

EINBAHNSTRASSE SOLIDARITÄT

Solidarität nach Art. 80 AEUV im Lichte der Dublin-III-VO und jüngeren EuGH Entscheidungen

Helena Mária BRZÓZKA

Doktorandin (Andrássy Universität Budapest)

1. Einleitung

Kommissionspräsident Juncker sagte in einer Rede 2017, dass die „Europäische Solidarität keine Einbahnstraße sein darf“ und deutete darauf hin, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in der Flüchtlingspolitik nachkommen müssten.¹ Der Begriff bekam mal wieder einen neuen Oberton in der Politik. Solidarität ist ein Grundstein des Gemeinschaftsdenkens. Schon im Vertrag von Rom ist das Solidaritätsprinzip verankert², und es ist auch heute von existenzieller Bedeutung, wenn man die Aufgaben der Lissaboner Verträge wahrnehmen will und sich auf einen echten Integrationsprozess einlässt. In den Verträgen wird mehrmals auf ein Solidaritätskonzept hingewiesen, sechsmal im EUV und weitere sechsmal im AEUV. Etwas ironisch mutet es an, dass der Begriff der Solidarität immer wieder in Politikbereichen erwähnt wird, in denen diese gerade nicht oder zumindest nicht in hinreichendem Maße gelebt wird.³

Man könnte der Meinung sein, dass Solidarität selbstverständlich zu einer immer enger zusammenwachsenden Union gehört, wie es in der Präambel des EUV auch steht („In dem Wunsch, die Solidarität zwischen den Völkern zu stärken“). In unserer krisenbelasteten Zeiten ist aber Solidarität keine Selbstverständlichkeit. Gerade die

¹ Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Vorbereitung des Europäischen Rates vom 22 und 23 Juni 2017. *European Commission Press Release Database*, https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1644_en.htm

² Schlussanträge vom GA BOT in den Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, Slowakei/Rat und Ungarn/Rat [ECLI:EU:C:2017:631] Rn. 19. [danach: GA BOT]

³ Jean-Paul JACQUÉ: Art. 2 EUV. In: Jürgen VON DER GROEBEN – Ulrich SCHWARZE – Armin HATJE (Hrsg.) – *Europäisches Unionsrecht*. 1. Band. Baden-Baden, Nomos Verlag, 2015. Rn 8.

fortdauernden Dilemmata der europäischen Flüchtlingspolitik dienen als gutes Beispiel hierfür. Art. 80 AEUV regelt den Grundsatz der Solidarität und die gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten in der Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Der Ausbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist eine Erscheinungsform der Solidarität im Asylbereich. Das Schengen-Dublin System könnte als Herzstück dieses Regelwerks gesehen werden. Die Dublin-Verordnung entstand aber nicht im Geiste der Fairness oder der Lastenteilung, sondern als ein Instrument das die Zuständigkeit des Mitgliedstaates für die Prüfung des Asylantrags schnell feststellt.⁴ Das Solidaritätsprinzip von Art. 80 AEUV steht somit in Spannungsverhältnis zu der geltenden Dublin-III-VO,⁵ und dieser Missstand könnte bislang weder von der Gesetzgebung noch durch die Rechtsprechung korrigiert werden.

In diesem Beitrag wird zunächst die Bedeutung von Solidarität in den Verträgen und insb. in dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts behandelt. Nach einer kurzen begrifflichen Erklärung folgt die Vorstellung der Dublin-Verordnung, die als Grundnorm die Asylgesuchen unter Mitgliedstaaten aufteilt. Anschließend werden jüngere Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) analysiert, in denen er die Gelegenheit hatte, sich über den Solidaritätsgrundsatz zu äußern und dem Begriff präziseren Inhalt zu schaffen.

2. Solidaritätsbegriff

Im weitesten Sinne ist Solidarität das Zusammengehörigkeitsgefühl einer Gruppe. Diese Gesinnung und starke innere Verbundenheit werden in Form von gegenseitiger Verpflichtung und Unterstützung spürbar.⁶ Jürgen Habermas behauptet, dass Solidarität im modernen Sinne vom moralischen zu einem politischen Begriff geworden ist. In seiner Beschreibung spielt das Eigeninteresse eine zentrale Rolle: „Wer sich solidarisch verhält, nimmt im Vertrauen darauf, dass sich der andere in ähnlichen Situationen ebenso verhalten wird, im langfristigen Eigeninteresse Nachteile in Kauf.“⁷

Rechtlich gesehen ist der Solidaritätsbegriff nach herrschender Meinung bei Nichterfüllung von Verpflichtungen vom juristischen Wert.⁸ Damit der Europäische Gerichtshof sich auf ein Rechtsprinzip der Solidarität in seinen Urteilen stützen kann, braucht

⁴ Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (KOM/2007/0301 endg.), Punkt 4.1. Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

⁵ Auch wenn Erwägungsgrund 22 der Verordnung dies anders behauptet.

⁶ Die Definition ist eine eigene, die auf soziologische und religiöse Beschreibungen basiert. S. auch: DIÓS, István – VICZIÁN, János (szerk.): *Magyar katolikus lexikon*. XIV. k. Budapest, Szent István Társulat, 1993.; Herbert REBSCHER: *Gesundheitsökonomie und Gesundheitspolitik im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politikberatung*. Heidelberg, Economica-Verlag, 2006. 143.

