



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG C: BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE
ANGELEGENHEITEN

BÜRGERLICHE FREIHEITEN, JUSTIZ UND INNERES

DIE UMSETZUNG VON ARTIKEL 80 AEUV

**zum Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der
Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in
finanzieller Hinsicht, im Bereich Grenzkontrollen,
Asyl und Einwanderung**

STUDIE

Inhalt

In dieser Studie wird eine Bewertung des Anwendungsbereichs und der Auswirkungen von Artikel 80 AEUV vorgenommen, der sich auf den Grundsatz der Solidarität im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung bezieht. Analysiert werden Primär- und Sekundärquellen des europäischen Rechts, um die Auswirkungen von Artikel 80 AEUV im Hinblick auf Verpflichtungen und Zuständigkeiten zu klären. Erörtert werden ferner die Ergebnisse eines Fragebogens, der leitenden Beamten in der EU zugeleitet wurde, um deren Ansichten zum Anwendungsbereich und zur möglichen Art der Umsetzung von Artikel 80 AEUV in Erfahrung zu bringen. In den Schlussfolgerungen werden praktische Lösungen für die Umsetzung neuer Solidaritätsmechanismen im Bereich der EU-Einwanderungs- und -Asylpolitik aufgeführt.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments angefordert.

VERFASSER

Im Namen von Eurasylum Ltd:

Recherche und Berichte:

Prof. Dr. Dirk Vanheule (Projektleiter)

Dr. Joanne van Selm

Dr. Christina Boswell

Qualitätssicherung:

Solon Ardittis

ZUSTÄNDIGE VERWALTUNGSBEAMTIN

Cristina Castagnoli

Verwaltungsbeamtin,

GD IPOL, Fachabteilung, Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten,

Europäisches Parlament

B-1047 Brüssel

E-Mail: cristina.castagnoli@europarl.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontaktaufnahme zur Fachabteilung oder zur Bestellung des Newsletters

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: April 2011.

Brüssel, © Europäisches Parlament, 2011.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung - außer zu kommerziellen Zwecken - mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	3
ZUSAMMENFASSUNG	5
EINLEITUNG	28
1. ANALYSE DES ANWENDUNGSBEREICHS VON ARTIKEL 80 AEUV	31
1.1. Solidarität und Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union	31
1.2. Die Ursprünge von Artikel 80 AEUV	36
1.3. Der Anwendungsbereich von Artikel 80 AEUV	42
2. SOLIDARITÄT VON DER THEORIE BIS ZUR PRAKTISCHEN UMSETZUNG	45
2.1. Motivationen für die Aufteilung der Verantwortung und die Solidarität	45
2.2. Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten	48
2.3. Behandelte Bereiche	50
2.3.1. Kontrollen an den Außengrenzen	50
2.3.2. Einwanderungspolitik	53
2.4. Solidarität und Verantwortungsteilung in der Politik der EU	72
2.4.1. Politikinstrumente für Solidarität und Verantwortungsteilung	72
2.4.2. Sonstige Äußerungen zu Solidarität und gemeinsamer Verantwortung	88
2.4.3. Solidarität und gemeinsame Verantwortung in der Praxis: Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme (2007-2013)	92
3. STANDPUNKTE UND VORSTELLUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN, DER ORGANE DER EU UND WICHTIGER INTERNATIONALER AKTEURE	93
3.1. Einleitung	93
3.2. Institutionelle Fragen zur Sicherung der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten	94
3.3. Grenzschutz	104
3.4. Asyl und Schutz	108
3.5. Einwanderung	113
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	116
4.1. Allgemeine Grundsätze	116
4.2. Institutionelle Überlegungen	118
4.3. Spezifische Politikbereiche	120
ANHANG I: LISTE DER BEFRAGTEN*	130

ANHANG II: FRAGEBOGEN FÜR BEAMTE AUS DEN MITGLIEDSTAATEN 133

**ANHANG III: FRAGEBOGEN FÜR EU-INSTITUTIONEN UND
INTERNATIONALE ORGANISATIONEN 142**

ZUSAMMENFASSUNG

Kontext und Ziele der Studie

Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lautet:

Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Anliegen dieser Studie ist die Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen, des Anwendungsbereichs und der Perspektiven dieses neuen Artikels 80 sowie die Bereitstellung fundierter Überlegungen und praktischer Hinweise zu möglichen Formen seiner Umsetzung. Diese Studie geht über bisherige Analysen der EU-internen Solidarität auf dem Gebiet der Asyl- und Flüchtlingspolitik hinaus und befasst sich mit zusätzlichen Bereichen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen und illegaler Migration, Menschenhandel, Einwanderung und Integration.

Inhalt und Methodik

Der *erste* Teil des Berichts dient der Ermittlung der rechtlichen Auswirkungen von Artikel 80 AEUV und beruht auf primären und sekundären Quellen des europäischen Rechts. Der *zweite* Teil befasst sich mit der rechtlichen und politischen Relevanz und Realisierbarkeit verschiedener Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 80 AEUV. Diese Analyse ist um zwei Komponenten herum gegliedert: Ermittlung der theoretischen Ziele der EU-internen Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Anreize und Hindernisse dafür, sowie eine Bestandsaufnahme möglicher Bereiche und Formen der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten. Der *dritte* Teil ist der Analyse der Ergebnisse eines Fragebogens gewidmet, der leitenden Beamten und Mitarbeitern in ausgewählten Mitgliedstaaten, EU-Institutionen, internationalen Organisationen und NRO (persönlich oder per Telefon) vorgelegt wurde. Der *vierte* Teil schließt die Studie ab und enthält Schlussfolgerungen zu allen wichtigen Erkenntnissen der theoretischen und empirischen Elemente des Auftrags, wobei Gedanken zur Umsetzung von Solidaritätsmechanismen im Bereich der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik, einschließlich ihrer Anwendung auf aktuelle Grenzschutzprobleme gegenüber Nordafrika, geäußert werden.

KAPITEL 1: ANALYSE DES ANWENDUNGSBEREICHS VON ARTIKEL 80 AEUV

1. Solidarität und Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union

Die Solidarität, regulärer Bestandteil des EU-Rechts, spielt in den unterschiedlichen Bereichen eine unterschiedliche Rolle, die von verfassungsrechtlich-institutionellen bis zu eher materiell-rechtlichen Funktionen reicht. Wie die Formulierung von Artikel 80 AEUV zeigt, geht es hier um die institutionelle Rolle der Solidarität, d. h. um die Solidarität zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, damit es allen möglich ist, die Vertragsziele zu erreichen. Solidarität ist ein aktives Mittel, um den Vertrag wirksam werden zu lassen, was den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU stärkt.

Im Vertrag von Lissabon ist der Grundsatz der Solidarität bekräftigt worden. Im Vergleich zu Artikel 10 EGV wurden in Artikel 4 Absatz 3 EUV zwei Abänderungen eingeführt: der Gedanke der gegenseitigen Achtung, der bedeutet, dass die Organe nicht die Vorrechte des anderen übertreten dürfen, und die Pflicht zur Zusammenarbeit bei Aufgaben, „die sich aus den Verträgen ergeben“, so dass sich eine weitergehende Pflicht ergibt als aus der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen gemäß Artikel 10 EGV.¹

Der EuGH erkennt seit langem die Solidarität auf der Grundlage des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten als allgemeinen Grundsatz an, der sich aus dem Charakter der Gemeinschaften und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den EG-Organen und den Mitgliedstaaten ableitet. Die Pflicht zur Zusammenarbeit bedeutet mehr als die Erfüllung konkreter, im Gemeinschaftsrecht verankerter Verpflichtungen: Sie bedeutet auch, etwaige kurzfristige Maßnahmen zu ergreifen, wenn es der Gemeinschaft bis dato nicht gelungen ist, Rechtsvorschriften in einem Bereich zu erlassen, für den ein Vertrag das Mandat dazu erteilt hat.

Aus den positiven Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 3 EUV ergeben sich wichtige Konsequenzen für den Bereich Außengrenzen, Asyl und Einwanderung. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Verpflichtungen aus dem AEUV und daraus abgeleiteten Rechtsvorschriften verbindlich und mit Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umsetzen,² Verwaltungspraktiken allein reichen nicht aus. Solidarität umfasst mindestens diese Pflicht zur Zusammenarbeit durch Umsetzung, Verfolgung und Bestrafung von Verstößen gegen das EU-Recht.

2. Die Ursprünge von Artikel 80 AEUV

Artikel 80 AEUV geht auf Diskussionen während des Europäischen Konvents zurück, die in den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, den Ausgangspunkt des Vertrags von Lissabon, mündeten.

Die Solidarität wurde im Hinblick auf Asyl, Flüchtlinge und Vertriebene im vorbereitenden Arbeitsdokument der Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ angesprochen. Eine der drei grundlegenden Fragen in diesem Politikbereich lautete:³

¹ Chalmers, Davies und Monties, *European Union Law* (2010), S. 223-224.

² EuGH, C-159/99, *Kommission/Italien*, Slg. 2001, I-4007.

³ Arbeitsgruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 05, "Possible ways forward for the working group", S. 3.

Es wird vorgeschlagen, den Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Verfassungsvertrag zu verankern, was insbesondere eine gerechte Lastenverteilung bedeutet. Sollte dieser Grundsatz als allgemeiner Grundsatz konzipiert werden, der für die Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik gilt?

Der Gedanke der Lastenteilung wurde von der Asylpolitik auf die Bereiche Migrations- und Grenzpolitik erweitert. In der Diskussion wurde dies nicht in Frage gestellt, und viele begrüßten diese Erweiterung ausdrücklich.

Eine der Empfehlungen der Arbeitsgruppe war die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den allgemeinen Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten.⁴ Die meisten Redner in der Plenardiskussion billigten die Empfehlungen zur Asyl-, Einwanderungs-, Grenzkontroll- und Visapolitik, einschließlich der Einbindung eines allgemeinen Grundsatzes der Solidarität unter den Mitgliedstaaten.⁵

Der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und der Vertrag von Lissabon

Das Präsidium schlug die Einfügung eines Artikels vor, der einen Solidaritätsgrundsatz begründet:

Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund der Bestimmungen dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, wenn dies erforderlich ist, immer entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Aus der Bandbreite der Änderungsvorschläge wurde die Vielfalt der Ansichten zum Begriff der Solidarität ersichtlich. Einige forderten den Verzicht auf das Solidaritätsprinzip, was offenkundig keine Berücksichtigung fand. Nicht ganz so weit ging die Infragestellung der Anwendbarkeit von Solidarität in Sachen Einwanderung, wobei vorgeschlagen wurde, sie auf Grenzkontrollen und Asyl zu beschränken, „da der Grundsatz in diesem konkreten Bereich (der Einwanderung) nicht praktikabel erscheint“.⁶

Außerdem wurde vorgeschlagen, Solidarität als Basisgrundsatz zu betrachten, was darin zum Ausdruck käme, dass gegebenenfalls auch Finanzmechanismen in politische Maßnahmen aufgenommen würden⁷; die Formulierung „einschließlich in finanzieller Hinsicht“ zu entfernen, da dies unter Umständen als Rechtsgrundlage für die Anzweiflung normaler EU-Haushaltsverfahren oder als Forderung nach einer nationalen Finanzierung gemeinschaftlicher Maßnahmen auf diesen Gebieten ausgelegt werden könnte⁸; die Solidarität auf Finanzsolidarität zu beschränken⁹ und eine Umsiedlung von Asylsuchenden

⁴ Schlussbericht der Arbeitsgruppe X des Konvents "Freiheit, Sicherheit und Recht", CONV 426/02 (2. Dezember 2002), S. 4.

⁵ Synthesebericht über die Plenartagung vom 5. und 6. Dezember 2002, CONV 449/02.

⁶ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Poul Schlüter.

⁷ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Herrn Hain mit Unterstützung von Lord Tomlinson; Vorschlag zur Änderung von Artikel 164 von Herrn Hain.

⁸ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Lena Hjelm-Wallén u. a.

⁹ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Dominique de Villepin.

ausdrücklich auszuschließen.¹⁰ Einige forderten eine breiter gefasste Beschreibung der Solidarität.¹¹

Letztendlich lautete Artikel III-169 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa folgendermaßen:

Für die unter diesen Abschnitt fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, und zwar auch in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Abschnitts erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, wenn dies erforderlich ist, immer entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Außer dass „Abschnitt“ durch „Kapitel“ und „und zwar auch“ durch „einschließlich“ ersetzt wurden und das Wort „immer“ an eine andere Stelle gerückt ist, blieb diese Formulierung im Vertrag von Lissabon im neuen Artikel 63b erhalten, der im Zuge der Neunummerierung schließlich zu Artikel 80 AEUV wurde.¹²

3. Der Anwendungsbereich von Artikel 80 AEUV

Artikel 80 gilt sowohl für die Organe der Union als auch für die Mitgliedstaaten in allen Angelegenheiten, die in den Politikbereich Außengrenzen, Asyl und Einwanderung fallen, wobei die Solidarität als allgemeiner Begriff und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten als Ausdruck der Solidarität verwendet werden.

Damit die Solidarität und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten Wirkung tragen, müssen andere (gesetzgeberische oder politische) Maßnahmen ergriffen werden. Die Begriffe „Solidarität“ und „gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ sind im Hinblick auf ihre Ziele oder die zu ihrer Erfüllung notwendigen Standards nicht definiert. Ein Mitgliedstaatenansatz würde die gerechte Verteilung der Lasten in Bezug auf die Grenz-, Einwanderungs- und Asylpolitik der EU bedeuten. Dabei ist eine Quantifizierung von „gerecht“ nicht leicht. Zwar würden die Erfordernisse und Interessen der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle spielen, doch stimmen diese nicht unbedingt mit Zielsetzungen der EU-Politik überein, die selbst wieder in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich sind.

Solidaritätsmaßnahmen sollen einbezogen werden, „wenn dies erforderlich ist“ und mit Bezug auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Es ließe sich anführen, dass für die Entscheidungsfindung in diesen Bereichen stets zwei Voraussetzungen geprüft werden müssen, ob nämlich 1) Maßnahmen auf EU-Ebene in dem betreffenden Bereich erforderlich sind (Artikel 77 bis 79 AEUV), oder 2) ob die Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, die Maßnahmen selbst zu ergreifen und zusätzliche Solidaritätsmaßnahmen notwendig sind. Die von den Mitgliedstaaten erwartete Loyalität bei der Umsetzung der EU-Politik erscheint nicht ausreichend; wird Solidarität benötigt, ist unter Umständen ein Handeln der Union erforderlich.

¹⁰ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Teija Tiilikainen u. a.; Vorschlag zur Änderung von Artikel 164 von Teija Tiilikainen u. a.

¹¹ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von by Gianfranco Fini.

¹² In Kapitel 2 des Vertrags von Lissabon wurde dem geänderten AEUV ein Kapitel "Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung" hinzugefügt.

KAPITEL 2: SOLIDARITÄT VON DER THEORIE BIS ZUR PRAKTISCHEN UMSETZUNG

1. Motivationen für die Aufteilung der Verantwortung und die Solidarität

Sowohl in der Praxis als auch in bislang veröffentlichten Studien ging es bei Solidarität und Lastenaufteilung im Bereich Einwanderung und Asyl vor allem um Flüchtlinge und Vertriebene.¹³ Staaten mit hohen Ankunftszahlen suchen aus naheliegenden finanziellen, verwaltungstechnischen, sozialen und politischen Gründen eine Lastenteilung. Andere Staaten könnten ebenfalls nachvollziehbare Gründe haben, sich an einem System zu beteiligen, wonach Flüchtlinge oder die Kosten für deren Aufnahme nach (zumindest teilweise) unabhängig von nationalen politischen Konzepten erstellten Kriterien aufgeteilt würden. Die Staaten könnten ein derartiges System als **Versicherung** betrachten, da sie mit relativ stabilen Zahlen und Kosten rechnen könnten. Ein solches System könnte auch zur **Vermeidung von Maßnahmen** beitragen, die von den Mitgliedstaaten **einseitig zur Lastenminderung** ergriffen würden **und sich nachteilig auswirken würden**, jedoch eine Abwärtsspirale immer restriktiverer Maßnahmen einleiteten, da mit Grenzsicherungen eines Staates die Probleme auf den Nachbarn abgewälzt würden. In einem Worst-Case-Szenario könnten einseitige Aktionen sogar die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beinhalten, was den Schutz der Flüchtlinge beeinträchtigen, die politischen Systeme der Mitgliedstaaten potenziell destabilisieren und die Freizügigkeitsbestimmungen der EU untergraben könnte.

Staaten könnten auch aufgrund allgemeinerer Erwägungen **zu Solidarität und beiderseitiger Kooperation** ein Interesse an Zusammenarbeit haben. In vielen Bereichen der EU-Politik kommt es zur Umverteilung von Ressourcen der Mitgliedstaaten, um Staaten mit geringerem Wohlstand oder weniger Kapazitäten oder Staaten, die exogene Schocks erleiden, zu unterstützen, was von Anfang an einen zentralen Bestandteil der europäischen Zusammenarbeit darstellt. Ein solche Umverteilung trägt nicht nur rein altruistische Züge, sondern kann sich günstig auf die regionale Wohlfahrt und Sicherheit auswirken und für alle Mitgliedstaaten mit positiven externen Effekten verbunden sein. Damit gehört der Schutz von Flüchtlingen zudem zum „internationalen Allgemeinwohl“, denn wenn ein Land Flüchtlinge schützt, entstehen generell positive Auswirkungen für andere Länder.¹⁴

Die Asylfrage galt schon immer als prädestiniert für die Lastenteilung, da die Aufnahme und der Schutz von Vertriebenen weithin als Belastung für die Aufnahmeländer betrachtet wird, die unerwartet und in großem Ausmaß eintreten und den Aufnahmeländern akute Probleme bereiten kann. Bei der Wahl ihres Ziels spielen für die Schutzsuchenden geografische Erwägungen eine entscheidende Rolle, woraus sich ergibt, dass die Gründe für den Zustrom

¹³ Betts, A, Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 274-296; Boswell, C. (2001). Spreading the "Costs" of Asylum in Europe: Lessons from the UK and German Experience. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 316-335; Noll, G., Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003); 236-252; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(Special Issue), 253 - 273; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 - 273; van Selm-Thorburn, J. Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1998.

¹⁴ Suhrke, A, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4) (1998), 399-400.

außerhalb der Kontrolle des Aufnahmelandes liegen, wobei der Schutz von Vertriebenen aus ethischer und normativer Sicht als positive, ja notwendige Handlung erachtet wird, so dass die entstehenden Kosten nicht wesentlich gesenkt werden können und sollten.

Diese Faktoren lassen Asyl und Vertreibung zum naheliegenden Kandidaten für Solidaritätsmaßnahmen werden, was jedoch nicht unbedingt auf andere Bereiche der Migrationssteuerung zutrifft. Auch wenn es intuitiv logisch erscheint, dass Einwanderung und Asyl eine Kategorie sind, für die die Aufteilung der Verantwortlichkeiten gelten sollte, zeigt ein Blick auf die möglichen Mechanismen und Kriterien, wie vielschichtig die Angelegenheit ist.

2. Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Erstens: Sollte mit einem Aufteilungssystem gegen die **Ursachen** oder gegen die **Wirkungen** der unterschiedlichen Lastenverteilung vorgehen? Ein System, das sich mit den Ursachen befasst, würde versuchen, die die Lastenverteilung beeinflussenden Faktoren zu justieren, gleiche Bedingungen in allen Mitgliedstaaten schaffen und zu einer gerechteren Aufteilung führen. In einem System, bei dem die Wirkungen im Mittelpunkt stehen, könnte als Entlastung für die Mitgliedstaaten mit hohem Zustrom aus dem Ausland eine physische Verteilung oder Umsiedelung von Vertriebenen oder Flüchtlingen vorgenommen werden, auch Finanztransfers kämen in Betracht. Bei der EU-internen Aufteilung der Belastung ist ein derartiger Versuch bislang noch nicht konsequent unternommen worden. Ein Lastenteilungssystem kann auch Elemente beider Arten der (Um-)verteilung enthalten. So verteilt der Europäische Flüchtlingsfonds Mittel auf der Grundlage der Anzahl der aufgenommenen Asylbewerber (Wirkungen) und hilft Staaten mit weniger ausgebauten Einrichtungen für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen (Ursachen).

Zweitens: Nach welchen Grundsätzen oder Kriterien sollte die Belastung aufgeteilt werden? Sollten sie **gerechtigkeitsorientiert** oder **ergebnisorientiert** sein? In gerechtigkeitsorientierten Systemen kommen statistische Indikatoren wie BIP, Bevölkerungszahl oder Größe des Aufnahmelandes zur Anwendung, um im Sinne der Gleichbehandlung Staaten zu entschädigen, die mehr als einen angemessenen Anteil an Personen aufnehmen. Ergebnisorientierte Indikatoren haben eher die Folgen der Aufnahme von Flüchtlingen oder Asylbewerbern zum Gegenstand, so beispielsweise die Auswirkungen der Aufnahme und Hilfe auf die Stabilität oder die Beziehungen zwischen den Volksgruppen. Vielen nationalen Systemen zur Streuung von Asylbewerbern liegen vorrangig ergebnisorientierte Überlegungen zugrunde. So wurde das britische System eingeführt, um den in London herrschenden Druck in Sachen Wohnraumversorgung und soziale Dienste zu mindern.

Viele Vorschläge für Systeme zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten enthalten sowohl gerechtigkeits- als auch ergebnisorientierte Erwägungen, doch ist die konzeptionelle Unterscheidung wichtig: Daraus ergeben sich nämlich Auswirkungen auf das gewählte Verteilungsmuster sowie auf die zu verteilenden Belastungen.

Drittens: Welche Arten von Kosten bzw. „Belastungen“ sollten in eine (Um-)verteilung einbezogen werden? Es fallen **direkte**, **indirekte** und **immaterielle Kosten** an. Direkte Kosten entstehen durch die Aufnahme von Flüchtlingen oder Asylbewerbern. Indirekte Kosten sind materieller Art, aber nicht unmittelbar messbar oder explizit verzeichnet; sie werden von der Aufnahmegesellschaft und den öffentlichen Diensten getragen, z. B. Bereitstellung von Gesundheits- oder Bildungsleistungen. Immaterielle Kosten sind diffuser,

so z. B. die Auswirkungen auf die interethnischen Beziehungen oder die Unterstützung extremistischer Parteien.

Viertens: Es ist zu unterscheiden zwischen der **finanziellen Umverteilung** (Geldtransfer) oder der **sekundären Umverteilung** (Streuung oder Umsiedlung von Flüchtlingen und Vertriebenen). In anderen Bereichen der Migrationssteuerung könnte man die Bereitstellung von Fachwissen, Ausrüstungen oder Personal zur Unterstützung von Grenzkontrollen und Personenkontrollen im Land, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder beim Ausbau von Aufnahme- und Gewahrsamseinrichtungen hinzurechnen.

Ein System kann **eindimensional** (auf der Basis der Umverteilung einer einzelnen oder enggefassten Kostenmenge) oder **mehrdimensional** sein (Umverteilung eines Bündels unterschiedlicher Kosten, vielleicht über mehrere Sektoren).

3. Behandelte Bereiche

Asylfragen wurden bereits in früheren Berichten behandelt¹⁵ und wurden oben erwähnt. Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf der Frage, ob und wie die genannte Analyse auf Grenzkontrollen und Einwanderung Anwendung finden kann.

Kontrollen an den Außengrenzen:

Motive für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten

In einigen Fällen können die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit in diesem Bereich als eine Art Versicherungsschutz dagegen betrachten, dass es bei den bevorzugten Wegen für die illegale Einreise in die Mitgliedstaaten zu Schwankungen kommt. Aufgrund der geografischen Lage wird es jedoch eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten geben, die von derartigen Schwankungen relativ unberührt bleiben. Die Notwendigkeit der Vermeidung nachteiliger einseitiger Maßnahmen stellt sich bei der Grenzkontrolle kaum. Allerdings wird die Förderung der kollektiven Stabilität durch beiderseitige Zusammenarbeit wahrscheinlich ein sehr wichtiges Motiv für die Lastenteilung in diesem Bereich sein. Es ist nämlich durchaus möglich, dass die illegale Einreise von Migranten in einen Mitgliedstaat in anderen Staaten einen erheblichen Dominoeffekt auslösen kann.

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

„Verantwortlichkeit“ in diesem Bereich bedeutet die Pflicht, die Kosten im Zusammenhang mit der Stärkung der Außengrenzen (**Ursachen**) oder aufgrund schwacher Außengrenzen (**Wirkungen**) zu übernehmen. Ein System der Solidarität beim Grenzschutz sollte auf die Ursachen gerichtet sein, es sollte also darauf abzielen, durch robustere Kontrollen eine illegale Einreise zu verhindern. Jede größere Lastenteilung bei den **Folgen** schwacher Außengrenzen (z. B. bei den Kosten für die Aufnahme, Ingewahrsamnahme oder Abschiebung illegaler Migranten) würde das Risiko mit sich bringen, dass der begünstigte Mitgliedstaat weniger Anreize hätte, seine Grenzkontrollen zu verstärken, und sollte deshalb vermieden werden, sofern es sich nicht um einen plötzlichen Massenzustrom

¹⁵ EP-Studie "What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?"; Januar 2010, PE 419.620; EK-Studie "Study On The Feasibility Of Establishing A Mechanism For The Relocation Of Beneficiaries Of International Protection", Juli 2010, JLS/2009/ERFX/PR/1005 - 70092056.

illegaler Migranten handelt. Ein System zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten beim Grenzschutz sollte sowohl auf **Gerechtigkeit** als auch auf **Ergebnissen** gegründet sein: Dass es überhaupt zu Diskrepanzen kommt, liegt letztlich an der Geografie, doch geht es bei der Lastenteilung in diesem Bereich nicht um eine gleichmäßige Verteilung der Kosten. Worum sich alles dreht, ist vielmehr eine Verringerung der Kosten.

Die meisten Kosten in Sachen Grenzschutz werden wohl direkter Art sein: Einsatz von Personal und Gerät sowie Ausbau der Infrastruktur. Außerdem wird ein Teil der **indirekten** und **immateriellen** Kosten durch die Aufnahme illegaler Einwanderer, ihre anschließende Behandlung und den sozioökonomischen Einfluss verursacht, doch sind diese Kosten umstritten und können durch indirekte und immaterielle Nutzeffekte ausgeglichen werden, die sich aus der Aufnahme größerer Zahlen illegaler Migranten ergeben.

Die Kostenteilung kann entweder finanziell erfolgen oder in Form von Sachleistungen erbracht werden: - in Form einer Haushaltslinie für die Zuweisung von Mitteln an Mitgliedstaaten, die sich besonders kostenintensiven Grenzschutzaufgaben gegenübersehen, in Form von Ausbildungsangeboten für Grenzschutzpersonal, des Einsatzes von Personal im Notfall (Rapid Border Intervention Teams - RABITs) oder der Bereitstellung von Ausrüstung. Derartige Transferformen werden bereits im Rahmen von Frontex entwickelt.

Einwanderungspolitik

Bedingungen für Einreise und Aufenthalt

Im Falle der **Arbeitsmigranten** werden die Ermessensspielräume und das Interesse der einzelnen Staaten weiterhin dominieren, wobei daran auch nichts geändert werden sollte, und es könnte zu einer gewissen Harmonisierung von Grundsätzen kommen, allerdings nicht bei den eigentlichen Entscheidungen über die Aufnahme.¹⁶ Wenn Solidarität jedoch positiv ausgelegt wird, dann könnte es ein Ziel einer gemeinsamen Einwanderungspolitik geben, das durch eine wirksame Steuerung der Migrationsströme und eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen gekennzeichnet ist. Die Solidarität hätte also zum Ziel, die Vorzüge von Einwanderung zu maximieren. Dies scheint jedoch eher eine theoretische Möglichkeit als ein praktisches Erfordernis zu sein.

*Eine **Familienzusammenführung** muss naturgemäß den Umzug in den Staat beinhalten, in dem sich der Familienangehörige aufhält, kann also nicht Gegenstand eines Streuungsprogramms für die Umsiedelung in einen anderen EU-Staat sein.* Darüber hinaus dürfte jegliche „Belastung“ (wenn sich der Begriff hier überhaupt verwenden lässt) recht gleichmäßig verteilt sein, so dass es nicht zu einem Massenzustrom oder zu gravierenden Unterschieden bei der **Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Länder** kommen kann, weshalb dieser Bereich für keine Form der Lastenteilung geeignet erscheint.

Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in Mitgliedstaaten aufhalten

Vorstellbar wäre ein System der Aufteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Rechte von Drittstaatsangehörigen, das von zwei möglichen Faktoren ausgeht: der Wunsch nach

¹⁶ Eine Ausnahme könnten Bestimmungen sein, die die Freizügigkeit der durch entsprechende Programme Aufgenommenen ermöglichen, nachdem sie sich für einen bestimmten Zeitraum in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben. Siehe die Diskussion zur Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen im Folgenden.

einer Stärkung der kollektiven Stabilität und einer Verbesserung der interethnischen Beziehungen sowie der Wunsch nach einer Einschränkung des „Asyl-Shopping“, also des Umherwanderns von Drittstaatsangehörigen, die ihre Verhältnisse durch Ausübung von Mobilitätsrechten innerhalb der EU verbessern wollen. Ein solches System könnte vor allem darauf gerichtet sein, Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Rechten und Vergünstigungen für Drittstaatsangehörige zu beseitigen und die Standards auf ein Niveau anzuheben, das die Integration fördert. Hauptinstrument für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten wäre die Annäherung der Rechtsvorschriften *auf einem höheren Niveau*. Es spräche zudem einiges für ein Angebot zusätzlicher Unterstützung für Mitgliedstaaten mit weniger ausgeprägten Strukturen für die Gewährleistung der Rechte und Vergünstigungen von Drittstaatsangehörigen. Ein derartiges System könnte direkte Kosten abdecken, wobei die Verteilung über einen Fonds zur Förderung gezielter Programme erfolgt. Kein überzeugendes Argument findet sich für ein System der Aufteilung der Verantwortlichkeiten, das auf der Anzahl der Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten basiert, da diese Einwanderer sowohl Kosten verursachen als auch Vorteile bringen und das Gastland die Entscheidung, ihnen den Aufenthalt zu gewähren, in den meisten Fällen freiwillig getroffen hat.

Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt

In Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c AEUV heißt es, dass Maßnahmen im Bereich illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt zu erlassen sind, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Die Rückführungsrichtlinie von 2008 befasst sich mit dem speziellen Bereich der *Abschiebung und Rückführung illegal aufhältiger Personen* und legt Verfahren zur Regelung der Ausweisung illegaler Einwanderer fest. Dies geschieht auf ähnliche Weise wie bei den asylpolitischen Instrumenten, die für die Sicherung von Mindeststandards für die Behandlung von Asylbewerbern und die Rechte der Asylbewerber eingerichtet wurden. Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch darin, dass bei der **Rückführung** keine eindeutige logische Grundlage für die Schaffung gleicher Bedingungen vorliegt: Die Harmonisierung soll der Sicherung der Mindestrechte von Rückzuführenden und ihrer angemessenen Behandlung sowie möglicherweise der Verbreitung nachahmenswerter Verfahren unter den Mitgliedstaaten dienen; es geht nicht um die Sicherstellung einer gerechteren Kostenaufteilung!

Die Kosten in diesem Bereich könnten im Zuge der Umsetzung der Richtlinie steigen: Dies liegt darin begründet, dass strengere Maßnahmen höhere Kosten bewirken als mildere. Dabei bilden Razzien, Inhaftnahme und Zwangsabschiebungen den größten Kostenfaktor. Mildere Maßnahmen, z. B. der weniger extensive Gebrauch der Inhaftnahme, wären für die Mitgliedstaaten mit weniger Kosten verbunden. Eine Ausnahme sind vielleicht Maßnahmen, die auf der Grundlage der Förderung von Gemeinschaftsgütern dafür sorgen, dass Hafteinrichtungen humaner werden. Vielleicht könnte ein Fonds zum Ausbau der Infrastruktur von Haft- und Abschiebeeinrichtungen zur Verbesserung der Behandlung von Rückzuführenden beitragen. Für die EU dürfte es durchaus kontrovers sein, wenn bekannt würde, dass sie den Ausbau von Gewahrsamseinrichtungen subventioniert, auch wenn dies mit Blick auf die Humanisierung der dort herrschenden Umstände geschähe. Aus diesem Grunde würden wir bezweifeln, dass die Einführung von Bestimmungen zur Aufteilung von Verantwortlichkeiten im Bereich Rückführung angemessen ist.

Zu weiteren Aspekten der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts, die Gegenstand von Maßnahmen zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten sein könnten, gehören verschiedene Arten von Vorgehensweisen gegen illegale Einwanderer im Inland, wie Ausweiskontrollen, Sanktionen gegen Arbeitgeber und Maßnahmen zur Verhinderung des ungenehmigten Zugangs zu Gesundheitsdiensten, Bildungsangeboten, Wohnraum oder Sozialdiensten. Sanktionen gegen Arbeitgeber waren bereits Gegenstand der Sanktionen-Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009, die von den Mitgliedstaaten bis zum 20. Juli 2011 umgesetzt werden muss.

Aufgrund mehrerer Merkmale sind Sanktionen gegen Arbeitgeber ein plausiblerer Kandidat für eine Harmonisierung als die Rückführung. So besteht das Ziel der Rechtsvorschriften darin, das Niveau der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen anzuheben, und nicht darin, Mindeststandards festzulegen; eine konsequente Umsetzung der Richtlinie kann zusätzliche Kosten für die Mitgliedstaaten verursachen; Möglichkeiten der illegalen Beschäftigung gelten als ein Faktor, den illegale Einwanderer bei der Wahl des Landes zugrundelegen. Daher könnte eine Harmonisierung der Arbeitgebersanktionen einheitlichere Bedingungen schaffen und somit zur Verringerung der Unterschiede beim Zustrom illegaler Einwanderer in die einzelnen Staaten beitragen.

Für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Arbeitgebersanktionen spricht hauptsächlich der Umstand, dass auf diese Weise Länder beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Einführung schärferer Maßnahmen und Verfahrensweisen unterstützt werden können, die über weniger ausgestaltete Systeme verfügen. Das gilt womöglich insbesondere für „neue“ Einwanderungsländer mit weniger Erfahrungen bei der Kontrolle der Migration innerhalb des Landes. Unklar ist, ob ähnliche Argumente auch für andere potenzielle Maßnahmen im Bereich der internen Kontrollen gelten.

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Bei der „Last“ der Anwendung von Sanktionen gegen Arbeitgeber handelt es sich um die Kosten, die mit der Durchsetzung von Kontrollen nach Maßgabe gemeinsamer EU-Rechtsvorschriften verbunden sind. In der Annahme, dass ein System zur Teilung dieser „Lasten“ von dem Wunsch getragen ist, das Phänomen in der gesamten EU zu verringern, würde dieses System auf den Wirkungen der Kostenunterschiede basieren und versuchen, die Folgen (nicht die **Ursachen**) von Ungleichheiten bei den (direkten) Kosten im Zusammenhang mit der Einführung von Arbeitgebersanktionen zu beeinflussen. Es wäre ergebnisorientiert und darauf abgestellt, durch Finanztransfers, Schulung und die Weitergabe bewährter Verfahren Mittel so zu verteilen, dass die Durchsetzung von Arbeitgebersanktionen in den verschiedenen Mitgliedstaaten bestmöglich erreicht wird.

Bekämpfung des Menschenhandels

Sowohl die Unterstützung der Opfer als auch die Ermittlung/Strafverfolgung der Täter könnten geeignete Bereiche für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten in diesem Bereich sein. Die Verhütung des Menschenhandels passt zu dem klassischeren Modell der kollektiven EU-Finanzierung von außenpolitischen Maßnahmen. Bei der Unterstützung der Opfer und Strafverfolgung der Täter würde sich ein System der Aufteilung der Verantwortlichkeiten vor allem von der Erfüllung gemeinsamer EU-Ziele leiten lassen: humane Behandlung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Reduzierung des Menschenhandels in der gesamten EU. Für ein derartiges System auf der Basis von Versicherungen oder der Verhinderung von „Asylshopping“. Jede Teilung der Kosten für die Unterstützung der Opfer sollte darauf gerichtet sein, so umfassend wie möglich für deren

Wohlergehen zu sorgen. Bei der Ermittlung und Strafverfolgung der Täter sollten die Kriterien für die Bereitstellung von Mitteln auf der Maximierung entsprechender Festnahmen von Tätern und Anklageerhebungen basieren. Besonders berücksichtigt werden könnten aber auch bestimmte Mitgliedstaaten, entweder, weil sie aufgrund ihrer geografischen Lage besonders anfällig für Menschenhandel sind oder weil ihnen weniger Mittel oder Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung stehen, um das Problem anzugehen. Vorstellbar wäre also ein Mix von ergebnis- und gerechtigkeitsorientierten Kriterien für die Teilung der Lasten.

In beiden Fällen werden die abgedeckten Kosten wohl direkter Art sein. Die Unterstützung von Menschenhandelsopfern wird wahrscheinlich über Finanztransfers an staatliche Stellen und NRO geleistet. Die Unterstützung der Strafverfolgung von Tätern kann in Form von Transfers von Geldern oder von Sachleistungen erfolgen.

Integration von Drittstaatsangehörigen

Aus mehreren Gründen bieten sich Integrationsmaßnahmen für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten nicht unbedingt an. Denkbar wäre allerdings Solidarität bei der Deckung der Kosten, die im Zusammenhang mit Integrationsprogrammen als Mittel zur Förderung des EU-weiten kollektiven Ziels guter interethnischer Beziehungen anfallen. Somit könnten Integrationsprogramme im Sinne des gemeinsamen Ziels des sozialen Zusammenhalts durchaus gefördert werden. Außerdem muss ein Verteilungssystem dazu dienen, Ländern einen Ausgleich zu verschaffen, die bei der Integration wegen fehlender Infrastruktur oder Erfahrung und eines niedrigen Pro-Kopf-BIP vor besonders großen Herausforderungen stehen.

Ein solches System der Verantwortungsaufteilung würde - im Einklang mit Leitlinien der EU (mit Spielraum für Abweichungen aufgrund nationaler soziokultureller Bedingungen) - die Form von Finanztransfers zur Deckung direkter Kosten im Zusammenhang mit einem breiten Spektrum möglicher Maßnahmen und Programme annehmen.

4. Solidarität und Verantwortungsteilung in der Politik der EU

Solidarität und Verantwortungsteilung in Asyl-, Grenzschutz- und Migrationsfragen fanden vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in mehreren Zusammenhängen Erwähnung.

Die Schlussfolgerungen von Tampere 1999, das „Haager Programm“ von 2004, der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl von 2008 und das Stockholmer Programm von 2009 bauen aufeinander auf und entwickeln den Schwerpunkt der Solidarität vom Asylbereich hin zu einem allgemeinen Grundsatz, der sich auf alle Grenz-, Einwanderungs- und Asylfragen bezieht. Die verschiedenen Ratspräsidentenschaften haben ebenfalls ihre Vorstellungen zu verstärkter Solidarität und Zusammenarbeit geäußert.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben EU-Institutionen dem Begriff der Solidarität Ausdruck verliehen. Zu den Maßnahmen im **Bereich Grenzschutz** gehören der weitere Ausbau des Europäische Patrouillennetz (EPN), die Optimierung der Nutzung des Europäischen Außengrenzenfonds, um die Kapazitäten ihres Grenzschutzes zu erhöhen und die Entwicklung des EUROSUR voranzubringen, der Aufbau von Kapazitäten, die Einführung neuer Technologien und der weitere Ausbau der Netze von Verbindungsbeamten für

Einwanderungsfragen, die von den Mitgliedstaaten in Drittländer entsandt werden, sowie die Verbesserung ihrer Koordinierung und der Zusammenarbeit mit Frontex. In Sachen **Asyl** standen die Dublin-Verordnung, Fragen der aufschiebenden Wirkung und der Notwendigkeit von „Korrekturmaßnahmen“ oder „Notfallmaßnahmen“, einschließlich Umsiedlung, im Mittelpunkt der Debatte. Anfang 2011 wendete sich das Hauptaugenmerk auf Neuankömmlinge aus Nordafrika, und zwar sowohl im Hinblick auf den Grenzschutz als auch auf eine Zusammenarbeit zur Bewältigung eines erwarteten Massenzustroms von Tunesiern, Libyern und anderen. Das Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme umfasste die Einrichtung von vier Fonds zur Stärkung der Solidarität: einen Außengrenzenfonds, eine Verlängerung des Europäischen Flüchtlingsfonds, einen Europäischen Integrationsfonds und einen Europäischen Rückkehrfonds.

KAPITEL 3: STANDPUNKTE UND VORSTELLUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN, DER ORGANE DER EU UND WICHTIGER INTERNATIONALER AKTEURE

1. Einleitung

Zwei Fragebögen¹⁷ bildeten die Grundlage für die Befragung ausgewählter Beamter. Erfasst waren darin die in Kapitel 1 und 2 genannten Themen, also die institutionellen Aspekte der Sicherung der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten, die konkreten materiellen Aspekte für Politikbereiche in Bezug auf Grenzkontrollen, Asyl/Schutz und (legale und illegale) Einwanderung sowie die finanziellen Folgen der Solidarität.

Es wurden neun Mitgliedstaaten¹⁸ ausgewählt, die ein breites Bild der verschiedenen Solidaritätsansätze vermitteln. Befragungen wurden auch mit Vertretern der Europäischen Kommission, dem LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments, Frontex, UNHCR, IOM und ECRE geführt. Zu fast allen angesprochenen Fragen gingen die Meinungen weit auseinander.

2. Institutionelle Fragen zur Sicherung der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten

Die Beamten der Mitgliedstaaten unterscheiden zwischen dem **rechtlichen** und dem sich aus dem Wortsinn ergebenden Verhältnis zwischen **Artikel 80 AEUV und den Artikeln 77 bis 79 AEUV** sowie dem **politisch-gestalterischen** Verhältnis in der Realität. Nach Ansicht von Vertretern der Europäischen Kommission besteht eine Unterscheidung zwischen Solidarität im Kontext der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Einwanderungs- und Asylsystems und der Solidarität als Reaktion auf unmittelbare Krisen und Hilferufe einzelner Mitgliedstaaten. Derzeit ist die Solidarität mehr eine Frage der Reaktion auf akute Erfordernisse, wobei es sich in erster Linie um Grenzschutz- und Asylangelegenheiten handelt.

Aus rechtlicher Sicht ergibt sich ein **begrenzt**es Verhältnis: Artikel 80 zu Solidarität und Verantwortungsteilung ist auf Angelegenheiten beschränkt, die sich in den Artikeln 77 bis 79 ergeben, und erweitert möglicherweise die Auslegung dieser Artikel. Für einige ist Solidarität ein politischer Grundsatz, der in allen Bereichen zur Anwendung kommen kann und sollte.

Die Solidarität gilt als unzureichend oder vage definiert, was entweder absichtlich der Fall oder einfach nur verwirrend ist. Einige betrachten Maßnahmen als wichtiger, für andere ist die Einbindung in Rechtstexte von vorrangiger Bedeutung. Nach Auffassung eines Beamten ist „Solidarität“ mehr ein moralischer als ein rechtlicher Begriff.

¹⁷ Siehe Anhänge II und III.

¹⁸ Belgien, Finnland, Italien, Lettland, Malta, Polen, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich. Die Liste der Beamten, die befragt wurden und/oder schriftliche Antworten auf den Fragebogen eingereicht haben, findet sich in Anhang I. Sämtliche persönlich oder per Telefon Befragten sprachen als Sachverständige mit eigenen Erkenntnissen und Meinungen, die natürlich von den Erfahrungen ihres Landes oder ihrer Organisation beeinflusst sind, doch handelt es sich nicht um offizielle Standpunkte der Mitgliedstaaten oder Agenturen. In diesem Kapitel werden die Befragten nicht direkt zitiert, sondern es wird über ihre Äußerungen berichtet, so dass die Verantwortung für eventuelle Fehler bei der Darstellung der Äußerungen bei den Verfassern dieser Studie liegt.

Einige Beamte gaben an, dass sich die Grundsätze in Artikel 80 AEUV nur auf **Maßnahmen der EU** beziehen. Nach Meinung Italiens würde alles andere als EU-Maßnahmen bei entsprechender Bezugnahme auf Artikel 80 dem Vertrag zuwiderlaufen, während nach Auffassung belgischer und britischer Beamter die Verantwortungsaufteilung **bilateral, multilateral oder EU-weit** erfolgen könnte. Finnland, Lettland und Polen meinten, dass Artikel 80 selbst nur auf EU-Ebene gelte, aber bi- oder multilaterale Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten nicht ausschließe.

Die Meinungen zum **obligatorischen oder freiwilligen Charakter** der Solidarität nach Artikel 80 reichten von „obligatorisch für die EU-Organe und freiwillig für die Mitgliedstaaten“ über „gegenwärtig freiwillig, aber sollte obligatorisch sein“ und „kontextabhängig“ bis „abhängig von der Definition und den rechtlichen/politischen Entscheidungen“.

Auf die **Frage, ob Solidarität und die gerechte Verantwortungsaufteilung in alle Rechtsvorschriften aufgenommen werden sollten**, meinen einige, die Formulierung „immer wenn dies erforderlich ist“ bedeute, dass eine Aufnahme nicht obligatorisch ist. Andere vertreten eine flexible Auffassung und geben an, dass Solidarität aufgenommen werden sollte, aber ausgleichende Maßnahmen zum Einsatz kommen könnten, wenn sich eine Einigung nur ohne Solidarität erzielen lässt. Der pragmatische Ansatz von niederländischen und britischen Beamten besteht darin, zu sagen, dass die Solidarität aufgenommen werden sollte, wenn sie gebraucht wird, aber dass alle Mitgliedstaaten sämtliche Verträge umsetzen müssen, um Harmonisierung und Solidarität als miteinander verknüpfte Frage zu erreichen. Staaten, die man als „Frontstaaten“ bezeichnen könnte, vertreten einen nachdrücklicheren Standpunkt: Italien betrachtet den Grundsatz der Solidarität als Grundlage für alle EU-Rechtsvorschriften und nationalen Aktivitäten, und Malta ist der Ansicht, dass Artikel 80 die Aufnahme der Solidarität fordert.

Die Rolle anderer internationaler Akteure wird von Beamten mehrerer Mitgliedstaaten als sehr nützlich und wichtig bei der Umsetzung von Programmen, Maßnahmen und Projekten zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Solidarität in der Praxis betrachtet. Im Allgemeinen, mit Ausnahme des speziellen Standpunkts des UNHCR, erkennen die Befragten im EU-Entscheidungsprozess höchstens eine beratende Rolle für andere internationale Akteure.

