

Vorlage für die 3. Sitzung des
Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und
Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft
am 6. Oktober 2015

TOP 4 Aktuelle Lage zur Asyl- und Flüchtlingspolitik

I. Europäischer Rat und Rat der Innenminister

Die Staats- und Regierungschefs der EU sind am 23.09.2015 zu einem informellen Europäischen Rat (ER) zum Thema Flüchtlinge zusammengekommen. Diesem Treffen vorangegangen war ein Sonderinnenrat am 22.09.2015, der einen (rechtlich verbindlichen) Beschluss zur Umsiedlung von 120.000 Schutzbedürftigen aus Italien, Griechenland und aus anderen Mitgliedstaaten (MS), falls diese in einer vergleichbaren Notlage sind, fasste.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf unmittelbare Prioritäten¹, zu deren Umsetzung noch vor dem nächsten ER am 15./16. Oktober operative Entscheidungen gefällt werden sollen. Diese betreffen zum einen die Aufstockung finanzieller Hilfen für und die engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten wie der Türkei, sowie die Stärkung der EU-Außengrenzen durch die Einrichtung sog. Hotspots und die Aufstockung der personellen und finanziellen Unterstützung insbesondere der EU-Agenturen Frontex, EASO (Europäisches Asylunterstützungsbüro) und Europol.

Im Einzelnen vereinbarte der ER, dass der europäische Beitrag zum UN-Welternährungsprogramm um 1 Mrd. EUR aufgestockt wird. Diese Hilfe wird dringend benötigt, da das Programm dramatisch unterfinanziert ist (1/3 des eigentlichen Bedarfs). Auch sollen die Anrainerstaaten Syriens, die die meisten Flüchtlinge des Syrienkonflikts aufnehmen, finanziell besser unterstützt (durch Erhöhung der Mittel des Madad-Fonds) sowie der EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika weiter aufgestockt werden. Der ER versprach auch den Ländern des westlichen Balkans eine größere Unterstützung beim Umgang mit der steigenden Anzahl an Flüchtlingen.

Politisch soll der Dialog mit der Türkei verstärkt werden, über die die meisten Flüchtlinge in die EU gelangen. Die Staats- und Regierungschefs riefen außerdem zur Bildung einer Regierung der nationalen Einheit in Libyen und verstärkten internationalen Anstrengungen unter Führung der UN zur Bewältigung des Syrienkriegs auf.

Hinsichtlich der EU-Außengrenzen sollen die Kontrollen verstärkt werden. Bis Ende November 2015 sollen in Italien, Griechenland und Bulgarien sogenannte Hotspots ihre Arbeit aufnehmen, in denen Migranten identifiziert und registriert (inklusive der Abnahme ihrer Fingerabdrücke) werden sollen. Aus den Hotspots soll außerdem die Umsiedlung und Rückführung organisiert werden.

¹ Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 24.09.2015 zur informellen Tagung am 23.09.2015 ([673/15](#)); siehe Anlage.

Zur Unterstützung der MS soll außerdem die Mittelausstattung der Nothilfefonds für Asyl, Integration und Migration (AMIF) und des Fonds für innere Sicherheit - Grenzen (ISF - Grenzen) aufgestockt werden.

Laut ER-Präsident *Tusk*² seien sich die Staats- und Regierungschefs einig, dass bei einer Fortsetzung der bisherigen unkoordinierten Politik der Schengenraum nur noch in der Theorie bestehen werde. Demgegenüber bekannte sich der ER in seiner veröffentlichten Erklärung ausdrücklich dazu, die bestehenden Regelungen einschließlich der Dublin-VO und des Schengen-Besitzstandes zu wahren, anzuwenden und umzusetzen.

