäische Flüchtlinge beschränken.⁴ Das New Yorker Protokoll hob beides auf.⁵ Vor 1967 abgegebene Erklärungen der Vertragsstaaten über die räumliche Begrenzung dürfen allerdings weiterbestehen.⁶

¹ Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (in Kraft getreten am 22. April 1954), BGBl. 1953 II, S. 560.

² Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (in Kraft getreten am 4. Oktober 1967), BGBl. 1969 II, S. 1294.

³ Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention.

⁴ Art. 1 B Genfer Flüchtlingskonvention.

⁵ Art. 1 Nr. 2 und Nr. 3 New Yorker Protokoll.

⁶ Amann, Die Rechte des Flüchtlings: Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994, S. 54.

Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist insbesondere jede Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.⁷ Bei staatenlosen Personen wird auf das Land des gewöhnlichen Aufenthalts abgestellt.⁸

Die Genfer Flüchtlingskonvention legt die Rechte fest, die Flüchtlingen im Aufnahmestaat gewährt werden müssen. Sie verbietet insbesondere, Flüchtlinge in ein Land aus- oder zurückzuweisen, in dem sie Verfolgung fürchten müssen (Grundsatz der Nichtzurückweisung, principle of non-refoulement).⁹ Der Grundsatz der Nichtzurückweisung schützt nach überwiegender Auffassung nicht nur vor Auslieferung und Abschiebung, sondern auch vor der Abweisung an der Grenze, die zu einem unmittelbaren Zugriff des Verfolgerstaats führen würde.¹⁰ Aus dem Grundsatz der Nichtzurückweisung ergibt sich das Recht eines Flüchtlings auf ein Verfahren, in dem die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft geprüft werden.¹¹

2.2 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sieht kein Recht auf Asyl vor. Allerdings untersagt das Verbot der Folter (Art. 3 EMRK) die Auslieferung und Abschiebung von Personen, denen im Empfangsstaat Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe droht.¹²

2.3 Grundrechtecharta der EU

Das Asylrecht wird gemäß Art. 18 Grundrechtecharta der EU (GRCh)¹³ (nur) nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention, des New Yorker Protokolls und der EU-Verträge gewährleistet. Dies bedeutet entsprechend Art. 33 der Flüchtlingskonvention in erster Linie Schutz vor Ausweisung oder Zurückweisung in einen Verfolgungsstaat.¹⁴ Art. 18 GRCh enthält jedoch nach wohl überwiegender Auffassung kein subjektives Recht auf Asyl.¹⁵

Art. 19 GRCh schützt zum einen vor Kollektivausweisungen. Kollektivausweisungen erfolgen gleichzeitig für mehrere Personen anhand genereller Kriterien, z.B. der Staatsbürgerschaft, ohne Prüfung des Einzelfalles.¹⁶ Art. 19 GRCh schützt zum anderen vor Abschiebung oder Ausweisung in einen Staat und Auslieferung an einen Staat, in dem das „ernsthafte Risiko“ der Todesstrafe, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

⁷ Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention i.V.m. Art. 1 Nr. 2 New Yorker Protokoll.

⁸ Ibid.

⁹ Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention.

¹⁰ Hailbronner/Kau, in: Vitzthum, Bothe, Proelß, Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Verlag De Gruyter, Berlin, S. 248; Fröhlich, Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts: Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union, 2011, Verlag Mohr Siebeck, S. 15 f.

¹¹ Kugelmann, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl. 2015, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, § 41 Rn 151; Fröhlich, Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts: Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union, 2011, Verlag Mohr Siebeck, S. 16 f.

¹² Karpenstein/Meyer, EMRK, Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, 2012, Art. 3 EMRK Rn 24.

¹³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12. Dezember 2007 (ABl. Nr. C 303 S. 1).

¹⁴ Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 2010, Verlag C.H. Beck, München, Art. 18, Rn 2.

¹⁵ Vgl. Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Auflage 2011, Verlag C.H. Beck, München, Art. 18 GRCh, Rn 6 mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 2010, Verlag C.H. Beck, München, Art. 19, Rn 6.

2.4 Qualifikationsrichtlinie der EU (Subsidiärer Schutz)

Nach der EU-Qualifikationsrichtlinie¹⁷ ist neben dem Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention auch subsidiärer Schutz möglich. Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz sind Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling (nach der Genfer Flüchtlingskonvention) nicht erfüllen, die aber u.a. „stichhaltige Gründe“ dafür vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Heimatland bzw. in das Land ihres vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts Gefahr laufen, einen „ernsthaften Schaden“ zu erleiden.¹⁸ Als ernsthafter Schaden gelten erstens die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, zweitens Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, drittens eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson durch willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts.¹⁹

Da der Begriff des subsidiären Schutzes primärrechtlich nur erwähnt, aber nicht näher definiert wird, kann der EU-Gesetzgeber den Schutzzumfang jederzeit ausweiten oder einschränken. Allerdings spielt der subsidiäre Schutz derzeit eine Nebenrolle: Nur 21% der Anerkennungen erfolgen auf Grundlage des subsidiären Schutzes (s. ceplInput 22|2015).

2.5 Fazit

In der momentanen Flüchtlingskrise sichern die EU-Mitgliedstaaten Flüchtlingen „internationalen Schutz“ insbesondere auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention und nach der EU-Qualifikationsrichtlinie zu. Die Flüchtlingskonvention greift etwa bei politischer Verfolgung; der „subsidiäre Schutz“ nach der EU-Qualifikationsrichtlinie bei Krieg, Folter oder Todesstrafe.

3 Kompetenzen der EU

Die EU verfügt über die Befugnis, die Bereiche Asyl (3.1), Einwanderung (3.2) und Grenzschutz (3.3) EU-weit zu regeln. Die Kompetenzen der EU in diesen Bereichen sind in Art. 77 bis 79 AEUV im dritten Teil, Titel V des AEUV geregelt, der den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ betrifft. Dabei ist der „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“ anzuwenden (Art. 80 AEUV).

Für Dänemark gilt bei Maßnahmen, die auf diesen Rechtsgrundlagen beruhen, ein „Opt-out“.²⁰ Großbritannien und Irland haben bei Maßnahmen die auf diesen Rechtsgrundlagen beruhen, ein „Opt-in“-Recht: Sie können sich im Einzelfall für eine Beteiligung entscheiden.²¹ Dies gilt auch für bereits beschlossene Maßnahmen.²² Diese Wahlrechte gelten auch dann, wenn eine bestehende Maßnahme, die für diese Mitgliedstaaten bindend ist, geändert wird.²³

¹⁷ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

¹⁸ Art. 2 lit. f Richtlinie 2011/95/EU.