Nach Ansicht der Mitgliedstaaten und Institutionen ist eine breite Palette von Instrumenten vorhanden, die zur Förderung der Solidarität genutzt werden könnten. Für diese komplexen Fragen sind ein umfassender Ansatz bzw. ein ganzes Instrumentarium erforderlich, und für unterschiedliche Fälle oder Herausforderungen sind unterschiedliche Instrumente nötig.

Dass **geografischen Gesichtspunkten** eine größere Bedeutung zukommen sollte, um die Tragweite von Problemen zu erfassen und Instrumente zu entwickeln, wurde von mehreren Befragten geäußert. **Rechtsvorschriften, Finanzprogramme, Agenturen und zentrale Operationen** kamen in den Befragungen ebenfalls zur Sprache.

Rechtsvorschriften können als mit der Solidarität verflochten betrachtet werden. Allerdings bedeutet Harmonisierung an und für sich nicht, dass es Solidarität gibt; eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften könnte sogar die Belastungen für einige Mitgliedstaaten vergrößern, da von ihnen möglicherweise verlangt wird, dass sie noch mehr tun. Ob Rechtsvorschriften ein wirksames Instrument für die Solidarität sind, hängt in hohem Maße davon ab, was sie eigentlich besagen und ob sie schnell genug wirken. Selbst wenn Rechtsvorschriften vereinbart werden, verläuft ihre Umsetzung oft nicht harmonisch,

so dass die Solidarität nicht nur durch verbesserte Rechtsvorschriften, sondern auch durch eine bessere und besser abgestimmte **Umsetzung** aufgewertet würde.

Obwohl die Befragten nach ihrer Meinung zu den **Kosten** ihrer Systeme, den Kosten im Zusammenhang mit Solidarität, den finanziellen Vorzügen oder Kosten, die bisher bei Maßnahmen zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten erkennbar sind, und zu ähnlichen Themen befragt wurden, konnte niemand konkrete Antworten oder auch nur Schätzungen abgeben. Ein Kommissionsbeamter stellte fest, dass **Finanzinstrumente** die bislang stärksten Solidaritätselemente darstellen, die Mitgliedstaaten unterstrichen dagegen allgemein, die in den verschiedenen Fonds in diesem Bereich vorgesehenen Summen seien niedrig und wirkten eher motivierend als kompensierend, sie reichten nicht aus, den Bedarf tatsächlich zu decken und seien auch durch den erforderlichen bürokratischen Aufwand nicht attraktiv.

Die Beamten wiesen auch auf das Wechselspiel in Diskussionen zwischen finanziellen Maßnahmen und praktischen Maßnahmen hin, z. B. Umsiedlung, hin. Einige meinten, Solidarität könnte durch beide Arten ausgedrückt werden, und waren der Ansicht, dass Mitgliedstaaten mit hohem Zustrom offenbar generell weniger am Empfang von Geldern interessiert sind als an praktischen Möglichkeiten zur Lösung des Problems.

Die **Agenturen** zur Förderung der EU-weiten Zusammenarbeit oder Solidarität wie Frontex und EASO sind relativ neu. Die bisherigen Aktionen von Frontex werden als sehr vielversprechend angesehen, und Frontex selbst ist ebenfalls allgemein zufrieden mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten zu seinen Einsätzen und Tätigkeiten. Dabei basieren die Tätigkeiten von Frontex rechtlich nicht auf Artikel 80 AEUV, der erst nach der Einrichtung der Agentur entstand. Operative Agenturen wie Frontex oder EASO verfügen über Budgets, die sich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten speisen, wobei es sich um Solidaritätskosten handelt, die allerdings kein Mitgliedstaat gegenüber den Vorteilen aufwiegen kann.

Was **zentrale Aktionen** betrifft, so sind diese nach Ansicht des ECRE-Experten schwer vorstellbar, was die Reaktionen der Mitgliedstaaten bestätigten.

3. Grenzschutz

Die Notwendigkeit von Solidarität beim Grenzschutz ergibt sich aus der Realität des Schengen-Konstrukts und der Abschaffung der Binnengrenzen, was bedeutet, dass einige Mitgliedstaaten größere Verantwortung tragen als andere - längere Land- oder See-Außengrenzen, mehr Grenzübertritte, mehr oder weniger „schwierige“ Nicht-EU-Nachbarn usw. Diese Mitgliedstaaten müssen ihre Grenzschutzmaßnahmen fortsetzen, auch wenn die Zahl der Grenzübertritte niedrig ist, da sich Migrationsrouten ständig ändern.

Für Mitgliedstaaten ohne signifikante Außengrenzen bedeutet ein effektiver Grenzschutz der „Frontmitgliedstaaten“ den Vorteil des verringerten Zustroms illegaler Einwanderer. Die Vorzüge der Solidarität in Grenzkontrollfragen bilden eine Kette: einheitlichere Grenzkontroll- und Grenzschutzmaßnahmen bedeuten mehr Sicherheit an den Außengrenzen. Infolgedessen kann die innere Sicherheit besser gewährleistet werden, und die Ressourcen, die andere Mitgliedstaaten früher zur Kontrolle und Sicherung ihrer Grenzen und Hoheitsgebiete einsetzen mussten, lassen sich nun anderweitig nutzen. Ergebnisse lassen sich aus einem Prozess erkennen, der sich seit etwa 20 Jahren vollzieht: Ein Vorteil für Bürger und andere legal im EU-Schengen-Raum aufhältige Personen ist die

Freizügigkeit. Die Kosten dafür entstehen jedoch den Mitgliedstaaten im Süden, die unter einem noch größeren Migrationsdruck stehen, der im Namen der gesamten EU bewältigt werden muss.

Die Auswirkungen von Artikel 80 und Solidarität auf den Grenzschutz können also politisch heikel und damit als ein problematischer Politikbereich gelten. Grenzfragen lassen sich schwer von allgemeineren Migrations- und Asylfragen trennen. Nach Meinung von Staaten, die Unterstützung benötigen, sollten diejenigen, die um einen Beitrag ersucht werden, das System für Asyl und Migration hinter der Grenze nicht in Frage stellen, sondern die tatsächlichen Probleme angehen, die sich an den Grenzen stellen, wenn Flüchtlinge ankommen oder sie vor der Ankunft abgefangen werden. Bei einem kurzfristigen Unterstützungsprogramm für den Grenzschutz könnten Faktoren längerfristiger Bedingungen eingeschlossen sein. Man könnte dies auch als eine Art „Schneeballeffekt“ einer praktizierten Solidarität bezeichnen: Maßnahmen in einem Bereich erfordern Maßnahmen in anderen Bereichen.

Generell zufrieden sind die Mitgliedstaaten mit der bisherigen Koordinierungsarbeit von **Frontex**, allerdings unter Berücksichtigung der Zwänge des derzeitigen Aufgabenbereichs der Agentur (der gerade überprüft wird). Frontex bietet zentrale Unterstützung und koordiniert Ressourcen, die derzeit alle von den Mitgliedstaaten gestellt werden - es wurde allerdings vorgeschlagen, dass Frontex künftig eigenes Gerät erwirbt (z. B. Schiffe und Hubschrauber) und den Staaten, die es benötigen, zur Verfügung stellt. Somit könnte Frontex als eigenständiger Akteur gestärkt werden. Die Agentur kann gleichwohl nicht die alleinige Verantwortung für den Grenzschutz übernehmen. Dies ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, auf die die Beiträge von Frontex jedoch aufbauen können. Mitgliedstaaten, die berechnete Gründe hatten, sich an Frontex zu wenden, unterbreiteten Vorschläge für Verbesserungen. größere Flexibilität für die Arbeit von Frontex auf operativer Ebene, schnellere Reaktionszeiten, höhere Effizienz und Tätigkeit in weiteren Bereichen, wie z. B. Erfassung illegal aufhältiger Personen.

Was die **Finanzierungsinstrumente** angeht, so reichen die verfügbaren Fonds offenbar im Notfall nicht aus, um den tatsächlichen Bedarf zu befriedigen. So deckt der **Außengrenzenfonds** zwar grundsätzliche Investitionen ab (Kraftfahrzeuge, Gebäude), nicht jedoch das Personal, was problematisch sein könnte.

4. Asyl und Schutz

In gewisser Hinsicht lässt sich ähnlich wie bei der Zusammenarbeit in Grenzschutzdingen anführen, dass bei nicht mehr vorhandenen Binnengrenzen Maßnahmen im Bereich Asyl und Schutz von Flüchtlingen innerhalb der EU sowie die allgemeine Beteiligung an humanitären Schutzaktionen anderswo unbedingt der Solidarität unterliegen sollten.

In der Praxis haben sich wesentliche Unterschiede bei der Art und Weise herauskristallisiert, wie die Mitgliedstaaten ihre internationalen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Flüchtlingsschutzes handhaben, und so wurden vier Richtlinien verabschiedet, um die Lage für Asylbewerber und Flüchtlingen in allen Mitgliedstaaten zu harmonisieren und stärker zu vereinheitlichen. Einige Beamte meinten, diese Maßnahmen seien bei korrekter Umsetzung eine Form von Solidarität. Allerdings sind einige der Richtlinien erfolgreicher als andere, und viele werden auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Für die Solidarität ist die Umsetzung vielleicht wichtiger als die Erzielung einer Einigung. Von einigen Befragten wurden die guten Absichten jener Mitgliedstaaten in Frage gestellt, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, aber Solidarität einfordern.

Auf das breite Spektrum bei den Anerkennungsquoten in der EU wurde von einem Beamten hingewiesen, und wie die Unterschiede offenbar im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Politik der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern stehen, die auf Fragen wie historische oder kulturelle Bindungen sowie vorhandene ethnische Minderheiten beruhen und weniger auf Systemfragen bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem müsste bedeuten, dass ein einzelner Asylbewerber in jedem Mitgliedstaat die gleiche Möglichkeit der Anerkennung seines Anspruchs auf Schutz hat. Notwendig ist es jetzt, Diskrepanzen bei den verschiedenen Herangehensweisen auszuräumen.

Solidarität in Notfällen scheint leichter durchsetzbar zu sein, vor allem, wenn sich mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig in einer Notlage befinden oder diese Situation mit einer international bedeutsamen humanitären Aktion verbunden oder Teil davon ist.

Durch eine Maßnahme, die Dublin-Verordnung, die einem bestimmten Mitgliedstaat, - meistens dem Mitgliedstaat, in den ein Asylbewerber zuerst eingereist ist -, die Verantwortung zuweist, wird die Diskussion jedoch komplizierter, da dies eben keine Maßnahme einer Aufteilung der Verantwortung, sondern die einer Zuweisung von Verantwortung ist. In der gegenwärtigen Form der Verordnung bildet die **geografische Lage** den entscheidenden Faktor dafür, wem die Hauptverantwortung für Asylanträge, Verfahren, Schutz und Integration zufällt. Die derzeitigen Diskussionen sind daher von der Frage bestimmt, ob die Dublin-Verordnung eine Art kompensatorischen „Aufteilungs“-Mechanismus erfordert, und wenn ja, ob dies ein finanzielles oder ein praktisches Instrument, wie Umsiedlung, sein sollte.

Umsiedlung wird als Solidaritätsmaßnahme vorgeschlagen, um die Auswirkungen der Dublin-Verordnung zu kompensieren, sowie zum Einsatz in Notfällen oder Situationen, in denen die Kapazitäten eines Mitgliedstaates überschritten werden. Die Befragten hoben Unterschiede zwischen der Umsiedlung von Asylbewerbern (dies würde für alle mit Dublin verbundenen Programme gelten) und Flüchtlingen (wie im Fall des EUREMA-Pilotprojekts zur Unterstützung von Malta) hervor. Eine Umsiedlung nützt wenigen Personen, scheint nur als bilaterale Initiative und nicht als EU-weite Verpflichtung akzeptabel und kann Spannungen zwischen Mitgliedstaaten hervorrufen.

Die **gemeinsame Bearbeitung** von Asylanträgen, die für einige mit Umsiedlung verbunden ist, für andere nur ohne eine ausdrückliche Verknüpfung mit Umsiedlung möglich wäre, wird vor allem seit der Festlegung des Stockholm-Programms diskutiert. Dabei besteht kein Konsens darüber, was eine gemeinsame Bearbeitung sein würde oder könnte, und es könnte die Grundfrage untergraben werden, dass jeder Mitgliedstaat eigene Verantwortlichkeiten im Asylbereich wahrnimmt. Ein abgeänderter Ansatz, wie z. B. die Durchführung von Vernehmungen oder das Beisteuern anderer Ressourcen wie Herkunftslandinformationen oder Dolmetscher, könnte sich als substanzieller erweisen.

Während die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten zur **Umsiedlung** als Ausdruck der Solidarität vertreten, befürworten befragte Beamte aus einer zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Finnland, die Niederlande, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich, globale Solidarität durch Wiedereingliederung, einschließlich auf EU-Ebene. Ein Neuansiedlungsprogramm fällt jedoch möglicherweise nicht in den Geltungsbereich von Artikel 80.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) hat gerade erst die Arbeit aufgenommen, und die Ansichten über seinen potenziellen Beitrag zur Solidarität schwanken zwischen Hoffnung und Skepsis. Die Beamten der Mitgliedstaaten erwarten verschiedene Nutzeffekte vonseiten des EASO, doch dessen Budget ist relativ begrenzt, und die Erwartungen sollten vielleicht besser gesteuert werden, um Enttäuschungen zu vermeiden.

Auf **finanzieller Ebene** ist der Europäische Flüchtlingsfonds das seit längstem bestehende Finanzierungsinstrument, doch reichen die Mittel nicht aus, um eine echte Wirkung zu erzielen; zudem ist der Verwaltungsaufwand abschreckend. Der EFF wird derzeit nicht unbedingt genutzt, um Solidarität als solche zu fördern, sondern um eine gemeinsame Finanzierung für nationale Projekte zu ermöglichen.

5. Einwanderung

Die Einwanderung scheint der Bereich zu sein, in dem die geringste tatsächliche Bewegung in Richtung Solidarität in der EU zu verzeichnen ist und in dem das Interesse oder das sichtbare Bedürfnis der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit am wenigsten ausgeprägt ist. Auf jeden Fall trifft dies für die legale Einwanderung zu. Ein Befragter verwies jedoch auf die Verbindungen zwischen legaler Migration und anderen Einreisemöglichkeiten im Falle von Einzelpersonen. Ohne Verpflichtungen, beispielsweise durch Solidarität, die legale Einwanderung zuzulassen, könnte das illoyale Verhalten einiger Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Asylbewerber führen; dies würde die Verfahrensordnungen und die Rechte Schutzbedürftiger in Frage stellen.

Zur Frage der **Visa** erklärte ein belgischer Beamter, die Annahme gemeinschaftlicher Normen sei größtenteils abgeschlossen, es gebe mehr Verordnungen als Richtlinien und wenig Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten. Soweit Abweichungen möglich seien, bestehe häufig eine Klausel zur einheitlichen Praxis. Daher sei jede andere Form von Solidarität in diesem Bereich unnötig. Die Mitgliedstaaten können sich in Konsularangelegenheiten in Drittstaaten gegenseitig vertreten, was Einsparungen für kleinere Mitgliedstaaten mit sich bringt. Die Vorteile seien weniger finanzieller als politischer und rechtlicher Art. Die Mitgliedstaaten sind nicht bereit, Visaentscheidungen von der Kommission oder einer zentralen Behörde bearbeiten zu lassen.

Aus **finanzieller Sicht** dürften Mitgliedstaaten, die mehr Visumanträge bearbeiten, beispielsweise, weil sie mehr Konsulate in mehr Ländern haben, keine höheren Kosten entstehen, da im Allgemeinen die Antragsteller die Verwaltungsgebühren für die Visa zahlen.

Nach Ansicht schwedischer Beamter konzentriert sich die Solidarität in Einwanderungsfragen auf die **Abschiebung und Rückführung illegaler Einwanderer**, bei der, unter anderem durch den Einsatz von Frontex, Fortschritte zu verzeichnen sind. Bei der Zwangsrückführung gibt es einen größeren Drang zur Solidarität als bei der Förderung einer freiwilligen Rückkehr. Die Neigung zur Solidarität bei der Zwangsrückführung könnte Ausdruck für die Auffassung sein, dass Solidarität eher für die Bewältigung oder Erzwingung einer negativen Handlung gesucht wird als für die Bewältigung einer positiven Aktion.

Zu den Bereichen der Solidarität bei der Rückführung illegaler Migranten gehören **gemeinsame Flüge** und **Rückübernahmeabkommen**. Gemeinschaftsflüge bringen Kosteneinsparungen, werfen jedoch auch Fragen nach Unterstützung bei der Erlangung von

Dokumenten für einige Migranten auf. Zum Thema Rückübernahme erklärte ein Beamter, dass die Flexibilität bei der Erzielung von Übereinkünften größer ist, wenn die Mitgliedstaaten allein agieren, während nach Meinung eines anderen die EU als gemeinsamer Akteur über mehr Verhandlungsmacht verfügt. Rückführung hat auch finanzielle Aspekte, vor allem im Rahmen des Rückkehrfonds.

KAPITEL 4: SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Allgemeine Grundsätze

Ein Thema in der gesamten Studie ist die Frage, wie „Solidarität“ - bzw. deren Fehlen - zu definieren ist. So scheint es kaum Übereinstimmung über die Bedeutung der Solidarität zu geben. Inwieweit ist eine ausdrückliche Einigung über die Bedeutung dieses Grundprinzips erforderlich, damit Artikel 80 effektiv umgesetzt werden kann? Welcher Teil der Solidarität erfordert eine bessere Definition für alle Mitgliedstaaten und EU-Institutionen, damit Klarheit darüber herrscht und eine Einigung über eine entsprechende Förderung erzielt werden kann? Ist es der Grundsatz selbst, sein Inhalt, seine Ziele? Ist es besser, einige Elemente der Definition kontextabhängig zu lassen, und zwar sowohl zeitlich als auch situationsbezogen (einschließlich Aspekte wie geografische Lage, Anwendungsbereich, Anzahl der Mitgliedstaaten, die Solidarität benötigen und üben, politische Faktoren usw.)?

Eine zentrale Frage beim Thema Solidarität ist „Vertrauen“, das wiederum Loyalität voraussetzt. Solidarität wird benötigt, weil die Abschaffung der Binnengrenzen bedeutet, dass den Nachbarländern vertraut werden muss - bei Ländern mit Außengrenzen muss man darauf vertrauen können, dass sie sie gut schützen, und bei Ländern ohne eine Vielzahl von Einreisestellen in die Union muss man darauf vertrauen können, dass sie die anderen Länder bei der Sicherung der Außengrenzen entsprechend unterstützen. Es geht um das Vertrauen, dass sich alle Mitgliedstaaten an Verordnungen und Richtlinien halten, so dass jede Notwendigkeit von Solidarität insbesondere in Asylfragen auf exogenen Faktoren beruht. Eine Mindestvoraussetzung für Vertrauen ist die loyale Umsetzung der EU-Politik durch die Mitgliedstaaten.

2. Spezifische Politikbereiche

Im Bereich der **Grenzkontrolle** sollte ein System von Verantwortlichkeiten auf Faktoren der kollektiven Stabilität/Prävention und der Versicherung basieren und darauf abzielen, in erster Linie die Ursachen (und nicht die Folgen) einer illegalen Einreise zu verhüten.

Genauso sollte das Aufteilungsprinzip auf einer Verringerung illegaler Einreisen beruhen (und weniger auf einer Kompensation von Ländern aus Billigkeitsgründen). Dabei sollten nur die direkten Kosten für den Grenzschutz abgedeckt werden, nicht aber die Folgekosten der Aufnahme, außer in Fällen eines plötzlichen Zustroms.

Was die finanziellen Gesichtspunkte betrifft, so könnte Solidarität im Bereich Grenzkontrollen (a) einen Fonds, wie z. B. einen geänderten Grenzfonds, oder (b) Transfers von Sachleistungen u. a. zur Unterstützung des Aufbaus von Kapazitäten umfassen.

Im Bereich **illegale Einwanderung** sollte ein System zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf Belangen im Zusammenhang mit dem kollektiven Ziel der Verringerung illegaler Einwanderung gründen, vor allem in „neuen“ Einwanderungsländern mit weniger entwickelten Strategien und Verfahren für die Migrationskontrolle. Argumente, dass eine Harmonisierung die Unterschiede zwischen den Ländern beim Umfang der illegalen Migration reduzieren wird, sind weniger überzeugend.

Eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten sollte sich auf die Kosten für nationale Maßnahmen beziehen, um Arbeitgeber mit Sanktionen zur Einhaltung der EU-Mindeststandards zu

zwingen, wie sie in der Sanktionen-Richtlinie oder möglichen künftigen Rechtsvorschriften für strengere Maßnahmen enthalten sind.

Es ist weniger wahrscheinlich, dass sich ein System zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten für andere Bereiche der internen Kontrolle (Zugang zu Bildung, Gesundheitsfürsorge, Sozialleistungen usw.) eignet, da diese von maßgeblicherer Bedeutung für das Wohlergehen an sich und die Menschenrechte sind und sich damit schwerer zum Gegenstand von Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrolle machen lassen.

Das System der Solidarität in diesem Bereich sollte direkte Kosten abdecken, die den Staaten bei der Umsetzung von Sanktionen entstehen, obwohl auch implizit eingeräumt werden kann, dass noch allgemeinere Kosten im Zusammenhang mit der Verringerung illegaler Beschäftigung anfallen (was allerdings keinen legitimen Kompensationsgegenstand darstellen würde).

Das System könnte in der Umverteilung finanzieller Mittel an diejenigen Behörden bestehen, die Sanktionen gegen Arbeitgeber durchsetzen; möglich wäre auch „Unterstützung in Form von Sachleistungen“ beim Kapazitätsaufbau.

Im Bereich **Asyl und Schutz** besteht eine Auffassung von Solidarität darin, im Voraus Systeme zu entwickeln, die frühere Erfahrungen berücksichtigen, anstatt auf Einzelfallbasis vorzugehen. So könnten zwei verschiedene Solidaritätssysteme ins Auge gefasst werden.

System 1 würde greifen, wenn ein Asylsystem nicht funktioniert und ein Mitgliedstaat durch die Vielzahl der Asylbewerber in seiner Kapazität überfordert ist oder die Richtlinien aufgrund von zahlenmäßigen und Kapazitätsproblemen nicht umsetzt (bzw. nicht umsetzen kann). Wenn Asylbewerber dann in ein anderes Land weiterreisen, kommt die Dublin-Verordnung zur Anwendung, doch gestalten sich Dublin-Überstellungen in den ersten Mitgliedstaat allmählich problematisch.

Bei diesem Szenario könnte der betreffende Mitgliedstaat das EASO um Unterstützung bei der Bearbeitung ersuchen. Für Asylfragen zuständige Beamte aus verschiedenen Mitgliedstaaten würden die Anträge unter der Regie des EASO nach einem zuvor vereinbarten EU-Verfahren bearbeiten, bei dem diese mitgliedstaatlichen Vertreter die Verfahren für die EU insgesamt abwickeln und einen EU-Schutzstatus zuerkennen bzw. ablehnen. Bei Asylbewerbern mit Schutzstatus wäre der „Aufnahmemitgliedstaat“ verpflichtet, so viele Personen wie im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre zuzüglich eines festgelegten Prozentsatzes der restlichen Bewerber (z. B. 30 %) zu übernehmen. Die anderen an der Statusbestimmung beteiligten Mitgliedstaaten würden dann die übrigen 70 % nach einem zuvor vereinbarten Verteilungsschlüssel übernehmen.

System 2 würde greifen, wenn zwar keine Probleme mit dem Asylsystem bestehen, die Zahl der anerkannten Schutzsuchenden aber die Integrationskapazität eines (kleinen) Mitgliedstaats übersteigt. Bei diesem System könnte ein Umsiedlungsprogramm wie EUREMA angewandt werden. Dennoch wären Bemühungen um den Ausbau der Integrationskapazität erforderlich, damit die Zahl der Umsiedler gering gehalten und die Situation schrittweise bewältigt werden kann.

Es handelt sich dabei um rein theoretische Systeme, die als Diskussionsanstoß gedacht sind. Angesichts der Fluchtwelle aus Nordafrika wird jedoch ein potenzieller Bedarf an

Solidarität bei der Schutzgewährung gesehen, der eine raschere Lösung erforderlich machen könnte.

Im Bereich der **Bekämpfung des Menschenhandels** sollte sich die Aufteilung der Verantwortung sowohl auf die Unterstützung der Opfer als auch auf die Ermittlung/Strafverfolgung der Täter erstrecken. Für den dritten Bereich, den wir in Kapitel 2 herausgearbeitet haben - die Prävention -, eignet sich eher das klassische Modell der kollektiven EU-Finanzierung außenpolitischer Maßnahmen.

In beiden Fällen (Opferhilfe und Täterverfolgung) wäre der Hauptbeweggrund für die Verantwortungsteilung die Erreichung gemeinsamer EU-Ziele: menschliche Behandlung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Zurückdrängung des Menschenhandels in der Europäischen Union. Argumente, die sich auf die Notwendigkeit einer Versicherung oder auf die angestrebte Bekämpfung von Asylshopping berufen, sind hier nicht plausibel. Bei der Unterstützung der Opfer sollte eine etwaige Aufteilung der Kosten darauf abzielen, möglichst viel für das Wohl der Opfer zu tun.

Bei der Ermittlung und Strafverfolgung sollte die Aufteilung von Ressourcen mit dem Ziel erfolgen, möglichst viele Täter festzunehmen und vor Gericht zu stellen. Dabei kann berücksichtigt werden, ob es ein Mitgliedstaat mit besonderen Herausforderungen auch finanzieller Art zu tun hat (weil er beispielsweise wegen seiner geografischen Lage als Transitland besonders anfällig ist oder ein geringes Pro-Kopf-BIP aufweist). Vorstellbar wäre also ein Mix von ergebnis- und gerechtigkeitsorientierten Kriterien für die Teilung der Lasten.

In beiden Fällen dürfte es sich um direkte Kosten handeln. Die Frage nach Mehr- und Mindestkosten stellt sich derzeit nicht, könnte aber bei der Hilfe für die Opfer von Menschenhandel aktuell werden, falls in diesem Bereich umfassende EU-Rechtsvorschriften erlassen werden. Die Unterstützung von Menschenhandelsopfern wird wahrscheinlich über den Finanztransfer an staatliche Stellen und NRO geleistet. Die Unterstützung der Verfolgung von Tätern kann in Form von Transfers von Geldern oder von Sachleistungen erfolgen.

Hinsichtlich der **Rechte legal in den Mitgliedstaaten aufhältiger Personen** sollte das System auf die Förderung der kollektiven Stabilität / der interethnischen Beziehungen und auf die Eindämmung des „Asylshopping“ (Suche nach einem Land, das mehr Rechte und Leistungen bietet) von Drittstaatsangehörigen mit umfangreicheren Mobilitätsrechten ausgerichtet sein. Die Solidarität in diesem Bereich der Zuwanderungs- und Integrationspolitik sollte vor allem darauf abzielen, die Ursachen für die unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten zu ermitteln und zu bekämpfen sowie einen Standard zu erreichen, bei dem keine Stabilitätsbedenken mehr bestehen. Das Hauptinstrument wäre also die Annäherung der Rechtsvorschriften (auf einem höheren Niveau). Hierbei lassen sich dieselben Argumente anführen wie im Falle der Harmonisierung im Asylbereich (Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen insbesondere angesichts des freien Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten).

Einiges spricht vielleicht für eine zusätzliche Unterstützung von Ländern mit weniger gut entwickelten Strukturen für die Gewährleistung der Rechte und Vergünstigungen von Drittstaatsangehörigen. Diese Unterstützung würde sich auf die direkten Kosten beziehen und über einen Fonds (momentan ist dies der Integrationsfonds) abgewickelt werden, der der Förderung spezifischer Programme dient.

Im **Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen** könnte das System der Verantwortungsteilung auf die Kompensation von Ländern abzielen, die aufgrund mangelnder Infrastrukturen oder Erfahrungen und/oder eines niedrigen BIP-pro-Kopf vor besonderen Integrationsproblemen stehen. Solch ein System für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten würde die Form von Finanztransfers zur Deckung direkter Kosten bei einem breiten Spektrum möglicher Maßnahmen und Programme annehmen. Diese eventuellen Maßnahmen und Programme müssten den EU-Leitlinien entsprechen (mit Spielraum für Abweichungen aufgrund nationaler soziokultureller Bedingungen).

EINLEITUNG

Kontext und Ziele der Studie

Artikel 80 im dritten Teil Titel V Kapitel 2 („Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lautet:

Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Anliegen dieses Berichts, der nach einer nichtoffenen Ausschreibung vom Europäischen Parlament in Auftrag gegeben wurde, ist die Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen, des Anwendungsbereichs und der Perspektiven dieses neuen Artikels 80, der offenbar die Bestimmung des Vorgängerartikels 63 Absatz 2 Buchstabe b EGV stärkt, welche auf Flüchtlinge und Vertriebene beschränkt war. Insbesondere geht es in der Studie um die Bereitstellung fundierter Überlegungen und praktischer Hinweise zu möglichen Formen der Umsetzung von Artikel 80 AEUV, um den Grundsatz der Solidarität in diesen Politikbereichen wirksam zu machen. Im Gegensatz zu früheren Berichten zur EU-internen Solidarität auf dem Gebiet der Asyl- und Flüchtlingspolitik hat diese Studie zum Ziel, die Analyse auf weitere Bereiche auszudehnen, darunter Grenzkontrolle und illegale Migration, Menschenhandel, Einwanderung und Integration.

Inhalt und Methodik

Dieser *erste Teil* des Berichts erkundet die Auswirkungen von Artikel 80 AEUV im Hinblick auf Verpflichtungen und Zuständigkeiten für die weitere Entwicklung der europäischen Politik und des europäischen Rechts im Bereich Einwanderung, Grenzkontrolle und Asyl. Die Analyse beruht zunächst auf ein Studium von Primär- und Sekundärquellen des europäischen Rechts: europäische Rechtsvorschriften und Rechtsprechung, Strategiepläne, Mitteilungen und Lehrmeinungen. Zweck dieser Analyse ist es, die aktuelle Lage hinsichtlich der ausgehandelten Befugnisse und Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Solidarität und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zu beleuchten. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der transversalen Rolle der Solidarität als Grundsatz im gesamten AEUV sowie den Folgen des Konzepts der Mehrebenen-Governance auf Asyl und Einwanderung (d. h. den Auswirkungen des nationalen, internationalen und supranationalen Rechts).

Der *zweite Teil* der Studie befasst sich mit der rechtlichen und politischen Relevanz und Realisierbarkeit verschiedener Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 80 AEUV. Diese Analyse ist um zwei Komponenten herum gegliedert:

Die erste Komponente besteht aus der Ermittlung der theoretischen Ziele der EU-internen Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Anreize und Hindernisse dafür. Was die Anreize betrifft, so hat die Wirtschaftstheorie verschiedene Modelle zum Empfang von Solidarität entwickelt, die von Kosten-Nutzen-Ansätzen (Verhältnis zwischen Akzeptanz der Kosten der Lastenteilung und dem davon erwarteten Nutzen) bis zu normbasierten Ansätzen (gerechtigkeitsbasierte Verteilung, Akzeptanz der Verantwortlichkeiten zur Sicherung bestimmter Menschenrechtsprinzipien) reichen.

Zweitens wird eine Bestandsaufnahme möglicher Bereiche und Formen der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten vorgenommen. Dabei wird auf der vorhandenen Fachliteratur und von auf Mitgliedstaatenebene (z. B. die Forderungen Italiens und Maltas) sowie auf EU-Ebene vorliegenden Grundsatzdokumenten aufgebaut, und es werden alle in den Artikeln 77 bis 79 AEUV genannten zentralen Bereiche von Migration und Asyl einbezogen.

Im *dritten Teil des Berichts* geht es um die „*Standpunkte und Vorstellungen der Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und wichtigen Akteure*“. Analysiert werden die Ergebnisse eines Fragebogens, der leitenden Beamten und Mitarbeitern in ausgewählten Mitgliedstaaten, EU-Institutionen (Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Frontex), internationalen Organisationen (IOM und UNHCR) und NRO (ECRE) persönlich oder per Telefon vorgelegt wurde. Der Fragebogen, mit dem die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Ziele, Anreize und Hindernisse in Bezug auf Solidarität im Bereich Einwanderungs-, Grenzschutz- und Asylpolitik ermittelt werden sollen, befasst sich sowohl mit institutionellen Fragen (z. B. Ansatzebene und anzuwendende Politikinstrumente, Einsatz von EU-Maßnahmen, Grad der nationalen Souveränität) als auch mit materiellen Fragen (die konkreten Bereiche, in denen eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten notwendig ist, und Maßnahmen, um diese Aufteilung zu erreichen). Außerdem erfasst sind Kostenfragen sowie finanzielle Auswirkungen.

Der *vierte Teil* des Berichts steht unter der Überschrift „*Schlussfolgerungen und Gedanken zu Möglichkeiten der Umsetzung von Artikel 80 AEUV*“. Er enthält Schlussfolgerungen zu allen wichtigen Erkenntnissen der theoretischen und empirischen Elemente des Auftrags, wobei einige Ideen für die Umsetzung von Solidaritätsmechanismen im Bereich der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik geäußert werden, und zwar unter Berücksichtigung des EU-Rechtsrahmens, der möglichen Mechanismen für die Verteilung von Verantwortlichkeiten, der finanziellen Auswirkungen und der Vorstellungen der Mitgliedstaaten und maßgeblicher EU-Institutionen und Akteure. In diesem Teil der Studie wird auch kurz auf die Anwendung der Solidarität auf die derzeitigen Herausforderungen für den Grenzschutz aufgrund der Konflikte in Nordafrika und der entsprechenden Migration eingegangen.

Der Bericht wurde im Zeitraum Januar-März 2011 erstellt. Dazu gehörte eine erste Phase der Sekundärrecherche und Analyse, bei der es insbesondere um das Studium von Primär- und Sekundärquellen des europäischen Rechts, einschließlich europäischer Rechtsvorschriften und Rechtsprechung, Strategiepläne, Mitteilungen und Lehrmeinungen ging. Die zweite Phase des Auftrags bestand in der Versendung eines Fragebogens an leitende Beamten in ausgewählten Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Italien, Lettland, Malta, Polen, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich), EU-Institutionen (Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Frontex) und an wichtige Akteure (IOM, UNHCR und ECRE). Die Befragungen von Beamten in den EU-Institutionen und mit wichtigen Akteuren erfolgten persönlich in Brüssel im Februar 2011. Die Befragungen von Beamten in den ausgewählten Mitgliedstaaten wurden im gleichen Zeitraum per Telefon durchgeführt.

Das Rechercheteam

Erstellt wurde der Bericht von Eurasyllum Ltd im Anschluss an eine nichtöffentliche Ausschreibung, die das Europäische Parlament im November 2010 durchführte. Das von

Euralsum zusammengestellte Team bestand aus Prof. Dirk Vanheule (Projektleiter), Dr. Joanne van Selm, Dr. Christina Boswell und Solon Ardittis.

1. ANALYSE DES ANWENDUNGSBEREICHS VON ARTIKEL 80 AEUV

Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) institutionalisiert den Solidaritätsgrundsatz in der Grenzkontroll-, Asyl- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union. Er lautet:

Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Artikel 80 AEUV bezieht sich auf die Politik, die im dritten Teil Titel V Kapitel 2 („Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“) AEUV in den Artikeln 77 bis 80 aufgeführt ist.

Das vorliegende Kapitel untersucht die rechtlichen Auswirkungen von Artikel 80 AEUV im Hinblick auf Verpflichtungen und Zuständigkeiten für die weitere Entwicklung der europäischen Einwanderungs-, Grenzkontroll- und Asylpolitik.

1.1. Solidarität und Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union

Der Begriff der Solidarität erscheint im EU-Recht an vielen Stellen, doch in unterschiedlicher Form. Malcom Ross verweist auf fünf Bereiche, in denen sich der Gerichtshof auf die Solidarität berufen oder sie näher ausgeführt hat, um den Acquis des EU-Rechts auszugestalten¹⁹. Die Solidarität spielt in diesen Bereichen eine unterschiedliche Rolle, die von verfassungsrechtlich-institutionellen bis zu eher materiell-rechtlichen Funktionen reicht, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.

Fundstelle/Quelle	Rolle der Solidarität	Manifestation und Bedeutung
Artikel 10 EGV/ Artikel 4 EUV	Aktive Verpflichtungen zur Sicherung der Wirksamkeit des EU-Rechts	Gilt für EU- und nationale Institutionen, vor allem nationale Gerichte; geht über 1. und 3. EU-Säule hinaus; vom EuGH als Grundlage für wichtige verfassungsrechtliche Prinzipien zur Sicherung des Schutzes individueller Rechte herangezogen

¹⁹ M. Ross, "Solidarity - A New Constitutional Paradigm for the EU" in Ross & Borgmann-Prebil (Hrsg.), Promoting Solidarity in the European Union (OUP, 2010), S. 41.

<p>Grundrechte: EuGH-Rechtsprechung und Bestimmungen der EU-Charta</p>	<p>Wertemaßstab für soziale Rechte</p>	<p>Zugang des Einzelnen zu sozialer Gerechtigkeit und entsprechende Wahrnehmung, z. B. Gesundheitsversorgung, öffentliche Dienste,</p>
<p>Marktfreiheiten</p>	<p>Modifikator des Marktgebots</p>	<p>Vernunftregel in Bezug auf die Rechtfertigung von Hindernissen für den Binnenmarkt; Anerkennung nationaler Solidarität und Förderung der Solidarität als EU-Konzept</p>
<p>Unionsbürgerschaft</p>	<p>Verankerung von Rechten</p>	<p>Ausbau des Grundsatzes der Gleichbehandlung bei Kernrechten der Unionsbürgerschaft; Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Finanzsolidarität gegenüber jenen EU-Bürgern zu demonstrieren, die hinreichend in die Gastgesellschaft integriert sind</p>
<p>Wettbewerbsregeln; Artikel 81-86 EGV/Artikel 101-106 AEUV</p>	<p>Abgrenzung</p>	<p>zur Erklärung der Bedeutung von „wirtschaftlich“ als Definition von „Unternehmen“; Solidaritätssysteme von EU-Wettbewerbsregeln ausgenommen; auch herangezogen als Begründung für die Anwendung von ex-Artikel 86 Absatz 2 auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und somit für die Nichtanwendung der vollen Strenge der Wettbewerbsregeln</p>

Bei der institutionellen Solidarität geht es um Solidarität zwischen Institutionen auf EU- und auf Mitgliedstaatenebene. Diese Art der Solidarität kann verschiedene Formen der Zusammenarbeit und Unterstützung annehmen. Solidarität in substanziellerer Form bezieht sich auf vorhandene oder geplante Systeme der Solidarität zwischen Einzelpersonen, oftmals gefördert durch staatliche Eingriffe (z. B. Sozialversicherung, finanzielle Umverteilung durch Einkommensteuern), die das Niveau der Integration in die Gesellschaft bestimmen.

Im Zusammenhang mit Artikel 80 AEUV ist die institutionelle Rolle der Solidarität unter den Mitgliedstaaten von Bedeutung. Das ergibt sich aus der Formulierung des Artikels: „der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten *unter* den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“. Solidarität im institutionellen Kontext der EU bezieht sich auf die Solidarität zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Ziel und Schwerpunkt bestehen darin, die Union und die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die in den EU-Verträgen gesetzten Ziele zu erreichen.

Der Solidaritätsgrundsatz ist im EU-Recht nicht unbekannt. Artikel 10 EGV und derzeit Artikel 4 AEUV stehen für das Niveau an Aktivitäten und Engagement, das von der klassischen Solidarität verlangt wird. Solidarität ist ein aktives Mittel, um den Vertrag wirksam werden zu lassen: „Solidarität zieht sich durch die EU-, nationalen und lokalen Institutionen und durch die ehemaligen EU-Säulen und stellt damit das ‚handfesteste‘ Beispiel für transnationale Bindungen mit einer derart einigenden Rolle dar. Dabei geht es nicht um eine Kopierung des Etatismus mit einer einzigen EU-Rechtsordnung, sondern um die Unterbringung von Ordnungen mit Solidarität als wesentlichem Wert und wesentliches Instrument, um Konflikte und Differenzen in überschaubaren Grenzen zu halten.“²⁰

Der EuGH erkennt seit langem die Solidarität auf der Grundlage des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten als allgemeinen Grundsatz an, der sich aus dem Charakter der Gemeinschaften ableitet. Alle Mitgliedstaaten sollten zur harmonischen Entwicklung der Union beitragen. Somit stärkt das Solidaritätsprinzip den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU. Vom Gerichtshof ebenfalls anerkannt wurde der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den EG-Organen und den Mitgliedstaaten selbst auf der Basis von Artikel 10 EGV.²¹

In Artikel 10 EGV heißt es im Wege einer Positivverpflichtung, dass die Mitgliedstaaten „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen [treffen], die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben“. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten mit der Negativverpflichtung im zweiten Absatz aufgefordert, „alle Maßnahmen [zu unterlassen], welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten“.

Darin kam die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zum Ausdruck, der die Mitgliedstaaten bei ihrem Umgang mit der Gemeinschaft und untereinander unterlagen, also ein Ausdruck der gemeinschaftlichen Solidarität.²² Obgleich diese Bestimmung vor allem auf die Mitgliedstaaten angewandt wurde, hat der Gerichtshof klargestellt, dass auch

²⁰ Ross, ebenda, S. 42.

²¹ A. Kaczorowska, *European Union Law* (2008) S. 235.

²² Lenaerts und Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (2. Aufl.), S. 115.

die Organe der Gemeinschaft der Pflicht der loyalen Zusammenarbeit in ihren Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und untereinander unterstellt sind.²³

Die Pflicht zur Zusammenarbeit bedeutete mehr als die Erfüllung konkreter einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung verankerter Verpflichtungen. Auch in Ermangelung einer derartigen Verpflichtung konnte das Verhalten eines Mitgliedstaats einen Verstoß nach den vom EuGH anerkannten ergänzenden Anforderungen darstellen. Dasselbe galt, wenn seine Handlungen einen Missbrauch von Macht darstellten.²⁴

Im Rahmen dieser Pflicht zur Zusammenarbeit waren Mitgliedstaaten und die Kommission also gehalten, loyal mit den für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zuständigen Institutionen anderer Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Wenn die Gemeinschaft zur Durchführung einer bestimmten Politik ermächtigt, aber aufgrund von Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Rates nicht dazu in der Lage war, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit die erforderlichen zeitweiligen Maßnahmen ergreifen. Derartige Maßnahmen dienten der Absicherung, d. h. sie mussten ermöglichen, dass die vorgesehenen Gemeinschaftsmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werden. Wenn die Kommission dem Rat Vorschläge unterbreitet hatte, konnten die Mitgliedstaaten als „Verwalter der gemeinsamen Interessen“ nur im Rahmen des Prozesses der Zusammenarbeit mit der Kommission tätig werden und durften keinesfalls Maßnahmen festlegen, die mit den Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen unvereinbar waren, die vielleicht von der Kommission formuliert wurden.²⁵

Im Vertrag von Lissabon ist der Grundsatz der Solidarität bekräftigt worden. Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) lautet folgendermaßen: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ In Artikel 3 Absatz 3 EUV heißt es, dass die EU „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die *Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten*“ fördert (Hervorhebung hinzugefügt).

In Artikel 4 Absatz 3 EUV, dem Nachfolger von Artikel 10 EGV, wird die Pflicht zur Zusammenarbeit umformuliert. Chalmers, Davies und Monties vergleichen dies mit dem „Loyalitätsprinzip“ in den USA, d. h. mit der Anforderung, dass jede staatliche Ebene und Behörde so handeln muss, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Governance-Systems insgesamt sichergestellt ist.²⁶ Artikel 4 Absatz 3 EUV lautet: „Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

²³ Lenaerts und Van Nuffel, ebenda, S. 116, und Angaben in Fußnote 170.

²⁴ Lenaerts und Van Nuffel, ebenda, S. 117.

²⁵ Lenaerts und Van Nuffel, ebenda, S. 120-121.

²⁶ Chalmers, Davies und Monties, *European Union Law* (2010), S. 223.

Die Bestimmung gilt sowohl für Mitgliedstaaten als auch für die EU-Organe, die mit nationalen Stellen zusammenarbeiten müssen, um die uneingeschränkte Wirksamkeit des EU-Recht zu sichern.²⁷ Im Vergleich zu Artikel 10 EGV wurden in Artikel 4 Absatz 3 EUV zwei Abänderungen eingeführt: der Gedanke der gegenseitigen Achtung, der bedeutet, dass die Organe nicht die Vorrechte des anderen übertreten dürfen, und die Pflicht zur Zusammenarbeit bei Aufgaben, „die sich aus den Verträgen ergeben“, so dass sich eine weitergehende Pflicht ergibt als aus der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen gemäß Artikel 10 EGV.²⁸

In dieser „Loyalitätsbestimmung“ sind sowohl Negativ- als auch Positivverpflichtungen enthalten.²⁹ Als Negativverpflichtung müssen die EU-Organe nicht nur von Maßnahmen absehen, die im Widerspruch zum materiellen EU-Recht stehen, sondern auch von Maßnahmen, die die Wirksamkeit der EU-Politik indirekter behindern. Die Mitgliedstaaten stehen in der Pflicht, von jeglichen Maßnahmen abzusehen, die die Verwirklichung des Ziels des gemeinsamen Handelns vereiteln könnten. Die Positivverpflichtung besteht darin, dass sie eine Reihe von Maßnahmen müssen, die zur Realisierung der Unionspolitik beitragen: Sicherstellung von Rechtssicherheit für EU-Recht, aktive Durchsetzung des EU-Rechts, Bestrafung von Verstößen gegen das EU-Recht und Benachrichtigung der Kommission bei Problemen mit der Anwendung oder Durchsetzung des EU-Rechts.