Diese Ergebnisse des ER konnten angesichts der Debatten in den Tagen und Wochen zuvor nicht unbedingt erwartet werden, zumal der Innenrat am Vortag den Ratsbeschluss bezüglich der (innereuropäischen) Umsiedlung von 120.000 Schutzbedürftigen gegen die Stimmen Ungarns, Tschechiens, Rumäniens und der Slowakei mit qualifizierter Mehrheit erlassen hatte. Dies ist rechtlich zulässig, aber bisher insbesondere im Bereich Asylrecht einmalig. Finnland hatte sich enthalten, weil es eine konsensuale Beschlussfassung befürwortete. Insbesondere die Slowakei zeigte empört. Sie kündigte an, den (rechtlich verbindlichen) Ratsbeschluss nicht umsetzen und gegen ihn klagen zu wollen. Demgegenüber erklärte Ungarn ausdrücklich, sich trotz seiner Ablehnung an der Umsiedlung beteiligen zu wollen. Der von der Europäischen Kommission (KOM) vorgelegte Vorschlag hatte ursprünglich vorgesehen, neben Flüchtlingen aus Italien und Griechenland auch Schutzbedürftige aus Ungarn in andere Mitgliedstaaten (MS) umzusiedeln. Dies hatte Ungarn allerdings am 11.09.2015 überraschend abgelehnt. Es wird daher nunmehr ebenfalls Flüchtlinge aus Italien, Griechenland und ggfs. anderen unter Druck geratenen MS aufnehmen. Polen, das den KOM-Vorschlag im Vorfeld deutlich kritisiert und abgelehnt hatte, unterstützte den Ratsbeschluss am Ende. Dies wurde dadurch erreicht, dass in dem beschlossenen Rechtstext jeglicher Hinweis auf einen verbindlichen Verteilungsschlüssel und daraus zu ermittelnden Aufnahmequoten gestrichen wurde. Stattdessen wurden für die aus Italien und Griechenland umzusiedelnden Schutzbedürftigen absolute Zahlen pro MS festgelegt. Deutschland soll danach insgesamt ca. 31.000 Personen aufnehmen.

Sowohl auf dem kommenden regulären Rat der Justiz- und Innenminister (5./6. Oktober) als auch beim nächsten ER (15./16. Oktober) wird das Thema Migration und Flüchtlinge erneut auf der Tagesordnung stehen.

II. Zum Hintergrund

1. Geltender Rechtsrahmen der EU

Die EU arbeitet seit über 15 Jahren an der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Während in der ersten Phase (bis ca. 2005) zunächst einheitliche Mindeststandards festgelegt wurden, soll das Mitte des Jahres 2013 auf der Grundlage von Art. 78 AEUV erlassende Gesetzespaket ein einheitliches und effizientes Asylverfahren einführen, das schutzbedürftige Personen in der Union effektiv schützt und gleichzeitig Mehrfachantragstellungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten (MS) verhindert (sog. Sekundärbewegung).

Das Paket umfasst die Dublin-VO (604/2013/EU), EURODAC-VO (603/2013/EU), Aufnahme-RL (2013/33/EU) und Asylverfahrens-RL (2013/32/EU). Relevant ist daneben

² Anmerkungen des ER-Präsidenten *Tusk* vom 24.09.2015 zum informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs am 24.09.2015 ([675/15](#)).

auch die bereits 2011 verabschiedete Neufassung der Qualifikations-RL (2011/95/EU), die gemeinsame Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling und die mit diesem Status verbundenen Rechte festlegt. Nach der Dublin-VO ist grundsätzlich der MS für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, den der Schutzsuchende zuerst betritt.

Obwohl einzelne MS wie Italien und Griechenland schon lange die Einführung eines Quotensystems gefordert hatten und schließlich hierbei von Deutschland (das anfangs massiv die bestehende Regelung verteidigt hatte) unterstützt wurden, ist das Dublin-System unverändert geltendes Recht. Aufgrund des rasanten Anstiegs der Flüchtlingszahlen und dem Unvermögen der MS mit EU-Außengrenzen, diese zu registrieren und zu versorgen, wird allerdings allgemein von einem faktischen Außerkraftsein dieser Zuständigkeitsregelung gesprochen.