⁷ Europa neu denken. Eine Diskussion zwischen Jürgen Habermas, Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron am 16. März 2017 in der Hertie School of Governance, moderiert von Henrik Enderlein. April 2017. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2017/april/europa-neu-denken>.

⁸ JACQUÉ aaO. Rn 9.

dieses eine präzise inhaltliche Ausgestaltung, es muss bestimmte Verpflichtungen beinhalten.⁹ Es wird aber in den Verträgen nicht konkretisiert, in welcher Hinsicht diese Solidarität überhaupt existiert, daher gilt sie sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Unionsbürgern. Das Solidaritätsgebot ist ein verfassungsmäßiges Prinzip der EU und zugleich eine ihrer Zielsetzungen.¹⁰ Das macht sie einerseits zur programmatischen Bestimmung, andererseits beruht ihr gesamter Aufbau auf diesem Gemeinschaftsgefühl. Der Solidaritätsgrundsatz, wie er in Art. 2 EUV als allgemeine Bestimmung zu finden ist, kann nicht direkt vor Gericht angerufen werden. Sie muss in der jeweiligen Umsetzungsmaßnahme konkretisiert werden, um Justiziabilität zu erlangen.¹¹

Der Unterschied zwischen Rechten und Grundsätzen wurde tiefgehend diskutiert beim Erlass der Grundrechtecharta der Union.¹² Durchgesetzt hat sich die Ansicht, dass Rechte direkt justiziabel sind und Grundsätze nicht. Sie treten nur durch die Umsetzung weiterer Maßnahmen in Erscheinung. Sekundärrechtsetzung (wie die Dublin-III-VO z.B.) gehört zu solchen Maßnahmen. Ferner könnte die Zielsetzung einer Politik die Stärkung von Solidarität sein, dann wird die Gefährdung dieser Politik vor Gericht abrufbar.¹³ Handlungen, die direkt gegen die vertraglichen Grundsätze verstoßen oder ihre Umsetzung hindern, sind nicht erlaubt. In einem solchen Fall besagt der EuGH, dass es um eine Vertragsverletzung geht, die „dem Solidaritätsprinzip widerspreche, der Grundlage des gesamten gemeinschaftlichen Systems.“¹⁴

3. Solidaritätsgrundsatz im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Art. 80 AEUV regelt die Solidarität und die gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten (früher Belastungen)¹⁵ unter den Mitgliedstaaten in der Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Diese Art von Solidarität bezieht sich auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, nicht aber auf die zwischen den betroffenen Personen, in unserem Fall namentlich diejenigen, die internationalen Schutz in Europa suchen. Diese Norm erwähnt explizit die finanzielle Solidarität, es wird aber über die Verteilung von Asylgesuchen, von anerkannten Flüchtlingen oder über die Gerechtigkeit des Dublin-Systems geschwiegen.

Wie bereits geschildert, wird in den EU Gründungsverträgen mehrmals die Solidarität unter den Mitgliedstaaten angesprochen.¹⁶ Das Solidaritätsprinzip wird somit

⁹ EuGH, Rs. 149/96, Portugiesische Republik/Rat, Slg 1999, I-8395. [ECLI:EU:C:1999:574].

¹⁰ JACQUÉ aaO. Rn 10.

¹¹ Ibid. Rn 10.

¹² Sehen Ulrich PIEPER – Volker EPPIG – Georg SCHMITTMANN: *Rechte und Grundsätze in der Grundrechtecharta*. Carl Heymanns Verlag, 2007. 48.

¹³ JACQUÉ aaO. Rn 10.

¹⁴ EuGH, verb. Rs 6 u. 11–69, Kommission/Französische Republik, [ECLI:EU:C:1969:68] Rn. 14/17.

¹⁵ Sarah PROGIN-THEUERKAUF: Art. 80 AEUV. In: VON DER GROEBEN–SCHWARZE–HATJE (Hrsg.) aaO. Rn. 1.

¹⁶ Solidarität wird auch im Bereich der Wirtschaftspolitik, der Energiepolitik sowie bei Terroranschlägen und Naturkatastrophen geboten.

nicht nur als spezifisches Gebot in der Migrationspolitik angesehen.¹⁷ Nach herrschender Meinung ist vielmehr das Konzept einer Union als politische Solidargemeinschaft vorgesehen.¹⁸ Anders als die Vorgängernorm, Art. 63 I Nr. 2 lit. b) EG-Vertrag, begründet Art. 80 AEUV keine konkrete Handlungspflicht und ist nicht als eigenständige Kompetenznorm ausgestaltet. Die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten haben einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Maßnahmen, die in diesem Politikfeld zu ergreifen sind. Die Norm ist eine Querschnittsklausel, die bei der Anwendung des zweiten Kapitels von Titel V AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung) zu berücksichtigen ist.

