



---

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

---

15.7.2015

## **ARBEITSDOKUMENT**

zu Artikel 80 AEUV – Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten, einschließlich Such- und Rettungspflichten (Initiativbericht zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines Gesamtansatzes der EU für Migration)

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Mitberichterstatterinnen: Roberta Metsola, Kashetu Kyenge

## Inhalt

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | Solidarität – Artikel 80 AEUV .....  | 3  |
| II.  | Solidarität nach innen .....   | 4  |
| A.   | Umsiedlung.....  | 4  |
| 1.   | Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen.....  | 4  |
| 2.   | Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben.....   | 5  |
| 3.   | Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben –<br>Verteilungsschlüssel .....                            | 7  |
| 4.   | Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.....   | 8  |
| B.   | Gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen .....  | 8  |
| C.   | Operative Unterstützung – gemeinsame/unterstützte Bearbeitung– Brennpunkte.....  | 9  |
| D.   | Eine proaktive Auslegung der Dublin-Verordnung, die einem Instrument ohne<br>Solidarität erste Aussichten darauf verleiht..... | 10 |
| E.   | Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.....   | 11 |
| 1.   | Begriff.....   | 11 |
| 2.   | Interpretation dazu, wann die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz zu aktivieren<br>ist                                       | 11 |
| 3.   | Aspekt der innergemeinschaftlichen Solidarität.....  | 12 |
| 4.   | Solidarität nach außen – Aspekt der Evakuierung.....   | 13 |
| III. | Solidarität nach außen .....   | 13 |
| A.   | Neuansiedlung .....  | 13 |
| 1.   | Allgemeines.....   | 13 |
| 2.   | Ein Verteilungsschlüssel.....  | 15 |
| B.   | Aufnahme aus humanitären Gründen .....   | 16 |
| C.   | Suche und Rettung.....   | 16 |

## I. Solidarität – Artikel 80 AEUV

Der Begriff Solidarität kann definiert werden als „Einheitlichkeit oder Übereinstimmung des Handelns, die gemeinsame Interessen, Ziele und Standards erzeugt oder darauf beruht“.

Im Zusammenhang mit der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU soll der Grundsatz der Solidarität sicherstellen, dass Mitgliedstaaten, die aufgrund geografischer und demografischer Faktoren eine größere Verantwortung als andere tragen, Unterstützung erhalten. Während die wirksame Umsetzung gemeinsamer Strategien in diesen Bereichen in großem Maße von der Fähigkeit der Mitgliedstaaten abhängt, abgeleitetes EU-Recht ordnungsgemäß umzusetzen, wird sich bisweilen eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten als notwendig erweisen, damit die Ziele der Union vollständig erreicht werden. Dies an sich ist ein gesetzliches Ziel für die Mitgliedstaaten, das in Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“) verankert ist. Nach Maßgabe dieses Artikels „*achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben*“ und ergreifen die Mitgliedstaaten „*alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben*“ und „*unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe*“. Folglich haben die Union und die Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der für alle Politikbereiche gilt, die Pflicht, sich im Bereich Asyl und Einwanderung zu unterstützen.<sup>1</sup>

Solidarität liegt dem gesamten Gemeinschaftssystem zugrunde, und ein Verstoß durch die Union und ihre Mitgliedstaaten gegen die Pflicht zur Solidarität, welche die Mitgliedstaaten schon allein durch ihren Beitritt zur Union übernommen haben, erschüttert die Rechtsordnung der Union bis in ihre Grundfesten<sup>2</sup>.

Der Grundsatz der Solidarität ist in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) niedergelegt (der auf den früheren Artikel 63 Absatz 1 und 2 EGV aufbaut<sup>3</sup>). Er erstreckt sich nicht nur auf Asylpolitik – wie vor dem Vertrag von Lissabon der Fall –, sondern auch auf Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik.

In Artikel 80 ist klargestellt, dass, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung des Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht, zu treffen sind.

Die Mitberichterstatterinnen sind der Ansicht, dass Artikel 80 AEUV in Verbindung mit Artikel 77-79 AEUV eine Rechtsgrundlage zur Umsetzung des Grundsatzes der Solidarität im Bereich Asyl und Grenzkontrolle bietet, in dem durch Anwendung der Artikel 77-79 allein keine ausdrücklichen oder impliziten Befugnisse für spezifische Maßnahmen erteilt würden, welche notwendig sind, um das Unionsziel der Solidarität und der gerechten Aufteilung der

---

<sup>1</sup> Siehe Europäisches Parlament, *Studie zu Artikel 80 AEUV*, S. 31.

<sup>2</sup> Siehe Verbundene Rechtssachen 6 und 11/69, *Kommission/Frankreich* [1969] Slg. 525, und Rechtssache 39-72, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Italienische Republik* [1973] Slg. 101.

<sup>3</sup> Rechtsgutachten, SJ-0139/13, Absatz 57.

Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Solidarität kann viele Formen annehmen, wird aber allgemein in zwei Kategorien eingeteilt: Solidarität nach innen und Solidarität nach außen. Solidarität nach innen bezeichnet die Solidarität, die von einem Mitgliedstaat gegenüber einem anderen Mitgliedstaat, von der Europäischen Union als ganze gegenüber einem ihrer Mitgliedstaaten oder von EU-Bürgern gegenüber Drittstaatsangehörigen gezeigt wird, welche sich in der EU aufhalten. Solidarität nach außen bezeichnet die Solidarität der EU gegenüber denjenigen Menschen außerhalb des Gebiets der EU, die von Krieg, Verfolgung, Hunger oder gewaltsamen Konflikten in ihrer Heimat betroffen sind, denjenigen, die in behelfsmäßigen Booten beim Überqueren des Mittelmeers ihr Leben riskieren, sowie die Solidarität mit Drittländern, die in ihren Hoheitsgebieten derzeit eine riesige Anzahl an Flüchtlingen aufnehmen, die vor Krieg, Verfolgung und Hunger in Nachbarländern fliehen.

Während die Bereitstellung von Geld an einen Menschen, eine Agentur, ein Organ oder einen Mitgliedstaat zu asyl- und migrationspolitischen Zwecken zweifelsohne hilfreich sein kann, haben die jüngsten Ereignisse im Mittelmeerraum gezeigt, dass auch eine praktischere, konkretere Form der Solidarität vonnöten ist. Ziel dieses Arbeitsdokuments ist in erster Linie, praktische Formen der Solidarität nach innen wie auch nach außen zu untersuchen, aber auch die die EU und ihre Mitgliedstaaten aufzufordern, Instrumente für die legale Einreise im Interesse schutzbedürftiger Menschen kreativer einzusetzen.