Chalmers et al. betonen, dass Artikel 4 Absatz 3 EUV noch über eine allumfassende Bestimmung hinaus geht und alle relevanten Institutionen zur wirksamen Stützung der Unionspolitik heranzieht: „Formuliert werden die Erwartungen an die Fähigkeiten eines Staates, den sich aus der Unionsmitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen nachzukommen. Formuliert werden die Anforderungen an ein freundschaftliches Einverständnis, aber vor allem auch die Erwartungen an das Engagement und die Ressourcen, die ein Staat für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union besitzen und einsetzen muss - seien es wirksame Justizsysteme, proaktive, ausreichend ausgestattete und nichtkorrupte Polizeikräfte und eine eindeutige und universelle Rechtsstaatlichkeit.“³⁰

Werden die Positivverpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 3 EUV auf den Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung angewendet, ergibt sich bereits eine Vielzahl von Konsequenzen. Zur Sicherstellung der Rechtssicherheit für EU-Recht müssen die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus dem AEUV und daraus abgeleiteten Rechtsvorschriften verbindlich und mit Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umsetzen.³¹ Reine Verwaltungspraktiken sind nicht ausreichend. Außerdem muss das EU-Recht aktiv kontrolliert werden, und es ist dafür Sorge zu tragen, dass alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, die unter Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten den vollen Umfang und die volle Wirkung des EU-Rechts gewährleisten. Verstöße gegen EU-Recht müssen zudem bestraft werden; die Strafen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Solidarität umfasst mindestens diese Pflicht zur Zusammenarbeit durch Umsetzung, Verfolgung und Bestrafung von Verstößen gegen das EU-Recht. Damit Solidarität geübt wird und die EU-Politik in Sachen Grenzkontrollen, Asyl und Migration wirksam ist, müssen die Mitgliedstaaten angehalten werden, ihren Verpflichtungen aus dem AEUV nachzukommen.

²⁷ EuGH, C-2/88, Zwartveld, Slg. 1990, I-3365.

²⁸ Chalmers, Davies und Monties, *European Union Law* (2010), S. 223-224.

²⁹ Chalmers, Davies und Monties, *European Union Law* (2010), S. 224-225.

³⁰ Chalmers, Davies und Monties, *European Union Law* (2010), S. 225.

³¹ EuGH, C-159/99, *Kommission/Italien*, Slg. 2001, I-4007.

Aus Artikel 4 Absatz 3 EUV folgt zudem, dass sich die Union und die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus Artikel 77 bis 79 AEUV ergeben, gegenseitig unterstützen. Das bedeutet, dass die Union und die Mitgliedstaaten ungeachtet spezifischer Verpflichtungen aus dem AEUV zur gegenseitigen Hilfe in Sachen Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung verpflichtet sind. Dieser Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ist somit eine Verpflichtung, von der das Verhalten der Union und der Mitgliedstaaten geleitet ist.

1.2. Die Ursprünge von Artikel 80 AEUV

Artikel 80 AEUV ist eine neue Vertragsbestimmung, die es zuvor im Unionsrecht nicht gab. Neu aufgenommen wurde die Aufteilung der Verantwortlichkeit - allerdings in sehr rudimentärer Form und ausschließlich für den Bereich Asyl - in ex-Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b EGV. Nach Maßgabe dieser Bestimmung beschloss der Rat innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam Maßnahmen in Bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen, darunter im Bereich der „Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“.

Artikel 80 AEUV geht auf die im Europäischen Konvent geführten Debatten zurück, in deren Ergebnis der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vorlag. Dieser Vertragsentwurf diente letztlich als Vorlage für den Vertrag von Lissabon.

Die Debatten in der Arbeitsgruppe des Konvents

Die Aussprachen im Konvent wurden durch Arbeitsgruppen vorbereitet. Die Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Justiz“ befasste sich mit möglichen Änderungen im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. In einem vorbereitenden Arbeitsdokument zum möglichen Vorgehen dieser Gruppe wurde das Thema Solidarität im Zusammenhang mit Asyl, Flüchtlingen und vertriebenen Personen behandelt. Eine der drei grundlegenden Fragen in diesem Politikbereich, deren Behandlung denkbar war, lautete wie folgt:³² *„Es wird vorgeschlagen, den Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Verfassungsvertrag zu verankern, was insbesondere eine gerechte Lastenverteilung bedeutet. Sollte dieser Grundsatz als allgemeiner Grundsatz konzipiert werden, der für die Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik gilt?“. Somit werden mit dem Begriff „Lastenteilung“ bzw. - um einen positiver besetzten Begriff zu wählen³³ - „Aufteilung der Verantwortlichkeiten“³⁴ als typischer Aspekt der Reaktion auf die Erfordernisse des*

³² Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 05 "Possible ways forward for the working group", S. 3. Siehe dazu auch Gruppe X, Arbeitsdokument 34 "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", Beitrag von Prof. Jürgen Meyer, S. 3, der die Anerkennung dieses Prinzips als Voraussetzung für die Erfüllung der Ziele von Tampere erachtete.

³³ Siehe Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 15, Bemerkungen von Evelin Lichtenberger, Mitglied des Konvents, zum Arbeitsdokument 05 "Possible ways forward for the working group", S. 2: "Zunächst gilt es zu erkennen, dass weder Flüchtlinge noch Einwanderer eine Belastung darstellen, sondern vielmehr in der Europäischen Union willkommen sind; es ist daher missverständlich, in diesem Zusammenhang von einer Lastenteilung zu sprechen."

³⁴ Vergleiche Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 20, Bemerkungen von Ben Fayot, Mitglied des Konvents, zum Arbeitsdokument 05, S. 3, zum Thema Asyl, Flüchtlinge und vertriebene Personen: "Angesichts der fehlenden Regelungen für diesen Bereich im Vertrag von Amsterdam ist es angebracht, das Mitentscheidungsverfahren und die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu nutzen und im Verfassungsvertrag das Prinzip der Solidarität zu verankern, um so dem Grundsatz der *gemeinsamen Solidarität* anstelle der Lastenteilung Geltung zu verschaffen." (Hervorhebung im Original) In den Berichtsentwurf der Gruppe wurden die Begriffe "Lastenteilung" und "Aufteilung der Verantwortlichkeiten" als Alternativen aufgenommen; siehe Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 18 Rev 1, Revised Draft Final Report, S. 5.

Schutzes und des Asyls die beiden anderen Bereiche der Politik im Bereich Migration und Grenzen abgedeckt, die in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt.

In späteren Aussprachen wurde diese Ausweitung des Solidaritätsprinzips nicht in Frage gestellt. Diese oftmals auf besondere Bedürfnisse abstellende Idee wurde mit folgenden Aussagen begrüßt:

- „Der Druck auf unsere künftigen Außengrenzen wird zunehmen, und alle Mitgliedstaaten sind für ihren Schutz verantwortlich. In dem neuen Vertrag sollte dieses Ziel anerkannt werden, und darin sollten Maßnahmen zur Förderung der Solidarität und einer gerechten Lastenteilung vorgesehen sein - allerdings nicht nur in Bezug auf die Finanzierung. Wir müssen uns bewusst sein, dass einige neue Mitgliedstaaten über eine lange Grenze mit Drittstaaten verfügen werden [...]. (...) Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf die Entschließung des Europäischen Parlaments über die Auswirkungen der Erweiterung hinsichtlich der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres lenken, in der es heißt, dass, *die Kontrolle der EU-Außengrenzen nicht einfach dem jeweils nördlichsten, östlichsten, südlichsten oder westlichsten Mitgliedstaat überlassen werden kann, sondern gemeinschaftlich, sowohl technisch wie auch finanziell, unterstützt werden muss*“ (Hervorhebung im Original).³⁵
- „Der Druck auf unsere Außengrenzen wird nicht nachlassen. Gefragt ist gegenseitiges Vertrauen in die Fähigkeit aller Mitgliedstaaten zum Schutz der Außengrenzen, und wir sollten akzeptieren, dass diese Aufgabe in unserer gemeinsamen Verantwortung liegt. Daher müssen wir in der Lage sein, Mitgliedstaaten Hilfe anzubieten, in denen aufgrund ihrer geografischen Lage die Gefahr der illegalen Einwanderung besonders groß ist. Zu diesem Zweck bedarf es einer Vertragsgrundlage für Maßnahmen zur Förderung der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. In Bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen ist dies im Vertrag bereits geregelt, doch muss das Konzept auch auf die Verwaltung der Außengrenzen angewendet werden.“³⁶
- „Es ist klar, dass die Schaffung von gegenseitigem Vertrauen neben der Harmonisierung auch Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit sowie in den Bereichen Informationsaustausch und Schulungen erfordert. Mechanismen der finanziellen Solidarität, z. B. im Hinblick auf die Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen, könnten ebenfalls ins Auge gefasst werden. Längerfristig könnte es sich als notwendig erweisen, Überlegungen über den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Grenzschutzes anzustellen.“³⁷
- Im Allgemeinen ist die Bekräftigung des Grundsatzes der Solidarität, darunter auch in finanzieller Hinsicht, unter den Mitgliedstaaten in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Kontrolle an den Außengrenzen ebenfalls zustimmungspflichtig, denn dies entspricht der gemeinschaftlichen

³⁵ Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 31, Schreiben von Prof. Dr. Mihael Brejc, Vizepräsident der Nationalversammlung von Slowenien, stellvertretendes Mitglied des Europäischen Konvents, S. 2-3.

³⁶ Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 22, Bemerkungen von Patricia Janet Baroness Scotland of Asthal und Antti Peltomäki, stellvertretende Mitglieder des Konvents, zum Arbeitsdokument 05, S. 4.

³⁷ Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 14, Referat von Antonio VITORINO, Kommissionsmitglied und Mitglied des Konvents, "Towards A Single Treaty For The Delivery Of The Area Of Freedom, Security And Justice?", S. 13-14.

Sichtweise/Auffassung und wird eine gerechte Verteilung der von allen Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen gewährleisten.“³⁸

In ihrem Schlussbericht vom 2. Dezember 2002 spricht die Gruppe eine Reihe von Empfehlungen aus. Eine der Empfehlungen im Bereich „Asylbewerber, Flüchtlinge und Vertriebene“ bezog sich auf die Anerkennung des Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung und lautete wie folgt: „Unter Anerkennung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten sollte der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung (einschließlich seiner finanziellen Auswirkungen) unter den Mitgliedstaaten als ein Grundprinzip der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollmaßnahmen der Union im Vertrag verankert werden. Eine spezielle Rechtsgrundlage sollte die Annahme der für die Umsetzung dieses Grundsatzes erforderlichen detaillierten Maßnahmen ermöglichen.“³⁹

In der Aussprache über diesen Bericht im Plenum fanden die Empfehlungen zur Asyl-, Einwanderungs-, Grenzkontroll- und Visapolitik - insbesondere die Festlegung allgemeinerer rechtlicher Grundlagen, die Anwendung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und der Mitentscheidung sowie die Verankerung eines allgemeinen Solidaritätsprinzips unter den Mitgliedstaaten im Vertrag - Zustimmung bei der großen Mehrheit der Redner.⁴⁰

Der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und der Vertrag von Lissabon

Das Präsidium schlug die Einfügung eines Artikels 13 (später umbenannt in Artikel III-164 und schließlich als Artikel III-169 in den Vertragsentwurf aufgenommen) vor, in dem der Grundsatz der Solidarität verankert ist. „Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Abschnitts erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, wenn dies erforderlich ist, immer entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“

Es wurden zahlreiche Änderungsvorschläge eingebracht. Sie vermitteln einen Eindruck von der großen Bandbreite der Vorstellungen vom Solidaritätsbegriff.

In einigen dieser Änderungsvorschläge wird der Verzicht auf das Solidaritätsprinzip gefordert. Eine Abänderung beruhte auf der Überzeugung, dass nicht die Gemeinschaft für den Bereich Asyl und Migration zuständig sein sollte, sondern dass diese Belange Gegenstand bilateraler oder multilateraler Absprachen über Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten sein müssen.⁴¹ In anderen Änderungsvorschlägen, die stärker an die Rechtsprechung der Union in Sachen Migration und Asyl angelehnt waren, wurde dennoch angeregt, auf die Erwähnung des Begriffs „Solidarität“ zu verzichten. Die Nichterzwingbarkeit eines Solidaritätsbegriffs war der Grund für folgenden Vorschlag: „Allgemeine Formulierungen/Gemeinplätze wie ‚Solidarität‘ (bzw. ‚loyale Zusammenarbeit‘) sind ungenau und entziehen sich einer rechtlichen Auslegung. Zwar hat der Solidaritätsbegriff in bestimmten Rechtsordnungen eine rechtliche Bedeutung, doch trifft dies auf das anglo-amerikanische Rechtssystem nicht zu.“⁴² Andere Antragsteller hielten

³⁸ Gruppe X des Konvents, Arbeitsdokument 13, Bemerkungen von Jacques FLOCH, Mitglied des Konvents, zum Arbeitsdokument 05 vom 6. November 2002 "Possible ways forward for the working group", S. 5.

³⁹ Schlussbericht der Arbeitsgruppe X des Konvents "Freiheit, Sicherheit und Recht", CONV 426/02 (2. Dezember 2002), S. 4.

⁴⁰ Synthesebericht über die Plenartagung vom 5. und 6. Dezember 2002, CONV 449/02.

⁴¹ Vorschlag zur Änderung des zweiten Teils von Artikel 12, eingereicht von Timothy Kirkhope, MdEP.

⁴² Vorschlag zur Änderung von Artikel 13, eingereicht von David Heathcoat-Amory und The Earl of Stockton.

den expliziten Verweis auf eine Pflicht zur Solidarität im Politikbereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung für überflüssig. So hieß es beispielsweise in einem Änderungsvorschlag, dass die Aufnahme einer Solidaritätsklausel unnötig sei: Der Grundsatz der Solidarität ergebe aus den allgemeinen Vertragsvorschriften und gelte für alle Politikbereiche der Union gilt, so dass er aus diesem Grund keiner gesonderten Nennung im Bereich Justiz und Inneres bedürfe. Spezielle Bestimmungen können ggfs. sekundärrechtlich eingeführt werden.⁴³ Offenbar wurde keiner dieser Änderungsvorschläge angenommen.

Weniger radikal waren die Forderungen, bestimmte Politikbereiche teilweise von der Anwendung des Solidaritätsprinzips auszunehmen. Nicht ganz so weit ging die Infragestellung der Anwendbarkeit von Solidarität in Sachen Einwanderung, wobei vorgeschlagen wurde, sie auf Grenzkontrollen und Asyl zu beschränken, „da der Grundsatz in diesem konkreten Bereich (der Einwanderung) nicht praktikabel erscheint“.⁴⁴

Die Frage, ob die Solidarität ein Leitprinzip ist, das als Maßstab für die Politik fungiert, oder doch eher ein Grundsatz, der seinen Niederschlag in der Politik findet, wurde in einem Änderungsvorschlag aufgegriffen, in dem die Auffassung vertreten wurde, dass die Politik der Union „den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten *widerspiegelt*“ (Hervorhebung hinzugefügt). Die beschlossenen Rechtsakte beinhalten erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen, „die als Beitrag zur Sicherstellung einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten finanzielle Festlegungen einschließen können“.⁴⁵ In diesen Änderungsvorschlägen wird der Empfehlung Rechnung getragen, den Grundsatz der Aufteilung der Verantwortlichkeiten im Vertrag zu verankern. Zugleich weisen diejenigen, von denen die Vorschläge erarbeitet wurden, warnend darauf hin, dass die mit der Einfügung verfolgte Absicht „vermutlich nicht darin besteht, dass aus dem Haushalt der Europäischen Union die gesamten Kosten für die mitgliedstaatlichen Asyl- und Einwanderungssysteme bestritten werden oder einen Mechanismus für die Aufteilung aller Kosten unter den Mitgliedstaaten zu entwickeln, was unrealistisch wäre. Der Union obliegt die Aufgabe, die Solidarität zu fördern.“⁴⁶ In anderen Änderungsvorschlägen ist die Streichung des Satzteils „und zwar auch in finanzieller Hinsicht“ aus dem Artikel vorgesehen, wobei als Grund die Sorge genannt wird, dass der Artikel als Rechtsgrundlage ausgelegt würde, die Zweifel an den üblichen EU-Haushaltsverfahren aufkommen ließe bzw. die Finanzierung gemeinschaftlicher Maßnahmen im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung durch die Mitgliedstaaten erfordern würde⁴⁷; andere Änderungsvorschläge werden gar nicht begründet.⁴⁸

Einige der vorgeschlagenen Änderungen betrafen das Wesen der zu leistenden Solidarität. Es hieß, dass sich die Solidarität auf den finanziellen Aspekt beschränken müsse.⁴⁹ Dem liege die Beobachtung zugrunde, dass der Grundsatz der von den Mitgliedstaaten

⁴³ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13, eingereicht von Joschka Fischer; Vorschlag zur Änderung von Artikel III-164, eingereicht von Joschka Fischer.

⁴⁴ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Poul Schlüter.

⁴⁵ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Herrn Hain mit Unterstützung von Lord Tomlinson; Vorschlag zur Änderung von Artikel 164 von Herrn Hain.

⁴⁶ Vorschlag zur Änderung von Artikel 164, eingereicht von Peter Hain.

⁴⁷ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Lena Hjelm-Wallén u. a.

⁴⁸ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13, eingereicht von Gijs M. de Vries und Th.J.A.M. de Bruijn.

⁴⁹ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13, eingereicht von Dominique de Villepin: "Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der finanziellen Solidarität unter den Mitgliedstaaten" (Hervorhebung hinzugefügt).

vereinbarten gerechten Verteilung der Anstrengungen für den Fall eines massenhaften Zustroms von Asylsuchenden und in dem Ziel einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen vorgesehen sei. Dies hätte bereits zur Einrichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds geführt. Der Begriff der finanziellen Solidarität sei geläufig und die Klausel müsse so konkret gefasst werden.

Andere waren der Ansicht, dass das Solidaritätsprinzip „vor allem mithilfe von Gemeinschaftsmitteln und im Wege des gemeinsamen Handelns der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis umgesetzt werden sollte. Eine zwangsweise physische Umverteilung von Asylsuchenden, die sich bereits auf dem Territorium eines Mitgliedstaates befinden, ist ausgeschlossen.“⁵⁰

Niederländische Mitglieder des Konvents forderten die Streichung des Satzteils „und zwar auch in finanzieller Hinsicht“ mit der Begründung, dass „die Niederlande dem Vorschlag zur finanziellen Solidarität nicht zustimmen, insbesondere im Hinblick auf die Kontrollen an den Außengrenzen.“⁵¹

In einem weiteren Vorschlag wird zwar der Grundsatz der Aufteilung der finanziellen Belastungen unter allen Mitgliedstaaten anerkannt, aber dennoch die Auffassung vertreten, er könne besser definiert werden, indem anstelle des Satzteils „und zwar auch in finanzieller Hinsicht“ die Formulierung „entsprechende Lastenteilung“ eingefügt wird.⁵²

In etlichen Änderungsvorschlägen wird auch eine weitergefasste Beschreibung des Solidaritätsbegriffs gefordert. So wird in einem Vorschlag die Forderung erhoben, dem Rat die Möglichkeit einzuräumen, spezifische Maßnahmen der Union zu beschließen, um die Belastungen von Mitgliedstaaten zu vermindern, die mit einem unvorhergesehenen Zustrom von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind.⁵³ Ferner wurde vorgeschlagen, einen Verweis auf die Lastenteilung in Artikel 12 (zur Einwanderungspolitik) aufzunehmen und darin zu erklären, dass die Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik beschließt, die auf einer paritätischen und gemeinsamen Teilung/Verteilung der Belastungen beruht.⁵⁴

Letztendlich lautete Artikel III-169 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa folgendermaßen: Für die unter diesen Abschnitt fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, und zwar auch in finanzieller Hinsicht. Die

⁵⁰ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von Teija Tiilikainen u. a.; Vorschlag zur Änderung von Artikel 164 von Teija Tiilikainen u. a.

⁵¹ Vorschlag zur Änderung von Artikel 164, eingereicht von Gijs M. de Vries und Th.J.A.M. de Bruijn.

⁵² Vorschlag zur Änderung von Artikel 13, eingereicht von Jan Figel und Anderen.

⁵³ Vorschlag zur Änderung von Artikel 13 von by Gianfranco Fini. Siehe auch: Vorschlag zur Änderung von Artikel 12, eingereicht von Peter Hain mit Unterstützung von Lord Tomlinson.

⁵⁴ Vorschlag zur Änderung von Artikel 12, eingereicht von Gianfranco Fini. Es gibt weitere Beispiele für Maßnahmen zur Lastenteilung, die in andere wesentliche Bestimmungen aufgenommen wurden. Siehe zum Beispiel den Vorschlag zur Änderung von Artikel 12, eingereicht von Peter Hain mit Unterstützung von Lord Tomlinson, der die Aufnahme der "gegebenenfalls leichteren Umsiedlung von Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, innerhalb der Union" und die "Verringerung der Unterschiede bei den Asylverfahren und den Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten, die zu einer ungleichmäßigen Verteilung von Asylbewerbern führen" als Ziel eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vorschlug. Darüber hinaus forderte er die Einführung einer Bestimmung, in der es heißt, dass derart angenommene Rechtsakte "ergänzt werden durch eine effektive operative Zusammenarbeit, die von dem gemäß Artikel 5 eingesetzten Ausschuss koordiniert wird, und eine wirksame Verwaltungszusammenarbeit gemäß Artikel 7." Siehe auch Vorschlag zur Änderung von Artikel 10, eingereicht von Meglena Kuneva, die den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Grenzschutzes "im Einklang mit dem Grundsatz der finanziellen Solidarität" in Artikel 13 vorschlägt.

aufgrund dieses Abschnitts erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, wenn dies erforderlich ist, immer entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.

Außer dass „Abschnitt“ durch „Kapitel“ und „und zwar auch“ durch „einschließlich“ ersetzt wurden und das Wort „immer“ an eine andere Stelle gerückt ist, blieb diese Formulierung im Vertrag von Lissabon im neuen Artikel 63b erhalten, der im Zuge der Neunummerierung schließlich zu Artikel 80 AEUV wurde:⁵⁵ „Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“

Schlussfolgerungen

Öffentlich zugängliche Dokumente zur Arbeit am Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa und am Lissabon-Vertrag enthalten keine umfassende und eindeutige Definition der Begriffe „Solidarität“ und „Aufteilung der Verantwortlichkeiten“.

Anhand der in der Arbeitsgruppe des Konvents vorgelegten Dokumente und der eingereichten Änderungsvorschläge können aber dennoch einige Schlussfolgerungen zum Anwendungsbereich und zum Inhalt von Artikel 80 AEUV gezogen werden.

Die Aufnahme des Solidaritätsprinzips wurde als wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung der Politik der Union im Bereich Grenzverwaltung, Asyl und Einwanderung erachtet. Obwohl die Solidarität zu den Kernmerkmalen der Europäischen Union gehört und von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten erwartet wird, dass sie gemeinsam an der Umsetzung der Unionspolitiken arbeiten, waren die „Väter“ von Artikel 80 AEUV der Meinung, dass mit der ausdrücklichen Erwähnung zumindest die Bedeutung dieses Prinzips in diesem Bereich bestätigt, wenn nicht gar sein außerordentlicher Nutzen herausgestellt wird. Das Solidaritätsprinzip darf bei der Erarbeitung und Umsetzung von Politiken nicht ignoriert werden.

Es bestanden Zweifel an der rechtlichen Erzwingbarkeit der Grundsätze der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten. Ein Änderungsvorschlag zur Streichung der Grundsätze aus dem Verfassungsentwurf wurde jedoch nicht angenommen. Daraus lässt sich schwerlich entnehmen, ob die Prinzipien nach Auffassung derjenigen, die den Änderungsvorschlag eingebracht haben, erzwingbar sind oder nicht. Dies wird von der Auslegung der Bestimmungen anhand der klassischen Lehre vom direkten Einfluss des Unionsrechts abhängen. Auch bei fehlender Erzwingbarkeit stellen die Grundsätze weiterhin Leitlinien für die Ausarbeitung und Umsetzung der Unionspolitik in diesem Bereich dar.

Solidarität und Aufteilung der Verantwortlichkeiten könnten möglicherweise auf alle Angelegenheiten anwendbar sein, die dem Bereich Grenz-, Asyl- und Einwanderungsverwaltung zuzuordnen sind. Obwohl die Ursprünge auf ältere Begriffe der „Lastenteilung“ im Asylrecht zurückgehen und ihre Relevanz für die Grenzverwaltung ausdrücklich anerkannt wurde, räumten die Verfasser der Änderungsvorschläge ein, dass die Grundsätze allgemein anwendbar sind. Änderungsvorschläge zur Beschränkung der

⁵⁵ In Kapitel 2 des Vertrags von Lissabon wurde dem geänderten AEUV ein Kapitel "Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung" hinzugefügt.

Solidarität auf spezifischere Belange im Politikbereich Grenzverwaltung, Asyl und Migration wurden nicht angenommen.

Unter Solidarität und Aufteilung der Verantwortlichkeiten ist mehr zu verstehen als die Verteilung der finanziellen Belastungen, die sich aus der Politik im Bereich Grenzverwaltung, Asyl und Einwanderung ergeben. Die Vorstellung vom Finanzausgleich wurde vermutlich als eine der offenkundigsten Möglichkeiten wahrgenommen, Solidarität zu leisten und gemeinsam Verantwortung zu tragen, ist aber bestimmt nicht der einzige Weg zur Erreichung dieses Ziels. Andere Formen der Zusammenarbeit, der materiellen Unterstützung und sogar des Handelns der Union sind möglich.

Bedenken wurden über die endgültige Zuweisung der finanziellen Belastungen geäußert, die mit der Inkraftsetzung des Grundsatzes der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten (einschließlich seiner finanziellen Auswirkungen) verbunden sind. Von etlichen Beteiligten wurde das Argument vorgetragen, dass die Aufnahme finanzieller Verpflichtungen nicht bedeutet, dass sämtliche finanziellen Auswirkungen durch den EU-Haushalt abgedeckt werden müssen.

1.3. Der Anwendungsbereich von Artikel 80 AEUV

Artikel 80 AEUV findet auf alle Angelegenheiten im Politikbereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung Anwendung. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung des allgemeinen Grundsatzes der Solidarität und - damit im Zusammenhang stehend - der Zusammenarbeit, auf dem die Europäische Union fußt. Solidarität scheint der allgemeinere Begriff zu sein, und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten verleiht der Solidarität Ausdruck.

Die Bestimmung gilt gleichermaßen für die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten. Die darin formulierten Grundsätze fungieren als Leitprinzipien bei der Entwicklung der EU[S1]-Politik auf Unionsebene.

Allerdings kommt diesen Prinzipien auch größte Bedeutung auf der Ebene der Umsetzung zu, auf der die Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufs Engste miteinander verknüpft sind und eine Zusammenarbeit unerlässlich ist. Im Verbund mit der allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit könnte das Fehlen von Solidarität und Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf mitgliedstaatlicher Ebene einen Verstoß gegen die in Artikel 80 AEUV verankerten Pflichten der Staaten bedeuten. Dies trifft dann zu, wenn ein solches Fehlen auch eine Verletzung einer konkreteren Pflicht einschließt, die sich aus dem Sekundärrecht der EU ergibt.⁵⁶ Doch unabhängig von diesen Sachverhalten sind Fälle denkbar, in denen nationale politische Maßnahmen und Praktiken in Fragen der Grenzverwaltung, des Asyls und der Einwanderung, die außerhalb des strikten Anwendungsbereichs des EU-Rechts liegen, mit der Idee von der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten kollidieren könnten.⁵⁷

Damit hängt auch die Frage der Erzwingbarkeit und der unmittelbaren Wirkung zusammen. Jedoch sind weitere Maßnahmen (legislativer oder politischer Art) erforderlich, um die Solidarität und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten Wirkung entfalten zu lassen. Es ist strittig, ob die Klauseln zur Solidarität und zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten unmittelbar wirken. Inwieweit sie bei Rechtsstreitigkeiten eine Rolle spielen könnten, bleibt

⁵⁶ Ein häufig angeführtes Beispiel ist die Weigerung einiger Mitgliedstaaten, die Fingerabdrücke von irregulär aufhältigen Einwanderern zu nehmen.

⁵⁷ Man könnte zum Beispiel die Frage stellen, ob eine Kampagne zur Legalisierung gegen die Grundsätze der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten verstößt.

abzuwarten. Im Zuge eines Vergleichs mit den allgemeineren Verpflichtungen zur Zusammenarbeit (ex-Artikel 10 EGV) stellte der EuGH fest, dass diese Bestimmung an sich keine unmittelbare Wirkung entfaltet, jedoch als zusätzliches Argument verwendet werden kann, wenn dem fraglichen Mitgliedstaat eine Verletzung einer unbedingten und hinreichend klaren Verpflichtung vorgeworfen wird.⁵⁸

In punkto Inhalt werden die Begriffe „Solidarität“ und „gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ nicht mit Blick auf ihre Ziele oder die für ihre Erfüllung notwendigen Normen definiert. Es können verschiedene Ansätze für den Versuch genutzt werden, die genaue Bedeutung der Begriffe zu klären. Ein mitgliedstaatlich basierter Ansatz würde implizieren, dass die aus der Entwicklung und Umsetzung der Politik im Bereich EU-Grenzen, Einwanderung und Asyl resultierenden Lasten gerecht verteilt werden. Obwohl sich die Quantifizierung von Gerechtigkeit als schwieriges Unterfangen erweisen könnte, läge der Schwerpunkt auf den Erfordernissen der Mitgliedstaaten. Allerdings stimmen nationale Erfordernisse und Interessen nicht unbedingt mit den auf EU-Ebene festgelegten politischen Zielen überein. Dieses Spannungsfeld tritt in Asylangelegenheit am deutlichsten zutage, kann doch das in diesem Bereich bestehende Ziel der EU-Politik, Schutz zu bieten, mit dem Interesse der Mitgliedstaaten an einer Begrenzung der Zahl der Asylbewerber, anerkannten Flüchtlinge und Personen, die auf ihrem Hoheitsgebiet auf subsidiären Schutz angewiesen sind, kollidieren. Um zu klären, was mit Blick auf die Aufteilung der Verantwortlichkeiten gerecht ist und welche Art von Solidarität zu erwarten ist, können die Union und die einzelnen Mitgliedstaaten durchaus höchst unterschiedliche Kriterien heranziehen. Denkbar wäre beispielsweise, dass Mitgliedstaaten Solidarität und Aufteilung der Verantwortlichkeiten einfordern, um eine bessere und leistungsfähigere Grenzkontrolle zu erreichen, ohne beim Schutz für Asylbewerber ihren eigenen Verantwortlichkeiten/Pflichten nachzukommen oder Solidarität zu leisten.

Da Artikel 80 AEUV für die unter Kapitel 2 fallende Politik gilt, sollten die in diesem Kapitel formulierten politischen Ziele berücksichtigt werden, wenn das Ausmaß der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten bestimmt werden sollen. Doch selbst dann sind die Ziele der Politik im Bereich Grenzverwaltung, Steuerung der Einwanderung und Aufnahme von Asylsuchenden sehr unterschiedlich, während in der Praxis Maßnahmen in einem Politikbereich Auswirkungen auf die Umsetzung der Politik in einem anderen Bereich haben können. Solidarität und Aufteilung der Verantwortlichkeiten sollten quer über die in den Artikeln 77-79 AEUV genannten Politikbereiche hinweg untersucht werden. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, sollte auch Augenmerk auf Artikel 67 Absatz 2[S2] AEUV gelegt werden, in dem es heißt, dass die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bildet, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden, wobei Absatz 2 folgenden Wortlaut hat: „Sie stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und 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.*“ (Hervorhebung hinzugefügt). Daher sollte eine gemeinsame Politik, die sich auf Solidarität gründet, gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen bleiben.

In Artikel 80 AEUV wird nicht nur die Solidarität als Leitprinzip bei der Entwicklung und Umsetzung der Politik bezeichnet, sondern auch geregelt, dass „die aufgrund [des] Kapitels

⁵⁸ Lenaerts und Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (2. Aufl.), S. 116.

[2] erlassenen Rechtsakte der Union, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes [enthalten].“ Der Einschub des Wortes „erforderlich“ bezieht sich auf zwei weitere Grundsätze des EU-Rechts, und zwar die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit.

Nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips, das in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankert ist, wird die Union nur tätig, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Das Subsidiaritätsprinzip gilt für die Annahme der Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung sowie für Maßnahmen gemäß Artikel 77-79 AEUV. Falls die Umsetzung derartiger Politiken zusätzliche Solidaritätsmaßnahmen erfordert, besteht die Möglichkeit der Berufung auf Artikel 80. Man könnte demnach geltend machen, dass die Politikgestaltung in den Bereichen Grenzverwaltung, Asyl und Einwanderung der Doppelprüfung bedarf: erstens ist festzustellen, ob Maßnahmen der Union auf einem bestimmten Gebiet erforderlich sind (Artikel 77-79 AEUV), und zweitens muss abgeklärt werden, ob die Mitgliedstaaten in der Lage sind, sie eigenständig umzusetzen, und ob zusätzliche Solidaritätsmaßnahmen erforderlich sind. Die von den Mitgliedstaaten erwartete Loyalität bei der Umsetzung der EU-Politik erscheint nicht ausreichend; wird Solidarität benötigt, ist unter Umständen ein Handeln der Union erforderlich.

Zudem müssen die zu ergreifenden Solidaritätsmaßnahmen im richtigen Verhältnis stehen. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Artikel 5 Absatz 4 EUV „gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“. Verhältnismäßigkeit setzt voraus, dass „eine Maßnahme angemessen und erforderlich sind muss, um ihre Ziele zu erreichen. (...) Es muss festgestellt werden, ob die zur Erreichung des Ziels genutzten Mittel der Bedeutung des Ziels entsprechen und ob sie für dessen Erreichung erforderlich sind.“⁵⁹ In Anbetracht des in Kapitel 3 dieser Studie veranschaulichten breiten Spektrums von Auslegungen der Frage, was unter Solidarität zu verstehen ist, wie auch der unterschiedlichen Intensität, mit der der Gerichtshof Maßnahmen nach dem Subsidiaritätsprinzip überprüft, lässt sich nur schwer vorhersagen, wann eine Maßnahme verhältnismäßig ist.

Eine letzte Frage mit Blick auf Artikel 80 AEUV betrifft dessen Relevanz für die Zuständigkeit der EU. Obwohl ein ausdrücklicher Verweis auf die Ziele der Politik und die Maßnahmen in den Artikeln 77 und 79 EUV erfolgt, könnte es sich lohnen, zu überprüfen, ob sich Artikel 80 AEUV auch auf Maßnahmen bezieht, die streng genommen möglicherweise nicht den Bestimmungen der Artikel 77-79 AEUV unterliegen. Es sollte auch geklärt werden, ob der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten für andere Politikbereiche (z. B. Außenbeziehungen) gilt, die Auswirkungen auf die Politik im Bereich Grenzverwaltung, Einwanderung und Asyl haben könnten.

⁵⁹ T. Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press: 2006), S. 139.

2. SOLIDARITÄT VON DER THEORIE BIS ZUR PRAKTISCHEN UMSETZUNG

2.1. Motivationen für die Aufteilung der Verantwortung und die Solidarität

Untersuchungen zur Solidarität und Lastenverteilung im Bereich Einwanderung und Asyl betreffen vor allem Flüchtlinge und Vertriebene. In der Tat hat das Konzept der „Lastenverteilung“ im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsschutz eine lange Tradition.⁶⁰ In der Tat hat das Konzept der „Lastenverteilung“ im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsschutz eine lange Tradition. In der Präambel des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) von 1951 heißt es, dass sich aus der Gewährung des Asylrechts „nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können“, woraus sich die Notwendigkeit für eine „internationale Zusammenarbeit“ ergebe. Die Bundesrepublik Deutschland hat schon zuvor eine Politik der Lastenverteilung verfolgt, indem sie Flüchtlinge auf die einzelnen Bundesländer nach deren Einwohnerzahl verteilte.⁶¹ Andere Länder, wie etwa Belgien, Dänemark, die Niederlande, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich, haben mehr oder weniger umfassende Systeme für die Verteilung von Asylbewerbern eingeführt. Diskussionen über die Lastenverteilung in der EU begannen schon Anfang/Mitte der 1990er Jahre, um bei der Aufnahme von Asylbewerbern und von Menschen, die vorübergehend Schutz suchen, für eine faire Belastung zu sorgen.

Was ist die Grundlage für solche Regelungen zur Lastenverteilung? Länder, die mit unverhältnismäßig großen Zuströmen oder Kosten bei Flüchtlingen konfrontiert sind, haben eindeutig ein eigennütziges Interesse an einer Zusammenarbeit. Mit einem System der Lastenverteilung würden diese Länder bei den finanziellen, administrativen, sozialen und politischen Kosten, die durch die Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzsuchenden entstehen, etwas entlastet. So hatte zum Beispiel Deutschlands Vorschlag von 1994 zur Lastenverteilung bei Menschen, die vorübergehend Schutz suchen, eine gerechtere Verteilung von Vertriebenen auf die Mitgliedstaaten, nämlich basierend auf dem BIP, der Einwohnerzahl und der Fläche des aufnehmenden Landes, zum Inhalt. Wie nicht anders zu erwarten, zögerten diejenigen Mitgliedstaaten, die nach einer solchen Regelung mehr Flüchtlinge aufnehmen müssten, diesem Vorschlag zuzustimmen.

Doch es gibt einige Gründe, warum auch Staaten, die bei einer solchen Vereinbarung „verlieren“ würden, dennoch einen Sinn in einer Zusammenarbeit sehen könnten.

⁶⁰ Betts, A, Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 274-296; Boswell, C. (2001). Spreading the "Costs" of Asylum in Europe: Lessons from the UK and German Experience. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 316-335; Noll, G., Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003); 236-252; Thielemann, E. (2003). (3) (2003); 236-252; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(Special Issue), 253 – 273; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 – 273; van Selm-Thorburn, J. Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1998.

⁶¹ Schwarz, T., The Reception of Refugees in the Federal Republic of Germany: An Example of a Decentralized System, Refugees in the Region, Cardiff, 1999.

Erstens können solche Systeme als eine Art *Versicherungsplan*⁶² dienen, der sichere Voraussagen darüber erlaubt, wie viele Flüchtlinge ein Land aufnehmen müsste oder welche Kosten auf das Land zukämen. Sieht man sich den Verlauf der Schutzgewährung in allen EU-Mitgliedstaaten in den letzten zwanzig Jahren näher an, waren es immer ganz unterschiedliche Länder, die jeweils die meisten Schutzsuchenden und Flüchtlinge aufgenommen haben. So nahm beispielsweise Österreich auf dem Höhepunkt des Bosnienkonflikts 1991 mehr als 27 000 Asylbewerber auf, zwei Jahre später jedoch weniger als 5000. Frankreich hingegen nahm 1996 rund 17 400 Bewerber auf, 2004 aber 61 000. Das bedeutet, dass ein Land, das zu einem bestimmten Zeitpunkt vielleicht relativ wenige Schutzsuchende aufnimmt, in der Zukunft dann durchaus mehr aufnehmen könnte, was die Anwendung eines Vorsorgeprinzips und die Beteiligung an einem Lastenverteilungssystem sinnvoll macht.

Der zweite mögliche Grund ist die Notwendigkeit, *nachteilige einseitige Maßnahmen* zur Verminderung der Belastung zu *vermeiden*. Wenn einzelne Staaten versuchen, ihren Anteil an einem unerwünschten Zustrom zu reduzieren, werden sie vermutlich Maßnahmen ergreifen, die es Schutzsuchenden erschweren sollen, auf ihr Hoheitsgebiet zu gelangen bzw. sich dort aufzuhalten oder Schutz zu erhalten. Sind solche Maßnahmen in einem Staat erfolgreich, kann es geschehen, dass dessen Nachbarländer dann eine entsprechend höhere Belastung tragen müssen. Dies kann zu einer Abwärtsspirale immer restriktiverer Maßnahmen führen. Im schlimmsten Fall könnte einseitiges Handeln sogar bedeuten, dass ein einzelner Staat wieder Kontrollen an seinen Binnengrenzen einführt, um den Zustrom aus einem Nachbarland einzudämmen. Eine solche Dynamik wäre schädlich für den Flüchtlingsschutz und könnte auch die politischen Systeme der Mitgliedstaaten destabilisieren, die immer wieder neue Politikreformen durchführen. Eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen würde zudem die Bestimmungen der EU zur Freizügigkeit untergraben.

Deshalb könnte ein System der Lastenverteilung als Mittel angesehen werden, die Impulse für eine solche Abwärtsspirale abzuschwächen. Ein solches System würde beinhalten, dass die Verteilung von Flüchtlingen – oder der Kosten ihrer Aufnahme – nach Kriterien erfolgt, die (zumindest teilweise) von nationaler Politik unabhängig wären. Damit gäbe es weniger Anreize, nationale Regelungen für die Gewährung von Asyl, zum Flüchtlingsschutz oder zur Grenzkontrolle zu ändern. Es könnte auch die Einhaltung von Flüchtlingsrechten verbessern, indem Mindestnormen für die Aufnahme und den Schutz festgelegt werden.

Das Argument der Abwärtsspirale hat an Gewicht gewonnen, seit das Reisen innerhalb der EU einfacher geworden ist. Die Abschaffung der Kontrollen bei Reisen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert eindeutig illegale Wanderungsbewegungen, was Bedenken wegen der Möglichkeit eines „Country Shopping“ (die Suche nach dem für Migranten günstigsten Land) innerhalb der EU weckt. So sind Befürchtungen, die Staaten würden mit einer Verschärfung ihrer Asylbestimmungen darum wetteifern, Migranten abzuschrecken, einer der Faktoren für das Bemühen um eine gemeinsame Asylpolitik und ein gemeinsames Asylsystem.

Ein dritter Grund, warum Staaten unter Umständen ein Interesse daran haben zusammenzuarbeiten, sind allgemeinere Erwägungen von *Solidarität und partnerschaftlicher Zusammenarbeit*. In vielen Bereichen der EU-Politik verteilen

⁶² Thielemann, E., Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 - 273.

Mitgliedstaaten Ressourcen um, um diejenigen zu unterstützen, die weniger wohlhabend sind oder geringere Kapazitäten besitzen oder die von Erschütterungen von außen getroffen werden. Solche Systeme sind von Beginn an ein zentrales Element der europäischen Zusammenarbeit und sorgen für Stabilität in ärmeren Ländern oder Regionen in der Union. Eine solche Umverteilung geschieht nicht aus reiner Selbstlosigkeit, sondern kann eine vorteilhafte Wirkung für das Gedeihen und die Sicherheit in der Region mit positiven externen Effekten für alle Mitgliedstaaten haben. Auch dieses Argument könnte durch die Abschaffung der internen Beschränkungen für die Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten an Bedeutung gewinnen: Man kann vermuten, dass wachsende Möglichkeiten für illegale Reisen zwischen den Staaten die regionale Stabilität allgemein negativ beeinflussen, indem die Gefahr schändlicher Praktiken wie Schmuggel, illegalem Handel und anderer Formen von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität wächst.

Dieser dritte Grund für eine Lastenverteilung beinhaltet, dass der Flüchtlingsschutz ein „internationales öffentliches Gut“ ist: Wenn ein Land Flüchtlinge schützt, erwachsen daraus in aller Regel positive Effekte für andere Länder.⁶³

Die durch den Schutz ermöglichte höhere Sicherheit und Stabilität kommen allen Ländern in der Zielregion zugute.

All diese Argumente sind im Rahmen der Debatten über Solidarität und Lastenverteilung beim Flüchtlingsschutz in der EU ins Feld geführt worden. Sie bilden die Grundlage für Vorschläge sowohl zur physischen Lastenverteilung (oder -streuung) als auch zur finanziellen Lastenverteilung (namentlich über den Europäischen Flüchtlingsfonds). Inwieweit würden solche Argumente für eine mögliche Teilung der Verantwortung bei anderen Gruppen von Migranten und/oder Aspekten der Migrationssteuerung gelten?

Es muss gleich zu Beginn betont werden, dass Asyl aufgrund bestimmter Merkmale der Flüchtlingssituationen seit jeher als geeigneter Bereich für eine Lastenverteilung betrachtet wird. Die Aufnahme und der Schutz von Vertriebenen wird in den Aufnahmeländern generell als Belastung angesehen, die zudem nach einem Konflikt oder allgemeiner Gewalt unerwartet eintreten und große Ausmaße annehmen kann. Bei solchen Zuströmen wird davon ausgegangen, dass sie die Aufnahmeländer vor akute Probleme stellen. Zudem wird gemeinhin angenommen, dass die größten Zuströme in die Länder gehen, die in räumlicher Nähe liegen oder erreichbar sind und/oder schon früher Migranten aus dieser Region aufgenommen haben. So gesehen hat ein Land keine Kontrolle darüber, ob es eine besonders große Last trägt, was die Bereitstellung von Hilfe durch andere Mitgliedstaaten rechtfertigt. Aus moralischer und normativer Sicht schließlich gilt der Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen als positiver, sogar notwendiger Akt. Das bedeutet, dass die damit verbundenen Kosten nicht wesentlich reduziert werden können und sollten, weshalb ein wie auch immer geartetes System der Kostenteilung (statt einer Kostenbescheidung) wünschenswert ist.

Wegen all dieser Faktoren ist der Bereich Asyl und Vertreibung ein offensichtlicher Kandidat für Solidaritätsmaßnahmen in einer Weise, wie sie für andere Bereiche der Migrationssteuerung nicht unbedingt in Frage kommt.

⁶³ Suhrke, A, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4) (1998), 399-400.

2.2. Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Es mag instinktiv logisch erscheinen, dass im Bereich Einwanderung und Asyl eine Art von geteilter Verantwortung bestehen sollte, doch beginnt man, mögliche Regelungen und Kriterien näher zu untersuchen, wird die Sache wesentlich komplizierter. Zunächst einmal muss man die Kernziele eines solchen Systems betrachten. Dabei stellen sich vor allem zwei Fragen.

Die erste lautet, ob mit einem Aufteilungssystem gegen die *Ursachen* oder gegen die *Wirkungen* der unterschiedlichen Lastenverteilung vorgegangen werden sollte? Ein System, das sich der Ursachen von Ungleichheiten annimmt, würde versuchen, die eigentlichen Faktoren zu korrigieren, die Einfluss darauf haben, wie die Lasten verteilt werden. So kann etwa eine EU-weite Harmonisierung der Asylpolitik als System betrachtet werden, das sich den Ursachen einer ungleichen Aufteilung widmet, indem in allen Mitgliedstaaten ein rechtliches Umfeld „mit gleichen Bedingungen“ geschaffen wird. Hierbei wird von der Annahme ausgegangen, dass Länder mit relativ großzügigen Asylregelungen mehr Asylbewerber anziehen, so dass eine Angleichung der diesbezüglichen Rechtslage zu einer gerechteren Verteilung führen würde. Diese Art der „vorsorgenden“ Maßnahme wird in einem Teil der Fachliteratur als „indirekte Lastenteilung“ bezeichnet, da sie indirekt zu einer gleichberechtigteren Verteilung führt.⁶⁴

Den Systemen, die den Ursachen von Unterschieden gelten, bzw. die indirekte Lastenverteilung sollten Systeme gegenübergestellt werden, die zur Umverteilung der Wirkungen bzw. Folgen einer ungerechten Verteilung der Kosten ausgelegt sind. Zu den letzteren Systemen können eine physische Verteilung oder Umsiedlung von Vertriebenen oder Flüchtlingen oder auch Finanztransfers zwischen den Ländern als Ausgleich für diejenigen, die eine höhere Belastung tragen, gehören. Regelungen für eine physische Verteilung oder Umsiedlung sind bei der Lastenteilung innerhalb der EU bisher nicht systematisch zur Anwendung gekommen, aber das Humanitäre Evakuierungsprogramm des UNHCR für den Kosovo beinhaltete eine Regelung für die Verteilung von Vertriebenen auf die EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis.⁶⁵

Ein Lastenteilungssystem kann auch Elemente beider Arten der (Um)verteilung enthalten. Der Europäische Flüchtlingsfonds beispielsweise verteilt Gelder nach der Anzahl der aufgenommenen Asylbewerber und Vertriebenen (Wirkungen) und hilft Staaten mit nicht so gut ausgebauten Einrichtungen für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen (Ursachen).