Art. 80 AEUV ist eine besondere Form des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 III S. 1 EUV¹⁹, bezogen auf diesen Politikbereich. Die Loyalitätspflicht ist nicht mit dem Solidaritätsgebot zu verwechseln, steht damit aber in engem Zusammenhang. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ist ebenfalls ein Verfassungsprinzip der Union.²⁰ Sie faltet ihre Wirkung sowohl horizontal zwischen den Mitgliedstaaten als auch vertikal zwischen Unionsorganen und Mitgliedstaaten aus.²¹ Im Gegensatz zur Solidarität nach Art. 80 AEUV begründet Art. 4 III EUV autonome Pflichten trotz der allgemeinen Formulierung.²² Das Solidaritätsprinzip ist das logische Pendant zur Loyalität, die mit ihrem rechtsverbindlichen Charakter dazu beiträgt die Mitgliedstaaten in die Europäische Union umfassend zu integrieren.²³

Der Querschnittscharakter von Art. 80 AEUV bedeutet nicht, dass der Grundsatz der Solidarität jeglicher juristischer Bedeutung beraubt wird. Der Europäische Rat fordert konkrete Maßnahmen im Rahmen von Aktionsprogrammen, wie zuletzt das Stockholmer Programm, oder –in der Zeit vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon,- die Programme von Tampere und Den Haag. Die Kommission forderte bereits 2005 Solidarität in der Steuerung der Migrationsströme.²⁴ Das Solidaritätsgebot von Art. 80 AEUV wird durch verschiedene Formen von logistischer, operativer und legislativer Kooperation umgesetzt. Die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds, des Integrationsfonds, des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, sowie die Einführung und Novellierung des GEAS, gehören beispielsweise zu den Bemühun-

¹⁷ PROGIN-THEUERKAUF aaO. Rn 3.

¹⁸ Ibid. Rn 3.; Daniel THYM: EUV/AEUV, Art. 80 AEUV. In: Eberhard GRABITZ – Meinhard HILF – Martin NETTESHEIM (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*. Baden-Baden, C. H. Beck Verlag, ⁶⁷2019. Rn. 2.

¹⁹ PROGIN-THEUERKAUF aaO. Rn 3.

²⁰ Stephan SCHILL – Christoph KRENN: EUV/AEUV, EUV Art. 4. In: GRABITZ – HILF – NETTESHEIM (Hrsg.) aaO. Rn. 60.

²¹ Ibid., Rn. 61.

²² Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford Scholarship Online, 2014. 40.

²³ Ibid.

²⁴ Rahmenprogramm für die Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013, KOM/2005/123 endg. Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

gen, die auf dem wechselseitigen Kooperationsinteresse der Mitgliedstaaten beruht. Die Wechselseitigkeit ist ein Kernelement der Solidarität.

Eine umstrittene Möglichkeit der praktischen Solidarität wäre die Verteilung von international schutzbedürftigen Personen unter den Mitgliedstaaten.²⁵ Der immer wieder auftauchende Vorschlag wurde am 22. September 2015 mit dem Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland auch erstmals in die Praxis umgesetzt, aber bis heute nicht vollumfänglich durchgeführt. Mit diesem Beschluss wird die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zur greifbaren Realität und enthält einen konkreten Inhalt sowie einen rechtsverbindlichen Charakter.²⁶ Die Verteilung von Asylbewerbern sollte anhand des Beschlusses einmalig geschehen. Ein derartiger Verteilungsmechanismus ist der geltenden Dublin-III-VO fremd, und die Vorbereitungen der Dublin-IV-VO sind bislang auch nicht vielversprechend in dieser Hinsicht. Die wirksame Migrationssteuerung gehört nach Art. 79 I AEUV zu den Zielsetzungen der Union. Ein Regelwerk dafür ist das Schengen-Dublin-System. Die EU verpflichtete sich eine aktive Rolle in der Migrationsteuerung wahrzunehmen, anstelle des Zuzugs von Drittstaatsangehörigen in undifferenzierter Weise zuzulassen.²⁷ Deshalb wäre es laut Vertragsvorgaben machbar nach einem länderübergreifenden Quotensystem die Asylbewerber unter den Mitgliedstaaten zu verteilen.²⁸ Der deutsche Verteilungsmechanismus unter den Bundesländern, welcher nach dem sog. Königsteiner Schlüssel funktioniert, könnte dazu *mutatis mutandis* als Vorbild dienen.²⁹ Nichtsdestotrotz ist die Solidaritätsdefizit der europäischen Migrationspolitik in der Dublin-Verordnung kodifiziert und eine direkte Folge davon.

4. Das Schengen-Dublin-System

Als Rahmen für die europäische Asylpolitik dient derzeit das GEAS. Sinn des GEAS ist, dass in der Zukunft ein einheitliches Asylverfahren und ein einheitlicher, unionsweit gültiger Rechtsstatus etabliert werden.³⁰ Es beinhaltet mehrere sekundärrechtliche Normen, Verordnungen sowie Richtlinien, die zusammen die Ecksteine für dieses europäisches Asylsystem bilden – oder bilden würden, wenn die Mitgliedstaaten nicht zunehmend mit nationalen Lösungsversuchen der Migrationssteuerung experimentie-

²⁵ PROGIN-THEUERKAUF aaO. Rn 6.; THYM aaO. Rn. 6.