Nachdem das Thema Migration bereits im Vorfeld häufiger auf der Tagesordnung der einzelnen Unionsorgane stand, kamen die Staats- und Regierungschefs der EU im April 2015 als Reaktion auf mehrere Schiffsunglücke mit Hunderten ertrunkenen Flüchtlingen zu einem außerordentlichen Europäischen Rat zusammen, der erstmals ausschließlich dem Thema Migration gewidmet war. Sie verpflichteten sich in einer Erklärung³ zu einem Handeln in folgenden vier Bereichen: Verstärkung der Rettung auf See; Vorgehen gegen Schlepper; Verhinderung irregulärer Migration; Verstärkung der internen Solidarität und Verantwortung. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen außerdem konkret, den Frontex-Einsatz „Triton“ sowohl finanziell und personell als auch geografisch auszuweiten, um das Risiko weiterer Schiffsunglücke zu minimieren.

2. Europäische Migrationsagenda

Ebenfalls unter dem Eindruck der Schiffsunglücke im Mittelmeer legte die KOM im Mai 2015 ihre bereits im Arbeitsprogramm 2015 angekündigte Mitteilung „Die Europäische Migrationsagenda“⁴ vor. Schon vor seiner Ernennung zum Kommissionspräsidenten hatte *Jean-Claude Juncker* das Thema Migration als eine seiner 10 Prioritäten⁵ benannt (Top 8: „Eine neue Migrationspolitik“). In der (rechtlich unverbindlichen) Migrationsagenda kündigt die KOM zum einen Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Mittelmeerkrise an und legt zum anderen dar, wie das Thema Migration längerfristig und umfassend angegangen werden soll. Die vier adressierten Politikbereiche entsprechen grundsätzlich denen des ER im April, gehen jedoch noch über diese hinaus:

- Verringerung der Anreize für irreguläre Migration
Bekämpfung von Schleusern und Vereinheitlichung der Vorgehensweise der EU-Länder bei der Rückführung, unter anderem durch die Stärkung von Frontex, Ausbau der Beziehungen zu Ländern außerhalb der EU, denen in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle zukommt.
- Rettung von Menschenleben und Sicherung der Außengrenzen
Überarbeitung des Vorschlags zu „intelligenten Grenzen“, Finanzierung von Initiativen in Nordafrika, um diese Region stärker in Such- und Rettungsmaßnahmen einbeziehen zu können und Prüfung der Notwendigkeit einer europäischen Grenzschutztruppe.

³ [Erklärung](#) des außerordentlichen Europäischen Rats vom 23.04.2015.

⁴ KOM-Mitteilung „Die Europäische Migrationsagenda“, [KOM\(2015\) 240](#) vom 13.05.2015.

⁵ „[Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission](#)“ von *Jean-Claude Juncker* vom 15.07.2014.

- Ein starkes gemeinsames Asylsystem
Uneingeschränkte und einheitliche Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylsystems: Systematischere Identifizierung von Migranten durch Abnahme von Fingerabdrücken, Beurteilung der Effizienz eines einheitlichen Asylverfahrens zur Gleichbehandlung von Asylbewerbern in Europa sowie Bewertung des Dubliner Systems bis Mitte 2016.
- Eine neue Migrationspolitik
Neue Prioritäten in der Integrationspolitik, Überprüfung der „Blue Card“-Richtlinie,⁶ Vorteile legaler Migration in den Herkunftsländern greifbarer machen, unter anderem durch die Erleichterung von Heimatüberweisungen.