Die Mitberichterstatterinnen sind der Auffassung, dass die *Ultima Ratio* der Anwendung von Maßnahmen zur Solidarität und Aufteilung der Verantwortlichkeiten darin bestehen muss, die Qualität und das Funktionieren des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems unter vollständiger Wahrung der Grundrechte zu verbessern.

## II. Solidarität nach innen

### A. Umsiedlung

Die deutlichste Form praktischer Solidarität innerhalb der Europäischen Union ist ein Prozess, der als Umsiedlung bekannt ist. Umsiedlung ist die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, innerhalb der Europäischen Union von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat.

#### 1. Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen

EU-interne Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, bedeutet in der Praxis, dass der Mitgliedstaat, in dem die Person zuerst ankommt, die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz vornimmt, womit diesem Mitgliedstaat die Verantwortung dafür überlassen wird, den Antrag zu bearbeiten und, falls der Antrag erfolglos ist, weitere Schritte für die Person einzuleiten, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz hat.

In Artikel 5 der Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) und Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) ist vorgesehen, dass eine Umsiedlung nur im

Einvernehmen zwischen den Mitgliedstaaten und mit Zustimmung der betreffenden Person, die internationalen Schutz genießt, erfolgen kann. Neben Geldern, die über ihre nationalen Programme im Rahmen des AMIF zur Verfügung stehen, können die Mitgliedstaaten einen Pauschalbetrag von 6000 EUR je in diesen Mitgliedstaat umgesiedelte Person erhalten (Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 Buchstabe b sowie Artikel 18 Absatz 1 AMIF)<sup>1</sup>.

Hinsichtlich erfolgreicher Umsiedlung hat die Bewertung des Projekts EUREMA<sup>2</sup>, das von 2009 bis 2013 auf freiwilliger Basis zur Umsiedlung von Schutz genießenden Personen von Malta in andere EU-Mitgliedstaaten lief, Folgendes gezeigt:

- Nur wenige der anderen Mitgliedstaaten reagierten auf diesen Aufruf zur Solidarität.
- Für die betroffenen Personen, die internationalen Schutz genießen, war Vertrauen in das System, einschließlich vollständiger und korrekter Informationen und kultureller Orientierungsveranstaltungen vor der Umsiedlung, von wesentlicher Bedeutung.
- Das Bestehen von Familienbeziehungen und Diasporagemeinschaften in einem anderen Mitgliedstaat war die wichtigsten Entscheidungsgründe für international geschützte Personen bei der Wahl ihrer Umsiedlungsorte.<sup>3</sup>
- Die vorrangigen Auswahlkriterien beteiligter Mitgliedstaaten waren Integrationsfähigkeiten, Familiengemeinschaften/-verbindungen in Umsiedlungsländern, Sprachkenntnisse, schutzbedürftige Fälle, Bildung und berufliche Kompetenzen, Arbeitserfahrung und Beschäftigungsfähigkeit.

## 2. Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben

Artikel 6, Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der AMIF-Verordnung sehen die Möglichkeit für Mitgliedstaaten vor, die aus dem Haushalt der Union für ihre nationalen Programme erhaltenen Mittel zur Umsiedlung von Personen zu verwenden, die internationalen Schutz beantragt haben (Asylbewerber).

In Artikel 7 Absatz 2 der AMIF-Verordnung ist vorgesehen, dass für eine Umsiedlung die Einwilligung des Antragstellers und des betroffenen Mitgliedstaats erforderlich ist.

Im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda hat die Kommission am 27. Mai 2015 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates auf Grundlage von Artikel 78 Absatz 3 AEUV<sup>4</sup> vorgelegt, der auf eine verbindliche vorläufige Umsiedlung von syrischen und eritreischen Antragstellern aus Italien (24 000) und Griechenland (16 000)<sup>5</sup> in den kommenden 24 Monaten abzielt. Bevor diese Umsiedlungsoption Anwendung findet, müssen die Antragsteller zunächst in Italien und Griechenland identifiziert, registriert, ihre

---

<sup>1</sup> Die Rechtsgrundlage für den AMIF sollten Artikel 78 und 80 AEUV sein (siehe Erklärung des EP zu seiner Entschließung zur Annahme des AMIF vom 13. März 2014).

<sup>2</sup> EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta.

<sup>3</sup> Siehe auch Studie des EP mit dem Titel „New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection“, Seite 50, einschließlich Fußnote 110.

<sup>4</sup> Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (COM(2015)286-2015/125(NLE)) sieht einen zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus für Antragsteller vor.

<sup>5</sup> Gemäß einem Schwellenwert von 75 % des EU-weit durchschnittlichen Anteils der in erster Instanz ergangenen Entscheidungen zur Gewährung internationalen Schutzes.

Fingerabdrücke genommen und ihre Fälle vollständig anhand der Dublin-Kriterien bearbeitet werden.

Die Mitberichterstatterinnen erkennen an, dass der Vorschlag der Kommission für ein europäisches Umsiedlungssystem ein positiver Schritt in die richtige Richtung ist. Angesichts der hohen und steigenden Zahlen von Menschen, die das Mittelmeer überqueren, ist die auf Artikel 78 Absatz 3 AEUV basierende Notumsiedlung aus Italien und Griechenland von 40 000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, jedoch nur eine Notreaktion auf eine Notlage und erfüllt nicht die Verantwortung der Mitgliedstaaten, den Schutz von Menschen sicherzustellen, die die Außengrenzen der EU erreichen. Die Mitberichterstatterinnen fordern die Kommission daher auf, einen Vorschlag für einen künftigen verbindlichen, EU-weiten und dauerhaften Umsiedlungsmechanismus für alle Mitgliedstaaten vorzulegen, der in einer ersten Phase zum Tragen kommt, sobald eine bestimmte Schwelle überschritten ist. Die Mitberichterstatterinnen fordern außerdem die Mitgliedstaaten auf, positiv auf einen solchen Vorschlag zu reagieren. Ein solcher Vorschlag könnte auch wichtig sein, um irreguläre Migration von den südlichen Grenzen Italiens und Griechenlands in andere Mitgliedstaaten der EU sowie weitere Situationen von Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch zu verhindern.