¹⁹ Art. 15 Richtlinie 2011/95/EU.

²⁰ Art. 1 und 2 Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks.

²¹ Art. 1, 2 und 3 Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

²² Art. 4 Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

²³ Art. 4a Abs. 1 Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

3.1 Asylpolitik

Nach Art. 78 AEUV entwickelt die EU „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz [entwickelt], mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll“.²⁴ Die Asylpolitik der EU muss im Einklang stehen mit dem Genfer Flüchtlingsabkommen von 1951, dem New Yorker Protokoll von 1967 und „den anderen einschlägigen Verträgen“.²⁵ Durch die Nennung dieser „anderen“ Verträge soll auch das künftige Völkerrecht einbezogen werden.²⁶

Die zentrale Kompetenznorm ist Art. 78 Abs. 2 AEUV. Über die konkrete Ausgestaltung der EU-Asylpolitik entscheiden danach das Europäische Parlament und der Rat – mit qualifizierter Mehrheit²⁷ – im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die EU erlässt insoweit „Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem“ in folgenden Bereichen:

- EU-einheitlicher Asylstatus für Drittstaatsangehörige (Art. 78 Abs. 2 lit. a AEUV). Auf diese Rechtsgrundlage wird die Qualifikationsrichtlinie (s.u. 4.2) gestützt.
- EU-einheitlicher subsidiärer Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen EU-Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen (Art. 78 Abs. 2 lit. b AEUV). Die Qualifikationsrichtlinie (s.u. 4.2) wird auch auf diese Rechtsgrundlage gestützt.
- EU-einheitlicher vorübergehender Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms (Art. 78 Abs. 2 lit. c AEUV).
- EU-einheitliche Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus (Art. 78 Abs. 2 lit. d AEUV). Die Asylverfahrensrichtlinie, (s.u. 4.3) wird auf diese Rechtsgrundlage gestützt.
- EU-einheitliche Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist (Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV). Die Dublin-III-Verordnung und die Eurodac-Verordnung (s.u. 4.1) werden auf diese Rechtsgrundlage gestützt.
- EU-einheitliche Vorschriften für die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen“ (Art. 78 Abs. 2 lit. f AEUV). Die Aufnahmerichtlinie (s.u. 4.4) wird auf diese Rechtsgrundlage gestützt.
- „Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären bzw. vorübergehenden Schutz beantragen“.

Hinzu tritt die Kompetenznorm des Art. 78 Abs. 3 AEUV: Im Falle einer Notlage eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorläufige Maßnahmen zugunsten der betroffenen Mitgliedstaaten erlassen. Vor allem diese Vorschrift spielt in der aktuellen Situation eine herausgehobene Rolle.

3.2 Einwanderungspolitik

Nach Art. 79 AEUV entwickelt die EU eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die Migrationsströme wirksam steuern, Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, angemessen

²⁴ Art. 78 Abs. 1 S. 1 AEUV.

²⁵ Art. 78 Abs. 1 S. 2 AEUV.

²⁶ Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Verlag C.H. Beck, München, Art. 78 AEUV, Rn 6.

behandeln sowie illegale Einwanderung und Menschenhandel verhüten und wirksam bekämpfen soll.²⁸ Über die konkrete Ausgestaltung der EU-Einwanderungspolitik entscheiden das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.²⁹ Dabei beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.³⁰ Die EU erlässt Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Regeln für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt durch die Mitgliedstaaten (Art. 79 Abs. 2 lit. a AEUV).
- Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten (Art. 79 Abs. 2 lit. b AEUV).
- Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in der EU aufhalten“ (Art. 79 Abs. 2 lit. c AEUV). Die Rückführungsrichtlinie (s.u. 4.5) wird auf diese Rechtsgrundlage gestützt.
- Bekämpfung des Menschenhandels (Art. 79 Abs. 2 lit. d AEUV).

Die EU kann mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen schließen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten (Art. 79 Abs. 3 AEUV).

Die EU kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen festlegen, die die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich legal in der EU aufhalten, fördern und unterstützen. Dies beinhaltet jedoch explizit nicht die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften (Art. 79 Abs. 4 AEUV).

3.3 Grenzschutzpolitik

Nach Art. 77 AEUV entwickelt die EU eine Grenzschutzpolitik, mit der

- sichergestellt werden soll, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden,
- die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung der Außengrenzen sichergestellt werden soll,
- schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll (Art. 77 Abs. 1 AEUV).

Über die konkrete Ausgestaltung der EU-Grenzschutzpolitik entscheiden das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 77 Abs. 2 AEUV). Dabei beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.³¹ Die EU erlässt Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- gemeinsame Politik für Visa und andere kurzfristige Aufenthaltstitel (Art. 77 Abs. 2 lit. a AEUV),
- Kontrollen von Personen an den Außengrenzen (Art. 77 Abs. 2 lit. b AEUV),
- Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige innerhalb der EU während eines kurzen Zeitraums frei bewegen können (Art. 77 Abs. 2 lit. c AEUV),
- Maßnahmen zur schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen (Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV),
- Abschaffung der Kontrolle von Personen an den Binnengrenzen (Art. 77 Abs. 2 lit. e AEUV).

²⁸ Art. 79 Abs. 1 AEUV.

²⁹ Art. 79 Abs. 2 AEUV.

³⁰ Art. 16 Abs. 3 EUV.

³¹ Art. 16 Abs. 3 EUV.

3.4 Fazit

Bereits heute verfügt die EU über viele Kompetenzen in der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzschutzpolitik. Grundsätzlich können der Rat – mit qualifizierter Mehrheit – und das Europäische Parlament gemeinsam EU-Recht auf diesem Gebiet verabschieden. Eine Ausnahme bilden lediglich Hilfen für in Not geratene Mitgliedstaaten (Art. 78 Abs. 3 AEUV). Solange es allerdings keine Einigung über dauerhafte Umverteilungsregeln gibt und der Flüchtlingszustrom anhält, dürften Ratsbeschlüsse für solche „vorläufigen Notlagenmaßnahmen“ an Bedeutung gewinnen.

4 Gesetzliche Vorschriften der EU

Die EU hat ihre Kompetenzen im Bereich Asyl, Einwanderung und Grenzschutz bereits umfangreich genutzt. Mit der Dublin-III-Verordnung und der Eurodac-Verordnung (4.1), der Qualifikationsrichtlinie (4.2), der Asylverfahrensrichtlinie (4.3), der Aufnahme richtlinie (4.4), der Rückführungsrichtlinie (4.5) und der Familienzusammenführungsrichtlinie (4.6) sind zentrale Fragen auf EU-Ebene geregelt.