3. Erste EU-Sofortmaßnahmen

Zwei Wochen später veröffentlichte die KOM konkrete Vorschläge für erste Sofortmaßnahmen zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda.⁷ So schlug sie unter anderem den Erlass eines Ratsbeschlusses zur Umsiedlung von 40.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland innerhalb von 2 Jahren nach einem festen Verteilungsschlüssel vor.⁸ Dieser Vorschlag sollte die Dublin-VO ausdrücklich nicht ändern, sondern als vorläufige Notfallmaßnahme gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV ergänzen. Die KOM empfahl außerdem die unionsweite Neuansiedlung von 20.000 auf Schutz angewiesenen Personen aus Drittstaaten, die ebenfalls nach einem festen Verteilungsschlüssel von den einzelnen MS aufgenommen werden sollen.⁹ Sie legte des Weiteren einen EU-Aktionsplan gegen Schlepper für die Jahre 2015 – 2020,¹⁰ Leitlinien zur Erfassung von Fingerabdrücken der Flüchtlinge¹¹ sowie eine Konsultation zur Blue-Card-Richtlinie¹² vor.

Insbesondere hinsichtlich der verbindlichen Umsiedlung von Schutzbedürftigen innerhalb der EU und der empfohlenen Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten anhand eines festen Verteilungsschlüssels konnte zunächst weder im Rat noch im Europäischen Rat ein Einvernehmen erzielt werden. Speziell der verbindliche Verteilungsschlüssel war für viele osteuropäische MS, aber auch Spanien und Portugal nicht zustimmungsfähig. Die MS einigten sich schließlich auf dem ER Ende Juni 2015 politisch auf die absolute Zahl an aus Italien und Griechenland umzusiedelnden Flüchtlingen (40.000) und aus Drittstaaten neu anzusiedelnden Schutzbedürftigen (20.000),¹³ wobei die MS selbst und auf freiwilliger Basis erklären können, wie viele Personen sie im Einzelnen aufnehmen. Das Vereinigte Königreich und Dänemark nehmen aufgrund von Ausnahmestimmungen zum Vertrag von Lissabon nicht an den Beschlüssen teil. Der Beschluss bezüglich der Umsiedlung wurde auf dem außerordentlichen Innenrat am 14.09.2015 nach Anhörung des Europäischen Parlamentes (EP)¹⁴ erlassen [(EU) 2015/1523].¹⁵ Er ist rechtsverbindlich, enthält außer der Gesamtzahl von 40.000 umzusiedelnden Flüchtlingen (24.000 aus Italien und 16.000 aus

⁶ [Richtlinie 2009/50/EG](#) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung vom 25.05.2009.

⁷ <http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2015/06/EB-11-15-zus.pdf>

⁸ KOM-Vorschlag eines Beschlusses des Rats zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, [KOM\(2015\) 286](#) vom 27.05.2015.

⁹ Empfehlung der Kommission für eine Europäische Neuansiedlungsregelung, [C\(2015\) 3560](#) vom 08.06.2015.

¹⁰ KOM-Mitteilung „EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020)“, [KOM\(2015\) 285](#), vom 27.05.2015.

¹¹ [SWD\(2015\) 150](#) vom 27.05.2015 (nur in engl. verfügbar).

¹² Die Konsultation läuft bis zum 30.09.2015 und ist [hier](#) zu finden.

¹³ [Schlussfolgerungen](#) des Europäischen Rats vom 26.06.2015.

¹⁴ [Pressemitteilung](#) des EP vom 17.09.2015.

¹⁵ [Beschluss \(EU\) 2015/1523](#) vom 14.09. 2015.

Griechenland) insbesondere keine zahlenmäßigen Vorgaben. Zwar hatten die MS bereits auf dem JI-Rat am 20.07.2015 erklärt,¹⁶ wie viele Flüchtlinge sie im Rahmen der Umsiedlung und der Neuansiedlung aufnehmen werden. Deutschland bot dabei 10.500 Plätze für Flüchtlinge aus Italien und Griechenland sowie 1.600 Plätze für Flüchtlinge aus Drittstaaten an.¹⁷ Dies stellen jedoch freiwillige und rechtlich nicht bindende politische Erklärungen dar, so dass zurzeit noch nicht sicher ist, dass die MS tatsächlich die verbindlich im Ratsbeschluss festgelegte Umsiedlungsanzahl von 40.000 Personen erreichen werden.