²⁶ GA BOT aaO. Rn. 23.

²⁷ Daniel THYM: Art. 79 AEUV. In: GRABITZ–HILF–NETTESHEIM (Hrsg.) aaO. Rn. 15.

²⁸ Daniel THYM: Art. 80 AEUV. In: GRABITZ–HILF–NETTESHEIM (Hrsg.) aaO. Rn. 6.

²⁹ Die Verteilung der Flüchtlinge geschieht in der Bundesrepublik nach dem Königsteiner Schlüssel, der die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamer Finanzierung regelt. Die Schlüsselwerte richten sich nach Steuereinnahmen (2/3 Anteil der Bewertung) und nach Bevölkerungszahl (1/3 Anteil der Bewertung). Bei der Verteilung werden auch andere Kriterien berücksichtigt, wie z.B. verwandtschaftliche Beziehungen, angemessene gesundheitliche Versorgung, arbeitsmarktpolitische Aspekte, religiöse Betreuung, oder ehrenamtliche Betreuungsmöglichkeiten.

³⁰ Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (KOM/2007/0301 endg.), Einleitung. Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

ren würden. Laut der Kommission soll das „Flüchtlingspaket“ einen Raum des Schutzes und der Solidarität für die Schwächsten³¹ schaffen. Das GEAS beinhaltet zurzeit folgende fünf Rechtsnormen:

Die Asylverfahrensrichtlinie³² regelt die Minimalanforderungen bezüglich der Vorschriften für Asylsuchende, wodurch die Asylentscheidungen schneller und besser getroffen werden könnten.

Die Richtlinie über Aufnahmebedingungen³³ regelt den Zugang der Asylbewerber zur Unterkunft, Verpflegung, Gesundheitsversorgung, etc.

Die Anerkennungsrichtlinie³⁴ bestimmt die Gründe für die Gewährung internationalen Schutzes. Sie sorgt dafür, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in der EU nach einheitlichen Kriterien aufgenommen werden. Beruhend auf dem Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement), stellt die Richtlinie Standards auf, um zu gewährleisten, dass die Personen mit internationalem Schutzstatus ihre Rechte besser durchsetzen können.

Die Eurodac-Verordnung³⁵ stellt eine Fingerabdruck-Datenbank von Asylbewerber auf. Durch den Vergleich der Daten soll über die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags leichter entschieden werden können.

³¹ Ausgabe der Europäischen Kommission über das GEAS, 2014., https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf

³² Die Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes; sie ist eine Neufassung von der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. ABl. 180 vom 29.6.2013. S. 60–95.

³³ Die 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; sie ist eine Neufassung von der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. ABl. 180 vom 29.6.2013. S. 96–116.

³⁴ Die 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 internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Sie ist die überarbeitete Fassung von der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. ABl. 337 vom 20.12.2011. S. 9–26.

³⁵ Die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates der Europäischen Union vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. Ab 20. Juli 2015 wird die Neufassung der Eurodac Verordnung anwendbar: Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Be-

Die Dublin-Verordnung³⁶ (derzeit Dublin-III) regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist. Die Kriterien folgen im Wesentlichen dem Gedanken, dass der Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein soll, der die Einreise veranlasst oder nicht verhindert hat.

Das Schengen-Dublin-System dient also als Rahmen für die Zusammenarbeit in der Asyl- und Migrationspolitik bezüglich Zuständigkeitsfragen, auch wenn es für viele Unionsbürger schlicht das Synonym für die Reisefreiheit innerhalb der EU bedeutet. Vom Anfang an war das Dublin-System wenig solidarisch und bereitete rechtliche wie politische Debatten. Es war „Schönwetterrecht“³⁷, lediglich geeignet für die Zeiten mit geringen Zahlen von Asylbewerbern, aber schon immer bestand die Gefahr, dass die südlichen und östlichen Schengener Grenzstaaten durch Fluchtmigration mehr belastet werden können als die westlichen Mitgliedstaaten der EU. Das Dublin-System – wie die Kommission dies schon 2007 besagte³⁸ – war nicht als Lastenteilungsinstrument konzipiert. Sein vorrangiges Ziel ist es, auf der Grundlage gerechter und objektiver Kriterien rasch festzulegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist.³⁹ Die Dissonanz zwischen dem Solidaritätsgebot und den sekundärrechtlichen Rechtsvorschriften zeigte sich in den Zeiten als unerwartet hohe Zahlen von Flüchtlingen nach Europa kamen, immer deutlicher. Das Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Dublin-System aber etwas zu entschärfen, muss man sich bewusst machen, dass das System nie richtig gut funktioniert hat und nur etwa jeder zehnte Asylbewerber gemäß den Vorschriften des Dublin-Verfahrens behandelt wird.⁴⁰

Die Dublin-III-VO schreibt die materielle Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags vor. Die Kriterien müssen in einer festen Reihenfolge geprüft werden, um eine schnelle und eindeutige Zuständigkeitsbestimmung zu erleichtern. Nach Art. 8–11 und Art. 16 Dublin-III-VO ist zuallererst der Staat für die Prüfung eines gestellten Asylantrags verantwortlich, in dem sich ein enger Familienangehöriger des Antragstellers rechtmäßig aufhält. Art. 12 Dublin-III-VO legt denjenigen Staat fest, der für die Einreise oder den Aufenthalt des Antragstellers zuständig ist. Wenn ein Mitgliedstaat ein Visum oder einen Aufenthaltstitel für den Asylsuchenden ausstellt, erlangt er hiermit

triebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. ABl. 316 vom 15.12.2000. S. 1–10.