4.1 Dublin-III-Verordnung und Eurodac-Verordnung

Die Dublin-III-Verordnung [(EU) Nr. 604/2013³²] regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.³³ Folgende Kriterien werden nacheinander bei der Bestimmung der Zuständigkeit geprüft.³⁴

- Bei unbegleiteten minderjährigen Antragstellern ist vorrangig derjenige Mitgliedstaat zuständig, in dem sich Familienangehörige im Sinne der Dublin-III-Verordnung – etwa der Ehegatte oder minderjährige unverheiratete Kinder, sofern die Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat, – oder eines der Geschwister rechtmäßig aufhalten, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient.
- Zuständig ist derjenige Mitgliedstaat, in dem sich Familienangehörige im Sinne der Dublin-III-Verordnung aufhalten.
- Zuständig ist derjenige Mitgliedstaat, der dem Antragsteller einen Aufenthaltstitel oder ein Visum ausgestellt hat.
- Zuständig ist derjenige Mitgliedstaat, in den der Antragsteller illegal einreist.
- Zuständig ist derjenige Mitgliedstaat, in den der Antragsteller visafrei einreist.
- Zuständig ist derjenige Mitgliedstaat, in dessen internationalem Transitbereich eines Flughafens der Antrag gestellt wird.

Lässt sich der zuständige Mitgliedstaat nicht mithilfe dieser Kriterien bestimmen, ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig (Grundprinzip des ersten Staates).³⁵

³² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

³³ Art. 1 Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

³⁴ Art. 7 bis 15 Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

³⁵ Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

Jeder Mitgliedstaat ist berechtigt, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach der Dublin-III-Verordnung nicht zuständig ist.³⁶

Die Eurodac-Verordnung [(EU) Nr. 603/2013] ist die Rechtgrundlage für die EU-weite Datenbank für Fingerabdruckdaten von Personen, die internationalen Schutz beantragen.³⁷ Sie soll die Anwendung der Dublin-III-Verordnung erleichtern.³⁸

Mit der steigenden Zahl an Flüchtlingen wurde auf eine Anwendung des Dublin-III-Systems durch die Mitgliedstaaten zunehmend verzichtet. Die EU-Kommission erwägt eine Überarbeitung der bestehenden Rechtslage (siehe 5.2). Vertragsverletzungsverfahren hat sie bisher nicht eingeleitet.

4.2 Qualifikationsrichtlinie

Die Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU)³⁹ legt EU-weite Regeln für die Anerkennung von Flüchtlingen fest, damit die Mitgliedstaaten über die Schutzbedürftigkeit auf der Grundlage EU-einheitlicher Kriterien entscheiden.⁴⁰ Als „schutzbedürftig“ gelten dabei sowohl Flüchtlinge nach der Genfer Konvention als auch Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz.⁴¹ Zum einen konkretisiert die Richtlinie den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention, indem sie insbesondere die Verfolgungshandlungen und Verfolgungsgründe näher bestimmt.⁴² Zum anderen stellt sie die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz auf (dazu s. 2.4).

Die Richtlinie soll darüber hinaus sicherstellen, dass Schutzbedürftige in allen Mitgliedstaaten ein „Mindestniveau von Leistungen“ erhalten.⁴³

4.3 Asylverfahrensrichtlinie

Die Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU)⁴⁴ legt gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und die Aberkennung des internationalen Schutzes nach der Qualifikationsrichtlinie fest.⁴⁵ Die Mitgliedstaaten können jedoch „günstigere Bestimmungen“ einführen oder beibehalten, soweit diese mit der Asylverfahrensrichtlinie vereinbar sind.⁴⁶

Die Asylverfahrensrichtlinie sieht u.a. vor, dass Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz in Verfahren an der Grenze oder in Transitzonen innerhalb von vier Wochen getroffen werden müssen.⁴⁷

Sie enthält auch die „Konzepte“ des sicheren Herkunftsstaats, des sicheren Drittstaates und des sicheren europäischen Drittstaats.

³⁶ Art. 17 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

³⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm (zuletzt abgerufen am 23. November 2015).

³⁸ Art. 1 Verordnung (EU) Nr. 603/2013.

³⁹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

⁴⁰ Erwägungsgrund 12 Richtlinie 2011/95/EU.

⁴¹ Art. 2 lit. a Richtlinie 2011/95/EG.

⁴² Kugelman, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl. 2015, § 41 Rn 96.

⁴³ Erwägungsgrund 12 Richtlinie 2011/95/EU.

⁴⁴ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und die Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

⁴⁵ Art. 1 Richtlinie 2013/32/EU.

⁴⁶ Art. 5 Richtlinie 2013/32/EU.

⁴⁷ Art. 43 Abs. 2 Richtlinie 2013/32/EU.

(1) Sicherer Herkunftsstaat

Ein Staat darf nur dann als sicherer Herkunftsstaat gelten, wenn sich aufgrund der Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften im Rahmen eines demokratischen Systems und der allgemeinen politischen Lage ergibt, dass dort „generell und durchgängig“ weder Verfolgungen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention noch Verfolgungen, die zu subsidiärem Schutz führen würden, zu befürchten sind.⁴⁸

Derzeit gibt es keine EU-weite Liste sicherer Herkunftsstaaten. Vielmehr kann jeder Mitgliedstaat für sich festlegen, welche Länder die beschriebenen Voraussetzungen erfüllen und damit als sichere Herkunftsstaaten gelten.⁴⁹ Die EU-Kommission möchte dies ändern (s.u. 5.1.4).

Die Mitgliedstaaten überprüfen regelmäßig die Lage in jenen Staaten, die als sichere Herkunftsstaaten bestimmt wurden.⁵⁰ Dabei werden verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedstaaten, des EASO⁵¹, des UNHCR⁵², des Europarates und anderer einschlägiger internationaler Organisationen genutzt.⁵³

Ein Staat, der als sicherer Herkunftsstaat bestimmt wurde, darf nur dann als für einen bestimmten Antragsteller sicherer Herkunftsstaat betrachtet werden, wenn der Antragsteller die Staatsangehörigkeit dieses Staates besitzt oder – bei Staatenlosigkeit – seinen gewöhnlichen Aufenthalt in diesem Staat hatte und er keine „schwerwiegenden Gründe“ dafür vorgebracht hat, dass dieser Staat in seinem speziellen Fall nicht als sicherer Herkunftsstaat zu betrachten ist.⁵⁴ Die Mitgliedstaaten legen weitere „Regeln und Modalitäten“ für die Anwendung dieses Konzepts fest.⁵⁵

Im Fall von unbegründeten Anträgen, bei denen der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, können die Mitgliedstaaten den Antrag als „offensichtlich unbegründet“ betrachten, wenn das nationale Recht dies vorsieht.⁵⁶

(2) Sicherer Drittstaat

Ein Staat darf nur dann als sicherer Drittstaat gelten, wenn ein Schutzsuchender dort nach folgenden Grundsätzen behandelt wird:

- keine Gefährdung des Lebens und der Freiheit aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen,
- keine Gefahr, einen ernsthaften Schaden wegen Todesstrafe, Folter oder Krieg zu erleiden,
- Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention,
- Einhaltung des Verbots der Abschiebung, wenn diese gegen das im Völkerrecht festgelegte Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung darstellt verstößt, und
- Möglichkeit, einen Antrag auf Flüchtlingsschutz zu stellen und als Flüchtling Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten.⁵⁷

⁴⁸ Anhang 1 Richtlinie 2013/32/EU.