Da lediglich in Italien oder Griechenland registrierte Flüchtlinge mit einer hohen Anerkennungswahrscheinlichkeit im Rahmen des Ratsbeschlusses (EU) 2015/1523 umgesiedelt werden, hängt die Umsetzung von der Registrierung in den beiden Erstaufnahmestaaten ab und hat noch nicht begonnen.

4. Zweites EU-Umsetzungspaket zur Europäischen Migrationsagenda

Unter dem Eindruck der exponentiell ansteigenden Flüchtlingszahlen hat Kommissionspräsident *Juncker* am 9. September 2015 in seiner ersten Rede zur Lage der Union¹⁸ u.a. gefordert, dass das Thema Migration höchste Priorität haben müsse. Das Recht auf Asyl sei ein Grundrecht innerhalb der EU und ihrer MS, für das es gerade heute einzustehen gelte. *Juncker* forderte daher Solidarität sowohl mit den Flüchtenden als auch mit besonders betroffenen MS. Er verwies außerdem auf das noch am selben Tag veröffentlichte 2. Umsetzungspaket der KOM zur Europäischen Migrationsagenda¹⁹ und kündigte darüber hinaus in seiner Rede folgende Maßnahmen für die Zukunft an:

- Den Vorschlag eines Gesetzespaketes zur legalen Zuwanderung für Anfang 2016.
- Die Stärkung von FRONTEX durch Ausbau zu einer voll funktionsfähigen europäischen Grenz- und Küstenschutzbehörde; die KOM werde hierzu noch 2015 erste Schritte vorschlagen.
- Einleitung weiterer Vertragsverletzungsverfahren zur Durchsetzung der im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem festgelegten Standards (bis Juli 2015 wurden bereits 23 Verfahren eingeleitet).

Der Kommissionspräsident forderte daneben eine entschlossenerere europäische Außenpolitik insbesondere hinsichtlich Syrien und Libyen und sprach sich des Weiteren generell für eine sofortige Arbeitserlaubnis für Asylbewerber während ihres Anerkennungsverfahrens aus.

Neben anderen Maßnahmen enthält das von der KOM vorgelegte 2. Umsetzungspaket folgende 3 Rechtsvorschlüsse:

a) Notfallumverteilungsmechanismus zur Umsiedlung von weiteren 120.000 Flüchtlingen aus Italien, Griechenland und Ungarn, [KOM(2015) 451]

Die KOM hatte ursprünglich vorgeschlagen, zusätzlich zu der bereits beschlossenen Umsiedlung von 40.000 Schutzbedürftigen aus Italien und Griechenland weitere 120.000 Personen aus diesen MS sowie Ungarn nach einem festen Verteilungsschlüssel in andere MS umzusiedeln.

Nachdem der erste Sonderinnenrat am 14.09.2015 noch ergebnislos hinsichtlich dieses Vorschlags verlief, fasste die große Mehrheit der MS auf dem Sonderinnenrat am

¹⁶ [Pressemitteilung](#) des Rates zum JI-Rat am 20.07.2015.

¹⁷ [Pressemitteilung 11097/15](#) (engl.) des Rates vom 20.07.2015.

¹⁸ Rede von Kommissionspräsident Juncker vor dem EP zur Lage der Union ([SPEECH/15/5614](#)).

¹⁹ Pressemitteilung der Kommission [IP/15/5596](#) vom 09.09.2015, sowie FAQ im [MEMO/17/5597](#).

22.09.2015 bei Enthaltung Finnlands und gegen den Widerstand Tschechiens, Ungarns, Rumäniens und der Slowakei den Beschluss zur Umsiedlung von 120.000 Personen innerhalb der nächsten 2 Jahre.²⁰ Damit haben die Minister überraschend keine konsensuale Entscheidung getroffen, sondern den Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit gefasst. Bereits am 17.09.2015 hatte das Europäische Parlament im Rahmen des Dringlichkeitsverfahrens den Vorschlag für einen Notfallplan zur Umsiedlung von 120.000 Asylsuchenden angenommen²¹ und damit den Weg für den Beschluss bereitet.