³⁶ Die 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. Früher: Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Unterzeichnerstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Unterzeichnerstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. ABl. 180 vom 29.6.2013. S. 31–59. Bis 2003 war das Dubliner Übereinkommen (DÜ) in Kraft.

³⁷ Kay HAILBRONNER: Asyl in Europa – wenn, wie, wann, wo? *FAZ*, 12. 10. 2015. 6.

³⁸ Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (KOM/2007/0301 endg.), Punkt 4.1.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Daniel THYM: Die Flüchtlingskrise vor Gericht – Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-VO. *DVBl* 5/2018. 277. Sprich: das Verfahren wird normalerweise in dem Mitgliedstaat entschieden, in dem das Asylgesuch gestellt wurde.

die Zuständigkeit. Erst jetzt kommt die bekannteste und in der Praxis meist angewandte Regel der Verordnung, nämlich, dass nach Art. 13 Dublin-III-VO der Staat, über dessen Außengrenze die asylsuchende Person einreist, zuständig ist. Falls die Einreise nicht illegal ist, wird nach Art. 14 Dublin-III-VO der Staat zuständig, in dem die Person auf rechtmäßige Weise visumsfrei eingetreten ist.

Nichts veranschaulicht die Funktionsmängel der Dublin-III-VO besser als die Tatsache, dass ein Vorschlag für ihre Novellierung bereits kurze Zeit nach ihrem Inkrafttreten vorgelegt wurde. Drei Jahre nach dem Erlass der geltenden Fassung liegt seit 2016 ein Vorschlag zur Dublin-IV-VO vor,⁴¹ welche diese um eine „faire Lastenverteilung“ für „Situationen unverhältnismäßigen Drucks“ auf einzelne Mitgliedstaaten ergänzt.⁴² Im Grunde genommen würden aber die bisherigen Zuständigkeitsregeln weiter gelten, und nur einige Konstruktionsschwächen sollen korrigiert werden. Wie das dann in der Realität funktionieren wird, ist noch nicht absehbar. Zu den geltenden Regeln sollen neue dazukommen. Ein Korrekturmechanismus könnte eingeführt werden, der auf eine offensichtliche Unausgewogenheit in Bezug auf den Anteil der in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanträge reagieren soll. Durch den Korrekturmechanismus soll bei Erreichung von 150% der zum Erstantragsstaat gehörender Referenzzahl die Zuweisung an einen anderen Mitgliedstaat erfolgen.⁴³ Die Zahlen werden nach Bevölkerungsgröße und BIP gleich gewichtet ermittelt, ähnlich wie die Berechnung in Deutschland nach dem bereits erwähnten Königsteiner Schlüssel.⁴⁴

Das System der Zuweisung an anderen Mitgliedstaaten soll automatisiert werden. Die Erreichung des Grenzwertes wird gemeldet und die betroffenen Staaten werden darüber informiert. Die Teilnahme an der Umverteilung ist für alle 32 Mitgliedstaaten des GEAS freiwillig. Dennoch müssen die Verweigerer im Rahmen eines finanziellen Ausgleichsmechanismus einen Solidarbetrag von 250.000 EUR pro Person im Kauf nehmen.⁴⁵ Ob so ein Mechanismus dazu beiträgt, den Geist der Solidarität zu stärken, muss wohl verneint werden. Ein solidarisches Asylsystem könnte eher durch finanzielle Anreize für die Aufnahmestaaten erreicht werden, als durch Strafzahlungen von Umsiedlungs-Verweigerern.⁴⁶

⁴¹ COM(2016) 270 final, 2016/0133 (COD) vom 04.05.2016. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung). Nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Dublin-IV-Verordnung, als allgemein bekannt.

⁴² Ibid. 8.

⁴³ Ibid. 20–21.

⁴⁴ Constantin HRUSCHKA: Schildbürgerstreich der EU-Kommission. *Junge Wissenschaft im öffentlichen Recht*, 6. Dezember 2016. <https://www.juwiss.de/97-2016/>

⁴⁵ Die genauen Regelungen befinden sich in Kapitel VII des Vorschlags (FN 41.), Art. 34–43.