Die zweite Frage betrifft das Kriterium der Verteilung bzw. nach welchem Prinzip die Last verteilt werden sollte. Die Lastenteilung kann nach zwei Ansätzen erfolgen: *gerechtigkeitsorientiert* oder *ergebnisorientiert*. Bei gerechtigkeitsorientierten Systemen basiert die Verteilung in der Regel auf statischen Indikatoren wie dem BIP, der Einwohnerzahl oder der Fläche des Aufnahmelandes. Das Konzept besteht hier darin, der

⁶⁴ Hier ist anzumerken, dass in einem Großteil der Literatur zu den Faktoren, die die Entscheidung von Asylbewerbern und Vertriebenen für ein Land beeinflussen, die Bedeutung nationaler Asylpolitik als bestimmenden Faktor bezweifelt wird. Eine viel wichtigere Rolle spielen erwiesenermaßen bestehende Migrantennetzwerke und historische koloniale oder andere Bindungen zu den Herkunftsländern. Siehe Hatton, T. J., *The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?* *The Economic Journal*, 199(535) (2009), 183-213; Koser, K., & Pinkerton, C., *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*. London: Home Office Research, Development and Statistics, 2002; Thielemann, E., *Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration*. *Center for Comparative Immigration Studies Working Paper*, 112, 2004.

⁶⁵ Siehe Selm, J van, *Kosovo's Refugees in the European Union* (London: Continuum, 2000).

Gerechtigkeit halber Länder zu entschädigen, die mehr als einen fairen Anteil aufnehmen. Im Gegensatz dazu geht es bei ergebnisorientierten Indikatoren eher um die Auswirkungen der Beherbergung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern, beispielsweise die Rückwirkungen von Aufnahme und Hilfe auf die Stabilität oder die Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen. Viele nationale Systeme zur Verteilung von Asylbewerbern folgen vor allem dem letzteren Ansatz und sind ergebnisorientiert. So wurde etwa das britische Verteilungssystem in erster Linie eingeführt, um den Druck auf das Wohnungs- und Sozialwesen im Raum London zu mildern. Auch einige internationale Umsiedlungsprogramme sind ausdrücklich dafür konzipiert, Spannungen in der Herkunftsregion abzubauen, beispielsweise bei der Evakuierung von kosovarischen Flüchtlingen aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.

Viele Vorschläge für Lastenteilungssysteme enthalten Elemente sowohl gerechtigkeit- als auch ergebnisorientierter Ansätze. Doch man darf die konzeptionelle Unterscheidung nicht außer Acht lassen, da sie Auswirkungen auf die gewählte Gestaltung der Verteilung sowie auf die zu verteilende Last hat. Besteht zum Beispiel das Hauptziel eines Lastenteilungssystems darin, den Druck auf die interethnischen Beziehungen zu reduzieren, ist es sinnvoll, die Last für besonders gefährdete oder instabile Länder möglichst gering zu halten, auch wenn sie nicht die größte Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen. In einem solchen Fall wären auch Geldtransfers nicht geeignet: Das System müsste eine Form von physischer Lastenteilung vorsehen. Bei einem auf Gerechtigkeit abstellenden System hingegen würden die Kosten anhand von Berechnungen der anfallenden „Belastung“ umverteilt (z. B. der Anzahl der Flüchtlinge, dem BIP und der Einwohnerzahl des Aufnahmelandes), und eine Lastenteilung könnte durch finanzielle Ausgleichszahlungen erreicht werden.

Sobald diese beiden Aspekte geklärt sind, muss bei der Wahl des Lastenteilungssystems festgelegt werden, welche Kosten oder „Lasten“ in die (Um-)Verteilungsregelungen einbezogen werden sollten. Hier kann man zwischen *direkten*, *indirekten* und *immateriellen* Kosten unterscheiden. Direkte Kosten sind Kosten, die unmittelbar durch die Aufnahme von Flüchtlingen oder Asylbewerbern anfallen. Indirekte Kosten sind real, aber nicht direkt messbar, und umfassen vielfältige Kosten, die von der aufnehmenden Gesellschaft und dem Gemeinwesen getragen werden, wie etwa die Erbringung von Gesundheits- und Bildungsleistungen, die nicht im Einzelnen erfasst oder gemessen werden. Immaterielle Kosten schließlich sind eher unbestimmter Natur, zum Beispiel die Auswirkungen auf die interethnischen Beziehungen oder die Unterstützung extremistischer politischer Parteien.

Innerhalb der Kategorie der direkten Kosten ist eine weitere Unterscheidung nach *Mindestkosten* und *„freiwillig übernommenen“ Kosten* (zusätzlich übernommenen Kosten) notwendig, die bei der Aufnahme von Asylbewerbern anfallen. Mindestkosten entstehen für die Einhaltung von EU-Rechtsinstrumenten im Bereich Asyl und freiwillige Kosten für ergänzende Bestimmungen, die der betreffende Mitgliedstaat einseitig erlassen hat. Dies könnte für einen Bereich wie Asyl relevanter sein, in dem ein umfangreicher Acquis die meisten entsprechenden Politikfelder abdeckt.

Außerdem lässt sich noch zwischen *finanzieller* Umverteilung und *sekundärer Umverteilung* unterscheiden. Finanzielle Umverteilungen umfassen offenkundig Geldtransfers. Im Zusammenhang mit Asyl und Vertreibung bestehen sekundäre Umverteilungen in der Regel in der Verteilung oder der Umsiedlung von Flüchtlingen und Vertriebenen. In anderen Bereichen der Migrationssteuerung könnte man die Bereitstellung von Fachwissen,

Ausrüstungen oder Personal zur Unterstützung von Grenzkontrollen und Personenkontrollen im Land, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder beim Ausbau von Aufnahme- und Gewahrsamseinrichtungen hinzurechnen.

Schließlich können Systeme auch noch nach der Vielfalt der umzuverteilenden Kosten unterschieden werden: nämlich in *eindimensionale* oder *mehrdimensionale* Systeme. Einige basieren vielleicht auf der Umverteilung eines einzigen oder eng umrissenen Kostensatzes (eindimensional), andere hingegen auf der Umverteilung eines Bündels unterschiedlicher Kosten, möglicherweise auch bereichsübergreifend (mehrdimensional).⁶⁶

2.3. Behandelte Bereiche

In den Artikeln 77 bis 79 AEUV ist eine Reihe von Bereichen mit drei Hauptfeldern festgelegt: Grenzschutz der Außengrenzen, Asyl und Schutz sowie Einwanderungspolitik. Der Bereich Asyl ist in früheren Studien behandelt worden.⁶⁷ Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf der Frage, ob und wie die genannte Analyse auf die anderen hier betrachteten Bereiche Anwendung finden kann. Beleuchtet werden sowohl die Motive für das Teilen der Verantwortung als auch die verschiedenartigen Mechanismen. Außerdem wird erkundet, wie diese Erwägungen möglicherweise auf Maßnahmen in den Bereichen Kontrolle der Außengrenzen und Einwanderungspolitik angewendet werden können.

2.3.1. Kontrollen an den Außengrenzen

Viele der mit Artikel 77 AEUV abgedeckten Maßnahmen betreffen Regelungen mit geringen oder gar keinen Auswirkungen auf Ressourcen (über die rechtlichen/administrativen Kosten des Erlasses innerstaatlicher Regelungen und deren Umsetzung in Verwaltungs- und Durchsetzungsverfahren). Eine wesentliche Ausnahme bilden hier „alle Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind“ (Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe d AEUV). Deshalb wird das Hauptaugenmerk der Betrachtungen in diesem Bereich auf einem integrierten System für den Grenzschutz der Außengrenzen liegen.

Motive für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Was könnte die Motivation für Solidarität und Verantwortungsteilung in diesem Bereich sein? Zunächst könnten die Mitgliedstaaten in einigen Fällen eine solche Zusammenarbeit als eine Art Versicherung ansehen. Auf den bevorzugten illegalen Einreisewegen in die Mitgliedstaaten waren in den letzten Jahrzehnten erhebliche Schwankungen zu verzeichnen. Bestimmte Routen könnten unvermittelt beliebter werden, wenn Migranten und Schleuser schwache Stellen im Grenzschutz entdecken (wie beispielsweise für kurze Zeit nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 beim Zugang nach Deutschland und Österreich von Mittel- und Osteuropa aus; 2000-2003 beim Zugang zum Vereinigten Königreich über den Kanaltunnel; oder im Sommer 2004 beim Zugang nach Spanien über Ceuta und Melilla). Die Einreise über solche Wege kann dann wieder zurückgehen, wenn Strafverfolgungsbehörden die Grenzen verstärkt kontrollieren. Allgemein ist die Entscheidung für einen Weg zur Überwindung der Außengrenzen von Mitgliedstaaten in hohem Maße von Migrantennetzwerken abhängig, die Familien, Freunde und

⁶⁶ Thielemann, E., *The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (2008).

⁶⁷ EP-Studie "What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?"? Januar 2010, PE 419.620; EK-Studie "Study On The Feasibility Of Establishing A Mechanism For The Relocation Of Beneficiaries Of International Protection", Juli 2010, JLS/2009/ERFX/PR/1005 - 70092056.

Kontaktpersonen an den Herkunftsorten über mögliche Wege für die Einreise in die EU informieren.⁶⁸ Ein weiterer Faktor sind Dienste von Schleusern und Menschenhändlern, deren Arbeit darin besteht, illegale Einreisen zu erleichtern.⁶⁹ Deshalb kann es sein, dass Mitgliedstaaten, die derzeit keine große Belastung im Bereich des Schutzes der Außengrenzen bewältigen müssen, einsehen, dass es lohnt, sich an der Kostenteilung zu beteiligen, da sie in der Zukunft vor ähnlichen Problemen stehen könnten.

Dieses Argument könnte für Länder gelten, die potenziell Grenzschutzproblemen ausgesetzt sind, aber es gibt auch eine Reihe von Staaten, die aufgrund ihrer geografischen Lage von solchen Schwankungen relativ unberührt bleiben werden. Länder ohne Landaußengrenzen (Luxemburg, Österreich, Tschechische Republik) bzw. mit leicht zu schützenden Seegrenzen (beispielsweise die nordischen Länder) sind vielleicht weniger für eine Versicherungslogik motiviert.

Der zweite mögliche Beweggrund, um schädliche einseitige Aktionen zu vermeiden, trifft in diesem Falle nur am Rande zu. Für die Verhinderung einer Abwärtsspirale bei den Normen des Flüchtlingsschutzes gibt es klare humanitäre und Menschenrechtsgründe, aber sie haben nichts mit dem Schutz der Außengrenzen zu tun. So werden die Mitgliedstaaten sehr daran interessiert sein, strengere und robustere Maßnahmen voranzubringen. Sicher kann die Einführung restriktiverer Maßnahmen aus Menschenrechtssicht problematisch sein, zum Beispiel, wenn Grenzschutzmaßnahmen potenziell dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung entgegenstehen oder mit übermäßig scharfen Gewahrsamsmaßnahmen verbunden sind. Doch das Ziel des Grenzschutzes an den Außengrenzen besteht grundsätzlich nicht darin, Schutz zu gewähren, sondern illegale Einreisen zu verhindern. Zudem wird die innergemeinschaftliche Reisefreiheit durch einseitige Maßnahmen für ein strafferes Grenzregime nicht beeinträchtigt. Somit besteht auch kein besonderes Risiko für eine Gefährdung der Grundsätze der Freizügigkeit, wie sie im Zusammenhang mit einseitigen Maßnahmen zur Verhinderung eines „Country Shopping“ beim Asyl genannt wurde.

Der dritte Beweggrund ist die Förderung der kollektiven Stabilität durch partnerschaftliche Zusammenarbeit. Dies dürfte eine sehr wichtige Motivation für die Lastenteilung im Bereich des Schutzes der Außengrenzen sein. Die illegale Einreise von Migranten in einen Mitgliedstaat kann beträchtliche Anstoßeffekte für andere Staaten haben, vor allem aufgrund der problemlosen Weiterreise innerhalb der EU. Deshalb haben nordeuropäische Staaten wie Deutschland und das Vereinigte Königreich ein wesentliches Interesse daran, südeuropäischen Staaten bei der Verbesserung des Grenzschutzes zu helfen, besteht doch die Möglichkeit, dass Migranten über Italien oder Spanien einreisen und dann nach Deutschland oder in das Vereinigte Königreich weiterreisen, um dort Arbeit zu finden.

Aus Sicht der Verfasser besteht somit eine starke Motivation vor allem für die Zusammenarbeit zur Stärkung der kollektiven Stabilität sowie ein potenzielles Interesse an einer Zusammenarbeit im Rahmen eines Versicherungsplans. Welche Formen der Teilung von Verantwortung sind diesen beiden Zielen besonders zuträglich?

⁶⁸ Siehe Elrick, T., und Ciobanu, O., *Migration Networks and Policy Impacts: Insights from Romanian-Spanish Migrations*. Global Networks. (2009); sowie Koser, K., und Pinkerton, C., *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*. London: Home Office Research, Development and Statistics, 2002.

⁶⁹ Koslowski, R., *The Mobility Money Can Buy: Human Smuggling and Border Control in the European Union*. In P. Andreas und T. Snyder (Herausg.), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe* (S. 203-218). Lanham, Md: Rowman and Littlefield (2002).

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Zunächst einmal wäre zu klären, was unter „Verantwortung“ in diesem Bereich zu verstehen ist. Unter Verantwortung kann die Pflicht, bestimmte Lasten im Zusammenhang mit dem Grenzschutz zu übernehmen, verstanden werden. Solche Lasten können entweder in den Kosten für die Verstärkung der Außengrenzen oder in den Kosten infolge schwacher Außengrenzen bestehen. Es liegt wohl auf der Hand, dass jedes System der Solidarität beim Grenzschutz in erster Linie auf ersteres abstellen sollte, also auf die Ursachen statt auf die Wirkungen von Ungleichheiten bei der Grenzsicherung. Mit anderen Worten, es sollte zum Ziel haben, die illegale Einreise durch robustere Kontrollen zu verhindern. Eine signifikante Lastenteilung der Folgen schwacher Außengrenzen (z. B. Lastenverteilung bei den Kosten für Aufnahme, Gewahrsam oder Abschiebung illegaler Migranten) würde vermutlich die Anreize für die Empfänger-Mitgliedstaaten mindern, ihre Kontrollen zu verstärken. Es wird Ausnahmen dazu geben. So kann es etwa im Falle eines Massenzustroms illegaler Migranten gute Gründe für eine kollektive Notfallhilfe geben, die sich an den Kosten der Einrichtung von Aufnahmezentren beteiligt. Doch größtenteils sollte der Schwerpunkt auf der Verhinderung der Einreise durch verstärkte Grenzkontrollen und nicht auf Abhilfemaßnahmen zur Unterstützung von Mitgliedstaaten bei den Folgen illegaler Einreisen liegen.

Sollte ein solches System der Teilung von Verantwortung auf Gerechtigkeit oder auf Ergebnisse orientieren? Die Antwort dürfte lauten, dass es eine Mischung aus beidem sein sollte. Die Mitgliedstaaten haben es beim Schutz ihrer Außengrenzen mit unterschiedlich schwierigen Herausforderungen zu tun, und das liegt zum großen Teil an geografischen Faktoren, auf die sie keinen Einfluss haben. Deshalb erscheint es aus Gründen der allgemeinen Solidarität angebracht, dass andere Mitgliedstaaten ihnen helfen, die Kosten zu schultern. Aber dabei geht es nicht nur um eine gleichberechtigte Verteilung eines bestimmten Geldbetrags, sondern – vor allem – um eine Senkung dieser Kosten. Darin unterscheidet sich der Grenzschutz an den Außengrenzen vom Flüchtlingschutz. Wie gesehen, sind die Staaten bei Flüchtlingen verpflichtet, entsprechend den Menschenrechtsnormen und dem Flüchtlingsrecht ein gewisses Schutzniveau zu bieten. Somit besteht das Ziel der Lastenverteilung darin, eine bestimmte, weitgehend nicht verminderbare Belastung umzuverteilen. Im Bereich des illegalen Grenzübertritts sollte das Teilen der Verantwortung in erster Linie darin bestehen, den Umfang der illegalen Einreisen zu senken. Deshalb sollte es zuallererst als ergebnisorientiertes System angesehen werden, wenn auch unter Berücksichtigung von Aspekten der Fairness.

Die nächste Frage betrifft die Art der umzuverteilenden Kosten. Wären das direkte, indirekte oder immaterielle Kosten? Die meisten Kosten in Sachen Grenzschutz werden wohl direkter Art sein: Sie fallen für den Einsatz von Personal und Ausrüstung sowie für den Ausbau der Grenzkontrollinfrastruktur an und werden wahrscheinlich sämtlich von den zuständigen Behörden überprüft. Natürlich sind eine Reihe indirekter und immaterieller Kosten mit der Aufnahme, der anschließenden Behandlung und den sozioökonomischen Auswirkungen illegal Einreisender, sobald sie sich auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates befinden, verbunden. Die Verfasser schlagen vor, diese Kosten vom System der gemeinsamen Verantwortung auszuklammern, da sie die Folgen und nicht die Ursachen illegaler Einreisen betreffen. Zudem wird die Berechnung der Kosten illegaler Migranten äußerst kontrovers diskutiert, ist doch die illegale Beschäftigung von Arbeitskräften für viele Sektoren wirtschaftlich reizvoll. Die Aufnahme von illegalen Migranten in großem Umfang könnte also auch indirekte und immaterielle Vorteile mit sich bringen. Dieser Aspekt macht die Einbeziehung solcher indirekten und immateriellen Kosten sehr kompliziert und problematisch.

Die Unterscheidung zwischen Mindestkosten und zusätzlich übernommenen Kosten („freiwillig übernommenen“) Kosten scheint in diesem Bereich nicht von Belang zu sein. Auch wenn man davon ausgeht, dass gemeinsame Mindestnormen oder -verfahren für den Schutz der Außengrenzen bestehen, sollten alle ergänzenden Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat einseitig angenommen hat, als notwendig und wünschenswert angesehen werden. Angesichts der gewaltigen Herausforderungen bei der Sicherung einer robusten Grenzkontrolle ist es einfach nicht glaubhaft, dass ein Land unnötige Ressourcen in diesem Bereich über das hinaus aufwenden sollte, was zur Verhinderung illegaler Einreisen erforderlich ist.

Die Kostenteilung kann entweder finanziell erfolgen oder in Form von Sachleistungen erbracht werden: Eine Umverteilung von Geldern könnte die Einrichtung einer Haushaltslinie für die Zuteilung an die Mitgliedstaaten bedingen, die besonders kostenintensive Grenzschutzaufgaben zu lösen haben (mit dem Einsatz von Personal, Schulungen, der Beschaffung von Ausrüstungen oder dem Aufbau von Infrastrukturen). Doch die Mitgliedstaaten haben sich auch bereit erklärt, Kosten bei Sachleistungen zu teilen, beispielsweise mit der Schulung von Grenzschützern, der Bereitstellung von Personal für den Einsatz in Notfällen (Soforteinsatzteams) oder der Bereitstellung von Ausrüstungen. Derartige Transferformen werden bereits im Rahmen von Frontex entwickelt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein System der Teilung von Verantwortung im Bereich des Schutzes der Außengrenzen durch Befürchtungen über die kollektive Stabilität und den Wunsch, eine illegale Migration in die EU insgesamt zu verhindern, motiviert sein könnte; für einige Mitgliedstaaten kann auch das Bedürfnis nach einem Versicherungssystem eine Rolle spielen. Ein solches System würde folgerichtig darauf abstellen, die Ursachen von illegaler Einwanderung zu beheben, statt die Mitgliedstaaten für deren Folgen zu entschädigen. Desgleichen würden die Grundsätze der Verteilung bei einem solchen System in erster Linie auf dem Ziel beruhen, den Umfang der illegalen Einwanderung zu verringern, statt Länder aus Gründen der Gleichstellung zu entschädigen. Es wäre vermutlich sinnvoll, wenn das System nur die direkt für den Grenzschutz anfallenden Kosten und nicht die Kosten für die anschließende Aufnahme und weitere Behandlung illegaler Migranten abdeckt. Eine Ausnahme könnte ein plötzlicher Zustrom sein, wenn möglicherweise Hilfe für die Aufnahme und Weiterbehandlung benötigt wird. Die Verteilung kann in Form von Transfers von Geldern oder von Sachleistungen bestehen.

2.3.2. Einwanderungspolitik

Artikel 79 AEUV besagt, dass die EU eine gemeinsame Einwanderungspolitik entwickeln soll, die eine Steuerung der Migrationsströme, die Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel umfasst.

Bedingungen für Einreise und Aufenthalt

Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe a AEUV beinhaltet eine Harmonisierung der Kriterien für die Aufnahme und den Aufenthalt von rechtmäßig in der EU wohnhaften Migranten. Zu den möglichen Migrantengruppen gehören Personen, die zur Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Beschäftigung (Arbeitsmigranten) einreisen, und diejenigen, die wegen einer Familienzusammenführung kommen.

Im Falle von *Arbeitsmigranten* legt Artikel 79 Absatz 5 AEUV eindeutig fest, dass die Bestimmungen nicht das Recht der Mitgliedstaaten berühren, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige einreisen dürfen. Man kann also annehmen, dass eine Angleichung der Bedingungen die Aufnahmekriterien betreffen wird (beispielsweise ein Arbeitskräftemangel oder der Bedarf an Saisonarbeitskräften), dass die Mitgliedstaaten diese Kriterien aber in Entscheidungen über Aufnahme und Aufenthalt frei auslegen können. So ist es auch beim „Blue Card“-Programm geschehen, das der Rat im Mai 2009 verabschiedet hat und in dem gemeinsame Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hochqualifizierter Migranten festgelegt sind, das aber die Entscheidung über die Aufnahme den einzelnen Mitgliedstaaten überlässt. Dies bedeutet eine Harmonisierung von Grundsätzen, jedoch nicht der eigentlichen Entscheidungen über Aufnahmen.⁷⁰

Vor allem ist unklar, wie die Arbeitsmigration in Zusammenhang mit Maßnahmen zur gemeinsamen Verantwortung gebracht werden kann, da die Entscheidung über die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zu diesem Zweck allgemein im wirtschaftlichen Interesse des Aufnahmelandes liegt. Im Gegensatz zu Asylsuchenden oder illegalen Migranten werden Arbeitsmigranten von den Mitgliedstaaten aufgenommen, weil sie der Meinung sind, dies könnte für bestimmte Sektoren ihres Arbeitsmarkts von Vorteil sein oder ihr Humankapital erhöhen. Stattdessen könnte hier ein Vorteilsausgleich zum Tragen kommen: Da in den Mitgliedstaaten oft eine hohe Nachfrage nach Einwanderern mit bestimmten Kompetenzen besteht, könnte man sich hypothetisch ein System zur Verteilung der Vorteile der Aufnahme solcher Drittstaatsangehörigen auf die Mitgliedstaaten vorstellen. Doch es erscheint sehr unwahrscheinlich, dass ein solches System entweder für die Mitgliedstaaten oder für die Einwanderer selbst akzeptabel wäre. Mitgliedstaaten, denen es gelingt, zum Beispiel Ingenieure oder IKT-Spezialisten ins Land zu holen, dürften kaum einem System zur Verteilung solcher Einwanderer auf andere Länder beitreten. Die Fachleute selbst müssen selbstverständlich das Recht haben, sich freiwillig für ihr Zielland zu entscheiden. Deshalb sehen wir die Arbeitsmigration nicht als geeigneten Bereich für die Lastenteilung.

Anders sieht die Sache aus, wenn die Begriffe „Solidarität“ und „Teilung von Verantwortung“ unabhängig vom Konzept der Lastenverteilung betrachtet werden, bei dem die Last in der Regel negativ besetzt ist (Zumutung einer Last; negative Auswirkungen einer scheiternden Politik usw.). Solidarität kann auch positiver, als Pflicht zu einer Zusammenarbeit mit Blick auf ein gemeinsames Ziel ausgelegt werden. Hier ist das Ziel die gemeinsame Einwanderungspolitik mit einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme und einer angemessenen Behandlung von Drittstaatsangehörigen. Damit würde die Solidarität auf eine Maximierung der oben genannten Vorteile einer Einwanderung von Drittstaatsangehörigen abstellen. Dies würde sowohl positive als auch negative Pflichten beinhalten. Positive Pflichten erfordern eine Zusammenarbeit bei der Schaffung von Einwanderungsbedingungen im Einklang mit den Politikzielen der Union. So könnten beispielsweise die Mitgliedstaaten, wenn sie hoch qualifizierte Arbeitnehmer in die Union holen wollen, gemeinsame Rekrutierungskampagnen unter Berücksichtigung der inländischen Arbeitsmärkte, des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz und der Auswirkungen auf die Herkunftsländer durchführen. Negative Pflichten würden darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten nichts unternehmen, was die Migrationsströme in die und aus der Europäischen Union verzerren könnte. So dürften sie etwa keine nationalen Maßnahmen ergreifen, die die Migration in einen Mitgliedstaat wesentlich attraktiver machen würden und negative Effekte für die anderen Mitgliedstaaten hätten, die diese

⁷⁰ Eine Ausnahme könnten Bestimmungen sein, die die Freizügigkeit der durch entsprechende Programme Aufgenommenen ermöglichen, nachdem sie sich für einen bestimmten Zeitraum in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben. Siehe die Diskussion zur Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen im Folgenden.

Einwanderer für sich gewinnen möchten. Zwar ist es theoretisch möglich, Solidarität auf diese Weise zu begreifen, doch die praktische, rechtliche und politische Durchführbarkeit der negativen Pflichten lässt sich bezweifeln. Praktisch würde sie erfordern, dass die Effekte (und verzerrenden Effekte) von Einwanderungsmaßnahmen gemessen werden. Rechtlich wäre für solch einen Verstoß gegen den Solidaritätsgrundsatz ein Bündel von verbindlichen Vorschriften zur legalen Einwanderung – von denen ein Mitgliedstaat abgewichen wäre – notwendig (z. B. die genauen Arbeitsbedingungen, Löhne, Sozialleistungen usw.). Das ist bei der Arbeitsmigration noch nicht der Fall, und es stellt sich – sowohl rechtlich als auch politisch – die Frage, in welche Umfang ein solches System eingeführt werden könnte.

Familienzusammenführung bezieht sich auf den Umzug von Drittstaatsangehörigen in einen EU-Staat, um dort zu heiraten oder um wieder mit unmittelbaren Familienangehörigen zusammenzukommen. Definitionsgemäß muss die Zusammenführung mit anderen Familienmitgliedern den Umzug in das Hoheitsgebiet des Landes einschließen, in dem das Familienmitglied lebt. Somit könnte sie nicht Teil einer Regelung zur physischen Verteilung auf einen anderen EU-Mitgliedstaat sein. Zudem ist zu erwarten, dass eine „Last“ (wenn man sie so nennen will) in Verbindung mit der Einreise zur Personen zur Zusammenführung mit Ehepartnern oder Angehörigen in der Einwanderungspopulation recht gleichmäßig verteilt ist – jede Person kann nur einen Ehepartner und eine begrenzte Zahl von Eltern und Kindern haben. Eine Aufnahme zum Zweck der Familienzusammenführung löst also keine Bedenken wegen eines massiven Zustroms oder gravierenden Ungleichheiten bei der Kostenverteilung auf die verschiedenen Länder aus und scheint daher kein geeigneter Bereich für eine Form der Lastenteilung zu sein.

Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in Mitgliedstaaten aufhalten

Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe b AEUV legt fest, dass die Union Maßnahmen zur Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen erlässt, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen. Eine Ausweitung dieser Rechte könnte im Prinzip zusätzliche Kosten für die Aufnahmeländer verursachen. Zudem könnte die Liberalisierung der Bedingungen für die Freizügigkeit und das Niederlassungsrecht in einem anderen EU-Staat sowohl Kosten als auch Nutzen im aufnehmenden Land nach sich ziehen. Im Folgenden sollen die Auswirkungen dieser Bestimmungen betrachtet werden, um herauszufinden, ob hier eine Art Regelung zur Teilung von Verantwortung geboten wäre.

Die *Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in Mitgliedstaaten aufhalten*, sind bereits Gegenstand von Rechtsvorschriften zu den Rechten von langfristig Aufenthaltsberechtigten (Richtlinie 2003). In der Richtlinie sind verschiedene soziale und gesetzliche Rechte für diejenigen festgelegt, die sich mehr als fünf Jahre lang in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben, darunter die Rechte auf Bildung, auf Beschäftigung sowie auf Sozialschutz und -leistungen. Auch die Freizügigkeit unter bestimmten Bedingungen (siehe unten) gehörte dazu. Soweit diese Rechtsvorschriften oder künftige Rechtsakte zur Erweiterung des Anwendungsbereichs oder der Gegenstände dieser Rechte zusätzliche Kosten für die Mitgliedstaaten nach sich ziehen, könnte man sich wohl eine Regelung zur gemeinsamen Verantwortung vorstellen, die einen Ausgleich für die am stärksten betroffenen Länder vorsieht. Die Richtlinie hat jedoch keine einschneidenden Auswirkungen für die nationalen Politikmaßnahmen und Verfahren der Mitgliedstaaten, weshalb es unwahrscheinlich ist, dass sie zu erheblichen zusätzlichen Kosten für die Mitgliedstaaten

führt. In der Tat ist nicht davon auszugehen, dass die Staaten Bedingungen zustimmen würden, die wesentlich großzügiger wären als die, die derzeit von den einzelnen Ländern gewährt werden. Überdies würden solche Rechte definitionsgemäß aufgrund einer vorherigen Entscheidung des Aufnahmelandes den Aufenthaltsberechtigten zugute kommen. Einem beachtlichen Teil dieser Personen hätte das Aufnahmeland freiwillig eine Aufenthaltsberechtigung gewährt, häufig in Anerkennung ihres Nutzens für die Wirtschaft. Eine Erweiterung der Rechte dieser Drittstaatsangehörigen dürfte oder könnte also schwerlich zu Ansprüchen auf Ressourcenverteilung von Ländern mit einer im Verhältnis höheren Anzahl von Migranten führen.

Es gibt jedoch zwei Ausnahmen. Erstens kann es sein, dass Länder mit weniger gut entwickelten Strukturen für die Verwirklichung der Rechte von Drittstaatsangehörigen eine Art Unterstützung von anderen Mitgliedstaaten fordern. In einem solchen Fall wäre der Grund für eine Teilung von Verantwortung das oben dargelegte dritte Argument der Solidarität und Zusammenarbeit mit hilfebedürftigen Ländern. In der Tat könnte man eine solche Hilfeleistung als kollektives öffentliches Gut für die EU ansehen: Sie könnte dazu beitragen, die Menschenrechte und gute Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen in den Mitgliedstaaten zu fördern, die in der langfristigen Integration von Einwanderern nicht so erfahren sind. Wenn dieses Argument greift, würde vielleicht einiges für eine Art gemeinsamer Verantwortung sprechen, um die Verwirklichung der Rechte von Drittstaatsangehörigen basierend auf der Fähigkeit des Aufnahmelandes, solche Rechte zu gewährleisten, zu stützen. In der nachfolgenden Diskussion werden mögliche Formen eines solchen Systems untersucht.

Die zweite Ausnahme kann vorliegen, wenn erhebliche Unterschiede beim Umfang der Drittstaatsangehörigen gewährten Rechte *und* vor allem bei den Möglichkeiten der Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige bestanden. In diesem Fall konnte man sich eine Begründung für eine gemeinsame Verantwortung ähnlich der für die Harmonisierung von Asylbestimmungen vorstellen, nämlich eine Angleichung der Rechte, um ein „Country Shopping“ von Drittstaatsangehörigen zu vermeiden, von denen einige vielleicht in ein Land umziehen wollten, das großzügigere politische, soziale oder wirtschaftliche Rechte bot.

Daraus ergibt sich die Frage nach den *Freizügigkeitsrechten von Drittstaatsangehörige*. Gegenwärtig sind diese Rechte recht begrenzt, aber vielleicht werden diese Bestimmungen durch künftige Rechtsvorschriften erweitert, um eine umfassendere Mobilität für Drittstaatsangehörige zu ermöglichen. Das würde auch beinhalten, dass Einwanderer, die sich rechtmäßig in einem Land aufhalten, in einen anderen Mitgliedstaat umziehen können und dort Zugang zu Sozialleistungen, Bildung und Beschäftigung erhalten. Eine solche Freizügigkeit kann für die Aufnahmeländer sowohl Kosten als auch Nutzen bringen. Im Hinblick auf den Nutzen würden vielleicht Migranten, die gesuchte Kompetenzen und Qualifikationen besitzen oder Lücken auf dem Arbeitsmarkt füllen können, von ihren neuen Aufnahmeländern begrüßt werden. Ein IKT-Spezialist beispielsweise, der im Rahmen des „Blue Card“-Programms nach Deutschland eingereist ist und dann beschlossen hat, nach Frankreich umzusiedeln, könnte einen Nutzen für Frankreich (und einen Verlust für Deutschland) darstellen. Kostenseitig könnten Aufenthaltsberechtigte, mit denen kein wirtschaftlicher Nutzen verbunden wird – weil sie zum Beispiel nicht über geeignete Kompetenzen oder Qualifikationen verfügen oder überdurchschnittlich von Sozialhilfe oder Sozialleistungen abhängig sind–, als Belastung für das neue Aufnahmeland angesehen werden. Somit könnte eine Ausweitung der Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige für die Aufnahmeländer sowohl Kosten als auch Nutzen bedeuten.

Sinnvoll wäre es auch, diese Frage unter dem Blickwinkel der Motive zu betrachten, die Drittstaatsangehörige für den Umzug von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen haben. Ein erstes denkbare Motiv sind wirtschaftliche Gründe, zumeist die Möglichkeit einer Beschäftigung in dem anderen Land. Diese Mobilität würde in der Regel nicht als finanzielle Belastung für das Aufnahmeland betrachtet werden, doch es kann sein, dass eine Zuwanderung von Arbeitsmigranten im großen Maßstab zu sozialen oder politischen Spannungen führt. Bedenkt man, wie sehr sich die EU für eine Freizügigkeit von Arbeitnehmern zwischen Mitgliedstaaten engagiert, dürfte eine solche wirtschaftlich motivierte Mobilität innerhalb der EU kaum als problematisch und somit als Thema für die gemeinsame Verantwortung angesehen werden. Ein zweites Motiv für den Umzug von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU könnten die Bedingungen der Sozialhilfe bzw. Sozialleistungen in einem anderen Land sein, wie etwa ein besserer Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung oder Sozialfürsorge. Dieses zweite Motiv könnte für die Aufnahmeländer eine höhere Kostenbelastung bedeuten. Wie bereits erläutert, könnte das Angebot großzügigerer Rechte oder Leistungen zu einem „Country Shopping“ ähnlich wie im Asylbereich führen. Durch dieses letztere Szenario könnte die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen zu einem Bereich der Solidarität und gemeinsamen Verantwortung werden. In folgendem Abschnitt wird dargelegt, welche Regelungen geeignet sein könnten.

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Im Falle der Rechte von Drittstaatsangehörigen kann die betreffende „Last“ beschrieben werden als die Kosten in Verbindung mit der Gewährung von Rechten und Unterstützung für Langzeiteinwanderer (derzeit definiert als Personen, die sich seit mindestens fünf Jahren in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten). Wie gesehen, sollte die Anzahl der sich in einem Land aufhaltenden Drittstaatsangehörigen kein Kriterium für die Zuteilung von Unterstützung sein, und zwar aus zwei Gründen: Erstens könnte die Anwesenheit vieler dieser Drittstaatsangehörigen für das Aufnahmeland von Nutzen sein (vor allem bei denjenigen mit einem hohen Humankapital oder begehrten beruflichen Fähigkeiten). Die bloße Anzahl von Drittstaatsangehörigen sagt also wenig über die mit ihrer Aufnahme verbundenen Kosten aus. Zweitens beinhaltet - anders als bei Flüchtlingen oder illegal Aufhältigen - die Tatsache, dass es sich um langfristig aufenthaltsberechtigte Personen handelt, eine freiwillige Entscheidung des Staates, ihnen Aufenthalt zu gewähren. Mit einigen Ausnahmen (wie einer Familienzusammenführung) hat der Staat damit entschieden, einen Aufenthalt zu genehmigen, und sollte dafür auch weitgehend die Verantwortung tragen. Das bedeutet, dass ein System der gemeinsamen Verantwortung nicht auf der Wirkung von Unterschieden bei den Kosten in Verbindung mit Drittstaatsangehörigen basieren sollte.

Könnte ein solches System die Ursachen solcher Unterschiede beheben? Anders gesagt, wäre ein System zu rechtfertigen, das Ressourcen bereitstellt, um die Faktoren auszugleichen, die zu einem Ungleichgewicht bei den mit den Rechten von Drittstaatsangehörigen verbundenen Kosten führen? Wie bereits dargestellt, könnten solche Überlegungen im Falle erweiterter Mobilitätsrechte für Drittstaatsangehörige eine Rolle spielen. Ein möglicher Grund für unterschiedliche Kosten bestand in den abweichenden Rechten und Hilfsangeboten für langfristig Aufenthaltberechtigte in den einzelnen Mitgliedstaaten, die einen Anreiz für die Mobilität von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten bieten könnten. Soweit Drittstaatsangehörige zum Beispiel wegen besserer Sozial- und Fürsorgeleistungen in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, könnte dies für das neue Aufnahmeland zu zusätzlichen Kosten führen. In solchen Fällen gäbe es ein Argument für Maßnahmen zur Behebung der Ursachen solcher Unterschiede. Dies würde

eine Harmonisierung der Bestimmungen zwischen den Mitgliedstaaten bedingen, um ein gleich hohes Niveau von Rechten und Unterstützungsleistungen für Drittstaatsangehörige herzustellen.

Die Befürwortung einer Normenangleichung wird durch ein zweites Argument gestützt: die Notwendigkeit, Länder mit weniger entwickelten Strukturen für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zu unterstützen. Folgt man der zuvor aufgestellten Typologie, geht es hier eher um das Ergebnis als um Gerechtigkeit. Der Grundgedanke ist, dass die Sicherung einer guten Behandlung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ein kollektives Gut für alle Mitgliedstaaten ist, das mithelfen kann, die innere Stabilität und gute interethnische Beziehungen zu fördern. Deshalb gibt es eine tragfähige kollektive Rechtfertigung für eine Harmonisierung der Rechte von Drittstaatsangehörigen. Ziel einer solchen Harmonisierung sollte es sein, die Normen für die Behandlung von Drittstaatsangehörigen in „neuen“ Einwanderungsländern denen in Ländern mit besser ausgebauten Systemen für die Rechte und Leistungen anzugleichen. Wie bereits erörtert, wäre dies nicht nur den gemeinsamen sicherheitspolitischen Zielen zuträglich, sondern könnte auch verhindern, dass Drittstaatsangehörige auf der Suche nach besseren Bedingungen immer weiter ziehen.

Beide Argumente befürworten eindeutig eine Angleichung des Niveaus (nach oben). Daher würde der Schwerpunkt auf Rechtsvorschriften zur Harmonisierung von Rechten in Bereichen wie Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Sozialleistungen sowie von bürgerlichen und politischen Rechten, einschließlich für den Erwerb der Staatsbürgerschaft, liegen.

Zusätzlich zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften könnten die EU-Mitgliedstaaten ein System für die Unterstützung von Ländern mit weniger entwickelten Bestimmungen zur Unterstützung von Drittstaatsangehörigen erwägen. Eine solche Umverteilung könnte sowohl direkte Kosten (z. B. für die Gewährung von Sozialleistungen) als auch indirekte Kosten (z. B. die Ausweitung des allgemeinen Anspruchs auf medizinische Versorgung oder Bildung für Drittstaatsangehörige) einschließen. Die Bereitstellung von Mitteln zur Deckung von indirekten Kosten wäre eindeutig umstrittener, da die Ausgaben nicht nachprüfbar wären. Deshalb wäre es vielleicht angebrachter, sich auf die begrenzte Kategorie der direkten Kosten zu beschränken.

Ein Weg zur Leistung von Unterstützung wären Geldzahlungen. So könnte es beispielsweise sinnvoll sein, einen Fonds ähnlich dem EFF einzurichten, bei dem Staaten oder eingetragene NRO Mittel zur Förderung von Programmen beantragen können, mit denen die Rechte von Drittstaatsangehörigen verbessert werden sollen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Bereich der Rechte von Drittstaatsangehörigen ein System der Teilung von Verantwortung vorstellbar wäre, dem zwei Faktoren zugrunde liegen würden: der Wunsch nach einer Stärkung der kollektiven Stabilität und einer Verbesserung der interethnischen Beziehungen sowie der Wunsch nach einer Einschränkung des „Asyl-Shopping“, also des Umherwanderns von Drittstaatsangehörigen, die ihre Verhältnisse durch Ausübung von Mobilitätsrechten innerhalb der EU verbessern wollen. Ein solches System könnte vor allem darauf gerichtet sein, Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Rechten und Vergünstigungen für Drittstaatsangehörige zu beseitigen und die Standards auf ein Niveau anzuheben, das die Integration fördert. Das Hauptinstrument für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten wäre die Annäherung der Rechtsvorschriften auf einem höheren Niveau. Es spräche zudem einiges für ein Angebot zusätzlicher Unterstützung für Länder mit weniger ausgeprägten

Strukturen für die Gewährleistung der Rechte und Vergünstigungen von Drittstaatsangehörigen. Ein derartiges System könnte direkte Kosten abdecken, wobei die Verteilung über einen Fonds zur Förderung gezielter Programme erfolgt. Kein überzeugendes Argument findet sich für ein System der Aufteilung der Verantwortlichkeiten, das auf der Anzahl der Drittstaatsangehörigen in verschiedenen Mitgliedstaaten basiert, da diese Einwanderer sowohl Kosten verursachen als auch Vorteile bringen und das Gastland die Entscheidung, ihnen den Aufenthalt zu gewähren, in den meisten Fällen freiwillig getroffen hat.

Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt

In Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c AEUV heißt es, dass Maßnahmen im Bereich illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt zu erlassen sind, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Der speziellere Bereich der Abschiebung und Rückführung von Personen mit unbefugtem Aufenthalt wurde bereits in Rückführungsrichtlinie (2008) behandelt, in der Verfahren für die Ausweisung von illegalen Einwanderern festgelegt sind. Dazu gehören die Festsetzung der maximalen Gewahrsamsdauer (sechs Monate), eine maximale Dauer des Wiedereinreiseverbots in das Aufnahmeland (fünf Jahre), Normen für die Behandlung von Familienangehörigen und Kindern, Bestimmungen für die Finanzierung der Rückführung einer Person sowie die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung. Diese Standards stellen Mindestverhaltensregeln dar, die die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Abschiebungen einhalten müssen. Die Staaten können individuell liberalere Normen als in der Richtlinie einführen. In diesem Sinne gleicht der Rechtsakt Instrumenten im Bereich der Asylpolitik, mit denen ein Mindestniveau der Behandlung und Rechte von Asylbewerbern gewährleistet werden soll.

Ein wichtiger Unterschied liegt jedoch darin, dass es im Bereich der Rückführung keinen klaren Anlass für die Schaffung „gleicher Bedingungen“ gibt. Die Harmonisierung asylrechtlicher Bestimmungen war zumindest teilweise dazu angelegt, Asylvorschriften und Aufnahmebedingungen in den Mitgliedstaaten anzugleichen, um einem „Country Shopping“ entgegenzuwirken, aber dieser Grund trifft bei Rückführungen nicht zu. Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass illegale Migranten bei ihrer Entscheidung, in welches EU-Land sie gehen wollen, nationale Bestimmungen zu Gewahrsam oder Abschiebung in Betracht ziehen. Daher dürften Unterschiede in der nationalen Politik und Praxis kaum Einfluss auf die Verteilung illegaler Migranten auf die einzelnen Mitgliedstaaten haben. Als Konsequenz scheint die Logik der Harmonisierung zur Vermeidung einseitiger Maßnahmen, um Migranten abzuschrecken, in diesem Fall nicht zu greifen. Daraus ergibt sich, dass mit einer Harmonisierung in diesem Bereich ein Mindestniveau bei den Rechten und der Behandlung von Rückkehrern gesichert und möglicherweise auch eine Verbreitung nachahmenswerter Praktiken in den Mitgliedstaaten und nicht eine gerechtere Verteilung der Kosten gesichert werden sollen.

Könnte es eine Motivation für eine Art gemeinsamer Verantwortung für die Kosten einer Rückführung geben? Da eines der Ziele einer Harmonisierung die Achtung bestimmter Mindestnormen ist, kann es sein, dass die Umsetzung der Richtlinie einige Mitgliedstaaten mit zusätzlichen Kosten belastet. Interessanterweise entstehen aber bei Rückführungen die meisten Kosten nicht bei mildereren, sondern bei strengeren Maßnahmen. Die teuersten Aspekte einer Rückführung sind die Durchführung von Razzien, der Gewahrsam und

Zwangsabschiebungen. Mildere Maßnahmen, z. B. der weniger extensive Gebrauch der Inhaftnahme, wären für die Mitgliedstaaten mit weniger Kosten verbunden.

Eine Ausnahme könnten Maßnahmen bilden, Gewahrsamseinrichtungen menschenwürdiger zu gestalten. Wenn man akzeptiert, dass Mitgliedstaaten solche Maßnahmen anwenden, um die Abschiebung von illegalen Migranten zu erleichtern, dann könnte man auch dafür sein, dass Mittel investiert werden, um die Einhaltung bestimmter Standards in diesen Einrichtungen zu gewährleisten, vor allem in Fällen, wenn Familien und Kinder dort untergebracht werden. Die Logik eines solchen Systems der gemeinsamen Verantwortung würde auf der Motivation der Förderung kollektiver Güter basieren, also einer unionsweiten humanen, die Menschenrechte achtenden Abschiebepolitik. Die Rückführungsrichtlinie wurde von einer Reihe von Drittstaaten als zu streng und sogar fremdenfeindlich kritisiert. Vielleicht könnte ein Fonds zum Ausbau der Infrastruktur von Haft- und Abschiebeeinrichtungen zur Verbesserung der Behandlung von Rückzuführenden beitragen. Gleichwohl kann es für die EU heikel sein, wenn sie den Ausbau von Gewahrsamseinrichtungen fördert, auch wenn dies geschieht, um die Bedingungen dort menschenwürdiger zu gestalten. Aus diesem Grunde würden wir bezweifeln, dass die Einführung von Bestimmungen zur Aufteilung von Verantwortlichkeiten im Bereich Rückführung angemessen ist.