Mit den beschlossenen Maßnahmen sollen insbesondere Griechenland und Italien durch die Umsiedlung von 50.400 (Griechenland) bzw. 15.600 (Italien) Flüchtlingen entlastet werden. Umgesiedelt werden sollen nur Flüchtlinge, die in Italien oder Griechenland registriert sind und aus Staaten stammen, bei denen die durchschnittliche unionsweite Anerkennungsrate 75 % oder mehr beträgt. Damit betrifft der beschlossene Notfallmechanismus im Moment in Italien und Griechenland registrierte Syrer, Eritreer und Iraker.

Die weiteren 54.000 Schutzbedürftigen werden anders als im KOM-Vorschlag vorgesehen nicht aus Ungarn umverteilt, da Ungarn diesem Vorgehen widersprochen hatte. Sie sollen vielmehr aus Italien und Griechenland, bzw. aus anderen MS umgesiedelt werden, die in einer vergleichbaren Notlage sind. Die KOM wird dem Rat hierzu nach Ablauf von 12 Monaten einen Durchführungsbeschluss vorschlagen. Die aufnehmenden MS sollen generell mit einer Zahlung von 6.000 EUR pro umgesiedelten Flüchtling, die entsendenden MS mit einem Betrag von 500 EUR pro Flüchtling für die durch die Umsiedlung anfallenden Kosten unterstützt werden.

Anders als im ursprünglichen von der KOM vorgeschlagenen Rechtstext ist im gefassten Ratsbeschluss jeglicher Hinweis auf einen verbindlichen Verteilungsschlüssel und darauf beruhende Quoten der einzelnen MS getilgt. Dies stellte ein Entgegenkommen insbesondere gegenüber Polen dar, das den ursprünglichen KOM-Vorschlag scharf kritisiert hatte. Anders als im Ratsbeschluss vom 14.09.2015 (Umsiedlung der 40.000 Schutzbedürftigen) haben die MS dieses Mal jedoch verbindliche Aufnahmezahlen pro MS festgelegt, die auf dem von der KOM vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel beruhen. Wie bereits zuvor beteiligen sich Großbritannien und Dänemark nicht am Ratsbeschluss. Dänemark hat allerdings angekündigt, dennoch umzusiedelnde Flüchtlinge aufnehmen zu wollen. Der Ratsbeschluss ist auch für die 4 MS rechtsverbindlich, die ihn abgelehnt haben. Von den assoziierten Staaten haben bereits Norwegen und die Schweiz erklärt, sich an der Umsiedlung beteiligen zu wollen.

b) Ergänzung der Dublin-Verordnung [Verordnung (EU) Nr. 604/2013]²² um einen permanenten Umverteilungsmechanismus für Krisensituationen [KOM(2015) 450]²³

Zur Ergänzung der Dublin-VO schlägt die KOM einen dauerhaften Mechanismus vor, der dann greifen soll, wenn die KOM das Vorliegen einer Krise in einem MS feststellt. Verteilt werden sollen wie bei dem gefassten Ratsbeschluss zur Umsiedlung von 120.000 Personen nur in dem Krisen-MS registrierte Flüchtlinge aus Staaten, bei denen die durchschnittliche unionsweite Anerkennungsquote 75 % oder mehr beträgt. Der vorgeschlagene Verteilungsschlüssel orientiert sich zu jeweils 40 % an der Bevölkerungszahl und dem BIP

²⁰ Ratsbeschluss [12098/15](#) vom 22.09.2015 (nur in engl.).

²¹ [Pressemitteilung](#) des EP vom 17.09.2015.

²² Dublin-Verordnung vom 26.06.2013, [Verordnung \(EU\) Nr. 604/2013](#).

