

Zwei Jahre EU-Umsiedlungsprogramm: Erfolgreiches Pilotprojekt oder gescheiterter Notfallmechanismus?

Wiss. Mitarbeiterin Helene Heuser*

2015 wurde ein auf zwei Jahre befristetes Umsiedlungsprogramm beschlossen, das Schutzsuchende aus EU-Außenstaaten anderen europäischen Staaten zuweist. Zahlreiche Hindernisse bei der Umsetzung haben dazu geführt, dass weniger als ein Drittel der anvisierten Zahl von Personen tatsächlich umgesiedelt worden ist. Kann das Programm dennoch als erfolgreiches Pilotprojekt für ein solidarischeres Asylsystem der EU gelten? Ein daran angelehnter dauerhafter Verteilungsmechanismus wird momentan im Rahmen der Dublin-Reformbemühungen verhandelt. Konzepte, die auf Freiwilligkeit der Schutzsuchenden sowie der Aufnahmegesellschaften etwa von Kommunen beruhen, werden hingegen nicht berücksichtigt. Dabei könnten sie zur nachhaltigen Entwicklung eines fairen, rechtsstaatlichen und effizienten Asylsystems für Europa beitragen.

I. Das Notfall-Umsiedlungsprogramm

1. Die Umsiedlungsbeschlüsse

a) Der Legislativprozess

Die Umsiedlungsbeschlüsse gehen auf die Europäische Migrationsagenda vom Mai 2015 zurück. Das Konzept der Kommission beinhaltet einen festen Verteilungsschlüssel,¹ nach dem Schutzsuchende auf europäische Staaten verteilt werden sollen. Rechtsgrundlage sollte die Notfallklausel des Art. 78 III AEUV sein.² Danach kann der Rat vorläufige Maßnahmen beschließen, wenn sich ein Mitgliedstaat aufgrund eines „plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage“ befindet.

Einen ersten konkreten Entwurf legte die Kommission Anfang September 2015 vor.³ Am 14.9.2015 verabschiedete der Rat der EU den ersten Beschluss zur Umsiedlung von 40.000 Personen aus Griechenland und Italien.⁴ Auf eine feste quotenmäßige Aufteilung konnten sich die Staaten noch nicht einigen, so dass sie jeweils die Zahl der aufzunehmenden Personen freiwillig angeben konnten. Acht Tage später wurde in einem zweiten Beschluss für weitere 120.000 Personen der Verteilungsschlüssel der Migrationsagenda verbindlich gemacht.⁵

Profitieren sollten Italien, Griechenland und Ungarn; nach Protesten Ungarns erklärte die Kommission es stattdessen selbst zum Aufnahmestaat. Der *EuGH* bewertete dieses Vorgehen als verhältnismäßig, weil die Bemühungen um ein gemeinsames *Relocation*-System insgesamt von dem Grundsatz der Solidarität nach Art. 80 AEUV angetrieben worden seien.⁶ Doch es bleibt ein „unguter Beigeschmack“,⁷ denn 2015 überholte die Zahl der Schutzanträge in Ungarn sogar Schweden und nahm nach Deutschland den zweiten Platz europaweit ein.⁸ Ungarn, Tschechischen,

Slowakei und Rumänien stimmten gegen den Beschluss, während sich Finnland enthielt; die Klage Ungarns und der Slowakei blieb erfolglos.⁹

b) Änderung nach der EU-Türkei-Erklärung

Nach der so genannten „EU-Türkei-Erklärung“¹⁰ beschloss der Rat im September 2016 eine Abänderung des zweiten Umsiedlungsbeschlusses.¹¹ Die konsolidierte Fassung ermöglichte es, Neuansiedlungen aus der Türkei auf die jeweiligen nationalen Umsiedlungskontingente anzurechnen.¹² Hierfür wurden 54.000 Plätze angesetzt, welche ursprünglich für Ungarn vorgesehen waren.

Die Staaten schlossen aus der Erklärung, dass nur noch Asylsuchende umzusiedeln seien, die vor Eintritt der Gültigkeit der Erklärung am 20.3.2016 in Griechenland aus der Türkei angekommen waren.¹³ In stillschweigendem Einverständnis wurden Neuankommende seitdem nicht mehr umgesiedelt – auch nicht nach Deutschland.¹⁴ Die Kommission duldete dies und stellte lediglich klar, dass Personen, die vor der Erklärung angekommen sind, weiterhin umzusiedeln seien.¹⁵ Eine Rechtsgrundlage findet sich hierfür nicht.¹⁶ Im Gegenteil, in dem konsolidierten Beschluss heißt es weiterhin, er gelte „für Personen, die ab dem 25.9.2015 bis zum 26.9.2017 auf dem Hoheitsgebiet Italiens und Griechenlands eintreffen, sowie für Antragsteller, die seit dem 24.3.2015 auf dem Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten eingetroffen sind.“¹⁷