Gibt es abgesehen von Rückkehr und Rückübernahme noch andere Aspekte der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts, die Gegenstand von Maßnahmen zur Teilung von Verantwortung sein könnten? Hier könnten verschiedene Formen von internen Kontrollen bei illegalen Einwanderern zum Einsatz kommen, wie etwa Personalausweise und Überprüfungen, Sanktionen gegen Arbeitgeber sowie Maßnahmen zur Verhinderung eines illegalen Zugangs zu medizinischer Versorgung, Bildung, Wohnraum oder Sozialleistungen. Sanktionen gegen Arbeitgeber sind bereits Gegenstand einer Richtlinie, nämlich der Sanktionsrichtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009, die von den Mitgliedstaaten bis zum 20. Juli 2011 in nationales Recht umzusetzen ist. Die Richtlinie umfasst drei wesentliche Elemente: Arbeitgeber müssen eine Reihe von neuen Verwaltungsvorgaben erfüllen, bevor sie Drittstaatsangehörige einstellen; die Nichteinhaltung führt zu Strafmaßnahmen, finanziellen Sanktionen und strafrechtlichen Sanktionen mit harmonisierten Verfahren; und jeder Mitgliedstaat muss Inspektionen, in erster Linie auf der Grundlage einer Risikobewertung, durchführen sowie regelmäßig die Beschäftigungsbereiche ermitteln, in denen in ihrem Hoheitsgebiet besonders viele Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigt werden.

Eine Reihe von Merkmalen machen Sanktionen gegen Arbeitgeber zu einem überzeugenderen Kandidaten für eine Harmonisierung als die Rückführung. Zum einen besteht das Ziel des Rechtsakts darin, das Niveau der Kontrollen durch die Mitgliedstaaten anzuheben, statt Mindestnormen festzulegen. In diesem Sinne sollen die Staaten dazu angehalten werden, mehr Ressourcen in diesem Bereich der Migrationskontrolle einzusetzen und nicht mehr Zurückhaltung zu üben (und damit weniger Ressourcen aufzuwenden, wie aus der Rückführungsrichtlinie zu folgern war). Eine wirksame Umsetzung der Richtlinie kann für die Mitgliedstaaten zusätzliche Kosten bedeuten. Zum anderen werden Möglichkeiten für eine illegale Beschäftigung als bestimmender Faktor für die Entscheidung eines Landes für illegale Migranten anerkannt. Daher könnte man argumentieren, dass eine Harmonisierung von Sanktionen gegen Arbeitgeber für mehr Chancengleichheit zwischen den Staaten sorgen und so zu einer Verringerung der Unterschiede beim Umfang illegaler Migration zwischen den Staaten beitragen könnte.

Unklar ist, ob ähnliche Argumente auch für andere potenzielle Maßnahmen im Bereich der internen Kontrollen gelten. So ist etwa der Ausschluss illegaler Migranten von verschiedenen Sozial- oder Fürsorgeleistungen weit umstrittener als ihr Ausschluss von der Beschäftigung, da hier das grundlegende Wohl von Migranten gefährdet sein könnte. Der Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung und Sozialleistungen könnte als grundlegendes Menschenrecht angesehen werden als der Zugang zu Beschäftigung (insbesondere soweit es um die Rechte von Kindern geht). Wie im Falle der Rückführungsrichtlinie ist anzunehmen, dass etwaige EU-Maßnahmen zur Verhinderung des Zugangs zu einer solchen Versorgung in Gestalt von Mindestbedingungen für eine menschenwürdige Behandlung und die Achtung der Menschenrechte von Migranten getroffen und nicht auf eine möglichst umfassende Durchsetzung des Ausschlusses abstellen würden.

In Anbetracht dieser Vorbehalte wird es in den folgenden Abschnitten um eine engere Abgrenzung von Sanktionen gegen Arbeitgeber und darum gehen, welche Beweggründe Staaten haben können, um Vereinbarungen zur Teilung von Verantwortung einzugehen und wie solche Vereinbarungen aussehen könnten.

Beweggründe für eine Teilung der Verantwortung im Bereich der Sanktionen gegen Arbeitgeber

Wie gesehen, spricht einiges für eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich, um ein „Country Shopping“ zu vermeiden. Im Hintergrund steht der Gedanke, dass illegale Migranten möglicherweise eher in Mitgliedstaaten mit einer mildereren Politik bei Sanktionen gegen Arbeitgeber arbeiten wollen. So würde eine Harmonisierung für mehr Chancengleichheit sorgen und potenziell Unterschiede beim Umfang der illegalen Einwanderung zwischen den Ländern ausgleichen. Dies ist theoretisch ein überzeugendes Argument, aber praktisch ist kaum davon auszugehen, dass Sanktionen gegen Arbeitgeber eine große Wirkung auf den illegalen Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten haben würden. In einigen Mitgliedstaaten funktionieren die Arbeitsmärkte sehr informell, und es wirken starke, fest verwurzelte Interessen gegen die Durchsetzung von Sanktionen gegen Arbeitgeber.⁷¹ Zwar gibt es eine Reihe „neuer“ Einwanderungsländer mit einer nicht so ausgeprägten Politik in diesem Bereich, und in diesen Ländern könnten strengere EU-Rechtsvorschriften in der Praxis in bestimmten Wirtschaftszweigen wirklich etwas bewirken. Generell aber muss man wohl eher skeptisch sein, ob gemeinsame Maßnahmen bei Sanktionen gegen Arbeitgeber spürbar Einfluss auf die Verteilung illegaler Migranten zwischen den Mitgliedstaaten haben würden. Dafür sprechen auch Untersuchungen, die ergaben, dass Migrantennetzwerke und kolonial/bilaterale Beziehungen der wichtigste Faktor bei der Entscheidung von Migranten für ein Land sind (siehe oben). Eine letzte Erwägung ist noch, dass Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung nicht auf die Teilung der Verantwortlichkeiten zwischen Ländern, sondern auf die Verringerung oder Beseitigung der Belastung zielen sollten. Dementsprechend erscheint die Harmonisierung von Sanktionen gegen Arbeitgeber nicht als geeignetes Mittel zur Behebung der Unterschiede beim Umfang der illegalen Migration zwischen den Ländern: Es sollte nicht darum gehen, sie breiter zu verteilen, sondern sie insgesamt einzudämmen.

⁷¹ Siehe Baldwin-Edwards, M., und Arango, J, Where Free Markets Reign: Immigrants in the Twilight Zone. In M. Baldwin-Edwards und J. Arango (Herausg.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe* (S. 1-15). London: Routledge (1999); Sciortino, G, Between Phantoms and Necessary Evils: Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. IMIS-Beiträge, 24, 17-43 (2004).

Allerdings spräche das Argument der „Gemeinschaftsgüter“ für Solidarität in diesem Bereich. Einige Mitgliedstaaten haben vielleicht Schwierigkeiten damit, eine wirksame Politik und Praxis für Sanktionen gegen Arbeitgeber zu entwickeln, und irgendeine Form von Solidarität anderer Mitgliedstaaten zur Unterstützung ihrer Bemühungen könnte für sie von Nutzen sein. Auch dies gilt vielleicht in stärkerem Maße für die „neuen“ Einwanderungsländer, die keine Systeme für die Kontrolle der illegalen Einwanderung aufgebaut haben, die eine relativ neue Erscheinung ist. In diesen Fällen könnten Mitgliedstaaten mit mehr Erfahrung in dieser Form der Migrationskontrolle Vorteile darin sehen, diesen Ländern mit Ressourcen zum Kapazitätsaufbau unter die Arme zu greifen. Ein solcher Kapazitätsaufbau könnte als Weg gesehen werden, die Anreize für illegale Einwanderer zu vermindern, vor allem für diejenigen, die über mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) einreisen. Untersuchungen deuten darauf hin, dass viele illegale Migranten an den Ostgrenzen in die EU gelangen und dann weiter in die westlichen Mitgliedstaaten reisen. Doch viele dieser Migranten bleiben letztlich im „Transitland“ und leben und arbeiten dort, entweder als Zwischenstation oder endgültig. Daher könnten Maßnahmen zur Verstärkung der Sanktionen gegen Arbeitnehmer in MOEL als gutes Mittel betrachtet werden, um die Anreize für potenzielle Migranten, über diese Länder in die EU zu kommen, zu vermindern.

Könnte schließlich ein solches System als eine Art Versicherung gewertet werden? Es spricht wenig dafür, dies als Begründung für eine Teilung von Verantwortung heranzuziehen. Anders als beim Asyl oder bei der illegalen Einreise deutet wenig darauf hin, dass es im Zeitablauf zu erheblichen und unerwarteten Schwankungen beim Umfang der illegalen Beschäftigung in verschiedenen Ländern kommt. Ganz beträchtliche Schwankungen können in Zielländern für Vertriebene oder illegale Migranten in Zeiten bewaffneter Konflikte oder bei Veränderungen bevorzugter Schleusungswege auftreten. Im Gegensatz dazu ist bei der Problematik der illegalen Beschäftigung eher davon auszugehen, dass wirtschaftliche Bedingungen und Rechtsdurchsetzung nur graduelle Veränderungen bewirken. Deshalb werden die Mitgliedstaaten im Prinzip kein großes Interesse daran haben, sich auf gemeinsame Bestimmungen als eine Art Versicherung zu einigen.

Kurzum, die Verfasser sind der Auffassung, dass für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Arbeitgebersanktionen hauptsächlich der Umstand spricht, dass auf diese Weise Länder beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Einführung schärferer Maßnahmen und Verfahrensweisen unterstützt werden können, die über weniger ausgestaltete Systeme verfügen. Dies würde insbesondere für „neue“ Einwanderungsländer gelten, die weniger Erfahrung mit der internen Migrationskontrolle haben.

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Bei der „Last“ der Anwendung von Sanktionen gegen Arbeitgeber handelt es sich um die Kosten, die mit der Durchsetzung von Kontrollen nach Maßgabe gemeinsamer EU-Rechtsvorschriften verbunden sind.

Dies unterscheidet sich von einem System zur Lastenverteilung bei den Kosten von illegaler Einwanderung an sich (die im Grunde besser als wirtschaftliche Vorteile statt als Kosten zu kennzeichnen wären⁷²).

⁷² Jahn, A., und Straubhaar, T., A Survey on the Economics of Illegal Immigration. *South European Society and Politics*, 3(3), 16-42 (1998).

Die mit der Einführung schärferer Sanktionen gegen Arbeitgeber verbundenen Kosten können sowohl für die Behörden (durch das Führen von Aufzeichnungen zu Arbeitgebern, die Durchführung von Überprüfungen und Razzien und die eventuelle Inhaftierung der strafrechtlich verfolgten Personen) als auch für die Arbeitgeber (Kosten von Überprüfungen von Arbeitnehmern) anfallen. Außerdem entstehen zusätzliche wirtschaftliche Kosten, weil in bestimmten Sektoren weniger Möglichkeiten für die Beschäftigung billiger, flexibler Arbeitskräfte bestehen (auch wenn wirtschaftliche Vorteile von illegaler Beschäftigung allgemein nicht als legitimer Grund für die Tolerierung illegaler Arbeitskräfte in europäischen Ländern anerkannt werden).

In der Annahme, dass ein System für die Aufteilung dieser „Lasten“ von dem Wunsch getragen wird, das Phänomen EU-weit zurückzudrängen, würde es unter Berücksichtigung der Wirkungen von Unterschieden bei den Kosten angelegt. Man würde also damit versuchen, Einfluss auf die Folgen (und nicht die Ursachen) von Unterschieden bei den Kosten für die Einführung von Sanktionen gegen Arbeitgeber zu nehmen. Gleichzeitig wäre ein solches System ergebnis- und nicht gerechtigkeitsorientiert. Ausgangspunkt wäre eine Verteilung der Ressourcen, mit der sich eine optimale Anwendung von Sanktionen gegen Arbeitgeber in den verschiedenen Mitgliedstaaten erreichen lässt.

Welche Kosten könnten dabei gedeckt werden? Wie bereits aufgezeigt, fallen für die Staaten bei der Anwendung von Sanktionen gegen Arbeitgeber unterschiedliche direkte Kosten an, die sich aus der Erfassung und Analyse von Daten und vor allem aus dem Einsatz von Ordnungskräften zur Durchsuchung von Örtlichkeiten ergeben. Indirekte Kosten können für die Strafverfolgung und die Verhängung von Freiheitsstrafen gegen Verurteilte entstehen. Für Arbeitgeber können eine Reihe von indirekten und immateriellen Kosten anfallen, darunter für die Überprüfung von Unterlagen, durch Verzögerungen bei der Suche nach geeigneten Arbeitnehmern und - möglicherweise - dadurch, dass sie an der Einstellung billigerer und flexiblerer (illegaler) Arbeitskräfte gehindert werden. Wie bereits dargelegt, können diese letzteren wirtschaftlichen Kosten erheblich sein, werden aber selten als legitimer Grund für eine Nichtanwendung von Sanktionen gegen Arbeitgeber angesehen. Gleichwohl sollte man diese Aspekte unbedingt bedenken, wenn es um die möglichen Kosten für die Anwendung von Sanktionen gegen Arbeitgeber geht, insbesondere bei Mitgliedstaaten mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP. Insgesamt aber wären die direkten Kosten, die für staatliche Stellen mit der Anwendung von Sanktionen entstehen, die offenkundigsten Kandidaten für eine Lastenverteilungsregelung.

In Bezug auf die Mindestkosten und die zusätzlich/freiwillig übernommenen Kosten wäre es wahrscheinlich angemessen, die gemeinsame Verantwortung auf die Deckung der Mindestkosten für die Umsetzung von EU-Recht zu beschränken. Das würde die Transparenz und Legitimität eines System steigern, und die Mitgliedstaaten hätten weniger Raum, einen Ausgleich für Kosten zu beanspruchen, die als überflüssig betrachtet werden könnten.

Könnte eine Umverteilung in Form von finanziellen Transfers und/oder Hilfe mit Sachleistungen erfolgen? Vorstellbar wäre eine Kombination aus beidem. Finanzielle Transfers könnten dazu dienen, Staaten für Kosten in Verbindung mit Datensystemen und Personal zu entschädigen, die zur Durchführung strengerer Überprüfungen und Kontrollen benötigt werden. Anders als in den Bereichen Asyl und Rechte von Drittstaatsangehörigen werden solche Kosten wohl in erster Linie (und vermutlich ausschließlich) von staatlichen

Stellen und nicht vom freiwilligen oder privaten Sektor getragen. Zudem dürfte jede Beteiligung von NRO oder privaten Unternehmen genau vom Staat reguliert werden. Deshalb würden - anders als beim EFF - nichtstaatliche Akteure wohl keine Mittel beantragen können. Vielmehr würden alle finanziellen Transfers direkt an die betreffenden Behörden gehen. Eine Unterstützung mit Sachleistungen kann in Gestalt von Schulungen oder dem Austausch nachahmenswerter Verfahren erfolgen.

Kurzum, ein System zur Förderung der Solidarität im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung und illegalem Aufenthalt könnte durch das kollektive Ziel einer Verringerung der illegalen Migration motiviert sein, vor allem in „neuen“ Einwanderungsländern mit weniger entwickelten Strategien und Verfahren für die Migrationskontrolle. Ein solches System könnte glaubhaft den Bereich der Sanktionen gegen Arbeitgeber umfassen, mit einer Art von geteilten Verantwortlichkeiten, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, die die EU-Mindestnormen einhalten (wie in der Sanktionsrichtlinie oder etwaigen künftigen Rechtsvorschriften für strengere Maßnahmen). Ein solches System dürfte für andere Bereiche der internen Kontrolle (wie den Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung oder Sozialleistungen) weniger geeignet sein, da diese eine wichtigere Rolle für das grundlegende Wohlergehen und die Menschenrechte spielen. Deshalb könnte es problematischer sein, für diese Bereiche Maßnahmen einzuführen, um die Migrationskontrolle zu verschärfen. Ein System zur Teilung der Verantwortlichkeiten im Bereich Sanktionen gegen Arbeitgeber könnte die direkten Kosten für Mitgliedstaaten infolge der Verhängung von Sanktionen decken, wenngleich natürlich auch anzuerkennen ist, dass mit der Reduzierung des Umfangs von illegaler Beschäftigung ein breiteres Spektrum an Kosten verbunden ist. Zu den Maßnahmen könnte eine Umverteilung von finanziellen Mitteln an Behörden, die Sanktionen gegen Arbeitgeber verhängen, oder die Unterstützung mit Sachleistungen für den Aufbau von Kapazitäten gehören.

Bekämpfung des Menschenhandels

Der nächste mögliche Bereich für eine Teilung von Verantwortlichkeiten wird in Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe d AEUV genannt, der die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, betrifft. Dieser Bereich wurde bereits im Aktionsplan von 2005 behandelt, in dem es um Maßnahmen für ein besseres Verständnis von Menschenhandel und dessen Ausmaßen, zur Prävention von Menschenhandel, zur Verringerung der Nachfrage, für wirksamere Ermittlungen und eine wirksamere Strafverfolgung, für den Schutz und die Unterstützung von Opfern sowie für eine sichere und Wiedereingliederung geht. Dazu bedarf es eindeutig einer breit gefächerten Palette von Maßnahmen. Im Plan wird vorgeschlagen, kurzfristig folgende Maßnahmen als vorrangig einzustufen:

- die Einsetzung nationaler Berichtersteller, insbesondere zur Überwachung;
- die Schaffung oder Verbesserung nationaler Mechanismen für die Identifizierung von Opfern und deren Überweisung an Unterstützungsdienste für Opfer;
- die Schaffung oder Verbesserung von Schutzsystemen für Kinder;
- die Leistung von Hilfe, einschließlich finanzieller Art, für in diesem Bereich tätige Nichtregierungsorganisationen (NRO);
- die Organisation von Schulungsmaßnahmen für Beteiligte;
- die Verbesserung der Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungen;
- der weitere Ausbau der Zusammenarbeit bei Maßnahmen gegen den Menschenhandel mit Partnerländern außerhalb der EU.

Eine erste wichtige Unterscheidung ist die zwischen Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz der Opfer von Menschenhandel, zur Prävention dieses Phänomens und zur Identifizierung, Ermittlung und Strafverfolgung der Täter. Aus diesen drei Dimensionen des Schutzes, der Prävention und der Strafverfolgung ergibt sich die Notwendigkeit unterschiedlicher Begründungen und Mechanismen für ein System zur Teilung von Verantwortlichkeiten.

Zum einen umfassen Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel die Identifizierung von Opfern und zur Erbringung von Unterstützungsleistungen, einschließlich über NRO, die auf diesem Gebiet tätig sind, und durch die Schulung von Beteiligten. Die für solche Maßnahmen bereitgestellten Ressourcen werden offenkundig entsprechend dem Umfang des Menschenhandels in dem jeweiligen Land ausfallen. So dürften für die Mitgliedstaaten, die eine große Zahl von Menschenhandelsopfern beherbergen, höhere Kosten für Schutz, Unterstützung und Hilfe anfallen.

Zum anderen sollten die Schutzbedürfnisse von Opfern nicht ausschließlich innerhalb der Grenzen von Mitgliedstaaten betrachtet werden. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels für ein Opfer wird dessen Bedürfnisse im Hinblick auf den Aufenthalt sichern, kann aber zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit unzureichend sein. Ein angemessener Schutz vor den Tätern könnte beispielsweise die Umsiedlung des Opfers in einen anderen Mitgliedstaat erfordern. Die Verwirklichung eines solchen Systems verlangt Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel sind im Aktionsplan nicht im Detail ausgeführt. Man kann jedoch davon ausgehen, dass sie sich möglicherweise sowohl auf die Aufnahmeländer als auch auf die Herkunftsländer richten. Die Aufnahmeländer könnten gegen die Grundursachen von Menschenhandel vorgehen, beispielsweise bei der Nachfrage nach Prostitution. Eine stärkere Regulierung der Sexindustrie könnte möglicherweise die Anreize für Menschenhändler für einen Import von Migranten zu Prostitutionszwecken verringern. Solche Maßnahmen könnten Ansätzen parallel zu den im Abschnitt über Sanktionen gegen Arbeitgeber erörterten Vorschub leisten. Maßnahmen in Herkunftsländern können potenziellen Opfern von Menschenhandeln gelten, indem über die Gefahren von Absprachen mit potenziellen Schleusern oder Menschenhändlern aufgeklärt wird. Solche Maßnahmen könnten von den Mitgliedstaaten gemeinsam unterstützt werden, sind aber kaum offenkundige Kandidaten für umfassende Vereinbarungen zur Teilung von Verantwortlichkeiten. Vielmehr würden sie als klassische Zusammenarbeit mit Drittländern durchgeführt. Die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten könnte indirekt erfolgen, nämlich über deren generelle Beiträge zum EU-Haushalt.

Der dritte Bereich betrifft die auf die Kontrolle bezogenen Aspekte der Bekämpfung von Menschenhandel, einschließlich Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung durch nationale Berichterstatter, der Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungen und der Zusammenarbeit mit Drittländern. Die Kosten für Überwachungen, Ermittlungen und Strafverfolgungen von Menschenhändlern dürften in den Ländern mit hohen Opferzahlen beim Menschenhandel, aber auch in den als Transit für Menschenhandel dienenden Ländern am höchsten sein. Deshalb ist damit zu rechnen, dass Länder mit durchlässigeren Außengrenzen im Osten und Süden besonders betroffen sind.

Im folgenden Abschnitt werden mögliche Motive und Mechanismen für Systeme der Teilung von Verantwortlichkeiten in den Bereichen Opferschutz und Täterkontrolle/-verfolgung erörtert.

Beweggründe für die Teilung von Verantwortlichkeiten

Zunächst sollen die Beweggründe für eine Teilung von Verantwortlichkeiten zur Umverteilung der Kosten für den Schutz von Menschenhandelsopfern betrachtet werden. Anders als bei Asyl und illegaler Migration liegt hier für die Zusammenarbeit keine offensichtliche Motivation einer Versicherung vor. Wie bei der illegalen Beschäftigung kann man annehmen, dass sich die bestimmenden Faktoren für den Umfang von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung von Arbeitnehmern nicht drastisch oder unerwartet verändern. Stattdessen dürfte der Umfang von Menschenhandel in einen bestimmten Mitgliedstaat im Verhältnis zu Nachfrage nach solchen Arbeitskräften (insbesondere der Prostitution) in den Zielländern stehen und von eher unveränderlichen strukturellen Faktoren wie der Kultur und den Verhaltensweisen in der Gesellschaft und der Regulierung der Sexindustrie im Zielland abhängen. Deshalb gibt es kein belastbares Argument für ein System der Teilung von Verantwortlichkeiten zur bedarfsabhängigen Umverteilung der Kosten, um Staaten bei einer unerwarteten Zunahme des Problems zu helfen.

Die Auffassung, dass eine Teilung der Verantwortlichkeiten eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften einschließen sollte, um ein „Country Shopping“ zu verhindern, gilt nicht für Maßnahmen zum Schutz von Menschenhandelsopfern. Solche Bestimmungen werden die Entscheidungen von Menschenhändlern oder deren Opfer für ein bevorzugtes Zielland nicht beeinflussen.

Die Hauptmotivation für eine Teilung von Verantwortlichkeiten bei den Kosten für Schutz und Unterstützung von Opfern wäre die Logik der Solidarität zur Förderung kollektiver Güter: in diesem Falle die Sicherung einer menschenwürdigen Behandlung von Opfern gravierender Menschenrechtsverletzungen. Hier sollte davon ausgegangen werden, dass es im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt, den Opfern EU-weit angemessen Schutz und Unterstützung zu gewähren.

Die Beweggründe für eine Lastenverteilung bei der Kontrolle des Menschenhandels liegen offenbar bemerkenswert ähnlich. Wie bereits dargelegt, ist kaum anzunehmen, dass sich das Ausmaß des Problems in den Mitgliedstaaten im Zeitablauf drastisch verändern wird, weshalb der Bedarf an einem Versicherungssystem offenkundig als Motivation keine Rolle spielt. Wenn man zudem akzeptiert, dass die Gründe für eine unterschiedliche Dimension des Menschenhandels in den Mitgliedstaaten mit strukturellen Faktoren verbunden sind, dürfte auch eine Harmonisierung von Normen keinen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung von Menschenhändlern für ein bestimmtes Ziel haben. Solche Staaten werden sich kaum einem Prozess der Politikangleichung anschließen, um - wie beim Asyl - „gleiche Bedingungen“ herzustellen.

In der Tat steht zu erwarten, dass der Hauptbeweggrund für eine Teilung von Verantwortlichkeiten die Bekämpfung von Menschenhandel in der Eindämmung des Problems für die EU insgesamt wäre. Wie im Falle des Opferschutzes würde auch hier die Logik der Verfolgung gemeinsamer EU-Ziele zum Nutzen aller Mitgliedstaaten gelten.

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Jegliche Hilfe für Mitgliedstaaten zur Deckung eines Teils der Kosten des Schutzes und der Unterstützung von Menschenhandelsopfern würde auf die Wirkungen und nicht auf die Ursachen von Menschenhandel gerichtet sein.⁷³ Sie würde Mitgliedstaaten auch nicht als eine Art Ausgleich gewährt werden, sondern auf das Erreichen bestimmter Ergebnisse ausgelegt sein, also den Schutz und die Unterstützung von Opfern. Folgt man der an anderer Stelle erstellten Typologie, dann würden die Kriterien für eine Teilung von Verantwortlichkeiten dazu konzipiert, die Folgen von Menschenhandel abzumildern und bestimmte gemeinsame Ergebnisse zu fördern.

Zu den Hauptkosten für eine Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung von Menschenhandelsopfern würden Wohnraum und Sozialleistungen, Therapie/Beratung und eventuell Zeugenschutzprogramme sowie die Reise zum Herkunftsort und die dortige Wiedereingliederung gehören. Das Gros dieser Kosten würde sicher direkt überprüft werden. Eine Ausnahme könnten die Kosten für den Zugang zu allgemeinen medizinischen Leistungen bilden, wengleich sie gemessen an den angefallenen direkten Kosten vermutlich gering wären.

Es fehlt bislang an ausgereiften EU-Rechtsvorschriften zu den Normen für den Schutz und die Unterstützung von Menschenhandelsopfern, weshalb freiwillige Kosten oder Mindestkosten in diesem Fall nicht von Belang sind. Für die Zukunft wäre allerdings vorstellbar, dass die EU ein umfassendes Paket von Mindestnormen für die Behandlung von Menschenhandelsopfern entwickelt. Bei einem solchen Szenario könnte es sinnvoll sein, zur Teilung von Verantwortlichkeiten vor allem die Deckung der Mindestkosten für die Umsetzung der relevanten Rechtsvorschriften vorzusehen.

Der Transfer von Kosten wird vermutlich in finanzieller Form und nicht in Sachleistungen erfolgen. Alle Mitgliedstaaten dürften innerhalb des staatlichen und/oder freiwilligen Sektors über Personal und Dienste verfügen, die dafür ausgerüstet sind, Opfern dieser Art von Menschenrechtsverletzungen Hilfe und Beratung zukommen zu lassen. Soweit zusätzliche Kompetenzen gebraucht werden (z. B. Sprachkenntnisse), wird das Hauptproblem die Finanzierung entsprechender Schulungsmaßnahmen sein. Wie im Falle des EFF kann ein Mitteltransfer sowohl an staatliche Stellen als auch an NRO, die in diesem Bereich tätig sind, erfolgen.

Bei der gemeinsamen Verantwortung für die Kosten der Bekämpfung von Menschenhandel würden die Bemühungen sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen gelten. Ziel der Identifizierung, Ermittlung und Strafverfolgung der Täter im Bereich Menschenhandel ist die Bestrafung derjenigen, die diese Straftaten verübt haben, zu verhindern, dass sie solchen Aktivitäten in der Zukunft nachgehen, sowie hoffentlich abschreckend auf andere Menschenhändler zu wirken. Die Kriterien für die Verteilung aller mit solchen Bemühungen verbundenen Kosten sollten auch anhand einer Mischung von ergebnis- und gerechtigkeitsorientierten Erwägungen festgelegt werden. Bei den Ergebnissen wäre – wie dargestellt – der Hauptbeweggrund für eine Teilung von Verantwortlichkeiten die allgemeine Verringerung des Ausmaßes der Problematik. Deshalb sollte Unterstützung so geleistet werden, dass möglichst gute Chancen für das Erreichen dieses Ergebnisses bestehen. Doch klar ist auch, dass für einige Mitgliedstaaten der Kostenaufwand für die Bekämpfung von Menschenhandel besonders hoch ist, zum Teil aus Gründen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Vor allem den Ländern mit Außengrenzen nach Osten oder Süden und vor allem

⁷³ Für die Prävention von Menschenhandel würden andere Maßnahmen gelten.

denjenigen mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-BIP droht unter Umständen eine besonders hohe Belastung, weshalb ihnen zum Ausgleich ein Anspruch auf größere Unterstützung zuerkannt werden könnte.

Folgende Kosten kämen im Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel für eine Umverteilung in Betracht: Erfassen von Informationen und Überwachung durch die Strafverfolgungsbehörden; Kontrollen, Razzien und Festnahmen durch die Polizei; Strafverfolgung der Täter; Abschiebung oder Gefängnisstrafen nach der Strafverfolgung. Hierbei wird es sich vermutlich größtenteils um direkte Kosten handeln.

Die Unterscheidung zwischen Mindestkosten und zusätzlich übernommenen Kosten scheint in diesem Fall nicht erforderlich zu sein. Polizeiliche und justizielle Tätigkeiten zur Identifizierung und strafrechtlichen Verfolgung von Straftätern müssen ausreichend finanziert werden, um eine Verurteilung zu erreichen. Ein Mitgliedstaat hat wenig Spielraum für unnötige oder „freiwillige“ Ausgaben, die vielleicht über eine erwartete Norm hinausgehen.

Transfers könnten in Form von Geldzahlungen oder einer Unterstützung mit Sachleistungen erfolgen. Erstere könnten auch Transfers an staatliche Behörden als Beitrag zur Finanzierung von Kosten für die Arbeit von Polizei oder Justiz einschließen. Letztere kann in Form eines Aufbaus von Kapazitäten als Hilfe für das Polizei- und Gerichtswesen in Ländern mit weniger Erfahrung mit dem Problem des Menschenhandels geleistet werden. Ebenfalls denkbar wären die Versetzung oder leihweise Entsendung von Spezialisten für bestimmte Aspekte des Menschenhandels oder bestimmte Menschenhandelsnetze von einem Mitgliedstaat in einen anderen.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: Sowohl die Unterstützung der Opfer als auch die Ermittlung/Strafverfolgung der Täter könnten geeignete Bereiche für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten in diesem Bereich sein. Der oben genannte dritte Bereich, die Prävention, passt eher zum klassischeren Modell einer kollektiven EU-Finanzierung von Maßnahmen, die unter die Außenpolitik fallen. Bei der Unterstützung der Opfer und Strafverfolgung der Täter würde sich ein System der Aufteilung der Verantwortlichkeiten vor allem von der Erfüllung gemeinsamer EU-Ziele leiten lassen: humane Behandlung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Reduzierung des Menschenhandels in der gesamten EU. Für ein derartiges System auf der Basis von Versicherungen oder der Verhinderung von „Asyl-Shopping“. Bei der Hilfe für die Opfer sollte eine Aufteilung der Kosten stets darauf gerichtet sein, den Opfern eine möglichst umfassende Fürsorge zuteilwerden zu lassen. Bei der Ermittlung und Strafverfolgung der Täter sollten die Ressourcen nach Kriterien mit dem Ziel einer möglichst hohen Festnahme- und Strafverfolgungsquote verteilt werden. Aber auch die Herausforderungen und Ressourcen bestimmter Mitgliedstaaten könnten speziell berücksichtigt werden, die aufgrund ihrer geografischen Lage besonders anfällig für Menschenhandel sind oder über geringere Mittel oder Infrastrukturen verfügen, um mit dem Problem fertig zu werden. Vorstellbar wäre also ein Mix von ergebnis- und gerechtkeitsorientierten Kriterien für die Teilung der Lasten.

In beiden Fällen werden die abgedeckten Kosten wohl direkter Art sein. Die Frage der zusätzlich übernommenen Kosten und der Mindestkosten stellt sich derzeit nicht, könnte aber bei der Hilfe für die Opfer von Menschenhandel aktuell werden, falls in diesem Bereich umfassende EU-Rechtsvorschriften erlassen werden. Die Unterstützung von Menschenhandelsopfern wird wahrscheinlich über Finanztransfers an staatliche Stellen und

NRO geleistet. Die Unterstützung der Verfolgung von Tätern kann in Form von Transfers von Geldern oder von Sachleistungen erfolgen.

Integration von Drittstaatsangehörigen

Der letzte Bereich ist die Integration von Drittstaatsangehörigen. In Artikel 79 Absatz 4 AEUV heißt es, dass die EU „Maßnahmen festlegen (kann), mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden“.

Das Konzept der Integration ist bekanntermaßen schwierig zu fassen, beinhaltet aber nach allgemeinem Verständnis in der Regel Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- Antidiskriminierung, Bekämpfung von Rassismus/Fremdenfeindlichkeit;
- soziale, wirtschaftliche und politische Rechte von Drittstaatsangehörigen;
- erfolgreicher Zugang zu Arbeitsmarkt, Bildung und Gesundheitswesen;
- sprachliche Kompetenz und
- soziale Interaktion und Teilhabe am bürgerschaftlichen Leben.⁷⁴

Maßnahmen in diesen Bereichen sind für die Mitgliedstaaten offenkundig mit einer Reihe von Vorlaufkosten für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften, die Förderung von Sprachlehrgängen, sozialen Projekte unter bestimmten Bevölkerungsgruppen und so weiter verbunden. Diese Kosten werden nicht unbedingt im Verhältnis zur Zahl von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen stehen. Die Herausforderungen einer Integration von Einwanderern dürften in Abhängigkeit von einer ganzen Reihe anderer Faktoren, wie etwa dem Human-/Kulturkapital von Einwanderern, dem bisherigen Verlauf der Migration und Integration bestimmter Zuwanderergruppen im Aufnahmeland sowie der Einstellung der Staatsangehörigen des Aufnahmelandes gegenüber Einwanderern, sehr unterschiedlich aussehen. So kann beispielsweise in Ländern mit sehr begrenzten Erfahrungen bei der Einwandererintegration die Anzahl von zu integrierenden Drittstaatsangehörigen relativ gering sein, aber es können Probleme wegen der Einstellung der Gesellschaft in diesen Ländern bestehen. In anderen Fällen nehmen Länder vielleicht schon seit Jahrzehnten Einwanderer im großen Maßstab auf, kämpfen aber mit tief verwurzelten Problemen aufgrund der sozialen und räumlichen Absonderung bestimmter Gruppen. Daher ist es sehr schwierig einzuschätzen, inwieweit bei den Kosten der Integration für die Mitgliedstaaten „Unterschiede“ bestehen.

Eine mögliche alternative Herangehensweise an die Teilung der Verantwortlichkeiten betrifft potenzielle zusätzliche Kosten, die durch die Umsetzung von EU-Maßnahmen zur Integration entstehen. Wie bereits gesehen, können die Durchführungsbestimmungen zu den Rechten von Drittstaatsangehörigen Kosten für die Mitgliedstaaten verursachen. Wenn die EU die Politik weiter harmonisiert – zum Beispiel bei Sprach- oder Sozialkundeunterricht, Bildungsprogrammen oder Projekten zur Förderung der sozialen Interaktion –, ist mit zusätzlichen Kosten zu rechnen. Es muss allerdings betont werden, dass die Mitgliedstaaten derzeit nur zögerlich Maßnahmen zur Harmonisierung nationaler Konzepte planen. Im Vordergrund steht stattdessen der Informationsaustausch zu nachahmenswerten Praktiken, beispielsweise über die Nationalen Kontaktstellen zu Integrationsfragen, und zur Finanzierung nationaler Projekte im Rahmen des Programms

⁷⁴ Siehe zum Beispiel das „Handbuch zur Integration“ (2004).

INTI. So heißt es in Artikel 79 Absatz 4 AEUV, dass Maßnahmen zur Förderung der Integration unter Ausschluss „jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ festzulegen sind.

Deshalb erscheint es angemessen, die Erörterung auf die Solidarität bei der Förderung einer besseren Integration in die Mitgliedstaaten statt eines Systems der Aufteilung von Verantwortlichkeiten basierend auf der Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder der Kosten für die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften zu begrenzen.

Motive für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Wie bereits dargelegt, ist nicht eindeutig zu sagen, inwieweit sich die „Lasten“ in Verbindung mit der Integration von Drittstaatsangehörigen unverhältnismäßig auf die Mitgliedstaaten verteilen. In der Tat ist es sehr schwierig, die mögliche Höhe der Kosten für die Integration in einem bestimmten Mitgliedstaat zu beziffern. Zudem ist bei diesen Kosten nicht von unerwarteten oder erheblichen Schwankungen auszugehen, da sie durch eine Kombination aus strukturellen sozialen Problemen und der Art der Einwanderung in den vergangenen Jahrzehnten entstehen. Selbst dann, wenn solche Schwankungen wahrgenommen werden – wenn beispielsweise Brennpunkteignisse wie Unruhen gravierende Integrationsprobleme offenbaren –, ist nicht erwiesen, dass solche „Kosten“ durch einen Transfer von Ressourcen aus anderen Mitgliedstaaten ausgeglichen werden können. Deshalb dürfte ein Lastenverteilungssystem kaum als Versicherungsplan für Mitgliedstaaten gesehen werden.

Eine Teilung von Verantwortlichkeiten in diesem Bereich könnte als Mittel zur Herstellung EU-weit gleicher Bedingungen bei den nationalen Regelungen gewertet werden. Bei der Betrachtung der Rechte von Drittstaatsangehörigen zeigte sich, dass großzügigere Bestimmungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt oder andere Rechte kombiniert mit Möglichkeiten einer Reisefreiheit potenziell ein „Country Shopping“ durch Drittstaatsangehörige begünstigen können. Ebenso kann es sein, dass, wenn ein Aufnahmeland für eine besonders intolerante Einstellung etwa gegenüber muslimischen Zuwanderern bekannt ist, Drittstaatsangehörige unbedingt in ein anderes EU-Land gehen wollen. Ausgehend von der Annahme einer Erweiterung der Freizügigkeitsrechte für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige würde also vielleicht mehr für eine geteilte Verantwortung zum Ausgleich von Unterschieden bei den Integrationsbedingungen in den Mitgliedstaaten sprechen.

Das Problem mit dieser Harmonisierungslogik ist, dass Politikinterventionen auf EU- oder Mitgliedstaatenebene kaum eine unmittelbare oder greifbare Wirkung auf Integrationsprozesse haben dürften. Tatsächlich ist Integration bekanntermaßen mit Rechts- und Politikinstrumenten nur schwer zu steuern. Deshalb ist es problematisch zu erwarten, dass eine Angleichung von Normen auf einem höheren Niveau etwa bei der Bekämpfung der Diskriminierung einen so deutlichen Unterschied für das Wohl von Migranten bewirken wird, dass dies Einfluss darauf hätte, in welchem Land sie leben wollen.

Wie steht es mit dem dritten möglichen Motiv der Förderung kollektiver öffentlicher Güter? Dies scheint ein glaubhafteres Argument für eine gemeinsame EU-Verantwortung bei den Kosten der Integrationsförderung zu sein. Wie bei der Betrachtung der Rechte von Drittstaatsangehörigen gezeigt, kann die Unterstützung mit Sozialleistungen für Einwanderer und die Förderung von guten interethnischen Beziehungen als gemeinsames Gut aller EU-Mitgliedstaaten angesehen werden. Dies ist besonders angesichts eines möglichen „Überschwappens“ von Integrationsproblemen von einem Mitgliedstaat in andere

relevant. So können zum Beispiel öffentliche Bekundungen von islamfeindlichen Ansichten über nationale Grenzen hinaus wirken, ebenso Gewaltausbrüche von Migranten- oder migrantenfeindlichen Gruppen. Integrationsprobleme in einem Land können also eine sich allmählich ausbreitende Wirkung haben, so dass ein Anreiz für gemeinsames Handeln zur Lösung dieser Problem gegeben wäre.

Formen der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Da die wichtigste Begründung für eine gemeinsame Verantwortung in der Förderung kollektiver Güter besteht, welche Mechanismen wären dafür am besten geeignet? Wie gezeigt, können unter der „Last“ in diesem Kontext die Kosten der Einführung von Maßnahmen und Programmen zur Integrationsförderung verstanden werden. Länder, die mit besonders schwierigen Herausforderungen bei der Integration zu kämpfen haben, müssen vielleicht mehr Ressourcen einsetzen, um diese Ziele zu erreichen. Aber wie gesagt, die Ursachen für Unterschiede bei diesen Herausforderungen sind sehr schwer festzumachen; sie können mit besonderen historischen und strukturellen sozialen Bedingungen ebenso wie mit dem Umfang und der Art der Einwanderung zusammenhängen. Deshalb ergäbe es keinen Sinn, ein System der gemeinsamen Verantwortung zur Behebung der Ursachen von Unterschieden zu nutzen. Vielmehr würde ein solches System dazu konzipiert werden, Ressourcen in die Behebung der *Wirkungen* von Unterschieden bei den Kosten zu leiten, und zwar den Kosten, die den Staaten gegenwärtig durch die Einführung von Maßnahmen für eine bessere Integration der dort bereits lebenden Zuwanderer entstehen.

Ein solches System könnte auf einer Kombination von gerechtigkeits- und ergebnisorientierten Ansätzen beruhen. Ergebnisse sind insofern von Belang, als eines der zentralen Ziele einer Teilung von Verantwortlichkeiten die Integration von Einwanderern in allen EU-Mitgliedstaaten als gemeinsames Gut wäre. Somit würde das System auf die Förderung bestimmter Integrationsergebnisse abstellen.

Solche Überlegungen wären jedoch sinnvollerweise gegen die von Gerechtigkeit oder Gleichstellung abzuwägen: die Gewähr, dass Länder, die besonders hohe Kosten tragen müssen, Hilfe bei deren Abdeckung erhalten. Länder mit einem niedrigeren Pro-Kopf-BIP oder geringeren Kenntnissen/Erfahrungen in der Integrationspolitik könnten also gezielt unterstützt werden.

Da gemeinsame Politikmaßnahmen in diesem Bereich noch nicht sehr weit entwickelt sind, scheint es nicht angezeigt zu sein, ein solches System nur für die Deckung der in Verbindung mit EU-Maßnahmen aufzubringenden Kosten anzulegen. Allerdings ist zu erwarten, dass jede Unterstützung für Integrationsprogramme bestimmten gemeinsamen EU-Leitlinien für geeignete Maßnahmen folgen muss, wie sie beispielsweise im „Handbuch zur Integration“ und anderen EU-Dokumenten zu finden sind.

Würde ein solches System direkte, indirekte und/oder immaterielle Kosten decken? Wenn man davon ausgeht, dass die Lastenverteilung in Form einer finanziellen Förderung von Integrationsprogrammen (wie dem INTI) erfolgt, dann wäre es sinnvoll, wenn direkte Kosten abgedeckt würden, die überprüfbar und in den Haushaltsplänen für bestimmte Projekte erfasst sind.

Das Hauptaugenmerk des Programms würde wahrscheinlich eher auf finanziellen Transfers als auf Transfers von Sachleistungen liegen. Sicher gibt es viel Raum für den Austausch von Sachkenntnis und Erfahrungen im Bereich der Integrationspolitik zwischen den Mitgliedstaaten. Doch generell gelten Integrationsmaßnahmen als eng mit spezifischen soziokulturellen Rahmenbedingungen der Aufnahmeländer verknüpft. Daher könnte es als Einmischung angesehen werden, wenn der Transfer von Schulungen oder Personal zur Verbreitung nachahmenswerter Integrationspraktiken zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden soll. Staaten dürften es vorziehen, sich zu nachahmenswerten Verfahren über multinationale Plattformen auszutauschen, wo offizielle Vertreter auf gleichgestellter Basis Ideen einbringen.

Zusammengefasst kann man sagen, dass Integrationsmaßnahmen aus einer Reihe von Gründen, die vorstehend dargelegt wurden, kein offenkundiger Kandidat für eine Teilung von Verantwortlichkeiten sind. Denkbar wäre allerdings Solidarität bei der Deckung der Kosten, die im Zusammenhang mit Integrationsprogrammen als Mittel zur Förderung des EU-weiten kollektiven Ziels guter interethnischer Beziehungen anfallen. Somit könnten Integrationsprogramme im Sinne des gemeinsamen Ziels des sozialen Zusammenhalts durchaus gefördert werden. Außerdem muss ein Verteilungssystem dazu dienen, Ländern einen Ausgleich zu verschaffen, die bei der Integration wegen fehlender Infrastruktur oder Erfahrung und eines niedrigen Pro-Kopf-BIP vor besonders großen Herausforderungen stehen.

Solch ein System für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten würde die Form von Finanztransfers zur Deckung direkter Kosten bei einem breiten Spektrum möglicher Maßnahmen und Programme annehmen. Diese möglichen Maßnahmen und Programme würden von der EU festgelegten Leitlinien entsprechen (wenngleich mit Spielraum für Anpassungen je nach den nationalen soziokulturellen Gegebenheiten). Längerfristig könnten die Mitgliedstaaten einige Formen von Politikannäherung (über das hinaus, was in den Bereichen Antidiskriminierung und Rechte von Drittstaatsangehörigen zur Anwendung kommt) unterstützen. In diesem Falle könnten die Mitgliedstaaten eine Harmonisierung (auf höherem Niveau) bestimmter Regelungen in Erwägung ziehen, um so beim Niveau der Behandlung von Drittstaatsangehörigen für gleiche Bedingungen in den Staaten zu sorgen.

2.4. Solidarität und Verantwortungsteilung in der Politik der EU

In diesem Abschnitt wird untersucht, wie die Fragen der Solidarität und der Verantwortungsteilung ihren Niederschlag in der EU-Politik gefunden haben. Allerdings ist es im Rahmen dieser Studie nicht möglich, jede vorgeschlagene Solidaritätsmaßnahme ausführlich zu beleuchten.