⁴⁹ Art. 37 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU.

⁵⁰ Art. 37 Abs. 2 Richtlinie 2013/32/EU.

⁵¹ European Asylum Support Office.

⁵² United Nations High Commissioner for Refugees.

⁵³ Art. 37 Abs. 3 Richtlinie 2013/32/EU.

⁵⁴ Art. 36 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU.

⁵⁵ Art. 36 Abs. 2 Richtlinie 2013/32/EU.

⁵⁶ Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 lit. b Richtlinie 2013/32/EU.

⁵⁷ Art. 38 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU.

Wiederum legen die Mitgliedstaaten fest, welche Staaten diese Voraussetzungen erfüllen.⁵⁸ Sie legen außerdem Regeln fest, die

- eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat verlangen,
- die Methodik vorschreiben, nach der entschieden wird, ob Staaten als sichere Drittstaaten eingestuft werden können, und
- eine Einzelfallprüfung ermöglichen, mit deren Hilfe festgestellt werden kann, ob ein Drittstaat für einen bestimmten Antragsteller sicher ist.⁵⁹

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission regelmäßig darüber, welche Staaten sie als sichere Drittstaaten einstufen.⁶⁰

Die Mitgliedstaaten können Anträge auf internationalen Schutz von Personen aus sicheren Drittstaaten als „unzulässig“ betrachten.⁶¹

(3) Sicherer Europäischer Drittstaat

Ein Drittstaat kann nur als sicherer europäischer Drittstaat angesehen werden, wenn er die Genfer Flüchtlingskonvention ohne geographischen Vorbehalt ratifiziert hat und einhält, über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügt und die EMRK ratifiziert hat und einhält.⁶² Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission regelmäßig darüber, auf welche Staaten das Konzept des sicheren europäischen Drittstaats angewendet wird.⁶³

Wiederum liegt die Entscheidung, welche Staaten als sichere europäische Drittstaaten einzustufen sind, bei den Mitgliedstaaten. Diese können regeln, dass keine oder keine umfassende Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz und der Sicherheit des Antragstellers erfolgt, wenn der Antragsteller aus einem sicheren europäischen Drittstaat einzureisen versucht oder eingereist ist.⁶⁴

4.4 Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU)⁶⁵ regelt die Aufnahme von Antragstellern auf internationalen Schutz in den Mitgliedstaaten.⁶⁶ Antragsteller müssen etwa darüber informiert werden, welche Leistungen sie erhalten und welche Pflichten sie haben.⁶⁷ Auch enthält die Richtlinie Regeln über den Zugang zu Schulen, zu medizinischer Versorgung und zum Arbeitsmarkt.⁶⁸

Die Mitgliedstaaten müssen Antragstellern „materielle Leistungen“ zur Verfügung stellen,⁶⁹ die einem „angemessenen Lebensstandard“ entsprechen.⁷⁰ Die Leistungen (Unterkunft, Verpflegung, Kleidung) müssen den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Ge-

⁵⁹ Art. 38 Abs. 2 Richtlinie 2013/32/EU.

⁶⁰ Art. 38 Abs. 5 Richtlinie 2013/32/EU.

⁶¹ Art. 33 Abs. 2 Richtlinie 2013/32/EU.

⁶² Art. 39 Abs. 2 Richtlinie 2013/32/EU.

⁶³ Art. 39 Abs. 7 Richtlinie 2013/32/EU.

⁶⁴ Art. 39 Abs. 1 Richtlinie 2013/32/EU.

⁶⁵ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

⁶⁶ Art. 1 Richtlinie 2013/33/EU.

⁶⁷ Art. 5 Richtlinie 2013/33/EU.

⁶⁸ Art. 7, 14 15 und 17 Richtlinie 2013/33/EU.

⁶⁹ Art. 17 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁰ Art. 17 Abs. 2 Richtlinie 2013/33/EU.

sundheit gewährleisten.⁷¹ Es steht den Mitgliedstaaten frei, ob sie das mit Sachleistungen, Geldleistungen, Gutscheine oder einer Kombination davon sicherstellen.⁷²

Erfolgt die Unterbringung als Sachleistung, sollten eine oder mehrere der folgenden Unterbringungsmöglichkeiten werden:

- „Räumlichkeiten zur Unterbringung von Antragstellern für die Dauer der Prüfung eines an der Grenze oder in Transitzone gestellten Antrags auf internationalen Schutz,
- Unterbringungszentren, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten,
- Privathäuser, Wohnungen, Hotels oder andere für die Unterbringung von Antragstellern geeignete Räumlichkeiten“.⁷³

Die Mitgliedstaaten können „günstigere Bedingungen“ für die Antragsteller und bestimmte enge Familienangehörige vorsehen, wenn sie mit der Aufnahmerichtlinie vereinbar sind.⁷⁴

Der Umfang der Leistungen in Form von Geldleistungen oder Gutscheinen bemisst sich auf Grundlage des Leistungsniveaus, das eigenen Staatsangehörigen zur Gewährung eines „angemessenen Lebensstandards“ zusteht.⁷⁵ Allerdings können die Mitgliedstaaten Antragsteller weniger günstig als eigene Staatsangehörige behandeln, insbesondere wenn

- den Antragstellern Sachleistungen gewährt werden oder
- die eigenen Staatsangehörigen Anspruch auch ein Leistungsniveau haben, das über die Sicherstellung des „angemessenen Lebensstandards“ hinaus geht.⁷⁶

Antragsteller dürfen sich im jeweiligen Mitgliedstaat oder in einem ihnen darin zugewiesenen Gebiet frei bewegen.⁷⁷ Allerdings können die Mitgliedstaaten aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine zügige Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist, den Aufenthaltsort des Antragstellers festlegen.⁷⁸ Auch können sie materielle Leistungen an die Bedingung knüpfen, dass sich Antragsteller tatsächlich an einem festgelegten Ort aufhalten.⁷⁹ Sie müssen allerdings die Möglichkeit vorsehen, dass Antragsteller eine befristete Genehmigung zum Verlassen eines bestimmten Aufenthaltsortes oder Gebiets erhalten.⁸⁰

4.5 Rückführungsrichtlinie

Die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)⁸¹ enthält Vorschriften zur Rückkehr von Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten.⁸² Die Mitgliedstaaten können „günstigere Bedingungen“ für die betroffenen Personen vorsehen, wenn diese mit der Rückführungsrichtlinie vereinbar sind.⁸³

⁷¹ Ibid.