⁴⁶ Gabriele BUCHHOLTZ: Asylfragen vor dem EuGH – ein Balanceakt zwischen Solidarität und Rechtsstaatlichkeit. *Verfassungsblog*, 12. September 2017. <https://bit.ly/2oQaubX>

5. EuGH-Urteile – Solidarität nach Art. 80 AEUV

Der Sprung in der Zahl der Flüchtlinge bereitete den Boden dafür vor, dass der EuGH in der jüngeren Zeit mehrmals die Chance gehabt hätte sich über das Solidaritätsgebot zu äußern. An die Urteile des EuGH vom 26. Juli 2017⁴⁷ wurden Heilserwartungen gerichtet, da die vorgelegten Fälle heikle Fragen des Dublin-Systems berührten. Der Sachverhalt ist relativ einfach und hat sich in den Jahren 2015-2016 mit Sicherheit nicht nur einmal in verschiedenen Konstellationen ereignet. Als der Zug von Flüchtlingen 2016 auch Kroatien erreichte, ließ der Mitgliedstaat Flüchtlinge nach Slowenien und Österreich weiterreisen. Die Jafari Schwestern aus Afghanistan haben in Österreich Asylanträge gestellt, während A.S. aus Syrien in Slowenien einen entsprechenden Antrag gestellt hat. Beide Zielländer hielten sich für unzuständig und fragten Kroatien um Übernahme der Asylverfahren. Die Rechtsfrage basierte auf die Illegalität des Grenzübertritts i.S.d. Art. 13 I Dublin-III-VO. Die Generalanwältin Sharpston hat in ihren Schlussanträgen dafür plädiert, dass die Personen nicht illegal in Kroatien eingereist sind, da der Staat den Gebietszugang tolerierte, zudem auch noch kostenlose Bustransporte für die Weiterreise zur Verfügung stellte. Nach ihrer Meinung soll Art. 13 I Dublin-III-VO und das gesamte Dublin-System in normalen Situationen gelten⁴⁸, sie sind aber nicht wirksam im Falle eines Massenzustroms und in humanitären Krisen.⁴⁹

Der EuGH hat sich stattdessen nüchtern auf die Vorlagefrage begrenzt und eine Auslegung nach völker- und europarechtlichen Standards geliefert, also nach Wortlaut, Zusammenhang und Ziel der Vorschrift.⁵⁰ Die Regeln sind klar: wer ein Visum bräuchte aber keines besitzt, ist illegal eingereist. Wenn ein Staat dies zulässt, wird er für das Asylverfahren zuständig. Damit ging das Getön über die Urteile etwas leer aus, die Konsequenzen können aber auch so gezogen werden. Sowohl seitens der Wissenschaft⁵¹, als auch von menschenrechtlichen Organisationen⁵² und der Presse⁵³ wurde die Entscheidung heftig kritisiert und als mutlos, uninspiriert und über „verfassungsrechtliche Imaginationskraft“⁵⁴ nicht verfügend dargestellt. Die Aufgabe des Gerichtshofs war es letzten Endes nicht, über die Funktionsfähigkeit oder die Fairness des Dublin-

⁴⁷ EuGH, C-490/16 A.S./Slowenien, [ECLI:EU:C:2017:585]; EuGH, C-646/16. Jafari, [ECLI:EU:C:2017:586].

⁴⁸ Schlussanträge von GA SHARPSTON: A.S. und Jafari, C-490/16 und C-646/16, [ECLI:EU:C:2017:443], Rn. 155–190., Rn. 178–190.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Constantin HRUSCHKA: Klarheit im Gemischtwarenladen „Flüchtlingskrise“: Zu den Urteilen des EuGH in den Fällen Jafari und A.S. *Verfassungsblog*, 27. Juli 2017. <https://bit.ly/32yd5G1> (HRUSCHKA 2017); THYM (2018) aaO. 280.

⁵¹ THYM (2018) aaO. 276–284.; Maximilian STEINBEIS: Zäune bauen in Luxemburg. *Verfassungsblog*, 26. Juli 2017. <https://verfassungsblog.de/zaeune-bauen-in-luxemburg/>

⁵² Beispielsweise Pro Asyl in der Pressemitteilung vom 26.07.2017. <https://bit.ly/2Mx6Qwi>

⁵³ Heribert PRANTL: Das EU-Asylrecht bleibt ein System der Unverantwortlichkeit. *Süddeutsche Zeitung*, vom 26. Juli 2017. <https://bit.ly/2MUq8w>; Markus BECKER: *Solidarität mit Flüchtlingen? Euer Problem! Der Spiegel*, vom 26. Juli 2017. <https://bit.ly/2uZTnom>

⁵⁴ THYM (2018) aaO. 278.