²³ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Einführung eines permanenten Umverteilungsmechanismus und zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 09.09.2015, [KOM\(2015\) 450](#) sowie [Annexe](#).

und zu jeweils 10 % an der Arbeitslosenquote und der durchschnittlichen Zahl der bisherigen Asylanträge. Der Verordnungsentwurf sieht des Weiteren eine „vorübergehende Solidaritätsklausel“ vor, nach dem MS aufgrund einer Entscheidung der KOM von ihrer Aufnahmepflicht gegen Zahlung von 0,002 % ihres BIP befreit werden können.

Wie der Notfallumverteilungsmechanismus nach Art. 78 Abs. 3 AEUV will die KOM auch den auf Dauer angelegten Notumsiedlungsmechanismus als Weiterentwicklung der Dublin-Verordnung und keinesfalls als Ersatz verstanden wissen. Wie schon hinsichtlich der Einrichtung des Notfallumverteilungsmechanismus würde die entsprechende Verordnung aufgrund der Protokolle 21 bzw. 22 zum AEUV nicht automatisch für Irland, das Vereinigte Königreich und Dänemark gelten. Anders als bei diesem kann Dänemark allerdings entscheiden, sich an der Änderung der Dublin-Verordnung zu beteiligen, da es an diese durch einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden ist. Daneben müssen auch die assoziierten Staaten Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein gesondert erklären, ob sie die Änderungen der Dublin-Verordnung anwenden möchten.

Nachdem keiner der Ratsbeschlüsse zur Umsiedlung der 40.000 bzw. 120.000 Schutzbedürftigen einen verbindlichen Verteilungsschlüssel enthält, wird die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Dublin-VO politisch im Rat kaum durchsetzbar sein. Damit ist eine entsprechende Änderung der Dublin-VO, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Rat und EP gemeinsam beschlossen werden muss, schwer vorstellbar.

c) Eine Verordnung zur Einführung einer gemeinsamen europäischen Liste sicherer Herkunftsstaaten zur Beschleunigung der Asylverfahren (insbesondere um solche Staaten, die die Kopenhagener Kriterien erfüllen) [KOM(2015) 452]²⁴

Laut dem Annex zum Verordnungsvorschlag der KOM sollen folgende 7 Drittstaaten auf die Liste der sicheren Herkunftsländer aufgenommen werden; Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, der Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei.

In Fällen einer plötzlichen Verschlechterung der Lage in einem der gelisteten Staaten sieht der Verordnungsentwurf vor, dass die KOM durch delegierten Rechtsakt entscheiden kann, den besagten Staat für die Dauer von höchstens einem Jahr von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten zu streichen.

Diese Liste wäre bei Annahme der Verordnung für alle MS mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks verbindlich, soweit Großbritannien und Irland nichts anderes anzeigen und Dänemark nicht entscheidet, sich an allen relevanten Maßnahmen, die unter Titel V des AEUV angenommen wurden, zu beteiligen. Nach dem vorliegenden VO-Vorschlag könnten die MS durch nationale Regelungen zurzeit allerdings noch weitere Drittstaaten zu sicheren Herkunftsstaaten erklären.

Im Rat ist umstritten, ob die Türkei sofort auf die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen und ob das von der KOM vorgeschlagene Verfahren zur zeitweiligen Streichung von Drittstaaten von der Liste durch delegierten Rechtsakt unverändert beschlossen werden soll.

²⁴ Vorschlag der KOM für eine Verordnung zur Einführung einer unionsweiten Liste von sicheren Herkunftsstaaten vom 09.09.2015, [KOM\(2015\) 452](#) und [Annex](#).

III. Weiteres Vorgehen der KOM

Für den informellen ER am 23.09.2015 veröffentlichte die KOM eine Mitteilung mit dem Titel „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Unmittelbare, operative, budgetäre und rechtliche Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“.²⁵ Hierbei handelt es sich um einen Bericht, der zum einen den bisherigen Prozess der Umsetzung der Migrationsagenda bilanziert, zum anderen die Prioritäten und Maßnahmen der KOM für die kommenden 6 Monate ankündigt.