Im derzeitigen Vorschlag<sup>1</sup> wird darauf hingewiesen, dass ein Antragsteller nach EU-Recht den für seinen Antrag zuständigen Mitgliedstaat nicht selbst auswählen kann und dass im Hinblick auf die Wahrung seiner Grundrechte auf die Mechanismen der Dublin-Verordnung zurückgegriffen werden sollte<sup>2</sup>. Es wird spezifisch auf die Möglichkeit hingewiesen, die Umsiedlung eines Antragstellers abzulehnen, wenn es wahrscheinlich ist, dass Bedenken hinsichtlich der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung bestehen. Die Auswahlkriterien, nach denen Italien und Griechenland die umzusiedelnden Antragsteller auswählen sollten, sind in erster Linie die Schutzbedürftigkeit des Antragstellers sowie auch Qualifikationen wie Sprachkenntnisse, die eine Integration erleichtern würden.

Die Mitberichterstatterinnen sind der Ansicht, dass die Präferenzen des Antragstellers bei der Umsiedlung, soweit in der Praxis möglich, berücksichtigt und Bemühungen unternommen werden sollten, um eine sowohl für den Antragsteller als auch für den Umsiedlungsmitgliedstaat passende Lösung zu finden, wobei die Mitgliedstaaten das Konzept der Präferenzen jedoch nicht dazu missbrauchen sollten, Antragsteller von einer Umsiedlung in ihr Hoheitsgebiet abzuhalten.

Dies ist ein Weg, Sekundärmigration zu vermeiden und die Antragsteller selbst zu ermutigen, die Umsiedlungsentscheidung anzunehmen.

In Bezug auf die finanziellen Mittel wird eine begrenzte und vorübergehende Abweichung von der AMIF-Verordnung<sup>3</sup> vorgesehen, wodurch im Rahmen dieses Programms Mittel in Höhe von 6000 EUR pro umgesiedelte Person ermöglicht werden. Es ist jedoch höchst zweifelhaft, ob die Rechtsgrundlage von Artikel 78 Absatz 3 verwendet werden kann, um die AMIF-Verordnung zu ändern, da diese Verordnung gemäß Artikel 78 Absatz 2 angenommen wurde, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorschreibt.

---

<sup>1</sup> Erwägungsgrund 28.

<sup>2</sup> Erwägungsgrund 28.

<sup>3</sup> Die Rechtsgrundlage für den AMIF ist Artikel 78 Absatz 2 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

Zwar sind die Mitberichterstatterinnen von der Anwendung von Artikel 78 Absatz 3 als alleiniger Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus nicht überzeugt, sie erkennen jedoch die Dringlichkeit der Situation und die Notwendigkeit sofortigen Handelns an und stellen sich der Anwendung einer solchen Rechtsgrundlage in diesem besonderen Fall daher nicht entgegen. Allerdings müsste jeder künftige verbindliche dauerhafte Umsiedlungsmechanismus eindeutig gemäß Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe e – welcher das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorschreibt – in Verbindung mit Artikel 80 angenommen werden.

### 3. Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben – Verteilungsschlüssel

Seit 2009 fordert das Europäische Parlament eine verbindliche Quote für die Verteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedstaaten.

In den letzten Jahren sind verschiedene Verteilungsschlüssel erörtert worden, mit Kriterien wie Wirtschaftskraft, Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsdichte verglichen mit der Landmasse, Größe des Hoheitsgebiets und Arbeitslosenquote der verschiedenen Mitgliedstaaten, wobei jedes Kriterium anders gewichtet werden könnte. Die Umsetzung dieses Systems wird untersucht, und einige Kommentatoren schlagen vor, den Mitgliedstaaten die Zahlung eines Ausgleichs zu ermöglichen, wenn sie nicht die gemäß dem Verteilungsschlüssel geforderte Anzahl umsiedeln.

Verfügbaren Studien zufolge würde bei der Anwendung der Verteilungsschlüssel in ihren unterschiedlichen Zusammensetzungen ein relativ geringer Unterschied beim tatsächlichen Ergebnis bestehen.

Der derzeitige Vorschlag der Kommission für einen zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus für Antragsteller beruht auf BIP und Bevölkerungszahl (Gewichtung von je 40 %), Arbeitslosenquote sowie der bisherigen Zahl von Asylbewerbern und neu angesiedelten Flüchtlingen (Gewichtung von je 10 %). Die Mitberichterstatterinnen sind der Ansicht, dass andere mögliche Kriterien für den Verteilungsschlüssel in Erwägung gezogen werden sollten, insbesondere die Größe des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats und die Bevölkerungsdichte des Mitgliedstaats.

In ihrer Migrationsagenda räumt die Kommission ein, dass „die EU [...] ein dauerhaftes System [braucht], auf dessen Grundlage sich die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die zahlreichen Flüchtlinge und Asylsuchenden teilen“. Die Berichterstatterinnen können diese Botschaft nur erneut bekräftigen und sind der Ansicht, dass es ein solches dauerhaftes verbindliches System nicht nur zur Bewältigung von Notlagen geben sollte, in denen es einen Massenzustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen gibt. Es sollte ein verbindliches, EU-weites und dauerhaftes System eingerichtet werden, dass in einer ersten Phase wirksam wird, sobald eine bestimmte Schwelle überschritten ist, und mit dem der Grundsatz der Solidarität und die gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten in der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU wirksam umgesetzt werden. Ein solches System sollte flexibel sein, damit es im Notfall einfach angepasst werden kann. Wie bereits erwähnt, muss die Rechtsgrundlage für einen jeden solchen Umsiedlungsmechanismus Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe e, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorschreibt, in Verbindung mit Artikel 80 sein.

#### 4. Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Die EU hat eine besondere Agentur für die Förderung, Erleichterung und Koordinierung des Austauschs von Informationen und sonstiger mit der Umsiedlung innerhalb der Union verbundener Aktivitäten eingerichtet, insbesondere für diejenigen Mitgliedstaaten, auf deren Asyl- und Aufnahmesystemen vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage ein besonderer und unverhältnismäßiger Druck lastet. Außerdem ist das EASO damit betraut, die Entwicklung von Solidarität innerhalb der Union zu unterstützen, um eine bessere Umsiedlung von internationalen Schutz genießenden Personen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und gleichzeitig sicherzustellen, dass Asyl- und Aufnahmesysteme nicht missbraucht werden<sup>1</sup>.

Allerdings sind im EASO-Haushalt für 2015 nur 30 000 EUR für Umsiedlung, Neuansiedlung und die Außendimension<sup>2</sup> vorgesehen. Es ist klar, dass dieser sehr schmale Haushalt vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse im Mittelmeerraum und der zahlreichen Verweise auf das EASO im derzeitigen Vorschlag der Kommission für einen dringenden Umsiedlungsmechanismus nicht wirklich ernst genommen werden kann. Kurz-, mittel- und langfristig sind bedeutende Erhöhungen des EASO-Haushalts, seiner Personalressourcen und der Beträge notwendig, die das EASO für Umsiedlung und Neuansiedlung bereitstellt.