Systems zu urteilen. Sicher hätte er sich zu der unionsverfassungsrechtlich spannenden und relevanten Frage der Beziehung von der Dublin-III-VO zu Art. 80 AEUV, insbesondere der mitgliedstaatlichen Solidarität, äußern können. Der EuGH betont in den Urteilen die Wichtigkeit der Solidarität und benutzt das Prinzip argumentativ, gibt dem Grundsatz aber nicht die gewünschten konkreten rechtlichen Konturen.⁵⁵ Anscheinend versteht sich der EuGH in der Auslegung der Dublin-III-VO als Verwaltungsgericht und entfernt sich von der früheren ambitionierten Verfassungsjudikatur⁵⁶. Mit seinem Schweigen sagt er auf der anderen Seite aber auch, dass eine Veränderung dieses Missstandes nicht in seiner Zuständigkeit liegt. Dies ist Aufgabe der Legislative, d.h. des Rates und des Europäischen Parlaments. Die Herangehensweise des Gerichtshofs mag durchaus nüchtern im Vergleich zu revolutionären Entscheidungen wie *Costa/ENEL* oder *Van Gend en Loos* erscheinen. Aber in Zeiten der überhitzten Asyldebatte, wo Solidarität im sehr sensiblen Asylbereich ihre Grenzen an mitgliedstaatlicher Souveränität erst langsam entfaltet, ist es zu begrüßen, dass der EuGH am Prinzip der Rechtsstaatlichkeit festhält und statt gestalterisch die Normen weiterzuentwickeln, den Handlungsauftrag gemäß der Gewaltenteilung an die Legislative und somit indirekt auch an die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge zurückweist.⁵⁷ Gleichzeitig macht der EuGH klar, dass die europäischen Rechtsnormen in Krise genauso gelten, wie in ruhigen Zeiten. Eine Veränderung kann nur eine politische Aktivität auf EU-Ebene bewirken. Der politische Wille ist in diesem Bereich bekannter Weise wenig einheitlich, und der Gerichtshof vermeidet es, Stellung zu nehmen. In seinem Urteil verweist er aber auf die Möglichkeit des Selbsteintrittsrechts nach Art. 17 I Dublin-III-VO⁵⁸ und erwähnt andere Instrumente wie die Regeln der Massenzustromsrichtlinie⁵⁹ oder die primärrechtlich verankerte Lösung nach Art. 78 III AEUV, vorläufige Maßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaats zu erlassen, wenn er sich wegen des plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befindet.⁶⁰ Das Selbsteintrittsrecht funktioniert als „Druckventil“⁶¹ des Dublin-Regimes. Der EuGH sagt, dass ein solches Angebot ganz im Geist der Solidarität nach Art. 80 AEUV passiert, unabhängig davon, ob es einseitig oder mit Abstimmung mit dem überforderten Mitgliedstaat durchgeführt wird.⁶² In diesem Satz sagt der Gerichtshof auch, dass Art. 80 AEUV der Dublin-III-VO (jedenfalls Art. 17 I) zugrunde liegt. Leider lässt er die Frage, ob die viel kritisierten Zuständigkeitskriterien des Grenzübertritts in Notzeiten mit dem Solidaritätsprinzip nach Art. 80 AEUV vereinbar ist, offen. Der EuGH verweist stattdessen erneut darauf, dass er nicht die richtige Instanz sei, um die materiellen Zuständigkeits-

⁵⁵ Ibid. 281.

⁵⁶ Ibid. 278.

⁵⁷ HRUSCHKA (2017) aaO.; BUCHHOLTZ aaO.

⁵⁸ EuGH, C-646/16. Jafari, [ECLI:EU:C:2017:586]. Rn. 100.

⁵⁹ Ibid. Rn. 97.

⁶⁰ Ibid. Rn. 98.

⁶¹ STEINBEIS aaO.

⁶² EuGH, C-646/16. Jafari, [ECLI:EU:C:2017:586]. Rn. 100.

regeln zu ändern.⁶³ Der Gerichtshof spielt den Ball der Politik zurück, da die von der Generalanwältin benutzte menschenrechtliche Argumentation nicht ausreicht, um die „gesetzgeberische Komplementärfunktion“⁶⁴ des EuGH zu aktivieren.

Mit einem anderen, viel erwarteten Urteil vom 6. September 2017⁶⁵ hat der EuGH die Klagen von Ungarn und der Slowakei gegen die vorläufige Umsiedlung von Asylbewerbern abgewiesen. Kurzgefasst sagten die Richter, dass die Mitgliedstaaten die Lasten einer asylrechtlichen Notlage gemäß Art. 78 III AEUV solidarisch tragen müssen. Bereits mit den Klagen Ungarns und der Slowakei wurde eine Krise der Rechtsintegration ersichtlich. Erste Symptome zeigten sich bereits mit der Währungsunion,⁶⁶ der Zuzug von Flüchtlingen 2015-2016 war lediglich eine Fortsetzung und Akzentuierung des Problems. Generalanwalt Bot geht so weit, die mitgliedstaatlichen Verhaltensweisen als „die Krise des europäischen Einigungsvorhabens“⁶⁷ zu bezeichnen. Der Integrationsprozess beruht weitgehend auf dem Gebot der Solidarität zwischen den Staaten, die bei diesem Vorhaben eine aktive Rolle zu spielen versprochen.

Als (eher symbolische) Antwort auf den Sprung in der Zahl der Flüchtlinge hat der Ministerrat am 22. September 2015 mit einer Mehrheitsentscheidung beschlossen,⁶⁸ dass 120.000 Flüchtlinge aus Italien und Griechenland vorläufig zwischen den anderen Mitgliedstaaten verteilt werden müssen. Der Beschluss konnte nach Art. 78 III AEUV mit qualifizierter Mehrheit ergehen, in dem Fall gegen die Stimmen von Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Dennoch ist ein solcher Beschluss obligatorisch.