Zwar bestimmt die EU-Türkei-Erklärung, „[a]lle neuen irregulären Migranten, die ab dem 20.3.2016 von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen, werden in die Türkei rückgeführt.“¹⁸ Strittig ist allerdings bereits, ob die Erklärung überhaupt rechtlich verbindlich ist.¹⁹ Unstrittig ist hingegen, dass mit der Erklärung keineswegs pauschal *alle* Asylsuchenden ausgewiesen werden dürfen.²⁰ Schon die grundsätzliche Einordnung der Türkei als „erster Asylstaat“ oder „

Heuser: Zwei Jahre EU-Umsiedlungsprogramm: Erfolgreiches Pilotprojekt oder gescheiterter Notfallmechanismus?(NVWZ 2018, 364)

365

sicherer Drittstaat“ ist fraglich.²¹ In 80 % der Klagen durch die Schutzsuchenden wurden die Unzulässigkeitsentscheidungen wieder aufgehoben.²² Rechtlich hätten diese (jedenfalls dann) in das *Relocation*-Programm einbezogen werden müssen.

2. Die Umsetzung der Beschlüsse

a) Transnationale Verwaltungszusammenarbeit

Der Ablauf der konkreten Umsiedlungsverfahren ist teilweise in den Beschlüssen vorgegeben, bleibt aber andererseits abhängig von nationalen Gegebenheiten und erfolgt im Rahmen des bestehenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Art. 5 IX Beschlüsse). Lediglich die Regel zur Zuständigkeit des Ersteinreisestaats aus der Dublin-III-VO wurde mit den Beschlüssen abgeändert.²³ Ähnlich wie beim Dublin-Verfahren sind eine direkte Zusammenarbeit und ein

Informationsaustausch zwischen den jeweiligen national zuständigen Behörden für die Umsiedlungen vorgesehen (Art. 5 I 2 Beschlüsse).

In Deutschland steuert das Bundesministerium des Innern in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt den Umverteilungsprozess, während das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als „nationale Kontaktstelle“ für die konkreten Verwaltungsverfahren zuständig ist.²⁴ Letzteres beschäftigt dazu bis zu zwanzig Mitarbeitende, welche mit zwei deutschen Verbindungsbeamten in Athen und Rom in Kontakt stehen (iSd Art. 5 VIII Beschlüsse).

b) Zusage von Aufnahmeplätzen

Die aufnehmenden sollten den abgebenden Staaten alle drei Monate die Zahl der Schutzsuchenden mitteilen, die schnell in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden können (Art. 5 II Beschlüsse). Ein Jahr nach Einführung des Umverteilungsmechanismus offenbarte die Bestandsaufnahme der Kommission jedoch, dass sie erst weniger als 10 % der Plätze gemeldet hatten.²⁵

Die Aufnahmezahlen Deutschlands lagen damals mit nicht einmal 1 % seines Umverteilungskontingents deutlich unter dem EU-Schnitt. Auch mit den im Oktober 2016 zugesagten monatlichen 500 Umsiedlungsplätzen²⁶ hätte es mehr als vier Jahre gedauert, bis Deutschland die zugesagte Zahl aufgenommen hätte.²⁷ Ungarn und Polen meldeten gar keine Plätze²⁸ (auch nicht nach Abweisung ihrer Nichtigkeitsklage); die Tschechische Republik hat nur zwölf Personen und seit August 2016²⁹ niemanden mehr aufgenommen. Die Kommission hat daher gegen diese drei Staaten ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.³⁰ Statt eines Boykotts hätte es Ungarn freigestanden, wie Österreich und Schweden³¹ unter Berufung auf eine Notlage von seinen Aufnahmepflichten befreit zu werden.³²

Mit Ende des Programms waren knapp 50 % der beschlossenen Plätze durch die Aufnahmestaaten zugesagt.³³ Lediglich Malta, Lettland und Norwegen haben ihre Verpflichtungen voll erfüllt; Finnland, Litauen, Luxemburg und Schweden überdurchschnittlich mit 70–90 %.³⁴ Deutschland, Frankreich, Irland, Schweiz und Österreich dagegen wurden zuletzt ausdrücklich durch die Kommission ermahnt ihre Anstrengungen zu erhöhen.

c) Information, Registrierung und Bescheidung der Schutzsuchenden

Die abgebenden Staaten informieren und registrieren die Schutzsuchenden (Art. 6 III, IV Beschlüsse). In Griechenland informierte EASO über das Umsiedlungsprogramm in den *Hotspots*³⁵ und teilweise auf dem Festland.³⁶ Eine Vorregistrierung erfolgte durch die nationale Asylbehörde, UNHCR und EASO; die vollständige nach Terminvergabe in der Asylbehörde. Dort legte ein Komitee fest, welche Asylsuchende in welchen Staat umgesiedelt werden sollen.³⁷ In Italien wurden die Informationen durch den UNHCR und das EASO sowie durch die nationale Polizei in den *Hotspots* weitergegeben;³⁸ die Aufbereitung der Umverteilungsfälle nahm die nationale Dublin-Einheit mit Unterstützung des EASO vor. Die Kommission hat auf ein unzureichendes Bewusstsein

über das Programm hingewiesen und Mängel bei der Identifizierung und Registrierung von Umsiedlungskandidierenden gerügt.³⁹