##### *B. Gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen<sup>3</sup>*

Nach Artikel 67 Absatz 2 AEUV stellt die Union sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und sie entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist. Artikel 80 AEUV besagt außerdem, dass für die Politik der Union im Bereich Grenzen, Asyl und Einwanderung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten gilt, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Mit anderen Worten wurde im Vertrag von Lissabon die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik gefordert und damit die erste nach dem Amsterdamer Vertrag erreichte Stufe europäischer Integration auf diesem Gebiet vorangebracht. Eine solche gemeinsame Asylpolitik ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einem EU-weit einheitlichen Asylsystem, das durch ein einheitliches Asylverfahren oder einen einheitlichen Flüchtlingsstatus in der gesamten Union gekennzeichnet ist. Vielmehr findet die Entscheidung über Asylanträge weiterhin auf nationaler Ebene, mit nationalen Verfahren und nationalen Entscheidungsergebnissen statt.

Bereits 1999 hieß es in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere: „*Auf längere Sicht sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen.*“ Dennoch werden Asylanträge in der EU auch 15 Jahre später noch immer von einzelnen Mitgliedstaaten gemäß einem nationalen Asylverfahren geprüft. Auf die Abschaffung der Binnengrenzen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts folgte

---

<sup>1</sup> Erwägungsgrund 7.

<sup>2</sup> Haushaltslinie 3204

<sup>3</sup> Siehe Studie des EP mit dem Titel „New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection“, Seite 58.

also nicht die Vereinheitlichung des europäischen Asylrechts.

Derzeit erkennen Mitgliedstaaten Asylentscheidungen anderer Mitgliedstaaten nur gegenseitig an, wenn sie negativ sind. Sie tun dies, wenn sie beschließen, die Dublin-Regel für ein Gesuch um Wiederaufnahme einer internationalen Schutz beantragenden Person anzuwenden, der bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl verwehrt wurde.

Nach Ansicht der Mitberichterstatterinnen wäre diese gegenseitige Anerkennung positiver Asylentscheidungen ein logischer Schritt zur ordnungsgemäßen Umsetzung von Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe a AEUV, in dem ein in der ganzen Union gültiger einheitlicher Asylstatus gefordert wird.

Eine solche Maßnahme sollte das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten erhöhen. Des Weiteren sollten die Folgen einer solchen gegenseitigen Anerkennung für das Recht auf Freizügigkeit bedacht werden. Sie könnte ein nützliches Instrument zur Förderung der Solidarität nach innen im Zusammenhang mit einem künftigen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus sein.

### *C. Operative Unterstützung – gemeinsame/unterstützte Bearbeitung<sup>1</sup> – Brennpunkte*

Das EASO hat 2014 mehrere Pilotprojekte erstellt, in denen die frühen Vorstufen einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen behandelt werden<sup>2</sup>.

Im Vorschlag der Kommission für einen zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus ist die operative Unterstützung Italiens und Griechenlands bei der Erstankunft der Antragsteller vorgesehen, einschließlich für Registrierung und Erstbearbeitung der Anträge. Dies ist Teil des neuen, in der Migrationsagenda angekündigten Brennpunkt-Konzepts, zu dem die Zusammenarbeit zwischen den Agenturen, einschließlich nationaler Experten, auch in Fällen nicht schutzbedürftiger Personen und zur Zerschlagung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze gehört. Die Mitberichterstatterinnen sind der Auffassung, dass große Sorgfalt vonnöten ist, um sicherzustellen, dass die Kategorisierung von Migranten an diesen Brennpunkten unter vollständiger Wahrung der Grundrechte aller Migranten erfolgt. Sie sind außerdem der Ansicht, dass die Rolle des Europäischen Parlaments in der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Überwachung dieser Brennpunkte besteht und dass das Parlament in einschlägige Vereinbarungen, die mit Drittstaaten geschlossen werden, stärker einbezogen werden sollte.

---

<sup>1</sup> Studie der Kommission mit dem Titel „Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU“ (Februar 2013).

<sup>2</sup> In Zypern trafen sich schwedische Experten für unbegleitete Minderjährige, in Ungarn österreichische Experten für Herkunftsländerinformation, in Italien niederländische, rumänische und schwedische Experten für Bestimmungen gemäß Dublin, schwedische und dänische Experten tauschten sich über Registrierung und Fallbearbeitung aus, deutsche und österreichische Experten über Bestimmungen gemäß Dublin, das Vereinigte Königreich, Norwegen und Slowenien über die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit, und Frankreich und Belgien sowie Belgien und die Niederlande tauschen sich über Registrierung und Fallmanagement aus.

*D. Eine proaktive Auslegung der Dublin-Verordnung<sup>1</sup>, die einem Instrument ohne Solidarität erste Aussichten darauf verleiht<sup>2</sup>*

Derzeit ist die Dublin-Verordnung das einzige Rechtsinstrument zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Die Anwendung der Dublin-Verordnung hat eine Reihe von Fragen bezüglich der Gerechtigkeit und Solidarität bei der Zuweisung einer solchen Zuständigkeit aufgeworfen. Während in der Präambel der Dublin-Verordnung die Notwendigkeit der „Erreichung eines Gleichgewichts der Zuständigkeitskriterien im Geiste der Solidarität“ (Präambel, Erwägung 8) hervorgehoben wird, sind die Mitberichterstatterinnen der Ansicht, dass das durch die Verordnung aufgestellte System den besonderen Migrationsdruck, mit dem bestimmte an den EU-Außengrenzen gelegene EU-Mitgliedstaaten konfrontiert sind, nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt und dazu führt, dass diesen Mitgliedstaaten eine im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten unverhältnismäßige Anzahl an Asylbewerbern zugewiesen wird.

In dieser Hinsicht schlägt das UNHCR eine proaktive und wirksame Anwendung der verbesserten Artikel 8-11 und 17 Absatz 2 vor, und zwar folgendermaßen:

- EASO-Expertenteams erleichtern die Bearbeitung von Dublin-Aufnahmegesuchen durch Ankunftsmitgliedstaaten für Familienzusammenführungen, unbegleitete Minderjährige und abhängige Personen. Dass bislang weniger Aufnahmeverfahren als Rückübernahmeverfahren angewandt werden, liegt den Ergebnissen des UNHCR zufolge an Kapazitätsproblemen.
- Ein Pilotprojekt zur Nutzung der Möglichkeit, Personen jeder verwandtschaftlichen Beziehung aus humanitären Gründen zusammenzuführen, welche sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben, auch wenn der andere Mitgliedstaat streng genommen nach den Dublin-Regeln nicht zuständig ist. Diese Art der Bearbeitung wäre ein Anreiz für Antragsteller, sich bei der Ankunft zu registrieren, und könnte weiteren Menschenhandel quer durch die Union verhindern.