Ob solch eine Mehrheitsentscheidung im Geist der Solidarität geschehen ist, ist aber fraglich. Die EU ist eine (supranationale) Organisation von souveränen Staaten. Die Mitgliedstaaten haben der EU zwar Kompetenzen übertragen, aber Eingriffe in die nationale Verfassungsidentität untersagt.⁶⁹ Wenn nach föderalem Vorbild mehrheitlich in dem Rat entschieden wird, obwohl die EU eben keine Föderation ist, kann das ein Prozess des Zerfalls im Gang setzen. In solchen heiklen Fragen über politische Souveränität sehen die Vertragswerke eine einstimmige Entscheidung vor. Obwohl einige sensible souveränitätsnahe Kompetenzbereiche für den Mehrheitsprinzip geöffnet worden sind,⁷⁰ soll der Solidaritätsgebot auch in solchen Bereichen in beide Richtungen gelten. Also, „Solidarität darf keine Einbahnstraße sein“.⁷¹ Eine solidarische Gemeinschaft darf keine Zwangsgemeinschaft werden.⁷² Man kann das Problem materialrechtlich angehen und behaupten, dass eine Mehrheitsentscheidung getroffen werden darf,

⁶³ THYM (2018) aaO. 280.

⁶⁴ Ferdinand WEBER: Gestaltung und Verantwortung – Asyl-Entscheidungen des EuGH als Rückspiel an die Politik? *Verfassungsblog*, 27. Juli 2017. <https://bit.ly/31yJFG8>

⁶⁵ EuGH, Rs. C-643/15 und C-647/15 verbundene Rechtsachen [ECLI:EU:C:2017:631].

⁶⁶ THYM (2018) aaO. 277.

⁶⁷ GA BOT aaO. Rn.24.

⁶⁸ Siehe oben.

⁶⁹ Martin NETTESHEIM: Das EU-Recht in der Krise – ein schwieriges Verhältnis. *Verfassungsblog*, 15. September 2017. <https://verfassungsblog.de/das-eu-recht-in-der-krise-ein-schwieriges-verhaeltnis/>

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Rede von Kommissionspräsident JUNCKER aaO.

⁷² HRUSCHKA (2017) aaO., BUCHHOLTZ aaO.

wenn es die Verträge so vorsehen. Das ist aber weder politisch sensibel noch besonders solidarisch. Oktroiierte Solidarität erweckt kein Gefühl der Gegenseitigkeit, sondern des Zwangs.

Der EuGH sah es anders und bewegte sich auf dem Boden des geschriebenen Rechts. Die Klagen von der Slowakei und Ungarn wurden zurückgewiesen und der Umsiedlungsbeschluss für wirksam erklärt. Überraschend war das Urteil nicht, da der EuGH nur wenige Monate davor selbst darauf hingewiesen hatte, dass ein Vorgehen über die Notstandsklausel möglich ist.⁷³ Der Gerichtshof argumentiert zwar mit dem Prinzip der Solidarität nach Art. 80 AEUV, dessen verfassungsrechtliche Relevanz wird aber nicht näher erklärt, obwohl GA Bot auch solche Fragen in seinem Schlussantrag aufwirft. Der „Umsiedlungsbeschluss“ wurde von vielen Mitgliedstaaten nicht vollumfänglich durchgeführt und die praktische Solidarität blieb wieder nur eine Redewende der Politik.

6. Fazit

Die Verlässlichkeit des GEAS wird ohne echte Solidarität und wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf Dauer nicht existieren. Der große Graben zwischen der vertraglich versprochenen fairen Lastenteilung und dem Fehlen eines Solidaritätsmechanismus⁷⁴ sollte in absehbarer Zeit ausgeglichen werden. Das Asylsystem der Europäischen Union ist in der heutigen Form nicht solidarisch und leidet unter politischen Interessenkonflikten. Wenn es gelingt, einen Geist des gegenseitigen Vertrauens (wieder)herzustellen, können Schritt für Schritt weitere Formen der Solidarität und Aufgabenteilung gefunden werden. Die finanzielle Solidarität könnte dabei ein wichtiger Ausgangspunkt werden.⁷⁵ Idealerweise sollte kein Staat der Meinung sein, dass beispielsweise die Währungsunion oder das Asylsystem für ihn vorrangig Nachteile mit sich bringen.⁷⁶ Vielmehr sollen Mitgliedstaaten einsehen, dass die Zeiten, in denen Staaten für sich alleine, ohne Kooperationsbedürfnis mit seinen Nachbarn und ohne die Behebung von Fluchtursachen Flüchtlinge schützten, vorbei sind. Nationale Lösungsversuche haben heute keine wirkliche Erfolgsaussicht. Die Migrationspolitik der EU braucht eine gelebte Solidarität unter ihren Mitgliedstaaten, mit Asylbewerbern und auch auf Drittstaaten gerichtet. Die Dissonanz zwischen dem Gebot nach Art. 80 AEUV und den Vorschriften der Dublin-III-VO sollte zügig behandelt werden, damit Solidarität eben kein Klischee des politischen Diskurses und auch keine Einbahnstraße bleibt.

⁷³ EuGH, C-646/16. Jafari, [ECLI:EU:C:2017:586], Rn. 98–100.

⁷⁴ Jürgen BAST: Es gibt kein solidarisches Asylsystem in Europa. *Verfassungsblog*, 21. Oktober 2013. <https://verfassungsblog.de/es-gibt-kein-solidarisches-asylsystem-in-europa/>

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ THYM (2018) aaO. 278.