Nach der Zustimmung des aufnehmenden Staates stellen die griechischen oder italienischen Dublin-Behörden den Umzusiedelnden die Entscheidung über die Umsiedlung in einen bestimmten Staat zu. Ein Rechtsweg gegen die Entscheidung ist in den Beschlüssen nicht vorgesehen, müsste jedoch durch die griechischen und italienischen Gerichte gewährt werden.⁴⁰

d) Auswahlverfahren

Die Aufnahmestaaten sind an der Auswahl der Personen nur insoweit beteiligt, als ihnen ein Ablehnungsrecht aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung zusteht (Art. 5 VII Beschlüsse). Sowohl die abgebenden als auch die aufnehmenden Staaten führen dabei über die in den Beschlüssen vorgesehene Sicherheitsprüfung hinaus umfassende Prüfungen durch.⁴¹

Für die Umverteilung in Betracht kommen lediglich Staatsangehörige, deren unionsweite „Schutzquote“ im Durchschnitt 75 % beträgt (Art. 3 II Beschlüsse). Das waren Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, Jemen, Bahamas, Bahrain, Bhutan, Katar, Vereinigte Arabischen Emirate und – bis Ende 2016 – Irak. Sie mussten außerdem einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, für den Italien oder Griechenland nach der Dublin-III-VO zuständig wären (Art. 3 I Beschlüsse).

Heuser: Zwei Jahre EU-Umsiedlungsprogramm: Erfolgreiches Pilotprojekt oder gescheiterter Notfallmechanismus?(NVwZ 2018, 364)

366

Personen, die Familienangehörige in einem anderen Dublin-Staat haben, sollen dorthin umgesiedelt werden (Art. 6 II Beschlüsse), obwohl dessen Zuständigkeit zur Unanwendbarkeit der Beschlüsse führen müsste.⁴² Nach Angaben der Bundesregierung wurden familiäre Bindungen bei der Vorauswahl gezielt beachtet.⁴³ Dazu, ob mit dem Umsiedlungsprogramm insbesondere Familienangehörige umgesiedelt wurden, die bereits über die Dublin-Regeln ein Nachzugsrecht gehabt hätten, äußerte sie sich nicht.

„Schutzbedürftigen“ – etwa unbegleiteten Minderjährigen, Opfer von Menschenhandel oder Traumatisierten sowie Erwägungen zum Kindeswohl – war Vorrang einzuräumen (Art. 6 I, Art. 5 III 2 Beschlüsse). Die Kommission schlug daneben weitere nichtverbindliche Vorauswahlkriterien wie Sprachkenntnisse, Qualifikationen und Präferenzen der Schutzsuchenden sowie soziale, familiäre und kulturelle Bindungen vor.⁴⁴ Diese Verbindungen wurden laut Bundesregierung „im Rahmen des Möglichen“ berücksichtigt; andere Kriterien wie Geschlecht sowie Religionszugehörigkeit seien nicht vorgesehen.⁴⁵

Die Kommission zählte weniger umzusiedelnde Personen als erwartet,⁴⁶ da mit der EU-Türkei-Erklärung 96 % weniger Schutzsuchende aus der Türkei auf die griechischen Inseln gelangt seien als zuvor. Dennoch kamen weiterhin täglich durchschnittlich 84 Schutzsuchende auf den griechischen Inseln an,⁴⁷ und im Winter 2017/18 sind es immer noch über 10.000 Menschen, die dort festsitzen.⁴⁸ Während laut Kommission in Italien wenige Menschen ankommen, die die erforderliche Schutzquote von 75 % erreichen errechnete der Europäische Flüchtlingsrat ECRE eine

große Diskrepanz zwischen den möglichen und den tatsächlich für den Mechanismus Registrierten.⁴⁹ UNHCR-Statistiken zeigten, dass in Italien weniger als die Hälfte der Eritreer für eine Umsiedlung registriert wurden. ECRE stellt außerdem heraus, dass 11.000 Schutzsuchende aus Syrien und Irak unrechtmäßigerweise mit der informellen Ausschlussfrist aus dem Programm ausgeschlossen wurden. Zudem wurde eine nicht geringe Anzahl von Kandidierenden durch die Aufnahmestaaten abgelehnt,⁵⁰ darunter viele aufgrund nicht vorgesehener Ablehnungsgründe.⁵¹

e) Überstellung nach Deutschland

Nach der Entscheidung warten die Menschen in Griechenland in privaten Unterkünften (Programm der Kommission und UNHCR)⁵² und in Italien in staatlichen Einrichtungen,⁵³ während die Internationale Organisation für Migration (IOM) die Weiterreise organisiert.⁵⁴

Die Einreise in Deutschland erfolgt über den Flughafen München.⁵⁵ Dort bleiben die Umverteilten bis zu 72 Stunden. Es erfolgt ein erneutes medizinisches Screening und die automatische Verteilung auf die Bundesländer nach EASY. Das BAMF organisiert die Weiterreise mit Bussen auf Kosten des Bundes in die zentralen Aufnahmeeinrichtungen der Länder, wo schließlich das Asylverfahren eingeleitet wird.