⁷² Art. 2 lit. g Richtlinie 2013/33/EU.

⁷³ Art. 18 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁴ Art. 4 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁵ Art. 17 Abs. 5 S. 1 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁶ Art. 17 Abs. 5 S. 2 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁷ Art. 7 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁸ Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 2013/33/EU.

⁷⁹ Art. 7 Abs. 3 Richtlinie 2013/33/EU.

⁸⁰ Art. 7 Abs. 4 UAbs. 1 Richtlinie 2013/33/EU.

⁸¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger [sic!] Drittstaatsangehöriger.

⁸² Art. 1 Richtlinie 2008/115/EG.

⁸³ Art. 4 Abs. 3 Richtlinie 2008/115/EG.

4.6 Familienzusammenführungsrichtlinie

Die Familienzusammenführung ist in der Familienzusammenführungsrichtlinie geregelt.⁸⁴ Das Recht auf Familienzusammenführung gilt nur für Flüchtlinge, die auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden.⁸⁵ Antragsteller, über deren Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde, oder Flüchtlinge, die einen subsidiären Schutz genießen, sind von der Richtlinie nicht erfasst.⁸⁶

Um die Zusammenführung beantragen zu können, müssen die nach Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlinge über einen mindestens einjährigen Aufenthaltstitel verfügen und Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben.⁸⁷

Die Richtlinie ermöglicht die Zusammenführung insbesondere von:⁸⁸

- Ehegatten, wobei Mehrehen nicht anerkannt werden,⁸⁹ und
- minderjährigen Kinder des Ehepaares.

Die Mitgliedstaaten können auf freiwilliger Basis den Kreis der Betroffenen ausweiten,⁹⁰ und sie dürfen günstigere Regeln treffen oder beibehalten.⁹¹

2011 legte die Kommission ein Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung vor, in dem sie u.a. die Frage aufwarf, ob das Recht auf Familienzusammenführung auf Personen ausgedehnt werden sollte, denen subsidiärer Schutz gewährt wird.⁹²

4.7 Fazit

Die EU hat ihre Kompetenzen im Bereich Asyl, Einwanderung und Grenzschutz bereits umfangreich genutzt. Zentrale Fragen, etwa die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, die Art des gewährten Schutzes und der Verfahrensablauf, sind auf EU-Ebene geregelt. Auch wenn die Verordnungen und Richtlinien durchaus nationale Spielräume ermöglichen, ist der Handlungsraum für nationales Handeln beschränkt. Relevante Änderungen müssen daher in Brüssel auf EU-Ebene angestrebt werden.

5 Aktuelle Entwicklungen infolge der Flüchtlingskrise – Die Europäische Migrationsagenda

Mitte Mai 2015 veröffentlichte die Kommission ihre Europäische Migrationsagenda.⁹³ Diese enthält Sofortmaßnahmen (5.1) als Reaktion auf die Flüchtlingskrise, mittelfristige Schwerpunkte für die Migrationspolitik der EU (5.2) und langfristige Überlegungen (5.3).

⁸⁴ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

⁸⁵ Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 2003/86/EG.

⁸⁶ Art. 3 Abs. 2 lit. a und c Richtlinie 2003/86/EG.

⁸⁷ Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 2003/86/EG.

⁸⁸ Art. 4 Richtlinie 2003/86/EG.

⁸⁹ Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 2003/86/EG.

⁹⁰ Art. 4 Abs. 2 und 3 Richtlinie 2003/86/EG.

⁹¹ Art. 3 Abs. 5 Richtlinie 2003/86/EG.

⁹² Grünbuch KOM(2011) 735 vom 15.11.2011 zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG).

⁹³ Mitteilung COM(2015) 240 der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 13.5.2015, Die Europäische Migrationsagenda.

5.1 Sofortmaßnahmen

Am 27. Mai und am 9. September 2015 legte die Kommission zwei sog. Implementierungspakete vor. Mit den darin enthaltenen Vorschlägen will sie einige in ihrer Europäischen Migrationsagenda angekündigten Sofortmaßnahmen umsetzen. Sie umfassen u.a.:

- einen – mittlerweile vom Rat angenommenen⁹⁴ – Vorschlag für einen Ratsbeschluss über die Verteilung von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland auf die übrigen Mitgliedstaaten (s.u. 5.1.1),
- einen – mittlerweile vom Rat modifiziert angenommenen – Vorschlag für einen Ratsbeschluss über die Verteilung von 120.000 Flüchtlingen aus Italien, Griechenland und Ungarn auf die übrigen Mitgliedstaaten⁹⁵ (s. u. 5.1.1),
- einen – derzeit anhängigen – Verordnungsvorschlag für eine dauerhafte Verteilungsregelung für Krisensituationen⁹⁶ (s. u. 5.1.2),
- einen – mittlerweile vom Rat gebilligten – EU-Aktionsplan und ein Handbuch der Kommission für die Rückkehr „irregulärer Migranten“⁹⁷ (s.u. 5.1.3),
- einen – derzeit anhängigen – Verordnungsvorschlag für eine europäische Liste sicherer Herkunftsstaaten⁹⁸ (s.u. 5.1.4),
- eine – mittlerweile vom Rat übernommene⁹⁹ – Empfehlung für eine europäische „Neuansiedlungsregelung“ für 20.000 Flüchtlinge (s.u. 5.1.5),
- eine Reihe von weiteren Sofortmaßnahmen der Kommission, die – wie der Aktionsplan zur Rückkehr „irregulärer Migranten“ – keine Mitentscheidung des Rates oder des Europäischen Parlaments benötigen (s.u. 5.1.6).