Langfristig muss die Europäische Union Bilanz aus den anhaltenden Schwierigkeiten mit der Dublin-Logik ziehen und Optionen für Solidarität sowohl unter ihren Mitgliedstaaten als auch gegenüber den betroffenen Migranten entwickeln. Die Europäische Union sollte auf aktuelle Initiativen aufbauen und denjenigen Ländern, die am meisten Asylanträge erhalten, angemessene und geeignete finanzielle und technische Unterstützung bereitstellen.

Die Mitberichterstatterinnen sind der Ansicht, dass die Dublin-Verordnung langfristig überprüft und dann im Wege eines verbindlichen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus in der EU überarbeitet werden muss.

---

<sup>1</sup> UNHCR Proposals to address current and future arrivals of asylum seekers, refugees and migrants by Sea to Europe, Punkt 2.2.

<sup>2</sup> Diese könnte auch bei den Brennpunkt-Praktiken angewandt werden.

## E. Richtlinie zum vorübergehenden Schutz<sup>1</sup>

### 1. Begriff

Im Fall eines Massenzustroms kann die Kommission auf eigene Initiative oder nach Prüfung eines Antrags eines Mitgliedstaats vorschlagen, die Richtlinie über vorübergehenden Schutz zu aktivieren<sup>2</sup>. Hierzu ist ein Beschluss des Rates erforderlich, der mit qualifizierter Mehrheit ergeht.

Massenzustrom wird in der Richtlinie definiert als „Zustrom einer großen Zahl Vertriebener, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde“.<sup>3</sup>

In ihrem Vorschlag für einen Beschluss des Rates muss die Kommission die spezifischen Personengruppen beschreiben, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, und eine Schätzung des Umfangs der Wanderbewegungen von Vertriebenen abgeben.

Der Beschluss des Rates muss auf Folgendes gestützt sein:<sup>4</sup> Prüfung der Lage und des Umfangs der Wanderbewegungen von Vertriebenen; Bewertung der Zweckmäßigkeit der Einleitung des vorübergehenden Schutzes unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Gewährung von Soforthilfe und für vor Ort zu treffende Maßnahmen oder der Unzulänglichkeit solcher Maßnahmen; Angaben der Mitgliedstaaten, der Kommission, des UNHCR und anderer einschlägiger internationaler Organisationen. Die Höchstdauer des vorübergehenden Schutzes beträgt drei Jahre.

Das Europäische Parlament hat das Recht, über diesen Beschluss unterrichtet zu werden.

### 2. Interpretation dazu, wann die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz zu aktivieren ist

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz wurde noch nie aktiviert. Die derzeitige Herangehensweise der Mitgliedstaaten und der Kommission<sup>5</sup> an den Begriff

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

Zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht: siehe Studie „Conformity checking of the transposition by Member States of 10 EC Directives in the sector of Asylum and Immigration“, erstellt Ende 2007 für die GD JLS der Kommission.

<sup>2</sup> Artikel 4 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

<sup>3</sup> Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

<sup>4</sup> Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

<sup>5</sup> Siehe Erklärung der Kommission während der LIBE-Ausschusssitzung vom 26.2.2015 zur Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-008507-14 und Antwort der Kommission vom 28. Januar 2015, denen zufolge Massenzustrom gemäß der Richtlinie 2001/55/EG des Rates den Zustrom einer großen Zahl Vertriebener aus Drittstaaten bezeichnet, die nicht in der Lage sind, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, insbesondere wenn auch die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise auffangen kann. Eurostat-Statistiken zufolge hätten fast 100 000 Syrier zwischen Januar und Oktober 2014 Asyl in der EU beantragt. Angesichts des Umfangs des Zustroms und der Art und Weise, wie die Asylanträge dieser Menschen gehandhabt würden, ist die Kommission der Ansicht, dass der Vorschlag, die EU-

„Massenzustrom“ beruht darauf, die Aktivierung der Richtlinie mit der Aufnahmekapazität der nationalen Systeme für internationalen Schutz zu verknüpfen. In der Definition von vorübergehendem Schutz (nicht in der Definition von „Massenzustrom“) wird auf die Gefahr für das Asylsystem der Union verwiesen. Die Möglichkeit, dass das Asylsystem der Union den Massenzustrom oder bevorstehenden Massenzustrom von Vertriebenen nicht bewältigen könnte, wäre ein Grund für die Anwendung des Verfahrens. Die Mitberichterstellerinnen fragen sich, ob die Asylsysteme einiger der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen nicht bereits jetzt überlastet sind und ob die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz somit nicht bereits hätte aktiviert werden sollen.<sup>1,2</sup>

### 3. Aspekt der innergemeinschaftlichen Solidarität

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz sieht sowohl finanzielle als auch praktische Solidarität in der Art und Weise der Lastenverteilung bei der Aufnahme der Vertriebenen vor.<sup>3</sup> Die Modalitäten werden ausführlich beschrieben: Nachdem die Mitgliedstaaten – anhand von Zahlen oder allgemein – ihre Aufnahmekapazität angegeben haben<sup>4</sup>, wird die Aufnahme von Personen, die in einem oder mehreren einzelnen Mitgliedstaaten in die EU gelangen<sup>5</sup> (einschließlich in Fällen, die aus Drittstaaten organisiert werden<sup>6</sup>), aufgeteilt. Die Überstellungen von Vertriebenen zwischen den Mitgliedstaaten unterliegen der Zustimmung der betroffenen Personen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Ehegatten/Partner und minderjährige unverheiratete Kinder (und unter bestimmten Bedingungen auch abhängige nahe Verwandte) zusammenzuführen, wenn diese in einem anderen Mitgliedstaat vorübergehenden Schutz genießen oder wenn sie in einem Drittland sind und Schutz benötigen. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die vorübergehenden Schutz genießenden Personen müssen dem Angebot vorübergehenden Schutzes in diesen Mitgliedstaaten zustimmen.