Ab der initialen Zusage von Umsiedlungsplätzen durch die Aufnahmestaaten sollte die ganze Prozedur nicht länger als 3,5 Monate dauern (Art. 5 X Beschlüsse), für jede umzusiedelnde Person nur etwa zwei Wochen.⁵⁶ Für Deutschland betrug das Verfahren jedoch durchschnittlich einen Monat.⁵⁷ Die Kommission forderte größere Flexibilität bei den Überstellungen; Deutschland favorisierte große Transfers in Charterflügen; andere Mitgliedstaaten wiederum kleine Gruppen, Ankünfte an bestimmten Wochentagen und Uhrzeiten.⁵⁸

II. Die Zukunft des Umsiedlungssystems

1. Ende des befristeten Programms

Nach Auskunft des BAMF werden aufgrund des Auslaufens der Beschlüsse⁵⁹ seit September 2017 keine neuen Plätze mehr zur Verfügung gestellt. Eine abschließende Bearbeitung der anhängigen Ersuchen erfolge mindestens bis zum 9.1.2018,⁶⁰ nicht vergebene Plätze verfallen.⁶¹ Europaweit wurden bisher weniger als ein Drittel der anvisierten Zahl umgesiedelt (auch in Deutschland).⁶²

Tatsächlich ist der Geltungsbereich der Beschlüsse auf zwei Jahre beschränkt (Art. 13 II);⁶³ allerdings müssten noch all jene umgesiedelt werden, die vor dem 26.9.2017 in Griechenland oder Italien angekommen sind (Art. 13 III).⁶⁴ Die Kommission betonte dies noch einen Tag nach der Deadline.⁶⁵ Allerdings ist damit nur gemeint, dass die Staaten bis zuletzt Plätze melden müssen; die konkreten Umsiedlungsverfahren sind im Anschluss noch abzuwickeln.⁶⁶ Im November 2017 appellierte die Kommission dann an die Mitgliedstaaten, das Umsiedlungsprogramm freiwillig fortzuführen: "While the current schemes are coming to an end, the EU should continue to show solidarity with Italy and Greece. Member States are therefore encouraged to continue to relocate from Italy and Greece beyond the current schemes."⁶⁷

2. Bewertung des befristeten Programms

Die Kommission setzte mit dem Notfall-Programm auf eine *Top-down* Verteilung der Schutzsuchenden auf Schutzstaaten.⁶⁸ Die Einführung war entsprechend politisch schwierig, bei einigen Staaten legte sich der Widerstand mit der Zeit, bei anderen wurde dieser bis zum Schluss nicht – auch nicht durch ein Vertragsverletzungsverfahren – gebrochen.

Durch die begrenzten Plätze und die engen Auswahlkriterien bekamen zudem nur einige Schutzsuchenden die „Chance“

Heuser: Zwei Jahre EU-Umsiedlungsprogramm: Erfolgreiches Pilotprojekt oder gescheiterter Notfallmechanismus?(NVwZ 2018, 364)	367
--	-----

legal aus Italien oder Griechenland weiterzureisen. Gleichzeitig wurden deren Interessen bei der Auswahl des Zuweisungsstaats kaum berücksichtigt. Es ist wenig darüber bekannt, wie viele Menschen sich deshalb einer Zuweisung entzogen haben.⁶⁹

Der Mechanismus konnte die Ungleichverteilung Asylsuchender nur in sehr bescheidenem Maße ausgleichen – da lediglich ergänzend zum bestehenden „schiefen“ Asylsystem. Die eigentlich zu entlastenden Staaten wurden zudem zusätzlich zuständig für eine Reihe von neuen Verfahrensschritten (Identifizierung, Auswahl und Überstellung).⁷⁰ Trotz der Unterstützung durch EASO, UNHCR und IOM kam es hierbei zu erheblichen Mängeln. Einzelne operationelle und logistische Probleme sowie offene Rechtsfragen würden sich sicherlich langfristig lösen lassen. Die strukturellen Defizite sind innerhalb des bestehenden Systems dagegen kaum zu beheben.

3. Entwurf zum dauerhaften Mechanismus

Parallel zur Einführung des befristeten Umsiedlungsprogramms schlug die Kommission (anstelle des ursprünglich angedachten festen Verteilungsschlüssels) die Ergänzung der Dublin-Regeln durch einen dauerhaften „Korrekturmechanismus“ vor.⁷¹ Nach dem aktuellen Vorschlag der Kommission soll der Mechanismus nur ausgelöst werden, wenn die Zugangszahl in einem Mitgliedstaat 150 % von dessen Quote⁷² übersteigt (Art. 34 II Dublin-IV-Entwurf.).⁷³ Die Umsiedlungsverfahren sollen ähnlich ablaufen wie in dem befristeten Programm, der Entwurf enthält aber auch einige grundlegende Neuerungen.