5.1.1 Zeitlich befristete Umverteilungsregelungen

Die Kommission veröffentlichte ihren ersten Vorschlag für eine zeitlich befristete Verteilungsregelung am 27. Mai 2015.¹⁰⁰ Sie stützte ihn auf die Kompetenz der EU zum Erlass vorläufiger Maßnahmen bei Notlagen aufgrund eines plötzlichen Flüchtlingszustroms (Art. 78 Abs. 3 AEUV).¹⁰¹ Damit machte sie das erste Mal von dieser Notlagenklausel Gebrauch.¹⁰²

Der Rat nahm den entsprechenden Beschluss am 14. September 2015 an. Danach sollen über einen Zeitraum von zwei Jahren insgesamt 40.000 Flüchtlinge aus Italien und Griechenland auf die übr-

⁹⁴ Vorschlag COM(2015) 286 vom 27.5.2015 für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

⁹⁵ Vorschlag COM(2015) 451 vom 9.9.2015 für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn.

⁹⁶ Vorschlag COM(2015) 450 vom 9.9.2015 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

⁹⁷ Mitteilung der Kommission COM(2015) 453 vom 9.9.2015 an das Europäische Parlament und der Rat, EU-Aktionsplan für die Rückkehr.

⁹⁸ Vorschlag COM(2015) 452 vom 9.9.2015 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU.

⁹⁹ Empfehlung der Kommission C(2015) 3560 vom 8.6.2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung.

¹⁰⁰ Vorschlag COM(2015) 286 vom 27.5.2015 für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/15/5039 vom 27. Mai 2015, S. 1.

gen Mitgliedstaaten verteilt werden.¹⁰³ Das gilt für Flüchtlinge aus Staaten, deren Staatsangehörigen im EU-Durchschnitt in mindestens 75% der Fälle Schutz gewährt wird.¹⁰⁴ Der Rat hatte sich bereits am 20. Juli 2015 einvernehmlich auf die Verteilung von 32.256 Personen geeinigt.¹⁰⁵ Diese Zahlen sollen bis Dezember 2015 aktualisiert werden, um die Gesamtzahl von 40.000 Personen zu erreichen.¹⁰⁶ Dänemark und Großbritannien beteiligen sich nicht an diesem Beschluss.¹⁰⁷ Jeder Aufnahmemitgliedstaat erhält für jeden umgesiedelten Flüchtling 6000 Euro aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU.

Die Kommission veröffentlichte ihren zweiten Vorschlag am 9. September 2015.¹⁰⁸ Danach sollten zusätzlich 120.000 Flüchtlinge aus Italien (15.600), Griechenland (50.400) und Ungarn (54.000) umgesiedelt werden.¹⁰⁹ Ungarn lehnte es aber ab, derzeit in Ungarn anwesende Flüchtlinge in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln.¹¹⁰

Deshalb beschloss der Rat, dass das geplante ungarische Kontingent ab dem 26. September 2016 proportional auf Italien und Griechenland aufgeteilt wird, wenn bis dahin die Entwicklung der Situation in Italien und Griechenland nicht eine Anpassung der Umsiedlungsregelung erforderlich macht oder sich ein anderer Mitgliedstaat aufgrund einer „deutlichen Verlagerung von Wanderungsbewegungen in einer Notlage befindet“.¹¹¹ Der Beschluss wurde mit qualifizierter Mehrheit gegen den Widerstand von Rumänien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn getroffen. Finnland enthielt sich der Stimme.¹¹² Dänemark und Großbritannien beteiligen sich wiederum nicht an diesem Beschluss.¹¹³

Der Beschluss sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission in Dreimonatsrhythmus ihre Aufnahmekapazitäten und sonstige Informationen mitteilen.¹¹⁴ Von Italien wurden bis zum 17. November 2015 48 Flüchtlinge nach Finnland umgesiedelt, 19 nach Frankreich, 11 nach Deutschland, 12 nach Spanien und 38 nach Schweden.¹¹⁵ Von Griechenland wurden bis dahin 30 Flüchtlinge nach Luxemburg umgesiedelt.¹¹⁶

5.1.2 Dauerhafte Verteilungsregelung

Die Kommission veröffentlichte am 9. September 2015 einen Verordnungsvorschlag für eine dauerhafte Verteilungsregelung.¹¹⁷ Diese „dauerhafte“ Regelung soll nur in „Krisensituationen“ greifen,

¹⁰³Art. 4 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

¹⁰⁴Art. 3 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

¹⁰⁵<http://www.eu2015lu.eu/de/actualites/communiqués/2015/09/14-conseil-jai-communique-relocalisations/> (zuletzt abgerufen am 23. November 2015); Ratsdokument Nr. 11097/15 vom 20. Juli 2015, S. 3. ff.

¹⁰⁶Ibid.

¹⁰⁷<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14-jha-relocation-refugees/> (zuletzt abgerufen am 23. November 2015).

¹⁰⁸Vorschlag COM(2015) 451 vom 9.9.2015 für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn.

¹⁰⁹Art. 4 COM(2015) 451.

¹¹⁰European Commission – Fact Sheet, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, 22 September 2015, S. 2.

¹¹¹Art. 4 Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

¹¹²<http://www.sueddeutsche.de/politik/mehrheitsbeschluss-eu-innenminister-beschliessen-umverteilung-von-fluechtlingen-1.2660373> (zuletzt abgerufen am 18.11.2015)

¹¹³<http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2015/09/22/> (zuletzt abgerufen am 23. November 2015).

¹¹⁴Art. 5 Abs. 2 Beschluss (EU) 2015/1601

¹¹⁵http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (zuletzt abgerufen am 23. November 2015).

¹¹⁶Ibid.

¹¹⁷Vorschlag COM(2015) 450 vom 9.9.2015 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung

dann aber über einen Verteilungsschlüssel eine „gerechtere Verteilung“ von Flüchtlingen sicherstellen.¹¹⁸ Dazu schlägt die Kommission eine Änderung der Dublin-III-Verordnung vor.¹¹⁹

Stellt die Kommission einen Krisenfall fest, sollen die Anträge von Flüchtlingen auf internationalen Schutz auch von anderen als den im Grundsatz zuständigen Mitgliedstaat geprüft werden.¹²⁰

Die Kommission soll die Anzahl der umzusiedelnden Personen festlegen, wobei sie insbesondere die Zahl der Flüchtlinge, die Kapazitäten des Asylsystems des betroffenen Mitgliedstaats und vorherige „Solidaritätsmaßnahmen“ durch oder zugunsten dieses Mitgliedstaats berücksichtigt.¹²¹ Dann soll sie die Verteilung der Flüchtlinge auf die anderen Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel bestimmen.¹²² Dieser Verteilungsschlüssel soll die Bevölkerungsgröße, das Gesamt-BIP, die durchschnittlichen Zahl der Asylanträge je 1 Million Einwohner im Zeitraum 2010–2014 und die Arbeitslosenquote der Mitgliedstaaten berücksichtigen.¹²³