---

weite vorübergehende Schutzregelung aus der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz zu aktivieren, unter den derzeitigen Umständen nicht gerechtfertigt wäre. Entsprechend der Mitteilung der Kommission zum Thema „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“ werde die Kommission 2015 den bestehenden Rahmen zum vorübergehenden Schutz evaluieren, um die Bereitschaft der EU für die Bewältigung von Massenzustromen zu stärken. Falls notwendig, werde die Kommission eine Überarbeitung vorschlagen, damit er als Instrument besser einsetzbar und flexibler werde. 2014 sei eine Studie in Auftrag gegeben worden, um die vorgesehene Evaluierung der Richtlinie zu stützen.

Siehe Schreiben von Kommissarin Malmström vom 5. April 2011 an die Regierungschefs (<http://www.statewatch.org/news/2011/apr/eu-com-council-libya-frontex-letter.pdf>): Kurzfristig zu treffende Maßnahmen (...) die Kommission werde im Fall eines massiven Zustroms von wahrscheinlich internationalen Schutz benötigenden Menschen, und wenn die in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erfüllt seien, in Erwägung ziehen, die Anwendung des im Rahmen der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von 2001 vorgesehenen Mechanismus vorzuschlagen, um den betroffenen Menschen sofortigen Schutz und die Aufnahme in Hoheitsgebiete von EU-Mitgliedstaaten zu bieten, den nationalen Asylsystemen Raum zum Atmen zu verschaffen und freiwillige Solidaritätsmaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten zu fördern.

<sup>1</sup> Siehe jedoch auch die aktuelle Rechtsprechung zu Aufnahmebedingungen u. a. in Italien und Griechenland. Ist das System nicht überlastet?

<sup>2</sup> Diese Interpretation wird im gleichen Artikel 2 Buchstabe a bestätigt, der sich auf den vorübergehenden Schutzmechanismus nicht nur für aktuelle Massenzustrome, sondern auch für „bevorstehende“ Massenzustrome bezieht.

<sup>3</sup> Siehe Erwägung 20.

<sup>4</sup> Artikel 25 Absatz 1 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

<sup>5</sup> Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

<sup>6</sup> Artikel 25 Absatz 2 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

#### 4. Solidarität nach außen – Aspekt der Evakuierung

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz sieht die Möglichkeit der Evakuierung Vertriebener aus Drittstaaten vor<sup>1</sup>. Diese Evakuierung würde die Nutzung humanitärer Korridore in Zusammenarbeit mit dem UNHCR<sup>2</sup> ermöglichen, wobei die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, den Vertriebenen erforderlichenfalls jede Hilfe zur Erlangung der erforderlichen Visa zu gewähren und die Formalitäten und Gebühren auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

### III. Solidarität nach außen

#### A. Neuansiedlung

##### 1. Allgemeines

Neuansiedlung ist eine der „dauerhaften Lösungen“ für Flüchtlinge, wenn die Situation im Land der Erstankunft nicht dauerhaft tragbar ist. Sie ist auch die bevorzugte Option der Mitberichterstatterinnen, um Flüchtlingen und international schutzbedürftigen Personen rechtmäßigen Zugang zur EU zu gewähren. Von der Neuansiedlung wird Gebrauch gemacht, wenn Flüchtlinge weder in ihr Herkunftsland zurückkehren („Repatriierung“) noch im Aufnahmeland wirksamen Schutz erhalten oder integriert werden können (lokale Integration). Obgleich sie eine komplexe<sup>3</sup> Lösung darstellt, wird von der Neuansiedlung seit den frühesten Anfängen des Flüchtlingsschutzes Gebrauch gemacht.<sup>4</sup>

Neuansiedlung gilt als ein Bereich, der Außen-, Entwicklungs- und Justizpolitik kombiniert.<sup>5</sup> Auf diese Weise *kann sich das Angebot eines raschen Zugangs zum Schutz, ohne dass die Flüchtlinge Opfer von illegalen Einwanderungsnetzen und Menschenhandel sein oder bisweilen mehrere Jahre warten müssen, bis ihnen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird,*<sup>6</sup> mit dem derzeitigen Wunsch von Staaten decken, die geregelte Einreise von internationalen Schutz benötigenden Personen zu steuern. Neuansiedlungsstaaten können die Regionen wählen, aus denen sie neu ansiedeln, und bei ihren eigenen Auswahlkriterien auch ihren

---

<sup>1</sup> Artikel 2 Buchstaben c und d.

<sup>2</sup> Verweis auf das UNHCR: Artikel 3 Absatz 3, Artikel 3 Buchstabe d und Artikel 4 Buchstabe c, Artikel 25 Absatz 1, Artikel 26 Absatz 2

<sup>3</sup> Eine Neuansiedlung kommt jedes Jahr weniger als einem Prozent aller Flüchtlinge zugute (Niapole Project, S. 15).

<sup>4</sup> Während der 1920er Jahre wurden 45 000 Weißrussen, die nach der russischen Revolution aus China geflohen waren, an anderen Orten neu angesiedelt (Resettlement Handbook, I/8). Bei der Neuansiedlung nach dem Zweiten Weltkrieg stand eine dauerhafte Lösung für die Opfer insbesondere aus Deutschland im Mittelpunkt (Study on the Feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU Level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a Common Asylum Procedure, Migration Policy Institute, 2003, S. 7.), mit Unterstützung der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IFO). 1956 organisierte das UNHCR die Neuansiedlung von 200 000 Ungarn in europäischen Ländern, und in den 1970er Jahren siedelten die USA die Mehrheit der ca. zwei Millionen Flüchtlinge aus Vietnam, Laos und Kambodscha in Thailand neu an. Nach den Anschlägen vom 11. September ging die Zahl neuangesiedelter Personen weltweit stark zurück (Migration Policy Institute, *ebenda*, S. 7).

<sup>5</sup> Migration Policy, *ebenda*, S. 121.

<sup>6</sup> Migration Policy Institute, *ebenda*, S. 5.

nationalen Prioritäten wie Außen- oder Minderheitenpolitik Rechnung tragen<sup>1</sup>.

Im Unionsrecht wurde Neuansiedlung in der AMIF-Verordnung definiert als „*Prozess, bei dem Drittstaatsangehörige auf ein Ersuchen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (im Folgenden „UNHCR“) hin, das aufgrund ihres Bedürfnisses an internationalem Schutz ergangen ist, aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat überstellt werden, in dem sie sich aufhalten dürfen*

- i) als „Flüchtling“ im Sinne von Artikel 2 Buchstabe e der Richtlinie 2011/95/EU,*
- ii) mit „subsidiärem Schutzstatus“ im Sinne von Artikel 2 Buchstabe g der Richtlinie 2011/95/EU oder*
- iii) mit jedem anderen Status, der nach dem nationalen und dem Unionsrecht dieselben Rechte und Vergünstigungen gewährt wie unter den Ziffern i und ii genannten;“<sup>2</sup>*

Die meisten Neuansiedlungsländer sind darauf angewiesen, dass der UNHCR den weltweiten Neuansiedlungsbedarf ermittelt und die Reihenfolge festlegt, in der Flüchtlinge vor Ort neu angesiedelt werden müssen, sowie darauf, dass die IOM die ärztlichen Untersuchungen durchführt und sich um andere administrative Aspekte vor der Ausreise kümmert, außer um die Ausstellung von erforderlichen Reisedokumenten und/oder Visa, die von den örtlichen Botschaften übernommen wird.