Die Mehrzahl der Verwaltungsschritte liegt weiterhin in den Abgabestaaten. Die Vorgabe, lediglich Staatsangehörige mit einer bestimmten Schutzquote umzusiedeln und die doppelten Sicherheitsprüfungen⁷⁴ entfallen zwar. Dafür wird jedoch ein umfassendes Zulässigkeitsverfahren vorgeschrieben, in dem der abgebende Staat prüfen muss, ob in einen ersten Asylstaat, sicheren Drittstaat oder sicheren Herkunftsstaat abgeschoben werden kann (Art. 3, Art. 36 III Dublin-IV-Entwurf.).⁷⁵ Außerdem ist absehbar, dass sich viele gerichtlich zu klärenden Folgeprobleme ergeben werden, beispielsweise wenn die Überstellungsfrist nicht eingehalten wird, medizinische Hindernisse bestehen oder die Menschen „untertauchen“.⁷⁶ Dass die Dublin-Regeln zur Zuständigkeit bei Familienangehörigen oder abhängigen Personen vorrangig Anwendung finden, wurde nun klargestellt (Art. 38 a), 39 e) Dublin-IV-Entwurf).

Eine Entlastung des Verfahrens könnte es darstellen, dass die Aufnahmestaaten nun automatisch festgelegt werden sollen (Art. 36 I, II Dublin-IV-Entwurf.). Wenn sich ein Staat gar nicht beteiligen will, kann er stattdessen 250.000 Euro pro Person als Ausgleich zahlen. Die Umsiedlungen wären damit nicht mehr abhängig von Zusagen – ein wesentlicher Faktor für den mangelnden Erfolg des temporären Umsiedlungsprogramms.⁷⁷ Unter anderem aus diesem Grund wird jedoch der Vorschlag zur Dublin-IV-VO momentan noch blockiert.

4. Freiwillige Umsiedlungen

a) ... der Schutzsuchenden

In beiden Umsiedlungsmechanismen – dem abgelaufenen wie dem geplanten – haben Schutzsuchende keine Einflussmöglichkeiten darauf, in welchen Staat sie weitergeschickt werden. Die Kommission und der *EuGH* sind der Ansicht, dass die Einreiseziele der Flüchtenden grundsätzlich nicht berücksichtigt werden müssten.⁷⁸ Der UNHCR erklärte hingegen bereits 1979, das Ziel der Asylsuchenden, in welchem Staat er um Asyl nachsuchen möchte, sei zu berücksichtigen.⁷⁹

Dies würde menschenrechtlich problematische Zwangsmechanismen zur Durchsetzung einer Zuweisungsentscheidung (etwa Inhaftierungen⁸⁰ und Leistungskürzungen⁸¹) vermeiden und die Integrationschancen der Betroffenen auch im Interesse der Aufnahmegesellschaft verbessern. Eine Berücksichtigung der wohlverstandenen Interessen der Betroffenen, wäre zudem effektiver. Es ist absehbar, dass sich auch in Zukunft viele einem System entziehen möchten, das ihre familiären und kulturellen Beziehungen kaum bis gar nicht berücksichtigt.⁸² Gleichzeitig müssten sich weniger Menschen unter menschenunwürdigen Bedingungen teilweise unter Einsatz von Schleppern durch Europa schlagen.⁸³

Über eine bloße Einbeziehung individueller Interessen in die Umverteilungsentscheidung hinaus,⁸⁴ geht der Vorschlag, gleich den Ort des Asylantrags als Zuständigkeitskriterium für das Asylverfahren zu bestimmen.⁸⁵ Mit Statusgewährung könnte dann sofort das Freizügigkeitsrecht gewährt werden und ein fairer Ausgleich zwischen Mitgliedstaaten auf finanzieller Ebene geschaffen werden.⁸⁶ Dies würde bürokratische Zuständigkeitsverfahren sowie aufwändige Auswahl- und Überstellungen überflüssig machen und wäre insgesamt fairer, rechtsstaatlicher sowie effizienter.

b) ... durch Aufnahmestaaten und Kommunen

Auch bezüglich der Mitgliedstaaten bietet eine zwangsweise Zuweisung Nachteile. Der politische Wille ist bei einigen Staaten dazu nicht vorhanden, wie der beschriebene Legislativprozess zur Beschlussfassung 2015, die mangelhafte Umsetzung der Beschlüsse und die aktuelle Blockade der Reformbemühungen sowie das Scheitern hierzu für Dublin-III zeigen.⁸⁷ Ob es gelingt, diese Blockade zu überwinden, ist aktuell alles andere als klar. Umso wichtiger wäre es, das freiwillige Engagement von Aufnahmegesellschaften zu fördern.

364)

Präzedenzfälle hierfür existieren durchaus. So wurden 2010 und 2013 mit dem Projekt *Intra-EU Relocation from Malta* (EUREMA I und II) im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (ERF) durch verschiedene Mitgliedstaaten – darunter neben Deutschland auch Ungarn, Slowakei und Polen – insgesamt 611 Aufnahmeplätze für die Umsiedlung von anerkannten Schutzberechtigten zugesagt.⁸⁸