2.4.1. Politikinstrumente für Solidarität und Verantwortungsteilung

Der ausdrückliche Verweis auf die Solidarität und die gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten im AEUV ist neueren Datums, aber die Begriffe wurden auch schon vor Annahme des Vertrags von Lissabon genannt und verwendet.

Die Schlussfolgerungen von Tampere (1999)

Der Europäische Rat trat am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere zu einer Sondertagung über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der

Europäischen Union zusammen, wobei er die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Möglichkeiten umfassend nutzte. Die im Vertrag von Amsterdam enthaltene Herausforderung bestand darin sicherzustellen, dass Freiheit, die das Recht auf Freizügigkeit in der gesamten Union beinhaltet, in einem Rahmen der Sicherheit und des Rechts in Anspruch genommen werden kann, der für alle zugänglich ist. Dies erforderte, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelte und dabei der Notwendigkeit von konsequenten Kontrollen der Außengrenzen zur Prävention der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trug. Der Europäische Rat stellte fest, dass diese gemeinsamen Politiken auf Grundsätzen basieren müssen, die sowohl für die EU-Bürger klar und eindeutig sind, als auch denjenigen, die Schutz in der Europäischen Union suchen oder in ihr Gebiet einreisen wollen, Garantien bieten.

Eines der Ziele war „eine offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus anderen einschlägigen Menschenrechts-Übereinkünften steht und die in der Lage ist, auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen zu reagieren“.⁷⁵

Der Rat vertrat auch den Standpunkt, dass eine Zusammenarbeit nicht auf die EU-Ebene beschränkt sein sollte, sondern erachtete „es für wesentlich, dass die Union in diesen Bereichen auch die Fähigkeit entwickelt, als namhafter Partner auf der internationalen Bühne aufzutreten und anerkannt zu werden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Partnerländern und internationalen Organisationen, namentlich mit dem Europarat, der OSZE, der OECD und den Vereinten Nationen.“⁷⁶

Speziell im Hinblick auf eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik fielen mehrfach die Begriffe Zusammenarbeit, Solidarität sowie Übernahme von Verantwortlichkeiten und deren Aufteilung.

- „Die Migrationspolitik benötigt ein umfassendes Konzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Zu den Erfordernissen gehören die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Minderheiten, Frauen und Kindern. Der Rat führte aus, dass „(z)u diesem Zweck (...) die Union wie auch die Mitgliedstaaten ersucht (werden), im Rahmen der Befugnisse, die ihnen die Verträge verleihen, zu einer größeren Kohärenz der Innen- und Außenpolitik der Union beizutragen. Ein partnerschaftliches Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten wird für den Erfolg einer solchen Politik ebenfalls von entscheidender Bedeutung sein, damit eine gemeinsame Entwicklung gefördert werden kann.“⁷⁷
- Der Europäische Rat forderte den Ministerrat dringend auf, „sich verstärkt darum zu bemühen, in der Frage des vorübergehenden Schutzes für Vertriebene

⁷⁵ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 4.

⁷⁶ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 8.

⁷⁷ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 11.

auf der Grundlage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten Einvernehmen zu erzielen“. Konkret war der Europäische Rat der Ansicht, dass geprüft werden sollte, ob nicht bei einem massiven Zustrom von Flüchtlingen zwecks vorübergehender Schutzgewährung irgendeine Form von Finanzreserve bereitgestellt werden könnte. Die Kommission wurde ersucht, die entsprechenden Möglichkeiten zu sondieren.⁷⁸

- Der Europäische Rat erkannte weiterhin an, dass eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen „auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erforderlich ist“. Beschlüsse darüber „sollten nicht nur der Aufnahmekapazität jedes Mitgliedstaats, sondern auch seiner historischen und kulturellen Bande mit den Herkunftsländern Rechnung tragen“. ⁷⁹
- Der Europäische Rat forderte die Entwicklung einer gemeinsamen aktiven Politik im Bereich Visa und gefälschte Dokumente, „einschließlich einer engeren Zusammenarbeit zwischen den EU-Konsulaten in Drittländern sowie bei Bedarf der Einrichtung von gemeinsamen EU-Visumstellen“. ⁸⁰
- Schließlich wünschte der Europäische Rat noch „eine engere Zusammenarbeit und eine gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten - wie z. B. im Rahmen von Austauschprogrammen und anhand von Technologietransfers, insbesondere in bezug auf die Seegrenzen - sowie die rasche Einbeziehung der beitrittswilligen Länder in diese Zusammenarbeit“. ⁸¹

In diesen Schlussfolgerungen wurde nur ein bescheidenes Niveau der Solidarität und Aufteilung von Verantwortlichkeiten ins Auge gefasst: Von den Mitgliedstaaten wurde eine Zusammenarbeit oder Mitarbeit bei bestimmten Aspekten der Politik erwartet. Zu den Bereichen Vertriebene und Grenzkontrollen waren die Formulierungen etwas nachdrücklicher.

Haager Programm (2004)

In dem vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 4. und 5. November 2004 gebilligten mehrjährigen „Haager Programm“ wurden zehn Prioritäten für die Union zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Zeitraum 2005-2009 festgelegt. ⁸²

Das Programm beruhte auf einem pragmatischen Ansatz und baute auf der laufenden Arbeit aus dem Tampere-Programm, auf den geltenden Aktionsplänen und auf einer Bewertung der Maßnahmen der ersten Generation auf. Der Rat erkannte ausdrücklich an, dass es „ferner auf den allgemeinen Grundsätzen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Solidarität sowie auf der Achtung der unterschiedlichen Rechtssysteme und Traditionen der Mitgliedstaaten“ beruhte.

⁷⁸ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 16.

⁷⁹ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 20.

⁸⁰ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 22.

⁸¹ Tampere, Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 24. In diesem Zusammenhang begrüßte der Rat den Abschluss der Vereinbarung zwischen Italien und Griechenland, die darauf abzielt, die Zusammenarbeit der beiden Länder in der Adria und im Ionischen Meer bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Schlepperunwesens und des Menschenhandels zu intensivieren.

⁸² Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, das vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 5. November 2004 gebilligt wurde, 16054/04, JAI 559.

Im Bereich Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik allgemein bekräftigte der Rat die Notwendigkeit einer umfassenden Herangehensweise, die alle Phasen der Wanderungsbewegungen erfasst, einschließlich der Gründe für die Wanderungsbewegungen, der Einreise- und Zulassungspolitik sowie der Integrations- und Rückkehrpolitik. Er erklärte, dass in der zweiten Phase der Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, Wanderungsbewegungen und Grenzen, die am 1. Mai 2004 begann, „Solidarität und ausgewogene Teilung der Verantwortung, einschließlich der finanziellen Auswirkungen und einer engeren praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, (Grundlagen) sein (sollten): Dies schließt auch technische Hilfestellung, Ausbildung, Informationsaustausch, Überwachung der sach- und fristgerechten Umsetzung und Anwendung der entsprechenden Rechtsakte sowie eine weitere Harmonisierung des Rechts ein.“⁸³

Diese Formulierung legt den Schluss nahe, dass Solidarität und eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten finanzielle Solidarität, aber auch eine engere praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten einschließen. Solidarität würde breiter gefasst als eine bloße Umverteilung von Lasten.

Bei konkreteren Politikbereichen ist der Begriff der Solidarität - in seiner umfassenderen Bedeutung der Lastenverteilung und Zusammenarbeit - mehrfach explizit oder implizit präsent:

- In Bezug auf eine gemeinsame europäische Asylregelung⁸⁴ ersuchte der Rat die Kommission, „eine Studie über die Zweckmäßigkeit, die Möglichkeiten und Schwierigkeiten sowie über die rechtlichen und praktischen Auswirkungen einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen in der Union vorzulegen. Ferner sollten in einer gesonderten, in enger Absprache mit dem UNHCR durchzuführende Studie die Vorteile, die Zweckmäßigkeit und die Durchführbarkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU geprüft werden, wobei dieses Verfahren die gemeinsame europäische Asylregelung ergänzen und den einschlägigen internationalen Normen entsprechen würde“.

Desgleichen wurden der Rat und die Kommission aufgefordert, „geeignete Strukturen einzurichten, die die Asylbehörden der Mitgliedstaaten einschließen und die praktische Zusammenarbeit erleichtern sollen“. Damit würde den Mitgliedstaaten unter anderem dabei geholfen, ein einheitliches Verfahren für die Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz einzuführen und gemeinsam Informationen über Herkunftsländer zu sammeln, zu bewerten und zu verwenden; ferner werden die Mitgliedstaaten unterstützt, wenn ein besonderer Druck auf die Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten besteht oder unter anderem aus der geografischen Lage resultiert. „Sobald ein gemeinsames Asylverfahren eingeführt ist, sollten diese Strukturen auf der Grundlage einer Bewertung in eine europäische Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung umgewandelt werden.“

⁸³ Ebenda, Ziffer 1.2.

⁸⁴ Ebenda, Ziffer 1.3.

Der Europäische Rat forderte die Kommission auf, „vorhandene Gemeinschaftsmittel für die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen und bei der Aufnahme bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen vorzusehen“.

- Auf dem Gebiet der legalen Zuwanderung und des Kampfes gegen illegale Beschäftigung⁸⁵ unterstrich der Europäische Rat, dass die Festlegung der Anzahl zuzulassender Arbeitsmigranten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Der Rat forderte die Kommission auf, „vor Ende 2005 einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vorzulegen, der auch Zulassungsverfahren umfasst, die es ermöglichen, umgehend auf eine sich ändernde Nachfrage nach Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren“.
- Der Europäische Rat hob hervor, „dass die Integrationspolitik in den verschiedenen Mitgliedstaaten und die entsprechenden Initiativen der EU besser koordiniert werden müssen“. Hierbei sollten die gemeinsamen Grundprinzipien eines stimmigen europäischen Rahmens für die Integration herausgearbeitet werden. Der Europäische Rat forderte die Mitgliedstaaten, den Rat und die Kommission auf, einen strukturierten Erfahrungs- und Informationsaustausch im Integrationsbereich zu fördern, wobei dieser Austausch durch eine leicht zugängliche Internet-Website zu unterstützen ist.⁸⁶
- Zur externen Dimension von Asyl und Zuwanderung⁸⁷ verlieh der Europäische Rat „seiner großen Besorgnis über die menschlichen Tragödien Ausdruck, die sich im Mittelmeer bei Versuchen abspielen, illegal in die Europäische Union einzureisen. Er ruft alle Staaten auf, stärker zusammenzuarbeiten, um den Verlust weiterer Menschenleben zu verhindern. Der Rat erkannte an, „dass die EU im Geiste gemeinsamer Verantwortung zu einem leichter zugänglichen, gerechteren und wirksameren internationalen Schutzsystem in Partnerschaft mit Drittländern beitragen und zum frühestmöglichen Zeitpunkt Zugang zu Schutz und zu dauerhaften Lösungen gewähren muss“. Die Länder in den Herkunfts- und Transitregionen werden darin unterstützt, Anstrengungen im Hinblick auf einen Aufbau der Kapazitäten für den Schutz von Flüchtlingen zu unternehmen. In diesem Zusammenhang fordert der Europäische Rat alle Drittländer auf, der Genfer Flüchtlingskonvention beizutreten und diese einzuhalten.
- In Bezug auf die Entwicklung einer Rückkehr- und Rückübernahmepolitik⁸⁸ forderte der Rat unter anderem „eine engere Zusammenarbeit und gegenseitige technische Unterstützung; die Einleitung der Vorbereitungsstufe für einen Europäischen Rückkehrfonds; gemeinsame integrierte länder- und regionenspezifische Rückkehrprogramme; die Errichtung eines Europäischen Rückkehrfonds bis 2007 unter Berücksichtigung der Bewertung der Vorbereitungsphase.“
- Ein ausdrücklicher Verweis auf die Solidarität ist in den Erklärungen des Europäischen Rates zu Grenzkontrollen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu finden:⁸⁹ Der Europäische Rat verweist auf die Bedeutung, die

⁸⁵ Ebenda, Ziffer 1.4.

⁸⁶ Ebenda, Ziffer 1.5.

⁸⁷ Ebenda, Ziffer 1.6.2.

⁸⁸ Ebenda, Ziffer 1.6.4.

⁸⁹ Ebenda, Ziffer 1.7.1.

der raschen Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, der weiteren schrittweisen Verwirklichung des integrierten Grenzschutzsystems für die Außengrenzen und dem Ausbau der Kontrollen an den Außengrenzen und deren Überwachung zukommt. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass Solidarität und eine ausgewogene Teilung der Verantwortung – einschließlich der finanziellen Auswirkungen – zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Der Europäische Rat begrüßte die Errichtung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen am 1. Mai 2005. Die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen ist Aufgabe der nationalen Grenzbehörden. Damit jedoch die Mitgliedstaaten bei spezifischen Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung langer oder problematischer Abschnitte der Außengrenzen und in den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten aufgrund außergewöhnlichen Migrationsdrucks an diesen Grenzen mit besonderen und unvorhergesehenen Umständen konfrontiert sind, unterstützt werden, ersucht der Europäische Rat „den Rat, Teams aus nationalen Experten zu bilden, die nach einer ordnungsgemäßen Risikoanalyse durch die Grenzschutzagentur und in deren Rahmen den darum ersuchenden Mitgliedstaaten schnelle technische und operative Hilfe leisten können (...); den Rat und die Kommission, bis spätestens Ende 2006 einen Grenzschutzfonds der Gemeinschaft einzurichten“.

Auf die Solidarität in Gestalt von Zusammenarbeit wurde Bezug genommen, als der Europäische Rat die Mitgliedstaaten ersuchte, „ihre gemeinsamen Analysen der Wanderungsrouten, Schmuggelpraktiken und Praktiken des illegalen Handels sowie der in diesem Bereich operierenden kriminellen Netze, unter anderem im Rahmen der Grenzschutzagentur und in enger Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust, zu verbessern. (...) In diesem Zusammenhang begrüßt der Europäische Rat Initiativen der Mitgliedstaaten für eine freiwillige Zusammenarbeit auf See, insbesondere bei Rettungseinsätzen, im Einklang mit nationalem und internationalem Recht, wozu auch eine künftige Zusammenarbeit mit Drittländern gehören kann.“

- Der Europäische Rat unterstrich die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik:⁹⁰ „Auf lange Sicht sollten gemeinsame Visastellen eingerichtet werden, wobei den Beratungen über die Errichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes Rechnung zu tragen ist. Der Europäische Rat begrüßt die Initiativen einzelner Mitgliedstaaten, die auf freiwilliger Basis dahin gehend zusammenarbeiten, dass sie Personal und Mittel für die Visaerteilung gemeinsam nutzen. Der Rat ersuchte die Kommission, als ersten Schritt die erforderlichen Änderungen im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Visumpolitik vorzuschlagen und einen Vorschlag für die Einrichtung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen vorzulegen, wobei der Schwerpunkt auf mögliche Synergien gelegt werden sollte, die mit der Entwicklung des VIS einhergehen können.“

Im Mai 2005 legte die Kommission einen Aktionsplan vor, mit dem die Ziele und Prioritäten des Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.⁹¹ Inwieweit das Haager

⁹⁰ Ebenda, Ziffer 1.7.3.

⁹¹ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM(2005)0184 endg.

Programm auf EU- und Mitgliedstaatenebene umgesetzt wurde, untersuchte die Kommission in einer Evaluierung vom Juni 2009.⁹² Diese Analyse beinhaltet auch einige Verweise auf Solidarität und gemeinsame Verantwortung in den einzelnen Bereichen Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik.

- Zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem⁹³ erklärte die Kommission, es sei „ein starker Ausdruck unserer Werte, unserer Achtung der menschlichen Würde und unseres Engagements für eine Teilung der Verantwortung“. Weiterhin stellte die Kommission fest, dass „(d)ie Erfahrung (...) gezeigt (hat), dass eine praktische Zusammenarbeit erforderlich ist, und mit der vorgeschlagenen Einrichtung eines europäischen Unterstützungsbüros im Bereich der Asylpolitik soll ein kohärenter und effizienter Beitrag geleistet werden, um diesen Herausforderungen zu begegnen“.
- Die Optimierung der wirtschaftlichen Vorteile der legalen Einwanderung ging mit konzertierten Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie des Menschenhandels und Menschenschmuggels einher.⁹⁴ Die Kommission stellte fest: „Die illegale Einwanderung nimmt nicht gleichmäßig in der gesamten EU zu, sondern die an das Mittelmeer angrenzenden Mitgliedstaaten müssen einen immer höheren Anteil schultern.“ Besonders besorgniserregend ist die Zahl der Menschen, die nach gefährlichen Seeüberfahrten ankommen.“
- Im Bereich der Grenzverwaltung⁹⁵ verwies die Kommission auf FRONTEX, die Europäische Agentur für die Koordinierung der Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten, als Instrument zur Bewältigung von Herausforderungen bei Grenzübertritten und -verwaltung.
- In ihren Schlussfolgerungen zu gewonnenen Erfahrungen und mit Schlagworten für künftigen Maßnahmen⁹⁶ betonte die Kommission die Notwendigkeit gemeinsamer Konzepte und Maßnahmen: „Die großen Herausforderungen, vor denen Europa steht - seien es kurzfristige Krisen oder langfristige Trends - erfordern gemeinsame Konzepte und Maßnahmen. Das Konzept der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist für alle Aspekte des Haager Programms von Bedeutung. Die Wahrung der Kohärenz quer durch die verschiedenen Politikbereiche ist nicht nur innerhalb der traditionellen Sphäre Justiz und Inneres sondern in sämtlichen Bereichen der Gemeinschaftspolitik von maßgeblicher Bedeutung.“ Weiterhin heißt es: „Die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission müssen zusammenarbeiten, um ihre Partnerschaften mit Dritten zu stärken. Kontinuität und Kohärenz zwischen der internen und der externen Dimension der europäischen Politik im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sind von entscheidender Bedeutung, um Ergebnisse hervorzubringen und die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen. Die EU muss Herausforderungen antizipieren und nicht abwarten, bis sie unsere Grenzen erreicht haben; sie sollte Normen wie die Datenschutznormen fördern, die

⁹² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans, KOM(2009)0263 endg.

⁹³ Ebenda, Ziffer III.1.3.

⁹⁴ Ebenda, Ziffer III.1.4.

⁹⁵ Ebenda, Ziffer III.1.5.

⁹⁶ Ebenda, Ziffer V.

international Beispielswert haben und nachahmenswert sind. Die externe Dimension der JLS-Politik muss im Einklang mit den außenpolitischen Maßnahmen der EU und den externen Politikbereichen wie Entwicklungszusammenarbeit stehen.“

Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (2008)

Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl⁹⁷, der im Oktober 2008 vom Europäischen Rat gebilligt wurde, richtete dieser die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU neu aus. Der Pakt steckt die Grenzen für die Solidarität und gemeinsame Verantwortung ab, die von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zu erwarten sind: „Die Europäische Union verfügt jedoch nicht über genügend Mittel, um alle Migranten, die sich hier ein besseres Leben erhoffen, würdig aufzunehmen. Eine schlecht gesteuerte Einwanderung kann dem sozialen Zusammenhalt in den Zielländern abträglich sein. Bei der Gestaltung der Einwanderung müssen daher die Aufnahmekapazitäten Europas im Hinblick auf Arbeitsmarkt, Wohnraum sowie Gesundheits-, Schul- und Sozialwesen berücksichtigt und die Migranten vor der Gefahr einer Ausbeutung durch kriminelle Netze geschützt werden.

Die Mitgliedstaaten sollen die neuen Herausforderungen berücksichtigen, vor die sie durch die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freizügigkeit gestellt werden: „Das Verhalten eines Mitgliedstaats kann die Interessen der anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Durch den Zugang zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ist auch der Zugang zum Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten möglich. Es ist daher zwingend erforderlich, dass jeder Mitgliedstaat bei der Festlegung und Durchführung seiner Einwanderungs-, Integrations- und Asylpolitik die Interessen seiner Partner berücksichtigt. Im Pakt hält der Europäische Rat „die Zeit für gekommen, im Geiste der gegenseitigen Verantwortung und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch der Partnerschaft mit den Drittstaaten einen neuen Anstoß zur Festlegung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zu geben, die sowohl dem kollektiven Interesse der Europäischen Union als auch den Besonderheiten jedes einzelnen Mitgliedstaats Rechnung trägt“.

Konkretere Umsetzungen lassen sich in den anvisierten Konzepten für den jeweiligen Politikbereich finden. Im Hinblick auf die legale Einwanderung ruft der Europäische Rat „die Mitgliedstaaten auf, eine Politik der - insbesondere in Abhängigkeit aller Arbeitsmarkterfordernisse - bewusst gewählten und - unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten - abgestimmten Einwanderung zu verfolgen“. Somit wird auch auf dem Gebiet der legalen Einwanderung eine Form von Solidarität erwartet.

Bei der illegalen Einwanderung soll jeder Mitgliedstaat „die von einem anderen Mitgliedstaat getroffenen Rückkehrentscheidungen an(erkennen)“. Es ist vorgesehen, „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln und dabei auf der Grundlage der Freiwilligkeit und soweit erforderlich auf gemeinsame Instrumente zurückzugreifen, um die Rückführung illegal aufhältiger Ausländer sicherzustellen (biometrische Identifizierung der illegal aufhältigen Personen, Sammelflüge ...)“.

Der Europäische Rat wies darauf hin, dass jeder Mitgliedstaat für die Kontrolle des auf ihn entfallenden Abschnitts der Außengrenze zuständig ist, dass aber „(d)iese Kontrolle, die

⁹⁷ Rat, Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, 13440/08.

den Zugang zu einem gemeinsamen Raum der Freizügigkeit gewährt, (...) im Geiste der gemeinsam getragenen Verantwortung im Auftrag der gesamten Mitgliedstaaten ausgeübt (wird). Diejenigen Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geografischen Lage mit einem Zustrom von Einwanderern konfrontiert sind oder die nur über begrenzte Mittel verfügen, müssen sich auf die wirkliche Solidarität der Europäischen Union verlassen können.“

Zu diesem Zweck kam der Europäische Rat überein,

- (a) die Mitgliedstaaten und die Kommission aufzufordern, alle ihnen zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um eine wirksamere Kontrolle an den Land-, See- und Luftaußengrenzen zu gewährleisten;
- (b) bis spätestens zum 1. Januar 2012 und dank des Visa-Informationssystems (VIS) das biometrische Visum allgemein einzuführen, unverzüglich die Zusammenarbeit zwischen den Konsulaten der Mitgliedstaaten zu verstärken, deren Mittel so weit wie möglich gemeinsam zu nutzen und bezüglich der Visa auf freiwilliger Basis schrittweise gemeinsame Konsulardienste zu schaffen;
- (c) die Agentur Frontex unter Achtung der Rolle und der Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten mit den erforderlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren Koordinierungsauftrag bei der Sicherung der Außengrenze der Europäischen Union voll und ganz ausführen, auf Krisensituationen reagieren und auf Ersuchen der Mitgliedstaaten die notwendigen befristeten oder ständigen Operationen durchführen kann, insbesondere im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 5./6. Juni 2008. Je nach den Ergebnissen der Evaluierung der Agentur werden deren Rolle und operativen Mittel verstärkt und es kann unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten die Einrichtung von Fachaußenstellen insbesondere für die östlichen Landgrenzen und die südlichen Seegrenzen beschlossen werden: die Einrichtung dieser Stellen darf die Einheit der Agentur Frontex aber keinesfalls beeinträchtigen. Zu gegebener Zeit kann geprüft werden, ob ein europäisches System von Grenzschutzbeamten geschaffen werden soll;
- (d) den Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Zustrom von Migrantinnen ausgesetzt sind, im Geiste der Solidarität besser Rechnung zu tragen und die Kommission zur Vorlage entsprechender Vorschläge aufzufordern.

Im Bereich Asyl wurden im Pakt folgende Maßnahmen vereinbart:

- die Einrichtung eines europäischen Unterstützungsbüros, dessen Aufgabe es sein wird, den Austausch von Informationen, Analysen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und die konkrete Zusammenarbeit zwischen den für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Behörden auszubauen. Dieses Büro, das weder Weisungs- noch Entscheidungsbefugnis besitzen wird, wird auf der Grundlage einer gemeinsamen Kenntnis der Herkunftsländer die Abstimmung der Praktiken, der Verfahren und damit auch der einzelstaatlichen Entscheidungen fördern;

für den Fall einer Krise in einem Mitgliedstaat, der mit einem massiven Zustrom von Asylbewerbern konfrontiert ist, die Einrichtung von Verfahren, die zum einen die Entsendung von Beamten anderer Mitgliedstaaten zur Unterstützung dieses Mitgliedstaats und zum anderen die Bekundung einer wirklichen Solidarität mit diesem Mitgliedstaat durch eine bessere Aktivierung der

bestehenden Gemeinschaftsprogramme ermöglichen. Hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, muss die Solidarität auch darin bestehen, dass auf einer freiwilligen und koordinierten Basis eine bessere Umverteilung der Personen, die auf internationalen Schutz Anspruch haben, von diesen Mitgliedstaaten auf andere gefördert wird; gleichzeitig ist dafür Sorge zu tragen, dass die Asylsysteme nicht missbraucht werden. Im Einklang mit diesen Grundsätzen wird die Kommission gegebenenfalls im Benehmen mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen eine solche freiwillige und koordinierte Umverteilung erleichtern. Für diese Umverteilung sollten spezielle Mittel im Rahmen der bestehenden Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft nach den Haushaltsverfahren bereitgestellt werden.

In seinen Schlussfolgerungen über Folgemaßnahmen zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl vom 3. Juni 2010 führte der Rat die erzielten Fortschritte auf und nannte die Bereiche, in denen intensivere und zielgerichtetere Anstrengungen der EU und der Mitgliedstaaten erforderlich sind und Solidarität eine Rolle spielt:⁹⁸

- eine gut gesteuerte Arbeitsmigrationspolitik, die im Einklang mit den Erfordernissen der nationalen Arbeitsmärkte und dem Grundsatz der Unionspräferenz steht, eine wichtige Rolle bei der Behebung eines Arbeitskräftemangels und von demografiebedingten Problemen spielen kann. Daher sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission unter Achtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Steuerung ihrer Arbeitsmärkte und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Drittstaaten den Ausgleich zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und die Anerkennung beruflicher Qualifikationen im Einklang mit Maßnahmen zur Förderung einer umfassenden Arbeitsmigrationspolitik weiter verbessern;
- Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der Ausländerschleusung und des Menschenhandels in all ihren Dimensionen muss im Geiste der gemeinsam getragenen Verantwortung und der Solidarität intensiviert werden. Hohe Priorität haben die wirksame Rückkehr und Rückübernahme von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, insbesondere durch angemessene Vereinbarungen und Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern. Die Mitgliedstaaten und Frontex sollten ihre praktische Zusammenarbeit weiter ausbauen, unter anderem durch den Rückgriff auf von Frontex organisierte und kofinanzierte gemeinsame Flüge und Rückkehrmaßnahmen und durch die Sicherstellung der Verfügbarkeit der bei konkreten gemeinsamen Einsätzen erforderlichenfalls zu verwendenden Ressourcen.
- Im Asylbereich sollten der Abschluss der laufenden gesetzgeberischen Beratungen über ein gemeinsames europäisches Asylsystem im Hinblick auf seine Einführung im Jahr 2012 und der Ausbau der praktischen Zusammenarbeit in der EU zur Gewährleistung einer besseren und kohärenteren Anwendung der Rechtsvorschriften im Mittelpunkt stehen. In diesem Zusammenhang muss

⁹⁸ Schlussfolgerungen des Rates über Folgemaßnahmen zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl (10674/10).

angestrebt werden, zu gewährleisten, dass Menschen, die internationalen Schutz benötigen, Zugang zu rechtlich sicheren und effizienten Asylverfahren haben, die auf einem hohen Schutzniveau basieren und gleichzeitig Missbrauch verhindern können. Daher ersucht der Rat alle Akteure, die möglichst baldige Inbetriebnahme des EASO uneingeschränkt zu unterstützen. Um Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten zu zeigen, deren Asylsystem einer spezifischen und unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt ist, sollten eine auf freiwilliger Basis und koordiniert erfolgende verbesserte Neuansiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, sowie andere Solidaritätsmaßnahmen wie finanzieller Beistand, technische Hilfe und die Unterstützung des EASO auf der Grundlage einer fortlaufenden Analyse gefördert werden. Alle Akteure sollten prüfen, wie die erforderlichen Ressourcen und Mittel so zugewiesen werden können, dass einer wirksamen Durchführung des europäischen Neuansiedlungsprogramms nichts mehr im Wege steht.

Das Stockholmer Programm (2009)

Das vom Rat im Dezember 2009 angenommene Stockholmer Programm⁹⁹ beinhaltet die Prioritäten der Europäischen Union (EU) für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum 2010-2014. Aufbauend auf dem Erreichten mit seinen Vorläufern, dem Tampere-Programm und dem Haager Programm, soll es die Union und ihre Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, künftigen Herausforderungen zu begegnen und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entsprechend den Interessen und Bedürfnissen der Bürger weiter zu stärken.

Im Programm ist eine Reihe politischer Prioritäten festgelegt. In punkto Migration soll der „Zugang zu Europa für Geschäftsleute, Touristen, Studenten, Wissenschaftler, Arbeitnehmer, Personen, die internationalen Schutz benötigen, und sonstige Personen mit einem berechtigten Interesse an der Einreise in das Gebiet der Union (...) effektiver und effizienter gestaltet werden. Gleichzeitig müssen die Union und ihre Mitgliedstaaten die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten. Das integrierte Grenzmanagement und die Visumpolitik sollten so angelegt sein, dass sie diesen Zielen dienen.“

Solidarität und Verantwortung werden im Rahmen der politischen Priorität „Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen“ ausdrücklich genannt:¹⁰⁰

„Die Entwicklung einer vorausschauenden und umfassenden Migrationspolitik der Union, die auf Solidarität und Verantwortlichkeit beruht, ist weiterhin eines der politischen Hauptziele der Union. Es ist für eine effektive Umsetzung aller einschlägigen Rechtsinstrumente zu sorgen; auf die einschlägigen Agenturen und Ämter, die in diesem Bereich tätig sind, sollte in vollem Umfang zurückgegriffen werden. Eine gut gesteuerte Zuwanderung kann für alle Beteiligten nutzbringend sein. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl bietet eine eindeutige Grundlage für die weitere Entwicklung in diesem Bereich. Europa benötigt eine flexible Politik, die den Prioritäten und dem Bedarf der Mitgliedstaaten gerecht wird und die es Migranten ermöglicht, ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Das Ziel, im Jahr 2012 ein gemeinsames Asylsystem zu schaffen, besteht nach wie vor, und

⁹⁹ Rat, Das Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

¹⁰⁰ Ebenda, Ziffer 1.1.

Menschen, die internationalen Schutz benötigen, ist der Zugang zu rechtlich gesicherten und effizienten Asylverfahren zu gewährleisten. Um glaubwürdige und nachhaltige Zuwanderungs- und Asylsysteme in der Union aufrechterhalten zu können, ist es erforderlich, entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2009 die illegale Zuwanderung zu verhüten, einzudämmen und zu bekämpfen, da die Union - vor allem die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, insbesondere an der Südgrenze der Union - sich einem zunehmenden Druck durch illegale Migrationsströme ausgesetzt sieht.“

Diese Beschreibung scheint das allgemeinere Verständnis vom Konzept der Solidarität im Bereich Asyl und Einwanderung zu bestätigen: Politikziele sollen auf vielfältige Weise mittels wirksamer Umsetzung und Nutzung von Agenturen und Büros unter Berücksichtigung der Prioritäten und des Bedarfs der Mitgliedstaaten sowie mit Blick auf den Druck durch Ströme illegaler Einwanderung, der in einigen Mitgliedstaaten besonders stark ist, erreicht werden.

Im Stockholmer Programm wird auch ausdrücklich die Bedeutung der externen Dimension der Politik der Union in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht anerkannt und unterstrichen, „*dass diese Politikbereiche stärker in die allgemeinen Politikbereiche der Union integriert werden müssen*“. Diese Integration kann auch Solidarität und eine Aufteilung von Verantwortlichkeiten in der Außenpolitik erfordern.

Im Stockholmer Programm sind die Instrumente aufgeführt, die generell für eine erfolgreiche Umsetzung dieses mehrjährigen Programms gebraucht werden.¹⁰¹ Die Instrumente zeigen auch, dass Zusammenarbeit und Solidarität bei der Umsetzung von EU-Politik eine größere Rolle spielen müssen:

- gegenseitiges Vertrauen zwischen den Behörden und Dienststellen der einzelnen Mitgliedstaaten und den Entscheidungsträgern als Grundlage für eine wirksame Zusammenarbeit in diesem Bereich;
- verstärkte Aufmerksamkeit für die vollständige und wirksame Umsetzung, Durchsetzung und Bewertung der bestehenden Instrumente in den kommenden Jahren;
- Vorlage neuer Gesetzgebungsinitiativen nur nach Überprüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität sowie nach gründlichen Vorarbeiten, wozu auch vorherige Folgenabschätzungen gehören, bei denen - unter Heranziehung des Fachwissens der Mitgliedstaaten - auch der Bedarf und die finanziellen Folgen ermittelt werden;
- Angebote systematischer europäischer Aus- und Fortbildungsprogramme für alle beteiligten Personen. Die Zuständigkeit liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, jedoch muss die Union sie in ihren Anstrengungen - auch finanziell - unterstützen und ferner über eigene Mechanismen zur Ergänzung der einzelstaatlichen Anstrengungen verfügen können.

In Bezug auf bestimmte Politikbereiche beinhaltet das Programm konkret die folgenden Elemente von Solidarität und Verantwortungsteilung:

¹⁰¹ Ebenda, Ziffer 1.2.

- Im Bereich Menschenhandel muss die Union eine konsolidierte Unionspolitik zur Bekämpfung des Menschenhandels entwickeln, „die auf eine weitere Verstärkung des Engagements und der Bemühungen der Union und der Mitgliedstaaten zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels abzielt. Dazu gehören auch der Aufbau und die Intensivierung von Partnerschaften mit Drittländern und die Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit innerhalb der Union sowie mit den Mechanismen der externen Dimension der Union als fester Bestandteil einer solchen Politik“. ¹⁰²

- Im Bereich integriertes Management für die Außengrenzen rief der Europäische Rat dazu auf, das integrierte Grenzmanagement weiterzuentwickeln, wozu auch die Stärkung der Rolle der Agentur Frontex gehört, damit ihre Fähigkeit verbessert wird, wirksamer auf sich verändernde Migrationsströme zu reagieren. Der Europäische Rat begrüßte den schrittweisen Ausbau des Europäischen Grenzkontrollsystems (Eurosur) an den Ost- und Südgrenzen mit dem Ziel, ein System einzurichten, in dessen Rahmen moderne Technologien genutzt und die Mitgliedstaaten unterstützt sowie Interoperabilität und einheitliche Grenzüberwachungsstandards gefördert werden, und dafür zu sorgen, dass die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit FRONTEX eingerichtet wird, damit die erforderlichen Überwachungsdaten unverzüglich gemeinsam genutzt werden können. ¹⁰³ Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission außerdem auf, zu sondieren, wie die verschiedenen Arten von Kontrollen an den Außengrenzen besser koordiniert, integriert und rationalisiert werden können, um den Zugang zu erleichtern und gleichzeitig die Sicherheit zu verbessern.

- Im Bereich Visumpolitik könnte eine Teilung der Verantwortung durch die Intensivierung der regionalen konsularischen Zusammenarbeit durch Programme für die regionale konsularische Zusammenarbeit gefördert werden, die insbesondere die Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren - sofern erforderlich - auf freiwilliger Basis umfassen könnten. ¹⁰⁴ Die Kommission wurde ersucht, eine Studie darüber vorzulegen, ob ein gemeinsamer europäischer Mechanismus für die Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa festgelegt werden kann.

Die Überschrift „Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrationsfragen“ unterstreicht den hohen Stellenwert von Verantwortung und Solidarität in dieser Frage:

Der Europäische Rat ruft zur Entwicklung umfassender und nachhaltiger Rahmenvorgaben der Union für die Politik in den Bereichen Migration und Asyl auf, mit denen im Geiste der Solidarität Schwankungen der Migrationsströme angemessen und aktiv begegnet werden kann und Situationen wie gegenwärtig an den südlichen Außengrenzen bewältigt werden können. Es bedarf großer Anstrengungen, um den Dialog und die Partnerschaft zwischen der Union und Drittländern, Regionen und Organisationen mit dem Ziel auszubauen und zu stärken, dass solchen Situationen mit einer besseren und faktengestützten Reaktion begegnet werden kann; dabei ist zu berücksichtigen, dass illegale Einwanderung in

¹⁰² Ebenda, Ziffer 4.2.

¹⁰³ Ebenda, Punkt 5.1.

¹⁰⁴ Ebenda, Ziffer 5.2.

die Union auch über andere Grenzen und durch den Missbrauch von Visa erfolgt. Ein wichtiges Ziel besteht darin, zu verhindern, dass sich immer wieder Tragödien auf See ereignen. Wenn es bedauerlicherweise zu tragischen Situationen kommt, sollte sondiert werden, wie Migranten, die versuchen, die Union zu erreichen, besser registriert und wenn möglich identifiziert werden können.

Der Europäische Rat erklärt, dass praktische Lösungen gefunden werden müssen, mit denen die Kohärenz zwischen der Migrationspolitik und anderen Politikbereichen wie Außen- und Entwicklungspolitik und Handels-, Beschäftigungs-, Gesundheits- und Bildungspolitik auf europäischer Ebene gestärkt wird. Der Europäische Rat ersucht die Kommission insbesondere, Verfahren zu sondieren, mit denen die Weiterentwicklung der Migrationspolitik enger mit der Entwicklung der Post-Lissabon-Strategie verknüpft wird. Er stellt fest, dass mehr Flexibilität und Kohärenz bei den Finanzmitteln in der Union sowohl hinsichtlich des Anwendungsbereichs als auch der Anwendbarkeit erforderlich ist, damit die Politikentwicklung in den Bereichen Asyl und Migration gefördert wird.

Eine Reihe konkreter Ziele wurden genannt:

- Eine konzertierte Politik im Einklang mit den Arbeitsmarktbedürfnissen der einzelnen Staaten: die Auffassung, dass die Union die Schaffung flexibler Aufnahmesysteme fördern sollte, mit denen auf die von jedem einzelnen Mitgliedstaat festgelegten Prioritäten, Bedürfnisse, Zahlen und Mengen reagiert wird und Migranten in die Lage versetzt werden, aus ihren Qualifikationen und Befähigungen in vollem Umfang Nutzen zu ziehen. Um eine bessere Ausrichtung des Profils der Arbeitskräfte auf die Arbeitsmarkterfordernisse zu erleichtern, werden kohärente einwanderungspolitische Maßnahmen sowie bessere Integrationsbewertungen in Bezug auf die Fähigkeiten, an denen auf den europäischen Arbeitsmärkten ein Bedarf besteht, durchgeführt. Bei diesen Regelungen ist den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten insbesondere für die Steuerung ihrer Arbeitsmärkte und dem Grundsatz der Unionspräferenz gebührend Rechnung zu tragen.¹⁰⁵
- In punkto Integration wird die Kommission ersucht, die Bemühungen der Mitgliedstaaten durch die Entwicklung eines Koordinierungsverfahrens zu unterstützen, an dem die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt werden und bei dem ein gemeinsamer Bezugsrahmen verwendet wird; mit dem Verfahren sollen die Strukturen und Instrumente für einen europäischen Wissensaustausch verbessert werden.¹⁰⁶
- Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sollten die Bemühungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen mit unrechtmäßigem Aufenthalt intensivieren. Die erforderlichen Finanzmittel für diesen Zweck sollten bereitgestellt werden.¹⁰⁷ Die Mitgliedstaaten sollen den Bestimmungen der Union, nach denen eine Rückführungsentscheidung eines Mitgliedstaats in der gesamten Union anwendbar ist, volle Wirkung verleihen und den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen wirksam

¹⁰⁵ Ebenda, Ziffer 6.1.3.

¹⁰⁶ Ebenda, Ziffer 6.1.5.

¹⁰⁷ Ebenda, Ziffer 6.1.6.

anwenden, indem Einreiseverbote in das SIS aufgenommen und der Informationsaustausch erleichtert werden. Darüber hinaus erhalten die Mitgliedstaaten, die einem spezifischen und unverhältnismäßigen Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, Unterstützung - durch die Kommission, FRONTEX und die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis -, um sicherzustellen, dass ihre Rückführungspolitik gegenüber bestimmten Drittstaaten wirksam ist. Auch eine verstärkte praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten z. B. durch das regelmäßige Chartern von Flugzeugen für von FRONTEX finanzierte Sammelflüge zur Rückführung, trägt zur Erreichung dieser Ziele bei.

Die eindeutigsten Verweise auf Solidarität im Stockholmer Programm sind zum Punkt Asyl in einem gemeinsamen Raum für Schutz und Solidarität zu finden.¹⁰⁸ Im Programm wird zwischen den Konzepten „gemeinsamer Raum des Schutzes“ und „Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ unterschieden.

Ersteres stellt auf eine größere Harmonisierung ab. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) wird ein wichtiges Instrument für die Entwicklung und Umsetzung des GEAS bilden und sollte zur Verstärkung aller Formen der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Daher sollten die Mitgliedstaaten eine aktive Rolle bei der Arbeit des EASO übernehmen.¹⁰⁹ Die Kommission wurde ersucht, ihre Studie über die Durchführbarkeit und die rechtlichen und praktischen Folgen der Einführung einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen fertigzustellen.

Das Konzept der „Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“¹¹⁰ in Asylangelegenheiten wird enger, als Antwort auf die Belastung durch einen bestimmten Druck gefasst:

Die wirksame Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die einem besonderem Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, sollte gefördert werden.

Dies sollte durch ein breit angelegtes und ausgewogenes Konzept erfolgen. Die Mechanismen für die freiwillige und koordinierte Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sollten daher näher analysiert und weiterentwickelt werden. Da es zu den zentralen Faktoren für ein glaubwürdiges und nachhaltiges GEAS gehört, dass die Mitgliedstaaten in den nationalen Asylsystemen ausreichende Kapazitäten schaffen, fordert der Europäische Rat die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sich beim Aufbau ausreichender Kapazitäten in ihren nationalen Asylsystemen gegenseitig zu unterstützen. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen sollte bei der Koordinierung dieser Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau eine zentrale Rolle spielen.

Deshalb ersuchte der Europäische Rat die Kommission zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen,

- die obengenannten Mechanismen für die Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln und dabei zugleich sicherzustellen, dass die Asylsysteme nicht missbraucht werden und dass die Prinzipien des GEAS nicht untergraben werden;

¹⁰⁸ Ebenda, Ziffer 6.2.

¹⁰⁹ Ebenda, Ziffer 6.2.1.

¹¹⁰ Ebenda, Ziffer 6.2.2.

- Instrumente und Koordinierungsmechanismen zu schaffen, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen werden, sich beim Aufbau von Kapazitäten gegenseitig zu unterstützen, wobei auf den eigenen Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Steigerung ihrer Kapazitäten hinsichtlich ihrer nationalen Asylsysteme aufgebaut werden sollte;
- die vorhandenen Finanzierungssysteme der Union im Hinblick auf eine Stärkung der internen Solidarität wirksamer zu nutzen;
- dass das EASO Verfahren evaluiert und entwickelt, mit denen die Abordnung von Beamten erleichtert wird, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die sich einem besonderen Zuwanderungsdruck durch Asylsuchende gegenübersehen.

Überdies soll die externe Dimension von Asyl nicht vernachlässigt werden: „Die Förderung der Solidarität innerhalb der Union ist äußerst wichtig, reicht allein jedoch nicht aus, um zu einer glaubwürdigen und nachhaltigen gemeinsamen Asylpolitik zu gelangen.

Daher müssen Instrumente weiterentwickelt werden, mit denen Solidarität mit Drittländern zum Ausdruck gebracht wird, um diese dazu zu bewegen, Kapazitäten für die Bewältigung von Migrationsströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen aufzubauen und ihnen dabei behilflich zu sein.“¹¹¹

Der Aktionsplan der Kommission

In ihrer Mitteilung „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas - Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms“ legte die Kommission einen Fahrplan für die Umsetzung der politischen Prioritäten vor, die im Stockholmer Programm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für den Zeitraum 2010-2014 festgelegt worden waren.¹¹² Die Kommission bezeichnete „Solidarität und Verantwortung als Richtschnur unseres Handelns. In den nächsten Jahren wird es unsere Aufgabe sein, eine echte gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik festzulegen und zu betreiben. (...) bedarf es solcher Maßnahmen heute mehr denn je. Sie müssen eingebettet sein in eine langfristige Vision der Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde und auf die Stärkung der Solidarität gerichtet sein, insbesondere unter den Mitgliedstaaten, die gemeinsam die mit einem humanen, leistungsfähigen System verbundenen Belastungen schultern müssen“.

Vorstellungen der Ratsvorsitze

Der belgische Ratsvorsitz und die darauffolgenden vier Vorsitze - Ungarn, Polen, Dänemark und Zypern - gaben am 30. November 2010 eine Gemeinsame Erklärung zu Einwanderung und Asyl ab.¹¹³

¹¹¹ Ebenda, Ziffer 6.2.3.

¹¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas - Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010)0171 endg.

¹¹³ Gemeinsame Erklärung Belgiens, Ungarns, Polens, Dänemarks und Zyperns zu Einwanderung und Asyl, 17223/10.

Zum Thema *Asyl* erklärten die Länder, dass die „Gewährleistung eines gemeinsamen Schutzraumes, der auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten beruht, (...) unabdingbar (ist). Daher ist jeder Mitgliedstaat dafür verantwortlich, den derzeitigen Besitzstand der EU vollständig umzusetzen.“

Ein höheres Harmonisierungsniveau muss erreicht werden. Die Umsetzung von Solidaritätsmaßnahmen in der überarbeiteten Dublin-Verordnung in Form eines Aussetzungsmechanismus war zwischen den Mitgliedstaaten umstritten. Ein von der Kommission vorzustellender neuer Notfallmechanismus sollte dem Rat einen stärkeren Einfluss auf die Beschlussfassung ermöglichen, der Zeitrahmen sollte befristet und der neue Mechanismus erst dann aktiviert werden, wenn ein Mitgliedstaat den Besitzstand umgesetzt hat und aufgrund unvorhergesehener Umstände äußerster Belastung ausgesetzt ist.