Die erfolgreiche Neuansiedlung hängt von der Fähigkeit ab, Flüchtlinge im Aufnahmeland zu integrieren.<sup>3</sup> Länder, die öfter neu ansiedeln, haben einen reibungslosen Mechanismus entwickelt, zu dem die Zusammenarbeit mit verschiedenen Unterstützungsorganisationen gehört, um den Flüchtlingen in allen Facetten der Gesellschaft bei der Integration zu helfen.

Artikel 17 Absatz 1 der AMIF-Verordnung sieht vor, dass Mitgliedstaaten einen Pauschalbetrag von 6000 EUR je neu angesiedelter Person erhalten (zusätzlich zu den Geldern, die sie im Rahmen ihrer nationalen Programme für Neuansiedlung erhalten). Dieser Pauschalbetrag erhöht sich auf 10 000 EUR je neu angesiedelter Person, wenn der Mitgliedstaat basierend auf den gemeinsamen Neuansiedlungskriterien der Union neu ansiedelt.

Die Neuansiedlungskriterien der Union bestehen aus geografischen Kriterien (Artikel 17 Absatz 3)<sup>4</sup> auf der einen und/oder Kriterien der Schutzbedürftigkeit (Artikel 17 Absatz 5)<sup>1</sup> auf

---

<sup>1</sup> Migration Policy Institute, *ebenda*, S. 6

<sup>2</sup> Artikel 2 Buchstabe a AMIF. Und sie ist klar getrennt von dem Begriff „humanitäre Aufnahmeprogramme“, die Ad-hoc-Prozesse bezeichnen, durch die ein Mitgliedstaat für einen befristeten Zeitraum einer Anzahl von Drittstaatsangehörigen den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet gestattet, um sie vor akuten humanitären Krisen infolge von Ereignissen wie politischen Entwicklungen oder Konflikten zu schützen (siehe Artikel 2 Buchstabe b AMIF).

<sup>3</sup> The Niapele Project, S. 16.

<sup>4</sup> Geografische Kriterien: a) Personen aus einem Land oder einer Region, das/die für die Teilnahme an einem regionalen Schutzprogramm benannt wurde; b) Personen aus einem Land oder einer Region, das/die im vom UNHCR prognostizierten Neuansiedlungsbedarf aufgeführt wird und wo das gemeinsame Handeln der Union einen erheblichen Beitrag zur Deckung des Schutzbedarfs leisten würde (gemäß Anhang III: die regionalen Schutzprogramme in Osteuropa (Weißrussland, Moldau, Ukraine), am Horn von Afrika (Dschibuti, Kenia, Jemen), in Nordafrika (Ägypten, Libyen, Tunesien), Flüchtlinge im Gebiet Ostafrika/große Seen, irakische Flüchtlinge in Syrien, Libanon, Jordanien, irakische Flüchtlinge in der Türkei und syrische Flüchtlinge in der Region); c) Personen, die unter eine der in den Neuansiedlungskriterien des UNHCR aufgeführten Kategorien

der anderen Seite.

In den ersten zwei Jahren des AMIF verpflichteten sich 16 Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von insgesamt 14 500 Flüchtlingen (was zusätzlich zu den Mitteln, die sie im Rahmen ihrer nationalen Programme erhalten, einem Betrag in Höhe von 137 Mio. EUR entspricht).

Am 27. Mai 2015 veröffentlichte die Kommission eine Empfehlung für eine europäische Neuansiedlungsregelung, die auf die Neuansiedlung von 20 000 Menschen, die internationalen Schutz benötigen, im Zweijahreszeitraum 2016-2017 abzielt. Zu den Regionen, deren Einwohner vorrangig für eine Neuansiedlung in Betracht kommen, gehören Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten und das Horn von Afrika, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Ländern liegt, in denen regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme durchgeführt werden. Ein weiteres Mal wird das EASO in Anspruch genommen, um sich vor Ort an der Umsetzung der Regelung zu beteiligen und regelmäßig über die Umsetzung zu berichten. Es werden zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von 50 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

Angesichts des nie dagewesenen Zustroms von Migranten, die weiterhin die Küsten Südeuropas erreichen, und der steten Zunahme der Zahl von Menschen, die internationalen Schutz beantragen, sind die Mitberichterstatterinnen der Ansicht, dass die Empfehlung der Kommission, in der eine EU-weite Neuansiedlungsregelung vorgeschlagen wird, mit der in einem Zeitraum von zwei Jahren EU-weit 20 000 Plätze für neu anzusiedelnde Personen zugesagt werden sollen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, eine erste Antwort darstellt, die von den europäischen Mitgliedstaaten garantiert werden muss und die ausdrücklich zusätzlich zu den bereits gegebenen Neuansiedlungszusagen erfolgen sollte. Dies ist jedoch eindeutig nicht genug. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Neuansiedlungsprogramme sowie andere sichere und legale Routen für die Migration in die EU ausbauen.

Die Mitberichterstatterinnen begrüßen die in der Migrationsagenda der Kommission enthaltene Idee, einen verbindlichen und zwingenden gesetzgeberischen Ansatz für ein EU-weites Neuansiedlungsprogramm zu entwickeln. Sie sind überzeugt, dass das Programm, um eine Wirkung zu entfalten, die Neuansiedlung einer bedeutenden Zahl von Flüchtlingen ermöglichen muss, angesichts der Gesamtzahl von Flüchtlingen, die internationalen Schutz in der EU suchen.

## 2. Ein Verteilungsschlüssel

Die von der Kommission in ihrer Empfehlung zur Neuansiedlung vorgeschlagenen Verteilungskriterien sind BIP, Bevölkerungszahl, Arbeitslosenquote sowie bisherige Zahl von Asylbewerbern und neu angesiedelten Flüchtlingen. Die Mitberichterstatterinnen sind der Ansicht, dass andere mögliche Kriterien für den Verteilungsschlüssel in Erwägung gezogen werden sollten, insbesondere die Größe des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats und die Bevölkerungsdichte des Mitgliedstaats.