Die freiwillige Bereitschaft von Kommunen, Schutzsuchende aufzunehmen, wurde dagegen durch die EU bisher noch gar nicht genutzt.⁸⁹ So gründeten sich etwa in Deutschland im Sommer 2016 lokale Gruppen, die eine Umsiedlung aus Griechenland direkt in ihre Kommunen vorschlugen. Den Anfang machte die Stadt Osnabrück mit der Kampagne „50ausIdomeni“.⁹⁰ Initiativen von rund einem Dutzend weiterer Kommunen folgten. Sie wurden teilweise von den Stadtregierungen unterstützt, doch ihnen wurden politisch Steine in den Weg gelegt. Der Vorstoß des Oberbürgermeisters von Marburg wurde von der Hessischen Landesregierung mit der Begründung abgelehnt, dies würde die EU-Türkei-Erklärung gefährden und damit die europäische Außenpolitik unterwandern.⁹¹

Hinderlich waren auch das wenig flexible europäische Umsiedlungs- sowie das innerdeutsche Verteilungsverfahren. Das Auswärtige Amt beantwortete die Anfrage aus Marburg mit einem bloßen Verweis auf bürokratische Hürden.⁹² Die umzusiedelnden Personen würden von den griechischen Behörden vorgeschlagen, ein Vorschlagsrecht der deutschen Regierung oder anderer deutscher Behörden bestehe nicht. Vor allem jedoch würden die Umsiedler nach dem „Königsteiner Schlüssel“ auf die Bundesländer verteilt. Lediglich soweit familiäre Bindungen in ein bestimmtes Bundesland bestünden, würde dies berücksichtigt. Auch anschließend könne der Bund nicht darüber entscheiden, in welche Kommune das Bundesland Neuankommende verteilt. Die Landesregierung könne aber gegenüber dem BAMF eine vorrangige Berücksichtigung erreichen. Eine Verteilung von 200 Flüchtlingen nach Marburg stünde Hessen damit offen. Die Antwort schloss mit der ausdrücklichen Aussage, das Auswärtige Amt begrüße eine entsprechende Initiative des Landes – die EU-Türkei-Erklärung erwähnte es nicht.

III. Fazit

Will die EU unbedingt an dem – obwohl vielfach kritisierten, unsolidarischen und dysfunktionalen –⁹³ Zuständigkeitsprinzip des Erstankunftsstaates festhalten, ist eine anschließende europäische Verteilungsregelung zweifelsohne sinnvoll. Damit würde zumindest in einem nachgelagerten Schritt, die rechtlich zunächst ungleich verteilte Verantwortung für den Flüchtlingschutz innerhalb Europas solidarischer ausgeglichen als zuvor. Es ist auch ein guter Gedanke, Schutzsuchenden innerhalb des gemeinsamen Raums der Freiheit (iSd Art. 3 II EUV) legale Weiterreise-Möglichkeiten zu schaffen.

Doch mit der Vorschaltung weiterer Schritte zu den ohnehin anspruchsvollen Asylverfahren, verstrickt die Kommission die Schutzsuchenden und die Staaten immer weiter in einen „administrativen Alptraum“,⁹⁴ um allen Beteiligten (insbesondere den einzelnen Mitgliedsstaaten) gerecht zu werden. Dabei verliert sie die wohlverstandenen Interessen und Rechte der Schutzsuchenden aus den Augen.

Ein schlankes solidarisches Asylsystem, das die Menschenrechte wahrt, wäre eher realisierbar mit einem System das auf Freiwilligkeit setzt. *Schwan* legte dazu ein begrüßenswertes Konzept vor, dass bei Aufnehmenden wie bei Flüchtlingen eine Nachfrage von unten initiieren soll.⁹⁵ Das Anreizsystem soll durch einen EU-Fonds entstehen, auf den sich Kommunen für die Aufnahme von Flüchtlingen bewerben können. Die starren Verteilungsregeln könnten auch schon jetzt mit einfachen Mitteln gelockert werden, um eine freiwillige Aufnahme durch Kommunen zu ermöglichen.

* Die Autorin (MA phil., Ass. jur.) ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Refugee Law Clinic Hamburg an der Universität Hamburg.

¹ COM(2015) 240 final, 13.5.2015, Anhang: BIP (40 %), Bevölkerungszahl (40 %), Arbeitslosenquote (10 %), bisherige Asylanträge (10 %).

² COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

³ COM(2015) 451 final, 9.9.2015.

⁴ *Rat*, Beschluss (EU) 2015/1523, 14.9.2015.

⁵ *Rat*, Beschluss (EU) 2015/1601, 22.9.2015.

⁶ *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/*Rat* (in diesem Heft).

⁷ *Farahat/Markard*, JZ 2 (2017), 1088 (1095).

⁸ *Groß*, Z'Flucht 1 (2017), 72 (83).

⁹ *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/*Rat* (in diesem Heft).

¹⁰ Veröffentlicht als Pressemitteilung Nr. 144/16 am 18.3.2016 auf der gemeinsamen Website des *Eur. Rats* und des *Rats der EU*. Das *EuG* stellte am 28.2.2017 fest, dass die Erklärung kein Akt der EU gewesen sei, sondern einer der Regierungschefs (ECLI:EU:T:2017:128). *EuGH* steht noch aus (C-208/17 P).

¹¹ *Rat*, Beschluss (EU) 2016/1754, 29.9.2016.