Zu weiteren Fortschritten auf diesem Gebiet tragen nicht nur Gesetzgebungsinitiativen, sondern auch eine verstärkte Zusammenarbeit in der Praxis und Solidaritätsmechanismen bei. Hierzu stellte der belgische Vorsitz fest, dass die „Errichtung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) (...) mit hohen Erwartungen verbunden (ist); das Büro soll zur Weiterentwicklung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Asylsystemen und den für Asyl zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten beitragen, sodass eine stärkere Angleichung zwischen den jeweiligen Verfahren ermöglicht wird und die Kapazitäten der am stärksten exponierten und anfälligen nationalen Systeme unterstützt und erhöht werden können“. Außerdem soll sich das EASO auf die Förderung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die Unterrichtung über die Herkunftsländer und den Kapazitätsausbau sowie auf die Stärkung der externen Dimension der Asylpolitik der EU konzentrieren.

Der belgische Vorsitz hob hervor, „dass die Anstrengungen im Bereich Migration und Asyl durch Fehlfunktion auch nur eines einzigen Glieds der Kette aufs Spiel gesetzt werden können. Daher ist es äußerst wichtig, dass wir weiter wirkliche Solidarität mit den Mitgliedstaaten zeigen, die einer besonderen Belastung ausgesetzt sind.“ Eine unverzichtbare Voraussetzung dabei ist, dass Hilfe geleistet ist, „sofern der Besitzstand von allen eingehalten wird. Damit das Gemeinsame Europäische Asylsystem echte Wirkung zeigen kann, muss jeder Solidaritätsmechanismus damit einhergehen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten fest zusagen, ihr Asylsystem weiterzuentwickeln und zu verbessern, was auch für ihre erst- und berufungsinstanzlichen Verfahren, für ihre Aufnahmekapazitäten und auch für ihre Strategien zur Rückführung abgelehnter Bewerber gilt.“

2.4.2. Sonstige Äußerungen zu Solidarität und gemeinsamer Verantwortung

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind die EU-Organe aufgefordert worden, sich zur Relevanz der Konzepte Solidarität und gemeinsame Verantwortung und zur Bedeutung von Artikel 80 AEUV zu äußern. Die folgenden Auszüge umfassen nicht die gesamte Bandbreite der Diskussionen, stehen aber beispielhaft für einige der laufenden Debatten.

Grenzmanagement

Der Rat „Justiz und Inneres“ nahm auf seiner Tagung vom 25. und 26. Februar 2010 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an.¹¹⁴ Fünf dieser Maßnahmen betrafen die Solidarität:¹¹⁵ In Bezug

¹¹⁴ Rat (JI).

auf den Grundsatz der Solidarität und das integrierte Grenzmanagement für die Außengrenzen durch die Mitgliedstaaten ist der Rat übereingekommen,

17. FRONTEX und die betreffenden Mitgliedstaaten zu ersuchen, das Europäische Patrouillennetz (EPN) weiter auszubauen, um bilaterale gemeinsame Seepatrouillen insbesondere zwischen benachbarten Mitgliedstaaten an den südlichen und östlichen Seegrenzen zur Regel zu machen, wobei sie die Erfahrungen mit gemeinsamen Polizeistreifen nutzen sollten, die im Zusammenhang mit dem Prüm-Beschluss gewonnen werden konnten, und zu gewährleisten, dass das EPN vollständig in das EUROSUR-Netz integriert wird;
18. den Mitgliedstaaten nahelegen, die im Rahmen des Europäischen Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2013 aufgelegten Jahresprogramme effizienter zu nutzen, um die Kapazitäten ihres Grenzschutzes zu erhöhen und die Entwicklung des EUROSUR voranzubringen, nicht zuletzt durch die Einrichtung bzw. den Ausbau der nationalen Koordinierungszentren und unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation der einzelnen Mitgliedstaaten;
19. durch Kapazitätsaufbau und praktische Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzkontrolle die Solidarität mit denjenigen Mitgliedstaaten zu fördern, die unter besonderem Druck stehen – ausgehend von ihrer Eigenverantwortung und im Einklang mit den einschlägigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates;
20. im Hinblick auf die Einführung neuer Technologien an den Außengrenzen besonders darauf zu achten, dass die verschiedenen Kontrollverfahren stärker koordiniert, integriert und rationalisiert, die Interoperabilität der betreffenden Systeme gewährleistet und etwaige Entscheidungen über die Einrichtung neuer Systeme nach Kosten-Nutzen-Kriterien getroffen werden müssen;
21. die Netze von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, die von den Mitgliedstaaten in Drittländer entsandt werden, auszubauen und stärker zu koordinieren, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit FRONTEX.“

Am 14. März 2011 schuf der Ministerrat zu diesem letzten Punkt die Rechtsgrundlage für die praktische Arbeit, indem er die Vorschriften betreffend das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO) änderte, um eine Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und den ILO-Netzen zu ermöglichen. Mit den vereinbarten Änderungen wird der Austausch von Informationen und Erfahrungen über das ICONet, ein sicheres web-gestütztes Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten, gefördert und die Inanspruchnahme von Gemeinschaftsmitteln ermöglicht. Ferner werden die Netze ihr Berichterstattungssystem so anpassen, dass sichergestellt ist, dass das Europäische Parlament hinreichend über ihre Tätigkeiten informiert wird.¹¹⁵

Asyl

¹¹⁵ Siehe auch "Commission Staff Working Document on the fulfilment of the 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration adopted at the Justice and Home Affairs, Council meeting, held on Brussels on 25 and 26 February 2010 (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Umsetzung der von Rat "Justiz und Inneres" angenommenen 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Ratstagung am 25. und 26. Februar 2010 in Brüssel), SEK(2010)1480 endg. vom 26. November 2010 (in englischer Sprache).

¹¹⁶ Siehe RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, MITTEILUNG AN DIE PRESSE, 3075. Tagung des Rates, Brüssel, den 14. März 2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/envir/121292.pdf.

Das Europäische Parlament äußerte in seiner Entschließung von 2009 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa (58), es bedauere „zutiefst die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten angesichts der wachsenden Herausforderung der Einwanderung nicht ausreichend Solidarität bewiesen haben“.¹¹⁷ Es forderte „eine umgehende Überarbeitung des Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013 und seiner vier Finanzinstrumente, damit sie die neuen Gegebenheiten berücksichtigen, die sich aus dem zunehmenden Migrationsdruck ergeben, und bei dringendem Bedarf eingesetzt werden können, wie im Falle eines massiven Zustroms von Migranten“ (Ziffer 77).

Das Parlament nahm die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl in Hinblick auf die notwendige Solidarität übernommen haben, zur Kenntnis und „begrüßt insbesondere die Aufnahme eines freiwilligen Lastenteilungsmechanismus, der die innergemeinschaftliche Umverteilung von Personen mit internationalem Schutzstatus aus Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, an andere Mitgliedstaaten ermöglicht, und fordert die Mitgliedstaaten auf, diesen Verpflichtungen nachzukommen“. Allerdings sah es freiwillige Solidarität nicht als ausreichend an, sondern „besteht (...) auf der Einführung verbindlicher Instrumente“ und „fordert die Kommission auf, diesen Mechanismus unverzüglich umzusetzen und umgehend einen Legislativvorschlag vorzulegen, um einen solchen Mechanismus auf europäischer Ebene dauerhaft einzurichten“ (Ziffer 78).

Im Hinblick auf den Dublin-Mechanismus begrüßte es „die Neufassung der Dublin-Verordnung und die vorgeschlagenen Bestimmungen für einen Mechanismus zur Aussetzung von Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems, wenn Bedenken bestehen, dass die Überstellung zur Folge haben könnte, dass einem Antragsteller in den zuständigen Mitgliedstaaten kein angemessenes Schutzniveau, insbesondere im Hinblick auf Aufnahmebedingungen und Zugang zum Asylverfahren, geboten wird, sowie in Fällen, in denen Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems die Belastung derjenigen Mitgliedstaaten erhöhen würde, deren Asylsysteme vor allem wegen ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind“ (Ziffer 79). Auch hier wurde die Notwendigkeit eines verbindlichen Instruments betont, dass „diese Bestimmungen eher eine politische Aussage als ein wirksames Instrument zur nachhaltigen Unterstützung eines Mitgliedstaates sein würden, solange kein zweifach verbindliches Instrument für alle Mitgliedstaaten eingeführt wird“.

Im laufenden Jahr 2011 hat das Europäische Parlament in Reaktion auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache M.S.S. gegen Griechenland und Belgien¹¹⁸ wegen der Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention bei der Aufnahme und Überstellung von Asylbewerbern im Rahmen der Dublin-Verordnung eine Aussprache über den Stand des europäischen Asylsystems und Sofortmaßnahmen der EU zur Unterstützung von Italien und anderen Mitgliedstaaten, die von außergewöhnlichen Migrationsströmen betroffen sind, durchgeführt.¹¹⁹ Kommissionsmitglied Cecilia Malmström

¹¹⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente (2008/2331(INI)), P6_TA(2009)0257.

¹¹⁸ EGMR 21. Januar 2011, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien, Beschwerde Nr. 30696/09.

¹¹⁹ Siehe Rat, "Note on the European Parliament plenary session in Strasbourg on 15 February 2011: Joint debate on the state of the European asylum system, after the recent decision of the European Court of Human Rights, and immediate EU measures in support of Italy and other Member States affected by exceptional migratory flows" (Mitteilung zur Plenartagung des Europäischen Parlaments am 15. Februar 2011 in Straßburg: Gemeinsame Aussprache über den Stand des europäischen Asylsystems nach dem aktuellen Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Sofortmaßnahmen zur Unterstützung von Italien und

forderte Verhandlungen zwischen dem EP und dem Rat zur Überarbeitung der Dublin-Verordnung und äußerte die Hoffnung auf einen ausgewogenen Kompromiss, einschließlich eines Notfallmechanismus für die Aussetzung von Überstellungen in außergewöhnlichen Situationen.

In ihren Äußerungen forderten die MdEP, Griechenland und Italien angesichts der humanitären Krisen, vor denen beide zu dieser Zeit standen, zu unterstützen. Sie betonten, dass es sich hierbei eindeutig um eine „europäische Angelegenheit“ handelte und dass Italien und Griechenland einer im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten unverhältnismäßig hohen Belastung ausgesetzt waren. Ferner unterstrichen sie die Notwendigkeit eines verbesserten europaweiten Asylsystems und forderten Solidarität, Zusammenarbeit und eine gute Kommunikation zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu den Herausforderungen der Einwanderung sowie eine wirksame Unterstützung von Griechenland und anderen Mitgliedstaaten, die von außergewöhnlichen Migrationsströmen betroffen sind.

Im zweiten Teil der Aussprache, also zum Thema Sofortmaßnahmen zur Unterstützung bei außergewöhnlichen Migrationsströmen in Italien, erinnerte Kommissionsmitglied Malmström an die hohen Zahlen tunesischer Migranten in Italien. Die Hilfe für Italien könne aus verschiedenen Quellen kommen, beispielsweise finanzielle Hilfen aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds und dem Europäischen Außengrenzenfonds sowie Sachkompetenz von FRONTEX und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen. Sie betonte, dass nicht nur die aktuelle Situation schneller Lösungen bedarf, sondern die EU auch Themen wie die Möglichkeiten für eine legale Einwanderung in die EU, Unterstützung für die wirtschaftliche Entwicklung in Tunesien und Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere im Süden Tunesiens, sowie Hilfestellung für das Land beim Übergang zur Demokratie in Angriff nehmen muss. Tunesien müsse seine Grenzen wirksam kontrollieren und die Migranten wieder aufnehmen, die in die EU gekommen seien, aber keinen internationalen Schutz benötigten.

Die MdEP forderten unverzügliches Handeln als Reaktion auf eine humanitäre Notlage. Ein Mitglied des Parlaments schlug einen Marshall-Plan für Tunesien und Ägypten als Gegenleistung für die uneingeschränkte Zusammenarbeit dieser Länder bei der Verhinderung weiterer Massenfluchten ihrer Bevölkerungen, die Entsendung eines FRONTEX-Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke sowie die unverzügliche Rückführung von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigten, in ihre Heimatländer vor. Außerdem regte er an, dass die Kommission Artikel 80 AEUV anwenden sollte, in dem klar und eindeutig festgestellt wird, dass für die Einwanderungspolitik der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten gilt. Andere MdEP stimmten zu, dass im Vertrag bei Einwanderungsangelegenheiten von einer Teilung der Verantwortlichkeiten gesprochen werde und dass kein Mitgliedstaat allein gelassen werden dürfe, oder forderten mehr operative Befugnisse für FRONTEX und Europol in Einwanderungsfragen, eine Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und finanzielle Nothilfe für Italien.

In ihren Schlussbemerkungen wiederholte Kommissarin Malmström, dass die Kommission bereit ist, Italien in dieser Notsituation mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu

unterstützen. Sie teilte die Meinung, dass die Aufteilung der Einwanderungslasten in der Tat eine europäische Verantwortung sei, die nach europäischen Lösungen verlange.

2.4.3. Solidarität und gemeinsame Verantwortung in der Praxis: Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme (2007-2013)

Mit dem Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme sollen die Steuerung der Migrationsströme auf der Ebene der Europäischen Union verbessert und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt werden.¹²⁰

Es deckt vier Bereiche ab. Der erste ist ein integrierter Grenzschutz an den Außengrenzen mit der Einrichtung eines Europäischen Außengrenzenfonds. Der zweite betrifft die Asylpolitik mit der Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Flüchtlingsfonds. Der dritte beinhaltet die Eingliederung von Drittstaatsangehörigen in das soziale, bürgerliche und kulturelle Leben mit der Einrichtung eines Europäischen Integrationsfonds. Der vierte umfasst die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmäßig in der EU aufhalten, mit der Einrichtung eines Europäischen Rückkehrfonds.

Die Einrichtung des Außengrenzenfonds geht auf die Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zurück. Er verfügt für den Zeitraum 2007-2013 über eine Finanzausstattung von 1820 Mio. EUR. Mit dem Fonds werden vier Ziele verfolgt:

- eine effiziente Verwaltungsstruktur sowie Kontroll- und Überwachungsaufgaben und Erfassungssysteme an den Außengrenzen;
- effiziente Steuerung der Verkehrsströme, insbesondere eine wirksame Abfrage der europäischen Informationssysteme SIS und VIS;
- die einheitliche Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften;
- die Verbesserung der von den Konsularstellen ausgeführten Tätigkeiten.

Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) III wurde mit der Entscheidung Nr. 537/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 eingerichtet. Er verfügt für den Zeitraum 2008-2013 über eine Finanzausstattung von 614 Mio. EUR. Der Fonds ist für Personen gedacht, denen der Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 zuerkannt wurde oder subsidiärer oder vorübergehender Schutz gewährt wird oder die in der Europäischen Union angesiedelt werden. Auch Personen, die einen Antrag auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auf eine Form des subsidiären Schutzes gestellt haben, gehören zu den Zielgruppen.

Die Einrichtung des Europäischen Integrationsfonds (EIF) basiert auf der Entscheidung des Rates 2007/435/EG vom 25. Juni 2007. Er verfügt für den Zeitraum 2007-2013 über eine Finanzausstattung von 825 Mio. EUR. Der EIF finanziert einzelstaatliche, grenzüberschreitende und europäische Maßnahmen, mit denen die Integration von

¹²⁰ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013, KOM(2005)0123 endg.

Drittstaatenangehörigen in den Aufnahmeländern erleichtert werden soll. Im Zentrum dieser Maßnahmen stehen insbesondere Neuzuwanderer.

Der Europäische Rückkehrfonds wurde mit der Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 eingerichtet. Er verfügt für den Zeitraum 2008-2013 über eine Finanzausstattung von 676 Mio. EUR. Der Fonds richtet sich an Personen, die internationalen Schutz oder vorübergehenden Schutz genießen (oder diesen beantragen) und an Personen, die illegal in einem EU-Mitgliedstaat wohnen.

3. STANDPUNKTE UND VORSTELLUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN, DER ORGANE DER EU UND WICHTIGER INTERNATIONALER AKTEURE

3.1. Einleitung

In persönlichen Befragungen und über einen Fragebogen wurden die Ziele der Mitgliedstaaten und der einschlägigen Organisationen, die Praxis der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten sowie die Anreize für vermehrte Tätigkeiten in diesem Bereich ermittelt.

Da für die Studie nur begrenzte Zeit zur Verfügung steht, wurden neun Mitgliedstaaten ausgewählt, die gemeinsam ein breites Bild der verschiedenen Ansätze im Zusammenhang mit Solidarität wiedergeben, dabei waren die hohe, die mittlere und die untere Ebene derzeitiger Zuständigkeiten in den Bereichen Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung vertreten. Es handelte sich um:

- Belgien
- Finnland
- Italien
- Lettland
- Malta
- Polen
- Niederlande
- Schweden
- Vereinigtes Königreich

Sachverständige in den zuständigen Ministerien und Regierungsstellen dieser Mitgliedstaaten wurden gebeten, an (telefonischen) Befragungen teilzunehmen und dabei einen Fragebogen zur Umsetzung von Artikel 80 AEUV zu beantworten. Die Liste der Beamten, die befragt wurden, und/oder schriftliche Antworten auf den Fragebogen einreichten, ist in Anhang I wiedergegeben. Es sei darauf hingewiesen, dass im zeitlichen Rahmen der Studie die Mitgliedstaaten häufig Beamte benannten, die in erster Linie asylspezifische Fragen und weniger Fragen des Grenzschutzes und der Einwanderung beantworten konnten, die für diese Studie von gleicher Bedeutung sind. Darin kommt möglicherweise zum Ausdruck, wo bislang der Schwerpunkt der Diskussionen über Solidarität in der EU lag.

Weitere Befragungen wurden (zumeist persönlich) mit Beamten folgender Organisationen durchgeführt:

- Europäische Kommission
- Ausschuss LIBE des Europäischen Parlaments
- Frontex
- UNHCR
- IOM
- ECRE.

Alle persönlich und telefonisch befragten Personen äußerten sich als Fachleute, deren eigene Kenntnisse und Ansichten natürlich durch die Erfahrungen ihres Landes oder ihrer Organisation beeinflusst sind, sie gaben jedoch keine offiziellen Standpunkte ihrer Mitgliedstaaten oder Einrichtungen ab. In diesem Kapitel werden die Befragten nicht direkt zitiert, sondern es wird über ihre Äußerungen berichtet, so dass die Verantwortung für eventuelle Fehler bei der Darstellung der Äußerungen bei den Verfassern dieser Studie liegt.

Die Fragebögen (die in den Anhängen II und III vollständig abgedruckt sind) betreffen die Themen, die sich in Kapitel 1 und 2 zu den institutionellen Aspekten der Sicherstellung von Solidarität und einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten ergeben haben, die besonderen materiellen Aspekte von Politikbereichen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen, Asyl/Schutz und Einwanderung (legal und illegal) und die finanziellen Auswirkungen der Solidarität.

3.2. Institutionelle Fragen zur Sicherung der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten

Bei der Bewertung institutioneller Fragen im Zusammenhang mit der Solidarität und der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten hinsichtlich Grenzen, Asyl und Migration wurden sechs Schlüsselthemen behandelt. Dies sind:

- **das Verhältnis** zwischen Artikel 80 AEUV und Artikel 77 bis 79 AEUV,
- **die Ebene**, auf der Solidarität erforderlich oder angemessen ist – bilateral, multilateral oder EU-weit,
- **die Anwendbarkeit** von Artikel 80 AEUV auf die Union und/oder die Mitgliedstaaten,
- die Frage, ob Solidarität und Verantwortungsteilung **freiwillig oder obligatorisch** sein sollten,
- die Rolle der **anderen internationalen Akteure**,
- die **Instrumente**, die genutzt werden könnten, um Solidarität zu fördern.

Bei der **Beurteilung des Verhältnisses zwischen Artikel 80 AEUV und Artikel 77 bis 79 AEUV** unterschieden die Beamten der Mitgliedstaaten häufig zwischen dem **rechtlichen** bzw. dem sich aus dem Wortsinn des Textes ergebenden Verhältnis sowie dem **politisch-gestalterischen** Verhältnis in der Realität. Allerdings schlugen die Beamten der Europäischen Kommission vor, zwischen Solidarität im Kontext des sich entwickelnden gemeinsamen europäischen Einwanderungs- und Asylsystems (rechtlich, aber auch politisch) und Solidarität als Reaktion auf unmittelbare Krisen und Bitten einzelner Mitgliedstaaten um Hilfe (hauptsächlich strategisch und politisch) zu unterscheiden. In der

derzeitigen Lage geht es bei der Solidarität eher um die letztgenannten Antworten, damit ist sie bislang in erster Linie eine Angelegenheit von Grenzkontrolle und Asylfragen.

Für Beamte in Belgien, Lettland, Polen und Schweden sowie für Simon Busuttil, MdEP und Mitglied des Ausschusses LIBE des Europäischen Parlaments, wird durch das rechtliche Verständnis vor allem ein begrenztes Verhältnis deutlich: Artikel 80 zu Solidarität und Verantwortungsteilung ist auf Angelegenheiten beschränkt, die sich in den Artikeln 77 bis 79 ergeben, und erweitert möglicherweise die Auslegung dieser Artikel. Durch die Formulierung des Vertrags wird zwischen diesen Artikeln eindeutig eine Verbindung hergestellt; einige Sachverständige der Mitgliedstaaten betrachten dies als eine klare Einschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 80.

Unter den Befragten erklärte lediglich einer, dass, da die Titel der Kapitel im AEUV die betreffenden Artikel nicht einschränken, es kein eindeutiges Argument für die Begrenzung des Geltungsbereichs von Artikel 80 AEUV auf die in den Artikeln 77 bis 79 genannten Themen gebe. Der Sachverständige des ECRE schlug jedoch vor, Artikel 80 AEUV zusammen mit Artikel 4 EUV (Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem EU-Recht ergeben und Unterlassen von Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten) auszulegen. Nach Ansicht des ECRE-Sachverständigen gelten Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten ebenfalls für die Außenpolitik der EU, wenn es um Migrationsfragen geht, trotz Bedenken, Solidarität bei Prüfung von Asylanträgen außerhalb des Hoheitsgebietes („external processing“) könnte sich auch zum Nachteil der Flüchtlinge auswirken.

Während belgische Beamte meinten, die Beschränkungen der Anwendung von Artikel 80 bestünden in politischer ebenso wie in rechtlicher Hinsicht, erklärten britische Beamte, sie wollten die Definition von Solidarität zwar nicht ausweiten, betrachteten die Anwendung von Artikel 80 jedoch aus praktischer und pragmatischer Sicht und würden die Unterstützung verstärken, wo dies sinnvoll und notwendig sei, unabhängig davon, ob eine solche Solidarität und Unterstützung unter Artikel 77-79 fallen oder nicht. Niederländische Beamte äußerten einen ähnlichen Standpunkt und wiesen darauf hin, Solidarität in Rechtstexte aufzunehmen sei weniger wichtig als Unterstützungsmaßnahmen durchzuführen, wenn diese Maßnahmen im nationalen Interesse seien. Polnische Beamte erklärten, in rechtlicher Hinsicht beziehe sich Artikel 80 unmittelbar zwar lediglich auf Artikel 77-79, doch Solidarität als solche beschränke sich nicht auf diese Artikel, denn Flexibilität sollte möglich sein, da dies eines der Grundprinzipien des Rechtssystems der EU sei. Diese Ansicht vertrat auch der Sachverständige des ECRE. Die Vertreter Maltas befanden, Artikel 80 beschränke sich zwar auf die in Artikel 77-79 genannten Tätigkeiten, man dürfe dies jedoch nicht zu restriktiv auslegen, da diese Artikel eine recht lange Liste von Politikbereichen enthalten und die Auswirkungen von Solidarität auf die Harmonisierung könnten weitreichend sein, daher sei Artikel 80 ihres Erachtens recht weit gefasst. Die Vertreter Italiens führten an, Solidarität sei ein eher allgemeiner Oberbegriff, der unterschiedliche Aspekte der Tätigkeiten und Zusammenarbeit der EU umfasse und als ein Grundprinzip für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten betrachtet werden könne, das alle EU-Rechtsvorschriften sowie einzelstaatliche Gesetze und Politik durchdringe.

Ein belgischer Vertreter wies darauf hin, dass ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags erkennbar werde, dass sich Mitgliedstaaten, die unter Druck geraten sind, nicht nur in

rechtlicher Hinsicht auf Artikel 80 berufen, sondern auch, um andere Mitgliedstaaten zu ermutigen, sie in der Praxis zu unterstützen.

Britische Beamte erklärten ferner, es gebe keine aktuelle und eindeutige Definition von Solidarität oder Verantwortungsteilung; dies sei eines der Hauptprobleme jeder Diskussion über die Umsetzung von Artikel 80, nicht zuletzt, weil einzelne Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission beispielsweise mit unterschiedlichen Auffassungen von „Solidarität“ operierten. Ein niederländischer Beamter meinte ebenfalls, „Solidarität“ scheine eher ein moralischer als ein rechtlicher Begriff zu sein – im moralischen Kontext habe er einen hauptsächlich positiven Sinn, im rechtlichen Kontext werde er dagegen eher zu einer Verpflichtung und sei weniger eine Frage der positiven Unterstützung anderer Mitgliedstaaten.

Der Sachverständige des ECRE bezeichnete das Fehlen eines ausdrücklichen Ziels der Solidarität als großes Hindernis bei ihrer Verwirklichung, es gebe auch keine deutliche Verbindung zwischen Solidarität in verschiedenen Bereichen der Migrationspolitik (z. B. sollte nach Ansicht des ECRE ein Mitgliedstaat, der wüsste, dass eine Umsiedlung von Asylbewerbern stattfindet, nicht darauf drängen, seine Grenzen zu schließen und damit Flüchtlinge behindern, die Schutz suchten).

Ein Sachverständiger schlug eine rechtliche und sprachliche Auslegung von Artikel 80 vor, die seinen Anwendungsbereich auf die in den Artikeln 77-79 genannten Fragen beschränkt. Es wurde jedoch angeregt, die praktische Anwendung von „Solidarität“ breiter zu fassen, sie sollte langfristig für mehr Bereiche gelten, auch für durch Entwicklung und Klimawandel ausgelöste Migration sowie Integration. In diesen Situationen sowie bei den derzeitigen Problemen der EU-Mitgliedstaaten sei eine globale oder breite Solidarität sowie eine regionale und lokale Solidarität erforderlich. Daher spiele für die EU das Subsidiaritätsprinzip eine Rolle.

In Hinblick auf die **Ebene, auf der Solidarität erforderlich ist**, und die damit zusammenhängende Subsidiarität erklärten schwedische und niederländische Beamte, die Grundsätze in Artikel 80 AEUV beschränkten sich auf die in Artikel 77-79 AEUV aufgeführten Bereiche und bezögen sich daher allein auf die Tätigkeit der EU. Finnland, Lettland und Polen meinten, Artikel 80 selbst gelte nur auf EU-Ebene, schließe jedoch bilaterale oder multilaterale Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten nicht aus - diesen Standpunkt teilte auch ein belgischer Beamter, der auf erfolglose Bemühungen einiger Mitgliedstaaten und Institutionen um einen Verweis auf Artikel 80 in neuen Rechtsvorschriften hinwies, einige Mitgliedstaaten hätten dabei einen freiwilligen Ansatz für die Zusammenarbeit bevorzugt. Einschränkend wurde jedoch darauf hingewiesen, wenn Artikel 80 ausdrücklich in Begründungen für Solidarität genannt werde, sollten die Maßnahmen EU-weit gelten. Damit solle eine EU mit mehreren Geschwindigkeiten und die Bildung von Untergruppen innerhalb des Gebiets verhindert werden, in dem Binnengrenzen aufgehoben wurden. Malta vertrat den Standpunkt, eine bilaterale und multilaterale Solidarität könne zwar sinnvoll sein, doch verpflichte Artikel 80 die gesamte EU, was bedeute, solche bilateralen und multilateralen Tätigkeiten würden die Auflagen des Vertrags nicht erfüllen. Italiens Vertreter äußerten hinsichtlich der Frage, ob bilaterale und multilaterale Solidaritätsmaßnahmen ebenfalls akzeptabel sind, die Auffassung, alles andere als eine EU-weite Solidarität laufe dem Vertrag zuwider.

Einem Beamten der Europäischen Kommission zufolge bietet Artikel 80 AEUV eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen, die unter Artikel 77 bis 79 fallen, jedoch unter der Bedingung, dass diese Maßnahmen notwendig sind. Die Vorstellung, neue Asylmaßnahmen

der EU könnten nur beschlossen werden, wenn alle Mitgliedstaaten in der Lage sind, die ihnen auferlegten Pflichten zu erfüllen, sei nicht zu begrüßen. Dieser Gedanke werde derzeit nicht nur von den Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum unterstützt, sondern auch von konservativeren Mitgliedstaaten im Norden und Westen der EU. Für die Europäische Kommission ergibt sich die „Mutualisierung“ der Asylpolitik aus dem Vertrag von Amsterdam, die Mitgliedstaaten müssten die Verantwortlichkeiten in diesem Rahmen anerkennen. Dem gleichen Beamten der Europäischen Kommission zufolge werde Maltas Standpunkt, dass bei jeder Maßnahme im Asylbereich Solidarität berücksichtigt werden müsse, derzeit ebenfalls nicht geteilt. Alle Maßnahmen müssten global betrachtet werden, erforderlichenfalls sollten Solidaritätsmechanismen eingerichtet werden. In diesem Sinne könne Artikel 80 eine Rechtsgrundlage für Umsiedlungsmaßnahmen oder für die Einführung der Möglichkeit einer Aussetzung des Dublin-Mechanismus bilden. Die Notwendigkeit von Solidarität (oder die Gefahr negativer Folgen, wenn keine Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden) in jedem einzelnen Rechtssetzungsakt dürfe nicht genutzt werden, um Entwicklungen zu verzögern (z. B. Maltas Weigerung, die Richtlinie betreffend langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige auf Personen, die subsidiären Schutz benötigen, wegen ihrer möglichen negativen Auswirkungen auszuweiten).

Simon Busuttil, MdEP, zufolge sollten die Grundsätze von Artikel 80 auch auf die Maßnahmen von Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene in den Bereichen Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung anwendbar sein. Die Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen wirkten sich nämlich auf jeden Fall auf andere Mitgliedstaaten aus. Dies sei auch mit Artikel 4 EUV über die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit vereinbar, der vorschreibt, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung von Pflichten, die sich aus den Verträgen ergeben, gegenseitig unterstützen müssen.

Belgische Beamte vertraten ebenfalls unterschiedliche Ansichten zu der Frage, ob Artikel 80 **auf die Mitgliedstaaten oder die EU anwendbar ist**; auch die Meinungen unter den befragten Beamten der Mitgliedstaaten gingen auseinander. Der lettische Beamte erklärte, rechtliche und innenpolitische Angelegenheiten gehörten zu den aufgeteilten Verantwortlichkeiten, bei denen die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten behalten. Rechtlich gesehen seien die Mitgliedstaaten daher im Rahmen von Artikel 80 zu nichts verpflichtet. Dies gelte eher für die Union, obgleich sich die Mitgliedstaaten politisch verpflichtet fühlen könnten, an Tätigkeiten teilzunehmen. Die britischen Beamten wiesen darauf hin, dass sich Artikel 80 an die Union und Akte der Union, nicht an die Mitgliedstaaten richte, räumten jedoch ein, dass sie sich in der Praxis entscheiden könnten, diese Unterscheidung nicht vorzunehmen. Ein belgischer Beamter stellte fest, Artikel 80 richte sich an die Union und gelte damit für die Union, doch auch, oder gerade deswegen, für die Mitgliedstaaten, wenn die Rechtsvorschriften der Union umgesetzt werden; diesem Standpunkt schloss sich der befragte niederländische Beamte an. Nach Ansicht schwedischer Beamter gelten die Grundsätze von Artikel 80 für die Mitgliedstaaten nur, wenn sie politische Maßnahmen und Rechtsakte der Union umsetzen. Die italienischen Vertreter waren der Auffassung, der Artikel richte sich an die Mitgliedstaaten und an die EU. Die Vertreter Polens meinten dagegen, abhängig von den auf der Grundlage von Artikel 80 AEUV ergriffenen Maßnahmen könne es Verpflichtungen für die EU und die Mitgliedstaaten geben. Für die Vertreter Maltas gilt der Artikel für EU und Mitgliedstaaten, Initiativen erforderten jedoch eine Koordinierung und eine aktive Rolle der EU.

Zwei Sachverständige vertraten die Ansicht, Artikel 80 gelte für die Mitgliedstaaten ebenso wie für die EU und wiesen darauf hin, das Wort „Umsetzung“ sei ein inhaltliches Argument für diesen Standpunkt.

Maltesische Beamte betrachteten die **Frage des verbindlichen oder freiwilligen Charakters** von Solidarität gemäß Artikel 80 als relativ kompliziert, die EU sei zur Koordinierung verpflichtet, es gebe aber auch Pflichten der Mitgliedstaaten. Die Institutionen der EU müssten in dieser Hinsicht den Begriff unterstützen und fördern, auch wenn die Beteiligung der Mitgliedstaaten freiwillig sein könne. Unter bestimmten Umständen sei eine Nichtbeteiligung an einer gemäß Artikel 80 abgestimmten Maßnahme daher möglicherweise kein Verstoß gegen Verpflichtungen aus dem Vertrag. Für Italien muss diese Situation geändert werden: die Beteiligung an einer Aufteilung der Verantwortlichkeiten sei derzeit freiwillig, müsse aber stärker verbindlich werden, wenn das eigentliche Wesen der EU nicht verloren gehen solle. Sei die Beteiligung freiwillig, gebe es keine wirkliche Solidarität. Auch die polnischen Beamten waren der Ansicht, dass die Solidarität verpflichtend sein sollte, es aber eine gewisse Flexibilität dabei geben müsse, was genau vorgeschrieben sei. Für Lettland hängt dies vom Kontext und Inhalt bestimmter Abkommen ab. Belgische Beamte betrachteten Solidarität der Mitgliedstaaten als freiwillig – sofern sie nicht in vereinbarten Rechtsvorschriften klar festgelegt ist. Doch auch dann stelle sich die entscheidende Frage, welche Sanktionen verhängt würden oder werden könnten.

Für die britischen Beamten läuft die Festlegung, ob Solidarität verbindlichen oder freiwilligen Charakter hat, auf die Definition dessen hinaus, was Solidarität wirklich ist. Dies sei bislang nicht geschehen. Gebe es eine Verpflichtung gemäß Artikel 80, so sei sie rechtlicher Art, mit einem gewissen Spielraum für Unwägbarkeiten und politische Anpassung wegen der uneindeutigen Formulierung. Die Mitgliedstaaten hätten damit eine moralische Verpflichtung, auf nationaler Ebene mehr zu tun: Mit anderen Worten, Verpflichtungen könnten auf beiden Seiten der Solidaritätsfrage bestehen – Mitgliedstaaten haben eine moralische Pflicht, ihre eigenen Systeme und Strukturen in den Bereichen Migration, Grenzen und Asyl zu entwickeln, benötigen sie Unterstützung durch Solidarität, haben andere Mitgliedstaaten möglicherweise eine rechtliche und/oder normative Verpflichtung, sie zu unterstützen. Ebenso könnte die Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen auf beiden Seiten der Solidaritätsfrage bestehen. Die Mitgliedstaaten müssen tun, was in Richtlinien und Rechtsvorschriften vorgeschrieben ist, unter bestimmten Umständen steht hinter dem Aufruf zu Solidarität zuweilen die Nichterfüllung von Verpflichtungen. Die Nichterfüllung von Pflichten sollte jedoch nicht belohnt werden. Der niederländische Beamte meinte, Solidarität könne in Hinblick auf Tätigkeiten der EU in diesem Bereich in unterschiedlicher Weise verstanden werden: Solidarität sei im Wesentlichen ein freiwilliger Akt, Mitgliedstaaten böten jedoch an, Pflichten in den Acquis aus Gründen der Solidarität aufzunehmen, nähmen dabei weitere Fragen der Solidarität aus der Gleichung heraus und übernähmen eher rechtliche Pflichten zur Umsetzung von Rechtsvorschriften.

Die schwedischen Beamten vertraten eine ähnliche Auffassung, betonten jedoch stärker den verbindlichen Charakter der Solidarität, denn die Mitgliedstaaten hätten die Pflicht, die Grundsätze von Artikel 80 bei der Umsetzung von Politik und Rechtsvorschriften der Union einzuhalten, beteilige sich ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung politischer Maßnahmen der Union nicht an der Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der Solidarität, könnte dies einen Verstoß gegen einen verbindlichen Rechtsakt der Union darstellen, wenn eine solche Solidarität als Verpflichtung aus dem Vertrag vorgeschrieben ist.

Simon Busuttil, MdEP, zufolge haben alle Mitgliedstaaten die Pflicht, den im Vertrag vorgesehenen Grundsatz der Solidarität zu wahren. Herausforderungen und Probleme im Zusammenhang mit Grenzen, Einwanderung und Asyl betreffen nicht nur bestimmte Mitgliedstaaten. Sie sind eine europäische Aufgabe, die europäische Lösungen verlangt, daher seien alle Mitgliedstaaten verpflichtet, ihren Anteil zu übernehmen. Während die wichtigste Erwägung darin bestehe, dass es einen politischen Willen geben sollte, Ergebnisse zu erreichen, habe die Erfahrung gezeigt, dass die Mitgliedstaaten mit freiwilligen Mechanismen ihren Pflichten nicht immer gerecht geworden sind.

Einem Beamten der Europäischen Kommission zufolge kann die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen viele Mitgliedstaaten einleiten, es sei jedoch fraglich, ob ein solches Vorgehen vorteilhaft oder auch nur denkbar sei, vor allem in Krisenzeiten. Der Ansatz der Kommission habe daher darin bestanden, finanzielle Hilfe bereitzustellen und dabei Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, ihre Zuständigkeiten, die sich aus dem europäischen Asylrecht ergeben, wahrzunehmen. Gleichzeitig arbeite die Kommission an der Annahme der zweiten Generation von Asylinstrumenten, die weiteren Bedürfnissen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen sollen. Um die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politik zu überwachen und den Bedarf an Solidarität festzustellen, könnte ein Bewertungsmechanismus nach dem Muster von Schengen eingeführt werden, um die Leistung der Mitgliedstaaten zu evaluieren. Dieser Mechanismus würde darin bestehen, beispielweise durch EASO zu messen, wie Mitgliedstaaten die Asylpolitik der EU umsetzen (z. B. welche Mittel sie bereitstellen), und sie einem „Gruppenzwang“ auszusetzen. Derzeit sei dies jedoch noch umstritten.

Bei der Frage, ob Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten in alle Rechtsvorschriften aufgenommen werden müssen, gingen die Ansichten unter den Beamten der Mitgliedstaaten wiederum auseinander. In Artikel 80 heißt es, „immer, wenn dies erforderlich ist“; daher muss dies einigen Beamten von Mitgliedstaaten zufolge nicht aufgenommen werden. Andere, wie die lettischen Beamten, traten für Flexibilität ein und erklärten, Solidarität sollte aufgenommen werden, doch statt die Nichtaufnahme zuzulassen, um die Möglichkeit von Abkommen zu verhindern, könnten Ausgleichsmaßnahmen in ein anderes Instrument aufgenommen werden, um politische Entscheidungen zu ermöglichen. Die niederländischen und britischen Beamten vertraten den pragmatischen Ansatz, Solidarität sollte aufgenommen werden, wenn sie erforderlich sei; gleichzeitig dürfe jedoch nicht vergessen werden, dass, um Harmonisierung und Solidarität als miteinander verbundene Fragen zu erreichen, alle Mitgliedstaaten alle Abkommen einhalten müssen – dies sei obligatorisch. Staaten, die man als „Frontstaaten“ bezeichnen könnte, vertreten einen nachdrücklicheren Standpunkt: Italien betrachtet den Grundsatz der Solidarität als Grundlage für alle EU-Rechtsvorschriften und nationalen Aktivitäten. Malta vertrat dagegen die Auffassung, dass Artikel 80 die Aufnahme der Solidarität verlangt und die Mitgliedstaaten sowie die EU als Ganzes verpflichtet sind, sie in alle einschlägigen Maßnahmen (Artikel 77-79) aufzunehmen, mit wenig Spielraum bei der Auslegung. Enthielten Vorschläge keine angemessenen Maßnahmen der Solidarität, so die schwedischen Beamten, bedeuten die Auflagen von Artikel 80 wahrscheinlich, dass diese Vorschläge nicht genehmigt werden können. Beamte der Mitgliedstaaten wiesen ferner darauf hin, dass das Europäische Parlament die Aufnahme der Solidarität in neue Rechtsvorschriften fordere, was bedeute, dass sich eine Nichtaufnahme als ein Hindernis für die Annahme von Instrumenten erweisen könne.

Die **Rolle anderer internationaler Akteure** wurde von mehreren Beamten der Mitgliedstaaten als sehr nützlich und wichtig für die Aufteilung der Verantwortung sowie die Umsetzung von Solidaritätsprogrammen, politischen Maßnahmen und Projekten betrachtet; die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit wurde von vielen betont. Der niederländische Beamte verwies auf den besonderen Status des UNHCR gemäß einer Erklärung zum EU-Vertrag, die die institutionelle Verpflichtung der Kommission vorsieht, das UNHCR in asylbezogene Fragen einzubeziehen. Die schwedischen Beamten erklärten, internationale Akteure wie UNHCR und IOM nähmen nicht nur an der Durchführung von Projekten, Programmen und politischen Maßnahmen teil, sondern beeinflussten auch den Kontext, in dem Solidarität stattfindet, und trügen dazu bei, die Voraussetzungen für ihre Verwirklichung zu schaffen. Dies wurde auch von Simon Busuttil, MdEP, bestätigt, der insbesondere feststellte, dass internationale Akteure dabei helfen können, festzulegen, welche Migranten von dem vorgeschlagenen Umsiedlungsmechanismus profitieren sollten. Sie könnten auch Ratschläge erteilen, wie die Solidarität zwischen Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann. Die Erfahrung habe jedoch gezeigt, dass internationale Akteure dazu tendierten, der Wiederansiedlung in Drittstaaten höhere Priorität als der innereuropäischen Umsiedlung einzuräumen.

Im Allgemeinen und mit den genannten Ausnahmen konnten sich alle Befragten lediglich höchstens eine beratende Rolle im Prozess der Politikgestaltung vorstellen.

Einem Beamten der Europäischen Kommission zufolge rechtfertigt die Verankerung der Genfer Konvention und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung im Asylrecht der EU Beiträge des UNHCR. Das UNHCR sei auch der bevorzugte Partner bei Fragen von Wiedereingliederung, Umsiedlung, (externer) gemeinsamer Bearbeitung von Asylanträgen sowie des EASO und spiele weiterhin eine wichtige Rolle in den Verfahren zur Feststellung des Status in den großen Mitgliedstaaten.

Der Sachverständige des ECRE wies darauf hin, dass NRO eine Rolle bei Integration, Wiedereingliederung, Überstellung, Aufnahme und Rechtsbeistand vor allem in den neuen MS spielen, sie jedoch auch häufig von Mitteln aus dem EFF und der Bereitschaft ihrer Regierung abhängig seien, ihre Tätigkeiten zu subventionieren. In Hinblick auf die Migration vertrat einer der Sachverständigen die Ansicht, das Potenzial internationaler Organisationen werde von der EU nicht immer vollständig anerkannt. Die Rolle internationaler Organisationen beim Rechtsetzungsprozess (z. B. bei Konsultationen, Anhörungen des EP usw.) werde zwar gewürdigt, sie würden jedoch nicht in die Politikgestaltung einbezogen (wenn auch öfter als in deren Umsetzung) und betrachteten ihr Fachwissen in diesen Bereichen als nicht ausreichend genutzt. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten und die Union zu Organisationen wie der IOM und dem UNHCR beitragen, könnte als allgemeiner Vorteil und Beitrag zur Solidarität strategischer genutzt werden. Schwedische Beamte wiesen darauf hin, dass diese Organisationen das gesamte Spektrum ihrer eigenen Mitgliedstaaten einbringen könnten, um Bedingungen für eine breitere, erfolgreiche Solidarität zu schaffen, auch durch den Gesamtansatz der EU zur Migrationsfrage.

Das UNHCR habe ein besonderes Mandat und spiele eine Rolle in Verbindung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und im Rahmen der Asylverfahrensrichtlinie; es ist beteiligt durch die Kommunikation mit den Behörden der Mitgliedstaaten (Erwägungsgrund 13) und mit den Asylbewerbern (Artikel 10) sowie bei der Information des COI (Artikel 8), hat Zugang zu Asylbewerbern und kann Stellungnahmen abgeben (Artikel 21). Durch Arbeitsbeziehungen und Projektfinanzierung sowie eine Arbeitsvereinbarung mit Frontex (Verbindungsbeamter in Warschau, informeller Austausch) spielte es auch eine praktische Rolle und unterstützte die EU-Agentur, die Pflichten des Schutzes aufzunehmen. Das UNHCR bedauerte jedoch,

dass ihm der Grenzschutzfonds und der Rückkehrfonds nicht offen stehen, und dass der EFF nicht den UNHCR-Verbindungsbeamten in Malta finanziert.

Hinsichtlich der institutionellen Fragen besteht nach Ansicht der Mitgliedstaaten und Institutionen ein breites Spektrum an Instrumenten, die genutzt werden könnten, um die Solidarität voranzubringen. Der lettische Sachverständige wies darauf hin, dass Migration, Asyl und Grenzkontrolle komplizierte Fragen seien und daher einen umfassenden Ansatz oder ein ganzes Instrumentarium erforderten. Andere, darunter der italienische Vertreter, erklärten, es müsse verschiedene Instrumente für verschiedene Fälle und Aufgaben geben, eine Bedarfsanalyse sei erforderlich, um festzustellen, was am besten geeignet sei.

Wie ein Sachverständiger anmerkte, betreffen alle beteiligten Instrumente im Wesentlichen den Aufbau von Kapazitäten, dies gelte für die gemeinsame und die nationale Ebene. Nach Ansicht eines finnischen Beamten ist das gegenseitige Kennenlernen bewährter Verfahren ein wesentlicher Bestandteil der Bemühungen um mehr Solidarität.