5.1.3 Regeln für die Rückkehr

Der Rat billigte am 8. Oktober 2015 den von der Kommission vorgelegten „EU-Aktionsplan für die Rückkehr“. Der Plan enthält ein europäisches Rückkehrprogramm mit „pragmatischen und praxisnahen Komponenten“ zur „Verbesserung der Kapazität der Mitgliedstaaten zur Rückführung irregulärer Migranten“. ¹²⁴ Auch soll die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern gestärkt werden.¹²⁵ Am 1. Oktober 2015 veröffentlichte die Kommission in Form einer unverbindlichen Empfehlung¹²⁶ ein Handbuch, mit dem sie die Mitgliedstaaten über „gemeinsame Richtlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen“ für die freiwillige oder erzwungene Rückkehr von Flüchtlingen informiert. Da nur Personen abgeschoben werden können, die von ihren Herkunftsstaaten wieder aufgenommen werden,¹²⁷ propagiert die Kommission eine enge Partnerschaft mit Drittstaaten.¹²⁸

5.1.4 Gemeinsame EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten

Die Kommission veröffentlichte am 9. September 2015 ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten und zur Änderung der Asylverfahrensrichtlinie.¹²⁹ Die Mitgliedstaaten sollen über die von der EU bestimmten Staaten hinaus weitere sichere Herkunftsstaaten bestimmen dürfen.¹³⁰

des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

¹¹⁸COM(2015) 450, S. 2 f.

¹¹⁹Art. 1 COM(2015) 450.

¹²⁰Ibid.

¹²¹Ibid.

¹²²Ibid.

¹²³Erwägungsgrund 8 COM(2015) 450.

¹²⁴Pressemitteilung 711/15 des Rates der EU vom 8.10.2015.

¹²⁵Mitteilung COM(2015) 453 vom 9.9.2015 der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Aktionsplan für die Rückkehr. Pressemitteilung 711/15 des Rates der EU vom 8.10.2015, Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik

¹²⁶Empfehlung C(2015) 6250 der Kommission vom 1.10.2015 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist.

¹²⁷Mitteilung COM(2015) 510, S. 8.

¹²⁸Mitteilung COM(2015) 510, S. 8.

¹²⁹Vorschlag COM(2015) 452 vom 9.9.2015 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU.

¹³⁰Art. 4 Vorschlag COM(2015) 452.

5.1.5 Neuansiedlung von Flüchtlingen

Die Kommission legte bereits am 8. Juni 2015 eine Empfehlung für ein EU-weites Neuansiedlungsprogramm vor.¹³¹ Neuansiedlung bedeutet, dass Flüchtlinge, die internationalen Schutz benötigen, direkt aus Drittländern in die jeweiligen Mitgliedstaaten einreisen.¹³² Die Kommission empfiehlt, über zwei Jahre 20.000 Menschen, die internationalen Schutz benötigen, aus Drittstaaten neu anzusiedeln, vorrangig aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie aus Nordafrika und vom Horn von Afrika. Die Ansiedlung in der EU soll nach einem Verteilungsschlüssel erfolgen, in den u.a. Bruttoinlandsprodukt und Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten eingehen.¹³³

Im Juli 2015 einigte sich der Rat auf eine solche Neuansiedlungsregelung.¹³⁴ Mitte Oktober 2015 rief die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ihr mitzuteilen, wie viele Personen aus welchen Ländern sie innerhalb der nächsten sechs Monate neu anzusiedeln beabsichtigen.¹³⁵ Die ersten Neuansiedlungen fanden bereits statt: 132 Syrer, die sich in Nachbarstaaten Syriens aufhielten, wurden in Tschechien (16), Italien (96) und Liechtenstein (20) neu angesiedelt.¹³⁶

5.1.6 Sonstige Sofortmaßnahmen

Die übrigen Sofortmaßnahmen der Europäischen Migrationsagenda betreffen folgende Themen:

- Die Kommission will die Mittel für die Frontex¹³⁷-Operationen „Triton“¹³⁸ und „Poseidon“¹³⁹ aufstocken, um auf dem Mittelmeer Menschenleben zu retten und neue Einsatzpläne auszuarbeiten.¹⁴⁰
- Außerdem will die Kommission „kriminelle Schleusernetze“ bekämpfen.¹⁴¹ Sie hat dazu einen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten¹⁴² vorgelegt. Vorgeschlagen werden gemeinsame Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁴³ Europol¹⁴⁴ wird laut Kommission die gemeinsame Einsatzgruppe für die Seeaufklärung (JOT MARE) und die gemeinsame Einsatzgruppe für die Bekämpfung von Schleusernetzen zu einer „zentralen Anlaufstelle für die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Kampf gegen Schleuseraktivitäten“ ausbauen.¹⁴⁵
- Die Kommission will mit Drittstaaten zusammenarbeiten, um die Migration „an der Quelle anzugehen“ und „lebensgefährliche Reisen zu verhindern“.¹⁴⁶ Nach Auffassung der Kommission sollte die EU verstärkt jene Drittstaaten unterstützen, „die die Hauptlast der Aufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen tragen“. Dies soll etwa durch Einrichtung oder Ausbau regionaler

¹³¹Empfehlung C(2015) 3560 vom 8.6.2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung.

¹³²Ibid.

¹³³Ibid.

¹³⁴Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20.000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen vom 22. Juli 2015, Rats-Dok. 11130/15.

¹³⁵Mitteilung COM(2015) 510, S. 7.

¹³⁶Mitteilung COM(2015) 510, S. 7.

¹³⁷Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU.

¹³⁸Insbesondere in den Hoheitsgewässern Italiens.

¹³⁹Im östlichen Mittelmeer und Südosteuropa.

¹⁴⁰Mitteilung COM(2015) 240, S. 4.

¹⁴¹Mitteilung COM(2015) 240, S. 4 f.

¹⁴²Mitteilung der Kommission COM(2015) 285 vom 27.5.2015 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015–2020).

¹⁴³Ibid.

¹⁴⁴Europäisches Polizeiamt.

¹⁴⁵Mitteilung COM(2015) 240, S. 5.

¹⁴⁶Mitteilung COM(2015) 240, S. 6.