¹² *Rat*, Beschluss (EU) 2015/1601, 22.9.2015, geändert durch Beschluss (EU) 2016/1754, 29.9.2016 (konsolidierte Fassung).

¹³ COM(2016) 222 final, 12.4.2016.

¹⁴ *ECRE*, Relocation not Procrastination, 6.9.2017; *BAMF*, persönliche Mitteilung des Referats 811, 19.12.2017.

¹⁵ KOM, Implementing the EU-Turkey Statement, 15.6.2016.

¹⁶ So auch: *ECRE*, Policy note: Relocation not Procrastination, 6.9.2017; *AIDA*, Country Report Greece, 27 (2016); *Ziebritzki/Nestler*, MPIL Research Paper 17 (2017).

¹⁷ Art. 13 Beschluss (EU) 2016/1754, 22.9.2015 u. konsolidierte Fassung, 29.9.2016.

¹⁸ *Rat der EU*, PM v. 18.3.2016; Herv. d. *Verf.*

- ¹⁹ Verbindlich, aber teilweise rechtswidriges völkerrechtliches Übereinkommen: *Hofmann/Schmidt*, NVwZ 2016, 743. Bloß politischer Akt: Kommission, Europäischer Rat und Rat der EU in *EuG*, Beschl. v. 28.2.2017, ECLI:EU:T:2017:128.
- ²⁰ *Rat der EU*, PM v. 18.3.2016.
- ²¹ Dafür: *Kommission*, Fact Sheet, 4.4.2016; *Griechischer Staatsrat*, Urt. v. 22.9.2017 – 2347/2017 und 2348/2017; *Thym*, VerfBlog, 9.3.2016. Dagegen: *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Res. 2109 (2016); *Amnesty International*, Europe's gatekeeper, 12.2015; *DCR/ECRE*, Desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey, 5.2016; *Statewatch*, Why Turkey is Not a "Safe Country", 2.2016; *Pro Asyl*, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann, 29.2.2016; *Mülteci-DER*, Beobachtungen zur Situation von Flüchtlingen in der Türkei, 22.4.2016; *Eikenberg/Keßler*, Asylmagazin 9 (2016), 295 (300).
- ²² COM(2017) 470 final, 6.9.2017.
- ²³ *VG Göttingen*, Beschl. v. 8.6.2017 – 2 B 377/17, BeckRS 2017, 114624; Kommentar: *Koehler*, Asylmagazin 12/2107, 455 (457).
- ²⁴ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ²⁵ *Kommission*, Relocation and Resettlement State of Play, 28.9.2016.
- ²⁶ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ²⁷ *Pro Asyl*, News, 3.11.2016.
- ²⁸ *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/Rat (in diesem Heft).
- ²⁹ COM(2017) 465 final, 6.9.2017.
- ³⁰ *Kommission*, PM, 14.6.2017.
- ³¹ *Rat*, Durchführungsbeschlüsse 2016/408, 10.3.2016 u. 2016/946, 9.6.2016.
- ³² *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/Rat (in diesem Heft).
- ³³ Tabelle: *Kommission*, Fact Sheet, Relocation – EU solidarity between member states, 15.11.2017.
- ³⁴ COM(2017) 465 final, 6.9.2017.
- ³⁵ Zu den Abläufen innerhalb der sog „Hotspot“ im Detail: *Markard/Heuser*, 4.2016; *Ziebritzki/Nestler*, MPIL Research Paper 17 (2017).
- ³⁶ COM(2016) 165 final Annex 5, 16.3.2016; BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ³⁷ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ³⁸ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ³⁹ COM(2017) 465 final, 6.9.2017; *ECRE*, Relocation not Procrastination, 6.9.2017.
- ⁴⁰ *Lehner*, ZAR 2015, 365 (370).
- ⁴¹ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.