---

fallen.

<sup>1</sup> Schutzbedürftige Gruppen: a) gefährdete Frauen und Kinder, b) unbegleitete Minderjährige, c) Personen, die medizinische Betreuung benötigen, die nur durch eine Neuansiedlung gewährleistet werden kann, d) Personen, die zu ihrem unmittelbaren rechtlichen oder physischen Schutz dringend neu angesiedelt werden müssen, einschließlich der Opfer von Gewalt und Folter.

## B. *Aufnahme aus humanitären Gründen*

„humanitäre Aufnahmeprogramme“ sind *Ad-hoc*-Prozesse, durch die ein Mitgliedstaat für einen befristeten Zeitraum einer Anzahl von Drittstaatsangehörigen den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet gestattet, um sie vor akuten humanitären Krisen infolge von Ereignissen wie politischen Entwicklungen oder Konflikten zu schützen (siehe Artikel 2 Buchstabe b AMIF).

Diese Programme geben dem Flüchtling keine langfristige Perspektive, ermöglichen den Menschen aber, in einen sicheren Hafen in der Union überstellt zu werden. Die Mitgliedstaaten können solche Aufnahmen über ihre nationalen Programme im Rahmen des AMIF finanzieren. Derzeit wenden sieben Mitgliedstaaten<sup>1</sup> humanitäre Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge an. Soweit die Neuansiedlung für Drittstaatsangehörige nicht zur Verfügung steht, ermutigen die Mitberichterstatterinnen alle Mitgliedstaaten der EU, humanitäre Aufnahmeprogramme einzurichten und umzusetzen.

## C. *Suche und Rettung*

In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>2</sup> sind die Menschenwürde und das Recht auf Leben als zentrale Grundrechte verankert, die für jeden Menschen gelten sollten<sup>3</sup>, unabhängig von seiner Herkunft oder seinem Aufenthaltsort. Sie sind grundlegende Rechte und Eckpfeiler unserer europäischen Werte und Gesellschaften.

Die Rettung von Leben ist ganz klar ein Akt der Solidarität gegenüber denen, die in Gefahr sind. Außerdem ist sie eine völkerrechtliche Verpflichtung. Artikel 98 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ), das von allen Mitgliedstaaten und der Union selbst ratifiziert wurde, schreibt vor, dass jeder Person in Seenot Hilfe zu leisten ist. Die Mittelmeerroute nach Europa ist weiterhin die gefährlichste und tödlichste weltweit (IOM-Bericht „Fatal Journeys“).

Eine dauerhafte, robuste und wirksame Reaktion der EU bei Such- und Rettungsoperationen auf See ist von entscheidender Bedeutung, um zu verhindern, dass die Zahl der Todesopfer unter Migrant\*innen, die versuchen, das Mittelmeer zu überqueren, weiter in die Höhe schnell.

Die Such- und Rettungsoperationen, die mit Mare Nostrum in Italien initiiert und auf EU-Ebene mit den Operationen Triton und Poseidon – welche den Umfang von Mare Nostrum nach Annahme der Migrationsagenda inzwischen erreicht haben dürften – fortgesetzt wurden, haben die uneingeschränkte und dauerhafte Unterstützung der Mitberichterstatterinnen und des Europäischen Parlaments. Die Mitberichterstatterinnen begrüßen die Aufstockung der EU-Finanzmittel für die Operationen Triton und Poseidon in den Jahren 2015 und 2016.

Die Mitberichterstatterinnen sind der Ansicht, dass Such- und Rettungskapazitäten verstärkt werden sollten und dass die europäischen Regierungen mehr Ressourcen – finanzielle Hilfe und Mittel – im Rahmen eines EU-weiten multinationalen humanitären Einsatzes bereitstellen müssen, der folgende Ziele verfolgt: Flüchtlinge und Migrant\*innen in Gefahr zu finden, zu retten und ihnen zu helfen, wobei sie zum nächstgelegenen sicheren Ort gebracht und ihr Zugang zu

---

<sup>1</sup> UNHCR Syria Fact Sheet <http://www.unhcr.org/52b2febafc5.pdf>

<sup>2</sup> 2010/C 83/02.

<sup>3</sup> Artikel 1 und 2.

internationalem Schutz sichergestellt wird, unter Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung; Informationen, Versorgung und Unterstützung für Migranten bereitzustellen; Asylanträge gerecht zu bearbeiten; und gewerblich genutzte Schiffe in außergewöhnlichen Umständen bei der Durchführung von Rettungseinsätzen zu unterstützen, ohne dass die Gefahr von Repressalien oder Verfolgung wegen angeblicher Beihilfe zu Schleuseraktivitäten besteht.

Für private Kapitäne, die Menschen in Seenot helfen, sollte nicht das Risiko einer Bestrafung wegen Beihilfe zur Schleusung bestehen, da sie sonst von der Hilfeleistung abgehalten werden könnten. Während völkerrechtliche Verpflichtungen immer erfüllt werden müssen, sollte die Handelsschifffahrt nicht als Ersatzoption für Such- und Rettungsverpflichtungen von Mitgliedstaaten betrachtet werden.

Und schließlich sind die Mitberichterstatterinnen im Hinblick auf die Suche und Rettung der Meinung, dass Operationspläne und andere Leitlinien für gemeinsame Operationen oder Patrouillen mit Drittländern so entworfen oder vorbereitet werden sollten, dass unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte Leben gerettet werden. In Fällen, in denen die EU und ihre Mitgliedstaaten Drittstaaten Mittel, Ausrüstungen und andere Einrichtungen zur Verwaltung von Seegrenzen bereitstellen, sollte solchen Mitteln und Ausrüstungen Priorität eingeräumt werden, die zum Ausbau von deren Such- und Rettungskapazitäten verwendet werden können.

In seiner Entschließung vom 29. April 2015 forderte das Europäische Parlament die EU und die Mitgliedstaaten auf, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen, um sicherzustellen, dass Such- und Rettungsverpflichtungen effektiv erfüllt werden. Es sollten ernsthafte Überlegungen darüber angestellt werden, wie EU-Finanzmittel für Such- und Rettungsoperationen mittel- bis langfristig am besten bereitzustellen sind. Wir sind der Ansicht, dass die Rettung von Leben oberste Priorität haben muss, und eine angemessene Finanzausstattung für Such- und Rettungsoperationen ist eine deutliche Maßnahme, um Mitgliedstaaten zu ermutigen, Mittel und Personal zum Erreichen dieses Ziels bereitzustellen.