Entwicklungs- und Schutzprogramme in Nordafrika und am Horn von Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten erfolgen.¹⁴⁷

- Die Kommission will die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen besser unterstützen.¹⁴⁸ Dazu will sie ein neues „Brennpunkt“-Konzept entwickeln.¹⁴⁹ Dabei sollen das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Frontex und Europol mit den betroffenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Flüchtlinge „erkennungsdienstlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen“.¹⁵⁰ Die Kommission hat bereits Leitlinien über die Abnahme von Fingerabdrücken¹⁵¹ angenommen. Asylverfahren und die Rückführung „irregulärer Migranten“ sollen beschleunigt werden.¹⁵² Außerdem will die Kommission Soforthilfe bereitstellen, um die Mitgliedstaaten bei der Versorgung der Flüchtlinge besser zu unterstützen.¹⁵³

5.2 Mittelfristige Schwerpunkte für die Migrationspolitik der EU

Die Kommission identifiziert vier „Handlungsschwerpunkte für eine faire, solide und realistische EU-Migrationspolitik“:¹⁵⁴

- Die Anreize für eine „irreguläre Migration“ sollen gesenkt werden. Dazu sollen die Ursachen für „irreguläre Migration“ und Vertreibung in Drittländern sowie Schleuser und Menschenhändler bekämpft werden. Außerdem soll für eine konsequentere Rückführung gesorgt werden.
- Die Überwachung der Außengrenzen soll reformiert werden. Die Kommission will Frontex stärken und „neue Formen der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit“ einführen. Die „Triton“-Operationen sollen als Vorbild für künftige Maßnahmen dienen.
- Die Kommission will einen „systematischen Kontrollmechanismus“ schaffen, um die „Umsetzung und Anwendung der Asylvorschriften“ zu überwachen und „gegenseitiges Vertrauen“ zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Die Kommission stellt zudem fest, dass das Dublin-System nicht gut funktioniert. Sie ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, insbesondere die Regeln zur Familienzusammenführung konsequenter anzuwenden und Ermessensklauseln so zu nutzen, dass die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen entlastet werden. Die Kommission will das Dublin-System 2016 bewerten und gegebenenfalls eine Überarbeitung vorschlagen, um die Flüchtlinge gerechter auf die Mitgliedstaaten zu verteilen.

Die Kommission setzt sich ein für eine „neue Politik für legale Migration“. Unter anderem will sie die Blue-Card-Richtlinie (2009/50/EG, s. ceplnput) überarbeiten. Sie hat deswegen eine öffentliche Konsultation zur Zukunft der Blue-Card-Richtlinie¹⁵⁵ eingeleitet. Außerdem setzt sie sich für eine bessere Integration von Migranten ein. Gleichzeitig will sie eine nachhaltige Entwicklung in den Herkunftsländern der Migranten fördern.

¹⁴⁷Mitteilung COM(2015) 240, S. 6 f.

¹⁴⁸Mitteilung COM(2015) 240, S. 7.

¹⁴⁹Ibid.

¹⁵⁰Ibid.

¹⁵¹Commission Staff Working Document SWD(2015) 150, 27.5.2015, on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints.

¹⁵²Ibid.

¹⁵³Mitteilung COM(2015) 240, S. 8.

¹⁵⁴Mitteilung COM(2015) 240, S. 8 ff.

¹⁵⁵http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm (zuletzt abgerufen am 23. November 2015).

5.3 Langfristige Überlegungen

Auf lange Sicht will die Kommission¹⁵⁶

- eine Debatte über die Vollendung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems anstoßen, in der es u.a. um einen gemeinsamen Asylnkodex, die gegenseitige Anerkennung von Asylbescheiden und ein einheitliches Asylverfahren gehen soll,
- die Außengrenzen der EU gemeinsam schützen durch ein europäisches System von Grenzschutzbeamten und ein neues System für die EU-Küstenwache,
- gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein „neues Modell“ für legale Migration in die EU anstreben, mit dessen Hilfe qualifizierte Migranten bereits in den Drittstaaten ausgewählt werden und in die EU einwandern können, sobald sie eine Arbeitsstelle angeboten bekommen haben („System der Interessenbekundung“).

5.4 Fazit

Erstmalig hat die EU zwei vorläufige Verteilungsregelungen auf Grundlage ihrer Notlagenkompetenz getroffen. Diese dürften über die nächsten zwei Jahre die Überforderung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zumindest lindern.

Die kontroverse politische Diskussion im Rat über die vorläufigen Verteilungsregelungen lässt daran zweifeln, ob auch die von der Kommission geforderte dauerhafte Verteilungsregelung – die allerdings nur in Krisensituationen anwendbar sein soll – die erforderliche qualifizierte Mehrheit im Rat erhalten kann. Eine solche dauerhafte Verteilungsregelung kann zwar die bestehenden Probleme mit der Dublin-III-Verordnung mildern und in Krisensituationen zu einer besseren Verteilung der Lasten unter den Mitgliedstaaten führen. An den Ursachen der Flüchtlingsbewegungen ändert sie jedoch nichts.

Innerhalb eines europäischen Systems mit vorläufigen oder dauerhaften Verteilungsregeln könnten eine gemeinsame EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten, die weitere Harmonisierung der Regeln für die Rückkehr und eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei deren praktischen Umsetzungen für mehr Gleichheit sorgen. Anderenfalls wären die Aussichten auf ein Bleiberecht in der EU davon abhängig, welchem Mitgliedstaat der Antragsteller zugewiesen wird. Ein solcher Zufallsfaktor untergräbt die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz jeglicher europäischer Verteilungsregeln.

¹⁵⁶Mitteilung COM(2015) 240, S. 21 f.

Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:

- 22/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 1: Zahlen (November 2015)
- 21/2015: Einlagensicherung für die Eurozone (November 2015)
- 20/2015: Alkoholstrategie 2016-2022 (Oktober 2015)
- 19/2015: Zukunft des EU-Verkehrssektors (Oktober 2015)
- 18/2015: Gesetzgebung im Trilog. Das Ende der transparenten repräsentativen Demokratie? (September 2015)
- 17/2015: Das neue Konzept für eine „bessere Rechtsetzung“ (August 2015)
- 16/2015: Mehr Kohärenz beim Klimaschutz (August 2015)
- 15/2015: Kapazitätsmechanismen. Option für eine sichere und preisgünstige Stromversorgung in der EU? (Juli 2015)
- 14/2015: Braucht TTIP Investitionsschutzvorschriften? (Juli 2015)
- 13/2015: Reform des Emissionshandels (Juli 2015)
- 12/2015: Was tun mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie? (Juni 2015)

Die Autoren:

Anne-Kathrin Baran ist wissenschaftliche Referentin am Centrum für Europäische Politik.

Dr. Bert Van Roosebeke ist Fachbereichsleiter am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.