- ⁴² Der Begriff „Familienangehörige“ ist wegen Verweis (Art. 2 d Beschlüsse auf Dublin-III-VO) in beiden Regelungen gleich (*VG Göttingen*, Beschl. v. 8.6.2017 – 2 B 377/17, BeckRS 2017, 114624).
- ⁴³ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁴⁴ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁴⁵ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁴⁶ *Kommission*, Fact Sheet, Relocation, 15.11.2017.
- ⁴⁷ *Kommission*, Fact sheet, EU-Turkey Statement, 7.12.2017.
- ⁴⁸ *ECRE*, Op-ed: Winter has arrived, thousands left at its mercy in Greece’s hot-spots, 27.10.2017.
- ⁴⁹ *ECRE*, Relocation not Procrastination, 6.9.2017.
- ⁵⁰ 2765 aus GR (inkl. Asylsuchende, die in das Dublin- oder griechische Asylverfahren überführt wurden od. verstarben), COM(2917) 465 final, 6.9.2017.
- ⁵¹ *ECRE*, Relocation not Procrastination, 6.9.2017.
- ⁵² COM(2016) 165 final, Annex 5, 16.3.2016; BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁵³ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁵⁴ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁵⁵ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016.
- ⁵⁶ COM(2016) 165 final, Annex 5, 16.3.2016.
- ⁵⁷ BT-Drs. 18/10152, 26.10.2016; COM(2017) 465 final, Annex 1, 6.9.2017.
- ⁵⁸ COM (2016) 791 final, 8.12.2016.
- ⁵⁹ Der erste Beschluss galt bis 17.9.2017, der zweite bis 26.9.2017.
- ⁶⁰ *BAMF*, persönliche Mitteilung, 19.12.2017.
- ⁶¹ *Koehler*, *Asylmagazin* 12 (2017), 455 (455).
- ⁶² COM(2017) 669 final Annex 6, 15.11.2017.
- ⁶³ *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/Rat (in diesem Heft).
- ⁶⁴ *ECRE*, Relocation not Procrastination, 6.9.2017.
- ⁶⁵ *Kommission*, Fact sheet, Relocation – Sharing responsibility, 27.9.2017.
- ⁶⁶ COM(2017) 465 final, 6.9.2017.
- ⁶⁷ *Kommission*, Fact Sheet, Relocation – EU solidarity between member states, 15.11.2017.
- ⁶⁸ *Markard/Heuser*, „Hotspots“ an den EU-Außengrenzen, 4.2016.
- ⁶⁹ Lediglich Hinweise darauf in: COM(2016) 85 final; *ECRE*, Lampedusa ‘hotspot’ shows severe deficiencies, 11.3.2016; *VG Göttingen*, Beschl. v. 6.6.2017 – 2 B 377/1.
- ⁷⁰ *Hruschka*: „nicht bewältigbar“ Flüchtlingsforschungsblog, 28.6.2016.

- ⁷¹ COM/2016/0270 final/2 – 2016/0133 (COD), 4.5.2016, Kap. VII; zum Entwurf insgesamt hat das Parlament 214 Änderungsanträge gestellt, 6.11.2017; Analyse hierzu: *Hruschka* in *Breitenmoser/Lagodny/Uebersax* (i. E.).
- ⁷² In Änderung der alten *Quote* (Fn. 1) beruht sie nur noch auf BIP u. Bevölkerungsgröße (jeweils 50 %); krit. zur wöchentlichen Neuberechnung *Henkel*, ZRP 1 (2017), 1 (4).
- ⁷³ Hiergegen: *Parlament*, Änderungsantrag Nr. 166.
- ⁷⁴ Hiergegen: *Parlament*, Änderungsantrag Nr. 166.
- ⁷⁵ Hiergegen: *Parlament*, Änderungsantrag Nr. 50, 52.
- ⁷⁶ *Hruschka*, JuWiss Blog, 9.7.2016.
- ⁷⁷ *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/Rat (in diesem Heft).
- ⁷⁸ KOM, PM Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, 10.2.2016; *EuGH*, C-643/15 u. C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, NVwZ 2018, 391 – Slowakei u. Ungarn/Rat (in diesem Heft).
- ⁷⁹ UNHCR Executive Committee Conclusions No. 15 (XXXX) 1979, h (iii).
- ⁸⁰ *Markard/Heuser*, ZAR 5 (2016), 165 (166).
- ⁸¹ *Hruschka* in *Breitenmoser/Lagodny/Uebersax* (i. E.).
- ⁸² *Hruschka*, Flüchtlingsforschungsblog, 28.6.2016; *Markard/Heuser*, „Hotspots“ an den EU-Außengrenzen, 4.2016.
- ⁸³ *Markard/Heuser*, „Hotspots“ an den EU-Außengrenzen, 4.2016.
- ⁸⁴ Wie der Parlaments-Änderungsantrag Nr. 170–174 vorschlägt.
- ⁸⁵ Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen, Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union, 3.2013; *Foraus*, Diskussionspapier Nr. 32, 12.2016.
- ⁸⁶ *Markard/Heuser*, „Hotspots“ an den EU-Außengrenzen, 4.2016; *Bast* in *Knodt*, 2014; *Farahat/Markard*, JZ 2 (2017), 1088 (1097); *Hruschka*, Verfassungsblog, 28.7.2017; *Henkel*, ZRP 1 (2017), 1 (5); krit.: *Fröhlich*, ZG 2016, 215 (228 f.).
- ⁸⁷ Ähnlich: *Hruschka*, Flüchtlingsforschungsblog, 28.6.2016.
- ⁸⁸ Intra-EU relocation, resettlement.eu (zuletzt 12.1.2018).
- ⁸⁹ Umfassendes Konzept: *Schwan*, Integration of Refugees in Europe as a joint municipal development, 16.3.2017. Zum Konzept der Städte der Zuflucht generell: *Heuser*, Flüchtlingsforschungsblog, 24.1.2017.
- ⁹⁰ 50ausidomeni.de (zuletzt 6.1.2018).
- ⁹¹ Mitteilung 8.8.2016 u. 22.8.2016.
- ⁹² Mitteilung 14.9.2016.
- ⁹³ ZB *Sharpston*, Schlussanträge v. 8.6.2017 – C-490/16 u. C-646/16; *Bast*, European Public Law 22 (2016).
- ⁹⁴ *Hruschka* in *Breitenmoser/Lagodny/Uebersax*, i. E.
- ⁹⁵ *Schwan*, Integration of Refugees in Europe as a joint municipal development, 16.3.2017.