Die angekündigten **operativen Maßnahmen** umfassen die Verstärkung der diplomatischen Offensive und Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, außerdem Angebote und Aufforderungen an die MS z.B. zur Normalisierung des Schengen-Raums und die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen, zur Einleitung des Katastrophenschutzverfahrens oder zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke.

Insbesondere die Aufforderung der KOM zur Aufhebung der zeitweilig eingeführten Grenzkontrollen muss unterstrichen werden. Zwar hatte die KOM die von Deutschland, Österreich und Slowenien eingeführten Grenzkontrollen als vereinbar mit dem Schengen-Grenzkodex eingestuft²⁶, sie hat aber stets auf eine möglichst schnelle Aufhebung derselben gedrungen und darauf verwiesen, dass die Freizügigkeit im Schengen-Raum ein herausragendes Symbol der europäischen Integration ist.

Die **Maßnahmen zur budgetären Unterstützung** enthalten Ankündigungen zur Aufstockung der Soforthilfe zugunsten der besonders betroffenen MS und zur Aufstockung der Mittel für die EU-Agenturen Frontex, EASO und Europol, sowie die Erhöhung der Mittel für die Hilfe zugunsten des Welternährungsprogramms und der humanitären Soforthilfe. Die MS werden aufgefordert, ihre Beiträge zum Welternährungsprogramm zumindest wieder auf das Niveau von 2014 anzuheben.

Hinsichtlich der angekündigten **Maßnahmen zur Durchsetzung des Unionsrechts insbesondere des GEAS** hat die KOM bereits unmittelbar mit der Umsetzung begonnen: So leitete sie ebenfalls am 23.09.2015 wegen Mängel bei der Umsetzung des GEAS 40 (!) Vertragsverletzungsverfahren gegen verschiedene Mitgliedstaaten ein – darunter auch Deutschland.

Die KOM hat außerdem folgende **neue Gesetzesinitiativen** angekündigt und damit die Ankündigungen ihres Präsidenten *Juncker* zeitlich präzisiert:

- Einrichtung eines europäischen Grenz- und Küstenschutzsystems und Ausweitung des Frontex-Mandats (Dezember 2015)
- Maßnahmenpaket zur legalen Migration einschließlich Überarbeitung der Blue-Card-Richtlinie (März 2016)
- Reform der Dublin-Verordnung (März 2016);

Die KOM hat bereits begonnen, das Dublin-Verfahren zu überprüfen und will auf Grundlage der Bewertungsergebnisse über eine grundsätzliche Überarbeitung der Dublin-Verordnung entscheiden, die zur Einführung eines generellen Verteilungsmechanismus' auch außerhalb von Krisenzeiten führen könnte. Allgemein wird allerdings das Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit für die

²⁵ [KOM\(2015\) 490](#), bisher nur in engl.; vgl. auch die Zusammenfassung in Pressemitteilung der KOM [IP/15/5700](#) vom 23.09.2015 mit weiterführenden Links.

²⁶ [Pressemitteilung](#) der KOM vom 14.09.2015 zu Deutschland, Erklärung der KOM vom 15.09.2015 zu Österreich ([STATEMENT/15/5648](#)); Pressemitteilung der KOM vom 17.09.2015 zu Slowenien ([STATEMENT/15/5667](#)).

Durchführung der Anerkennungsverfahren als von der Wirklichkeit überholt angesehen.

- Vorschlag für ein strukturiertes Neuansiedlungssystem (März 2016)

Die KOM tritt außerdem dafür ein²⁷, dass die Ressourcen des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) in der Flüchtlingskrise optimal eingesetzt werden können und die Integration in den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten und die soziale Inklusion weiter verbessert werden können.

²⁷ [Pressemitteilung](#) der KOM vom 24.09.2015.