Einem Beamten der Europäischen Kommission zufolge gibt es viele Möglichkeiten, Solidarität zu gewährleisten, darunter die gemeinsame Bearbeitung von Anträgen oder die Überarbeitung von Dublin, um die Aufteilung von Verantwortung aufzunehmen. Es komme jedoch häufig zu Spannungen mit einigen Mitgliedstaaten, wenn es um die tatsächliche Annahme und Umsetzung dieser Maßnahmen gehe. Dafür gebe es unterschiedliche Gründe. Die Staaten brächten öffentlich ihre Solidarität zum Ausdruck, beispielsweise, wenn Italien einem Massenzustrom aus Nordafrika ausgesetzt sei, und forderten gleichzeitig, das fragliche Land müsse strengere Grenzkontrollen vornehmen. Einige Staaten lehnten eine Umsiedlung ab, weil sie befürchteten, dies ziehe mehr Asylbewerber an. Diese Staaten zeigten ihre Solidarität gegenüber Ländern mit einem hohen Zustrom an Asylbewerbern eher über finanzielle Maßnahmen. Andere argumentierten, Mitgliedstaaten, die Solidarität und Unterstützung einforderten, sollten zunächst sicherstellen, dass die Bestimmungen der EU tatsächlich angewendet werden. Solidarität sollte keine Belohnung für Mitgliedstaaten sein, die EU-Politik nicht ordnungsgemäß umsetzten. Ferner gebe es auch rechtliche Hindernisse für Solidarität und Aufteilung der Verantwortung, da Umsiedlung nur für Personen möglich ist, die subsidiären Schutz beantragen; Asylbewerber, die einen Flüchtlingsstatus beantragen, fallen unter die Dublin-Verordnung, die einer Umsiedlung Grenzen setze.

Dem gleichen Beamten der Europäischen Kommission zufolge besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten protektionistisch reagieren, wenn die EU-Politik als gescheitert betrachtet wird. Forderungen nach der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen oder Ausnahmen bei der Visumpolitik könnten ebenfalls Einfluss auf die künftige Politik der EU nehmen. Es müssten daher Lösungen für Zeiten gefunden werden, in denen die EU-Politik unter Druck gerate, beispielsweise durch die Möglichkeit einer zeitweiligen Aussetzung von Dublin und Mechanismen zur Verringerung der Belastung der zuständigen Staaten.

Dass **geografischen Gesichtspunkten** eine größere Bedeutung zu kommen sollte, um die Tragweite von Problemen zu erfassen und Instrumente zu entwickeln, wurde von mehreren Befragten geäußert. Britische Beamte erklärten beispielweise, Unterstützung und Solidarität seien nötig, um die Fähigkeiten einzelner Mitgliedstaaten zu verbessern, mit ihrer jeweiligen Rolle bei Grenz-, Asyl- und Migrationsfragen zurechtzukommen, die häufig auf nicht veränderbare Faktoren wie die räumliche Lage zurückzuführen sind.

Alle Befragten gingen auf **Rechtsvorschriften, Finanzprogramme, Agenturen und zentral verwaltete Maßnahmen** ein.

Für belgische und schwedische Beamte sind **Rechtsvorschriften**, die zu einem stärkeren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (CEAS) und Harmonisierung führen, eng mit Solidarität verbunden – das eine kann es nicht ohne das andere geben, das eine fördert das andere. Die maltesischen Beamten stellten dagegen fest, Harmonisierung als solche bedeute nicht, dass es Solidarität gebe, da die Harmonisierung von Rechtsvorschriften aufgrund der Verpflichtung, mehr zu tun, die Belastung für einige Mitgliedstaaten noch verstärke. Die britischen Beamten stellten ferner fest, ob Rechtsetzung ein wirksames Instrument der Solidarität sei, hänge in hohem Maße davon ab, was die Rechtsvorschriften tatsächlich besagten. Einer der Sachverständigen merkte jedoch an, dass sich die Rechtsetzung selten rasch genug bewege, um eine passende unmittelbare Antwort auf neu auftretende Probleme in diesem Bereich zu geben. Schwedische Beamte verwiesen auf den Erlass und die gemeinsame Anwendung von Rechtsvorschriften als vorrangiges Instrument für die Entwicklung von Solidarität. Der Sachverständige des ECRE erklärte, dass selbst im Falle des Vorhandenseins von Rechtsvorschriften diese sie häufig nicht einheitlich **angewendet** würden, so dass die Solidarität nicht nur durch verbesserte Rechtsvorschriften gestärkt werde, sondern auch durch eine bessere und besser abgestimmte Umsetzung. Der Vertreter des UNHCR verwies auf die stark voneinander abweichenden Anerkennungsquoten bei Asylbewerbern, auch wenn die Mitgliedstaaten die gleichen Richtlinien für Qualifizierung und Verfahren verwenden.

Simon Busuttill, MdEP, zufolge, ist die Rechtsetzung das wichtigste Instrument. Die EU brauche ein Rechtsetzungsinstrument, mit dem die geteilte Verantwortung innerhalb der EU auf europäischer Ebene geregelt werden kann. Agenturen spielten auch eine wichtige Rolle, vor allem das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) bei der Koordinierung der Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU und Frontex bei Rettungsmaßnahmen für Migranten und der Koordinierung der Ausschiffung geretteter Asylbewerber. Finanzierungssysteme seien ebenfalls wichtig, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, die unverhältnismäßig hohen Belastungen bei der Steuerung von Migrationsströmen bewältigen müssten oder die Migranten über das Umsiedlungsprogramm aufnehmen.

Die Fragen von Solidarität und Aufteilung von Verantwortlichkeiten haben mehrere **finanzielle Aspekte**. Monetäre Kosten können ein Grund für den Aufruf oder die Zustimmung zu Solidarität sein: Es könne nämlich Effizienzstärkerungen geben, wenn gemeinsam gehandelt und Ressourcen nicht mehrfach bereitgestellt werden müssen. Ein Ziel von Solidarität könnte entweder darin bestehen, die Kosten von Grenzkontrollen, Asyl- und Einwanderungspolitik und ihrer Umsetzung gleichmäßiger zu verteilen oder sie insgesamt zu verringern, sowohl für die EU als Ganzes als auch für die einzelnen Mitgliedstaaten.

Obwohl die Befragten nach ihrer Meinung zu den Kosten ihrer Systeme, den Kosten im Zusammenhang mit Solidarität, den finanziellen Vorzügen oder Kosten, die bisher bei Maßnahmen zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten erkennbar sind, und zu ähnlichen Themen befragt wurden, konnte niemand konkrete Antworten oder auch nur Schätzungen abgeben. Viele teilten mit, es sei unmöglich, zu beurteilen, wo Kosten beginnen und wo sie aufhören, und zwar sowohl in Notfallsituationen als auch oder bei Fragen im Zusammenhang mit Grenzen, Asyl und Migration im Allgemeinen. Auch wenn man versuchen würde, die Auswirkungen von Solidarität durch die Schätzung von Kosten nach den Solidaritätsleistungen zu bewerten und zu vergleichen, welche Kosten ohne das Solidaritätskonzept angefallen wären, wären dies Fragen nach Einschätzung dessen, was

hätte sein können – mit anderen Worten, nach dem Unbekannten. Einige erklärten, die Finanz- und Haushaltsabteilungen hätten möglicherweise klarere Vorstellungen, bezweifelten dies jedoch und hielten es für unwahrscheinlich, dass die Art von Rechnungslegung besteht, die in dem Fragebogen verlangt wird.

Zu den Finanzierungsinstrumenten stellte einer der Beamten der Europäischen Kommission fest, diese seien die wichtigsten Grundlagen der Solidarität, die bislang bestünden; die Mitgliedstaaten unterstrichen dagegen allgemein, die in den verschiedenen Fonds in diesem Bereich vorgesehenen Summen seien niedrig und wirkten eher motivierend als kompensierend, sie reichten nicht aus, den Bedarf tatsächlich zu decken und seien auch durch den erforderlichen bürokratischen Aufwand nicht attraktiv. Ein Beamter stellte fest, die Kommission, die die Mittel verwalte, und die Mitgliedstaaten seien sich nicht einig, ob ein derart hoher Verwaltungsaufwand gerechtfertigt ist. Die für Migration, Asyl und Integration zuständigen Personen in den Mitgliedstaaten empfinden die Formalitäten als übertrieben, das Personal der Kommission weist darauf hin, dass die Finanzministerien der Mitgliedstaaten die Bestimmungen und strikten Verfahren festgelegt haben. Ein Gleichgewicht scheint schwer herzustellen zu sein.

Die Beamten wiesen auch auf das Zusammenspiel zwischen finanziellen und stärker praktischen Maßnahmen, z. B. Umsiedlung, hin. Einige waren der Ansicht, Solidarität könne in beiden zum Ausdruck kommen, andere erklärten, Mitgliedstaaten, die einen beträchtlichen Zustrom bewältigen müssen, schienen im Allgemeinen weniger an Geld (finanzielle Solidarität) und stärker an praktischen Maßnahmen interessiert zu sein. Dies bestätigten die maltesischen Beamten, die erklärten, für sie hätten praktische Solidarität wie das Pilotprojekt zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Malta (Intra-EU Relocation from Malta, EUREMA) und die Grenzkontrolle durch Frontex größte Bedeutung. Das Hauptproblem für Malta sei die langfristige Integration, die nicht allein mit Geld bewältigt werden könnte.

Nach Ansicht von Simon Busuttil, MdEP, darf Solidarität nicht allein in finanzieller Unterstützung bestehen. Eine solche Unterstützung sei jedoch wesentlich für Mitgliedstaaten mit übermäßig hoher Belastung in Hinblick auf ihre Verpflichtungen aus dem EU-Asylrecht (z. B. Normen für die Aufnahme). Finanzielle Unterstützung könne auch dazu beitragen, einen Anreiz für Mitgliedstaaten zu bieten, sich solidarisch zu beteiligen, indem sie Asylbewerber durch innergemeinschaftliche Umsiedlungsprogramme aufnehmen.

Es gibt derzeit vier Fonds (Europäischer Flüchtlingsfonds, Außengrenzenfonds, Rückkehrfonds und Integrationsfonds), allerdings wurden die Finanzierungsinstrumente, ihr Ansatz und ihre Umsetzung zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie überprüft. Die Kommission hat eine Reflexionsphase zur Gestaltung und zum Inhalt der künftigen Finanzierungsinstrumente in diesem Bereich eingeleitet, Dokumente für die öffentliche Konsultation vorgelegt und die wichtigsten Vorteile der bestehenden Instrumente für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten bewertet. Die in diesem Bereich verfügbaren Fondsmittel haben laut einem Befragten derzeit einen Anteil von etwa 0,7-0,8 % am Gesamthaushalt der EU.

Überdies können die Mittel für Nothilfemaßnahmen aus dem Außengrenzen- und dem Flüchtlingsfonds lediglich einen begrenzten Teil dieser Maßnahmen in einem Haushaltsjahr decken, Mitgliedstaaten, die sich danach in einer Notlage befinden, haben keinen Zugang

zu ähnlichen Mitteln, andernfalls verringern sich die Mittel für Projekte zu anderen Zwecken als Nothilfemaßnahmen.

Agenturen wie Frontex und EASO, die EU-weit Zusammenarbeit und Solidarität befördern, sind zwar relativ neu, die bisherigen Tätigkeiten von Frontex werden jedoch als vielversprechend betrachtet; allerdings könnte mehr getan werden. Die britischen Beamten teilten mit, das Vereinigte Königreich wolle eine zentralere Rolle bei Frontex übernehmen als bislang, zumal die Agenturen wichtig für die Förderung von Solidarität seien.

Frontex ist mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten zu seinen Operationen und Tätigkeiten inzwischen sehr zufrieden, auch wenn die Agentur zuweilen langwierige und mühsame Verfahren durchlaufen muss, um die materiellen Ressourcen, vor allem technisches Gerät, zu erhalten, das sie für bestimmte Operationen als notwendig erachtet. Aus diesem Grund sieht der Vorschlag zur Änderung der Frontex-Verordnung die Möglichkeit vor, dass die Agentur Eigenmittel erhält, um unabhängiger zu sein. Derzeit muss Frontex am Ende jedes Jahres die Mitgliedstaaten über die Art der für das nächste Jahr geplanten Maßnahmen unterrichten, damit die Staaten ihren Beitrag im Voraus planen können (mit den Mitgliedstaaten werden bilaterale Gespräche geführt). Es gibt jedoch unvorhergesehene Situationen (beispielsweise die derzeitige Lage in Nordafrika), die nicht geplant werden können und ein sofortiges Handeln erfordern.

Die Tätigkeiten von Frontex sind ein Ausdruck der Solidarität mit Mitgliedstaaten in einer Notlage, wie beispielsweise Italien mit einem großen Zustrom an Tunesiern im Februar und März 2011. Sie gründen sich rechtlich jedoch nicht auf Artikel 80 AEUV, der erst nach der Gründung von Frontex in Kraft trat.

Operationelle Agenturen wie Frontex oder EASO haben Haushalte, zu denen die Mitgliedstaaten beitragen – dies sind Kosten für Solidarität, die jedoch kein Mitgliedstaaten gegen den Nutzen abwägen kann, wobei die Beiträge allgemein als bisher angemessen betrachtet wurden. Ein Befragter, der seine Unzufriedenheit mit Frontex zum Ausdruck brachte, stellte fest, es sei keineswegs optimal, dass Tätigkeiten von der Union bezahlt werden, ohne dass dabei gemeinsame Güter entstehen.

Was **zentrale Aktionen** betrifft, so sind diese nach Ansicht des ECRE-Experten schwer vorstellbar, was die Reaktionen der Mitgliedstaaten bestätigten. Nach Ansicht der belgischen Beamten würden diese Abläufe die „Solidarität“ nicht zwangsläufig verbessern oder zur Weiterentwicklung des CEAS beitragen und damit mehr politische Integration oder auch Föderalismus schaffen. Britische Beamte befanden, dass zentral verwaltete Maßnahmen ein Schritt zu viel seien, da Ziel von Solidarität ihres Erachtens sein sollte, nationale Kapazitäten zu stärken, damit jeder Mitgliedstaat, gegebenenfalls nach einer Unterstützung, für sich in der Lage ist, schwierige Situationen zu bewältigen.

Die belgischen Beamten wiesen darauf hin, es könne von Interesse sein, über Instrumente für mehr Solidarität nachzudenken, um sich ein besseres Bild davon zu verschaffen, was die „Belastung“ und die damit zusammenhängenden Faktoren sind; es könnte eine analytische Formel für diese Bewertung aufgestellt und herausgearbeitet werden, wie weit Solidarität gehen würde, um die Belastung zu bewältigen.

3.3. Grenzschutz

Einige der Befragten argumentierten, die Notwendigkeit von Solidarität beim Grenzschutz ergebe sich unmittelbar aus dem Schengen-System und dem Wegfall der Binnengrenzen;

daraus könne gefolgert werden, dass die Politik in diesem Bereich klar ist und keine expliziten Rechtsvorschriften benötigt. Durch den Wegfall der Binnengrenzen und der daraus folgenden Bedeutung der EU-Außengrenzen haben einige Mitgliedstaaten fraglos mehr Verantwortung als andere – sie haben längere Land- und Seegrenzen, mehr grenzüberschreitende Personen, mehr oder weniger „schwierige“ Nicht-EU-Nachbarn usw. Diese Mitgliedstaaten müssen ihre Grenzschutzmaßnahmen auch dann fortsetzen, wenn die Zahl der Grenzüberschreitungen niedrig ist, da Migrationsrouten sich ständig ändern.

Daraus folgt auch, dass sich beim Thema Solidarität viele auf den Bereich Asyl als dem Schlagzeilen machenden Thema konzentrieren, bei dem eine Aufteilung der Verantwortung gefordert wird. Für einige Beamte hat bei der Diskussion über Solidarität dagegen der Grenzschutz Priorität. Da Schengen eine Realität ist, ist auch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und der Aufteilung von Lasten und Verantwortlichkeiten eine Realität, fehlt es jedoch beim Asyl an Solidarität, kommt jeder dennoch irgendwie zurecht.

Für Mitgliedstaaten ohne signifikante Außengrenzen wirkt sich die Tatsache, dass Mitgliedstaaten in der ersten Reihe wirksamen Grenzschutz leisten, in einem Rückgang der illegalen Zuwanderer aus, die in die Union ohne Grenzen weiterreisen. Wie ein schwedischer Beamter feststellte, schlägt sich die Tatsache, eine signifikante Außengrenze und eine hohe Zahl an Einreisen zu haben, nicht zwangsläufig in einem starken Migrations- und Asylruck oder Druck auf die Sozialfürsorge für den Mitgliedstaat nieder, der die nationale Zuständigkeit hat, diese Grenze zu kontrollieren. Migrationsdruck und andere Formen von Druck sind häufig in entfernteren Staaten spürbar. So sind etwa 95 Prozent der in Schweden ankommenden Asylbewerber an anderen Stellen in die EU eingereist.

Ein belgischer Beamter stellte fest, dass die Vorteile von Solidarität bei Fragen der Grenzkontrolle miteinander verknüpft sind: mehr Einheitlichkeit bei Grenzkontrolle und Grenzschutz bedeute mehr Sicherheit an den Außengrenzen; aufgrund einer höheren Sicherheit an den äußeren „Ecken“ könne die interne Sicherheit besser gewährleistet werden; die Mittel, die die Mitgliedstaaten zuvor aufwenden mussten, um ihre Grenzen und ihr Gebiet zu kontrollieren und zu sichern, und die nun nicht mehr für diesen Zweck benötigt werden, könnten anderswo verwendet werden. Da der Prozess seit etwa zwei Jahrzehnten laufe, seien Ergebnisse sichtbar; einer der Vorteile, der sich daraus für die Bürger und die rechtmäßig im EU-/Schengen-Gebiet Ansässigen ergeben, sei natürlich die Freizügigkeit. Die Kosten fielen jedoch hauptsächlich für die Mitgliedstaaten im Süden an, in denen der Migrationsdruck immer stärker zunehme, und die ihn im Namen der gesamten EU bewältigen müssen.

Einem Beamten der Europäischen Kommission zufolge schließt Solidarität bei der Grenzkontrolle jedoch auch eine ordnungsgemäße Anwendung der Bestimmungen ein. Malta zum Beispiel habe bislang noch keinen RABITS-Einsatz angefordert, müsse jedoch die Bestimmungen über Suche und Rettung sowie Ausschiffung im Schengener Grenzkodex einhalten, wenn es Unterstützung von Frontex erhalten wolle.

In Hinblick auf eine kontinuierliche Solidarität und weitere Verbesserungen stellt sich die Frage, wie die Verantwortlichkeiten aufgeteilt werden, denn dass dies erforderlich ist, wird von vielen als selbstverständlich vorausgesetzt, da die Außengrenzen der EU die der gesamten EU sind und die Einreise nicht nur in den einen Mitgliedstaat erfolgt. Auf diesem Gebiet spielt **Geographie** offensichtlich eine wesentliche Rolle.

Die Auswirkungen von Artikel 80 und Solidarität auf den Grenzschutz können also politisch heikel und damit als ein problematischer Politikbereich gelten. So ist es beispielsweise schwierig, ein „mathematisches System“ oder einen genauen Schlüssel zu entwickeln, um festzulegen, wie eine „gerechte“ Aufteilung der Verantwortlichkeiten an der Grenze erreicht werden kann. Die Mitgliedstaaten können eine Rolle dabei spielen, ihren Bedarf in Hinblick auf ihre eigenen Grenzen zu ermitteln und zu bestimmen. In den Befragungen wurde geäußert, dass beim Grenzschutz diejenigen, die zu Solidaritäts- und Unterstützungsmaßnahmen beitragen sollen, nicht das System für Asyl und Migration jenseits der Grenze in Frage stellen, sondern die tatsächlichen Probleme in Hinblick auf die Einreisen an den Grenzen oder das Abfangen vor der Einreise angehen sollten. Mit anderen Worten, sie sollten sich mit den Fakten auseinandersetzen und danach beurteilen, ob der Mitgliedstaat, der Unterstützung beim Grenzschutz benötigt, in gewisser Weise die „Schuld“ dafür trägt, das Problem durch eine unzureichende Migrations- und Asylpolitik oder Umsetzung verursacht zu haben. In einigen Fällen wurde eine Notlage schlicht durch externe Faktoren und die räumliche Lage hervorgerufen, in anderen bestehen strukturelle Probleme beim Umgang des Mitgliedstaats mit sämtlichen Fragen von Migration und Schutz. Ein kurzfristiges Unterstützungsprogramm für den Grenzschutz könnte längerfristige Auflagen einschließen, beispielsweise, Asylsysteme oder Maßnahmen für die Rückkehr illegaler Migranten zu verbessern.

Als Schlüssel für die Solidarität an den Grenzen gelten die politische „Aufteilung“ der Lasten und die finanzielle Solidarität.

Der italienische Beamte wies darauf hin, dass in mehrfacher Hinsicht die Solidarität an den Grenzen als der „unkomplizierteste“ oder zumindest am besten definierte der drei unter Artikel 80 behandelten Bereiche gelten könnte.

Der Umgang mit einem Grenzübertritt, unter dem schlicht die Ankunft und die Einreise in ein Gebiet (einschließlich Abfangen) verstanden wird, ist überall in der EU (und darüber hinaus) gleich. Andere stellen in Frage, wie unkompliziert dies angesichts der Kette von Konsequenzen tatsächlich ist. Geht man jedoch von einer einfachen, praktischen Zusammenarbeit aus, kann beispielsweise Frontex ein Schiff oder Personal als Unterstützung anbieten. Die Vorteile sind überdies während einer gemeinsamen Operation in Form von weniger Zuwanderern oder besseren Kontrollen sofort sichtbar. Da es im Schengen-Raum keine Binnengrenzen gibt, stellen die Mitgliedstaaten zudem fest, dass Kontrollen der Außengrenzen nicht allein eine nationale Angelegenheit sind, sondern eine Aufgabe, die für die gesamte EU wahrgenommen wird. Daher ist weithin anerkannt, dass diese Aufgabe kollektiv oder gemeinsam übernommen werden kann.

Im Zusammenhang mit der Solidarität beim Grenzschutz, vor allem durch gemeinsame Streifen und das Abfangen auf See, stellt sich die Frage, wie diese Solidarität in die Bereiche Asyl und Einwanderung ausgedehnt werden kann. Werden beispielsweise bei gemeinsamen Streifen auf See Personen abgefangen, muss geklärt werden, welcher Mitgliedstaat für die geretteten Personen zuständig ist. Diese Fragen verlangen nach klaren, im Voraus festgelegten Leitlinien, um die scheinbar einfache Aufteilung des Grenzschutzes erfolgreich vornehmen zu können. Man könnte dies folglich als eine Art „Schneeballeffekt“ einer praktizierten Solidarität bezeichnen: Maßnahmen in einem Bereich erfordern Maßnahmen in anderen Bereichen.

Dies könnte erklären, warum schwedische Beamte betonen, die Grenzkontrolle bleibe eine nationale Angelegenheit jedes Mitgliedstaats, und Solidarität und Verantwortungsteilung in

diesem Bereich könnten am besten durch die Ausarbeitung und Anwendung von Rechtsvorschriften erreicht werden.

In Hinblick auf die Zusammenarbeit durch die Entwicklung von Agenturen auf EU-Ebene scheinen die meisten befragten Beamten der Mitgliedstaaten mit der bisherigen Koordinierungstätigkeit von **Frontex** zufrieden zu sein, natürlich innerhalb der Grenzen ihres heutigen Aufgabenbereichs (der überprüft wird). Frontex bietet zentrale Unterstützung und koordiniert Ressourcen, die derzeit alle von den Mitgliedstaaten gestellt werden - es wurde allerdings vorgeschlagen, dass Frontex künftig eigenes Gerät erwirbt (z. B. Schiffe und Hubschrauber) und den Staaten, die es benötigen, zur Verfügung stellt, damit es nicht von den materiellen Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig ist. Dies ist eine Möglichkeit, die Agentur Frontex als selbständigen Akteur zu stärken, die geschaffen wurde, um eine Koordinierungsfunktion mit Schwerpunkt auf dem Grenzschutz zu übernehmen, d. h. einem Bereich, in dem zuvor die Mitgliedstaaten führend waren, deren Handlungsvermögen jedoch häufig dadurch eingeschränkt war, dass Grenzfragen gegen andere politische Anliegen abgewogen werden mussten. Die Agentur kann gleichwohl nicht die alleinige Verantwortung für den Grenzschutz übernehmen: Das ist nämlich die Aufgabe der Mitgliedstaaten, und die Beiträge von Frontex können lediglich auf der Arbeit der Mitgliedstaaten selbst aufbauen.

Frontex bietet Risikoanalysen, Ausbildung von Grenzschutzbeamten und einen Ort für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die Agentur koordiniert gegebenenfalls Operationen, insbesondere im Falle eines starken Zustroms an (illegalen) Migranten und Asylbewerbern in einen oder mehrere Mitgliedstaaten, wenn deren eigene Systeme diese Zuströme nicht bewältigen.

Mitgliedstaaten, die berechtigte Gründe hatten, die Unterstützung von Frontex anzufordern, unterbreiteten Vorschläge für Verbesserungen. Die Vertreter Italiens erklärten, es müsse mehr Flexibilität bei der Arbeit von Frontex auf operationeller Ebene geben, um rascher reagieren zu können und effizienter zu sein. Die maltesischen Beamten erklärten, es gebe mit dem Grenzschutz zusammenhängende Bereiche, in denen Frontex eine Rolle spielen könnte, die sie bislang noch nicht wahrnehme. Ein Beispiel sei die Ausstellung von Dokumenten für Personen ohne gültige Ausweispapiere, um ihre Herkunft rascher feststellen zu können und damit die Rückkehr illegaler Migranten zu erleichtern. Einem belgischen Sachverständigen zufolge dienen die Maßnahmen von Frontex trotz der Bemühungen nicht immer optimal den gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten. Schwedische Sachverständige stellten fest, für ihren Mitgliedstaat, der wenig Anlass hatte, sich an Frontex zu wenden, bestünden die größten Vorteile in der Vernetzung und dem Austausch von Wissen und Erfahrungen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments Anfang März 2011 über einen Bericht von MdEP Simon Busuttil zur Frontex-Verordnung abgestimmt hat. Der Ausschuss billigte insbesondere einen Vorschlag zur Einrichtung eines Grenzschutzsystems der EU sowie einer deutlichen Aufstockung der personellen und technischen Ressourcen von Frontex.

Was die **Finanzierungsinstrumente** betrifft, so reichen die in Notsituationen bereitstehenden Mittel nicht aus, um den tatsächlichen Bedarf zu decken. Sie müsse einem Staat, der Gründe hatte, sie zu nutzen, zufolge umfangreicher und flexibler sein. Einer der befragten Beamten der Europäischen Kommission erklärte, die Stärkung der finanziellen Solidarität sei wichtig. So deckt der **Außengrenzenfonds** zwar grundsätzliche

Investitionen ab (Kraftfahrzeuge, Gebäude), nicht jedoch das Personal, was problematisch sein könnte. Sei das nationale Grenzschutzpersonal beispielsweise unterbezahlt, könnte sich dies auf die Ausführung der Grenzschutzpolitik auswirken. Die Frage lautet, wie dies kontrolliert werden könne, eine Untersuchung des Fonds und seiner Arbeitsweise, einschließlich der Angemessenheit der Mittel, wäre begrüßenswert. Bei der Zuweisung von Mitteln aus dem Außengrenzenfonds stütze sich die Kommission teilweise auf die Risikoanalysen von Frontex für das folgende Jahr sowie die aktuellen Themen in dem Bereich. Die südlichen und östlichen Mitgliedstaaten stünden natürlich am stärksten unter Druck und erhielten daher die meisten Mittel. Der Außengrenzenfonds und der Haushalt von Frontex stellen die höchsten finanziellen Kosten für die Union und damit die Mitgliedstaaten als die Beitragszahler zum Haushalt der Union dar.

Es gibt natürlich auch nichtfinanzielle Kosten in Verbindung mit dem Grenzschutz. Auf der politischen Seite stellt sich beispielsweise die Frage, ob das Problem des Massenzustroms beispielsweise auf die Mitgliedschaft in der EU zurückzuführen sind, obwohl sich in der Mehrzahl der Fälle die aufnehmenden Länder die Zuströme eher mit Push-Faktoren erklären als mit ihrer Attraktivität als Grenzstaat/en der EU. Ferner stellt sich die Frage, wie hoch die Kosten ohne Solidarität wären oder sein könnten. Da die Binnengrenzen abgeschafft wurden, können sie nicht ohne weiteres wieder errichtet werden, weder praktisch gesehen noch in Hinblick darauf, dass eine der Erfolgsgeschichten der Union als Ganzes rückgängig gemacht werden müsste.

Desgleichen gibt es nichtfinanzielle Vorteile. Auch wenn es derzeit keine echte Aufteilung der Verantwortung bei den Grenzkontrollen gibt, so besteht doch innerhalb des Mandats von Frontex die Möglichkeit gemeinsamer Operationen. Im Rahmen dieser Operationen unterstützen Grenzschutzbeamte aus den EU-Mitgliedstaaten oder den an der Schengen-Kooperation beteiligten Ländern den Aufnahmemitgliedstaat, der Druck an seinen Außengrenzen ausgesetzt ist. Die finanziellen Kosten, die mit dieser Aufteilung der Verantwortlichkeiten verbunden sind, bestehen in der Entsendung von Bediensteten in einen anderen, Unterstützung benötigenden Mitgliedstaat, deren Kapazitäten in diesem Zeitraum nicht zu Hause genutzt werden können. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Grenzschutzbeamten, die voneinander lernen und die Gegebenheiten an anderen Grenzen kennenlernen, könnte jedoch als Kompensation für den Einsatz betrachtet werden; dies ist ein nichtfinanzieller Nutzen. Die Beamten, die an diesen Tätigkeiten teilnehmen, bringen bei ihrer Rückkehr in ihren Mitgliedstaat in sich selbst einen Mehrwert mit. Schwedische Beamte stellten fest, man sollte bei den Bemühungen um Solidarität auf einen europäischen Mehrwert achten – vorzugsweise einen Mehrwert, der gemessen werden kann.

3.4. Asyl und Schutz

In gewisser Hinsicht lässt sich ähnlich wie bei der Zusammenarbeit in Grenzschutzdingen anführen, dass bei nicht mehr vorhandenen Binnengrenzen Maßnahmen im Bereich Asyl und Schutz von Flüchtlingen innerhalb der EU sowie die allgemeine Beteiligung an humanitären Schutzaktionen anderswo unbedingt der Solidarität unterliegen sollten. Alle Mitgliedstaaten haben das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das dazugehörige Protokoll von 1967 unterzeichnet und damit internationale Verpflichtungen übernommen, Asylanträge zu bearbeiten und Personen mit Flüchtlingsstatus zu schützen.

Während mehrerer Jahrzehnte hat die Praxis gezeigt, dass die Mitgliedstaaten mit diesen Verpflichtungen sehr unterschiedlich umgehen; um die Lage der Asylbewerber und

Flüchtlinge in allen Mitgliedstaaten „gleicher“ zu machen und zu harmonisieren, wurden Richtlinien über die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und über subsidiäre Schutzformen, über Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus, die Aufnahme von Asylbewerbern und vorübergehenden Schutz beschlossen. Einige Beamte, insbesondere aus dem Vereinigten Königreich und Finnland, vertraten die Ansicht, diese Maßnahmen seien bei ordnungsgemäßer Anwendung selbst eine Form der Solidarität. Andere wiesen darauf hin, dass Solidarität und eine solche Harmonisierung der Rechtsvorschriften Hand in Hand gehen. Harmonisierung wird bei diesem Standpunkt nicht mit Solidarität gleichgesetzt; haben die Mitgliedstaaten jedoch die gleichen Rechtsvorschriften und grundsätzlich die gleiche Art von Operationen und Ansätzen, können sie einander gleichberechtigt Solidarität anbieten, und da dann stärker zusammengearbeitet wird, ist eine zunehmende Harmonisierung möglich.

Der niederländische Beamte stellte große Differenzen bei den Anerkennungsraten in der EU fest und verwies darauf, wie die Unterschiede mit der unterschiedlichen Politik der Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten zusammenhängen, die eher auf geschichtliche und kulturelle Verbindungen und bestehende (Minderheiten-)Gemeinschaften als beispielsweise auf Systemfragen bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften beruhen. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem müsste bedeuten, dass ein einzelner Asylbewerber in jedem Mitgliedstaat die gleiche Möglichkeit der Anerkennung seines Anspruchs auf Schutz hat. Ein Schritt bei der Entwicklung des Systems ist die Harmonisierung von Rechtsvorschriften. Da dies jedoch bei den wichtigsten Fragen bereits geschehen ist und weiterhin deutliche Unterschiede bestehen, muss der Schwerpunkt in einer weiteren Phase nicht nur auf Angaben zum Herkunftsland liegen, sondern auch auf der Einstellung gegenüber den Herkunftsländern; damit werden die Diskrepanzen bei den Ansätzen ausgeglichen.

Die bestehenden Richtlinien waren bei der Umsetzung und in der Praxis unterschiedlich erfolgreich, die einzelnen Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ansichten über deren Erfolge. Der britische Beamte stellte beispielsweise fest, der Beitrag der Anerkennungsrichtlinie gelte als nützlicher als der Beitrag der Aufnahmerichtlinie. Studien des UNHCR zeigten dagegen, dass die Verfahrensrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt wird und dies Bedenken weckt.

Die Verbindungen zwischen Umsetzung der Richtlinien (das heißt, den gemeinsam vereinbarten Verantwortlichkeiten gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und den Asylbewerbern und Flüchtlingen gerecht werden) und Solidarität reichen sehr tief. Bislang stehen größere Aufrufe zu Solidarität entweder mit Zuwanderungsströmen durch Notsituationen oder mit Staaten in Zusammenhang, die diese Richtlinien, aus welchem Grund auch immer, noch nicht vollständig umgesetzt haben.

Solidarität in Notfällen scheint leichter durchsetzbar zu sein, vor allem, wenn sich mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig in einer Notlage befinden oder diese Situation mit einer international bedeutsamen humanitären Aktion verbunden oder Teil davon ist.

Wird Solidarität in Fällen gefordert, in denen Verantwortlichkeiten über die Umsetzung von Richtlinien nicht wahrgenommen werden, stellt sich die Frage, wie gut es der EU und ihren Mitgliedstaaten gelingt, ihr Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu entwickeln. Die Beamten der Mitgliedstaaten bezweifelten in den Befragungen offen die guten Absichten von Mitgliedstaaten, die ihren Pflichten nicht nachkommen und dennoch Solidarität einfordern, wie oben erwähnt. Ein Beamter stellte fest, auch wenn der Wunsch bestehe,

den Mitgliedstaat zu „bestrafen“, der den Acquis der EU nicht umsetze, sei es letztlich doch im Interesse aller Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass der Acquis umgesetzt werde, und daher finanzielle Solidarität zu zeigen und operationelle Unterstützung zu leisten. Der Sachverständige des ECRE vertrat ebenfalls die Auffassung, einige Mitgliedstaaten schienen die Aufteilung der Verantwortung und Solidarität als ein Mittel zu sehen, das es ihnen ermögliche, selbst keine Verantwortung zu übernehmen. In solchen Fällen scheine das zentrale Element zu fehlen, das als Grundlage für Zusammenarbeit und Solidarität in einer EU ohne Grenzen nötig ist, nämlich Vertrauen.

Jedoch selbst wenn die Richtlinien als umgesetzt angesehen werden können, bestehen weiterhin große Unterschiede bei den Ergebnissen, beispielsweise die stark voneinander abweichenden Anerkennungsraten bei den Schutzberechtigten, auf die der Vertreter des UNHCR hinwies. Der Vertreter des ECRE erklärte, dass die Mitgliedstaaten in einigen Fällen nationale Maßnahmen entwickeln, um die Umsetzung von Richtlinien zu verhindern, wie neue oder zusätzliche Formen des nationalen Schutzes mit milden Abschlussverfahren, um zu verhindern, dass ein Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz gemäß der Anerkennungsrichtlinie gewährt wird.

Durch eine Maßnahme, die Dublin-Verordnung, die einem bestimmten Mitgliedstaat, - meistens dem Mitgliedstaat, in den ein Asylbewerber zuerst eingereist ist -, die Verantwortung zuweist, wird die Diskussion jedoch komplizierter, da dies eben keine Maßnahme einer Aufteilung der Verantwortung, sondern einer Zuweisung von Verantwortung ist. In der derzeitigen Form der Verordnung entscheidet **die geografische Lage**, bei wem die Hauptverantwortung für die Anträge des Asylbewerbers, die Verfahren, den Schutz und die Integration liegt. Die derzeitigen Diskussionen über Solidarität beim Thema Asyl sind daher von der Frage bestimmt, ob die Dublin-Verordnung eine Art kompensatorischen „Aufteilungs“-Mechanismus erfordert, und wenn ja, ob dies ein finanzielles oder ein praktisches Instrument, wie Umsiedlung, sein sollte.

Obwohl Dublin zuweilen als Eckstein des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems betrachtet wird, wies mindestens ein Befragter darauf hin, dass die Verordnung in praktischer Hinsicht nicht die Grundlage des Systems sein könne, da sie nicht ausreichend effizient und bei relativ geringen positiven Ergebnisse kostenaufwendig sei; derzeit wirke sie Bemühungen zur Stärkung der Solidarität entgegen. Der Kernpunkt des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems besteht jedoch weiterhin bestehen: Ein Asylantrag muss unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat er bearbeitet wird, gleich behandelt werden. Dies ist jedoch bisher nicht der Fall. Schwedische Beamte wiesen auch auf Bedenken hin, die Anwendung einer aufschiebenden Wirkung beim Dublin-System könnte zu einem stärkeren Zustrom an Asylbewerbern in den Mitgliedstaat führen, in den Dublin-Fälle nicht rückgeführt werden, sowie zu einer Zunahme von Sekundärbewegungen von Asylbewerbern.

Umsiedlung wird als Solidaritätsmaßnahme vorgeschlagen, um die Auswirkungen der Dublin-Verordnung zu kompensieren, sowie zum Einsatz in Notfällen oder Situationen, in denen die Kapazitäten eines Mitgliedstaates überschritten werden. Die Befragten hoben Unterschiede zwischen der Umsiedlung von Asylbewerbern (dies würde für alle mit Dublin verbundenen Programme gelten) und Flüchtlingen (wie im Fall des EUREMA-Pilotprojekts zur Unterstützung von Malta) hervor. Es besteht ein Unterschied dabei, die Zuständigkeit für die Festlegung des Status anzuerkennen, jedoch nicht in der Lage zu sein, die Anzahl der zugelassenen Flüchtlinge aufzunehmen, und die Zuständigkeit für die Feststellung des Status gänzlich abzulehnen. Den schwedischen Beamten zufolge gibt es keinen Beweis dafür, dass das Dublin-System selbst wesentlich zu der ungleichmäßigen Aufteilung von

Asylbewerbern unter den Mitgliedstaaten beiträgt, und dass die Probleme einiger Mitgliedstaaten mit dem Umfang des Zustroms besser mit anderen Mitteln als Umsiedlung bewältigt werden können.

Die polnischen Beamten erklärten, sie nähmen an EUREMA teil, die Flüchtlinge wollten jedoch im Allgemeinen nicht nach Polen, sondern in westeuropäische Staaten umgesiedelt werden. Die britischen Beamten stellten fest, langfristig sollte jede Umsiedlung als bilaterales Unterstützungsinstrument fallweise und nicht EU-weit eingesetzt werden und für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich sein. Die belgischen Beamten zeigten sich in gewisser Weise offen für diesen Standpunkt, stellten jedoch fest, dass im derzeitigen Kontext jede Umsiedlung nach Belgien politisch inakzeptabel wäre.

Die Sachverständigen von UNHCR und ECRE verwiesen beide auf die Probleme, die in Verbindung mit der Umsiedlung entstehen können. Der Sachverständige des ECRE betonte, Umsiedlung sei für den Einzelnen zwar möglicherweise von Vorteil, könne jedoch zu Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten führen, vor allem, wenn größere und wohlhabendere Mitgliedstaaten Verantwortung von kleineren Mitgliedstaaten übernehmen müssten, die nicht in die Entwicklung einer eigenen Asylpolitik oder eines Asylsystems investieren wollten. Die Vertreterin des UNHCR verwies dagegen auf die Rolle, die die Agentur bei der Überprüfung und Erleichterung der Umsiedlung gespielt habe. Zu den Problemen gehöre jedoch, dass dauerhafte Lösungen nur für wenige möglich seien; Grundlage sei die freiwillige Teilnahme, praktische Anforderungen (familiäre Bindungen, Sprachkenntnisse) könnten die Reichweite einschränken. Ein systematischerer Ansatz wäre zwar zu begrüßen, doch das UNHCR sei enttäuscht, dass dort, wo eine Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU durchgeführt wurde, dies nicht zu einer Stärkung des Potenzials zur Integration der Flüchtlinge geführt habe, die im ersten Staat verblieben seien. Sobald die Umsiedlung stattgefunden habe, sei es für einen Mitgliedstaat selbst unter der Voraussetzung, dass er die gezeigte/angebotene Unterstützung und Solidarität begrüße, möglicherweise schwierig, in seine Systeme und Kapazitäten zu investieren statt zu erwarten, dass die Umsiedlung fortgesetzt werde.

Die **gemeinsame Bearbeitung** von Asylanträgen, die für einige mit Umsiedlung verbunden ist, für andere nur ohne eine ausdrückliche Verknüpfung mit Umsiedlung möglich wäre, wird vor allem seit der Festlegung des Stockholm-Programms diskutiert. Das UNHCR wiederholte seinen seit 2003 vertretenen Standpunkt, eine gemeinsame Bearbeitung müsse erwogen und ernsthaft erörtert werden, räumte jedoch ein, dass noch viele Fragen offen sind, so der Ort der Bearbeitung und die Anfechtungsmechanismen. Die Beamten der Mitgliedstaaten befürchteten, dass eine gemeinsame Bearbeitung bedeuten könne, Verantwortung für Asylbewerber zu übernehmen, die den Status nach der Bearbeitung durch ihre Sachbearbeiter für Asylfragen im Rahmen eines gemeinsamen Bearbeitungsverfahrens erhalten haben, und gegenüber Sachbearbeitern für Asylfragen, die versucht sind, Anträge nach dem Verfahren eines anderen Mitgliedstaats zu bearbeiten, da diese trotz der Richtlinie nicht identisch sind, im Hinblick auf Nicht-Staatsangehörige, wenn auch EU-Mitbürger, seien solche rechtlichen Entscheidungen für einen Staat schwierig.

Eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen könnte auch an dem Grundsatz rühren, dem zufolge jeder Mitgliedstaat seine eigenen Verantwortlichkeiten im Asylbereich wahrnimmt, und bedeuten, dass Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen im Rahmen internationaler Abkommen umgehen, selbst wenn ein geänderter Ansatz, wie das Führen von Gesprächen oder der Beitrag anderer Ressourcen wie Informationen über das

Herkunftsland oder Dolmetscher, an Bedeutung gewinnen könnten. Es scheint keine breite Übereinstimmung oder ein allgemeines Verständnis davon zu geben, was „gemeinsame Bearbeitung“ tatsächlich bedeuten würde oder könnte. Es wurde sogar geäußert, dass sie eher eine Art Slogan sei als etwas Konkretes oder im Augenblick Sinnvolles.

Einem Beamten der Europäischen Kommission zufolge ist die gemeinsame Bearbeitung (intern und extern) im Stockholmer Programm vorgesehen. Ihre Umsetzung könnte sich jedoch als schwierig erweisen. Die Mitgliedstaaten äußerten häufig Bedenken im Zusammenhang mit ihrer Souveränität. Die derzeitige Arbeit des EASO in Griechenland ermögliche es der Kommission, festzustellen, worin die praktischen Probleme bestehen. Bei Angelegenheiten der Grenzkontrolle betrachte der betroffene Mitgliedstaat die Tatsache, dass Grenzschutzbeamte aus einem Mitgliedstaat den Grenzschutzbeamten aus einem anderen Mitgliedstaat Unterstützung leisten und an der Identifizierung von Migranten teilnehmen können, nicht als Hindernis.

Während die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten zur **Umsiedlung** als Ausdruck der Solidarität vertreten, befürworten befragte Beamte aus einer zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Finnland, die Niederlande, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich, globale Solidarität durch Wiedereingliederung, einschließlich auf EU-Ebene. Ein Neuansiedlungsprogramm fällt jedoch möglicherweise nicht in den Geltungsbereich von Artikel 80.

Finnland gab in seiner Antwort auf den Fragebogen jedoch an, als Mitgliedstaat mit einer relativ geringen Anzahl an Asylbewerbern betrachte es die Finanzierung aus dem EFF und anderen Unterstützungsmaßnahmen (z. B. den Integrationsfonds) als nützlich bei der Unterstützung der Durchführung seines Neuansiedlungsprogramms.

In Hinblick auf **operative Agenturen und Unterstützung** steht das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen noch am Anfang, die Einschätzung seines potenziellen Beitrags zu Solidarität in Asylangelegenheiten schwankte zwischen Hoffnung und Skepsis. Die Beamten der Mitgliedstaaten erwarten mehrfachen Zusatznutzen vom EASO, wie die Verbreitung ihres eigenen Fachwissens bei Informationen über das Ursprungsland im Fall der belgischen Beamten, oder die Bereitstellung von Ausbildung, Qualitätskontrolle und Sachverständigenpools wie Dolmetschern. Die schwedischen Beamten begrüßten, dass EASO beschlossen hat, sich als eine seiner ersten Aufgaben auf die Reform des griechischen Asylsystems zu konzentrieren, was für die gesamte EU von Bedeutung sei. Dies sei für die gesamte EU von Bedeutung. Das UNHCR verwies auf all diese potenziellen Aufgaben und die Bestrebungen des EASO, jedoch auch auf das relativ begrenzte Budget und die Mittel, um diese Ziele zu erreichen.

Der niederländische Beamte verwies auf die hohen Erwartungen, die in EASO gesetzt werden, das gerade erst die Arbeit aufgenommen habe und lediglich ein Büro und einen Direktor besitze. Es gebe zwar Grund zu Hoffnung, dass EASO erfolgreich sein werde, die Erwartungen müssten jedoch erfüllt werden, den könne die Stelle, zumindest kurzfristig, nicht alles erreichen, was angeblich erreichbar ist, werde sie als gescheitert gelten. Die Situation sei mit Frontex ähnlich gewesen - nach zwei Jahren der Arbeit hätten viele gefunden, die Agentur sei den (hohen oder übermäßig hohen) Anforderungen nicht gerecht geworden. Nun sei man, wie festgestellt wurde, allgemein zufrieden mit Frontex.

Der Sachverständige von ECRE merkte an, es bestünden Bedenken gegenüber der Unabhängigkeit des EASO von den Mitgliedstaaten und der Tatsache, dass die Asylentscheidungen der Mitgliedstaaten weiterhin der nationalen Auslegung unterliegen, gleich welche Instrumente EASO den Staaten anbietet. Die maltesischen Beamten schlugen

vor, EASO könne einen strukturierteren Ansatz für die Umsiedlung bieten. Einer der Sachverständigen stellte jedoch fest, wichtig sei die Frage, wer die Solidarität steuern solle (derzeit die Europäische Kommission oder die Mitgliedstaaten). Als Malta und Italien zu Zeiten des erhöhten Zustroms zu Solidarität aufriefen, wurde dem Rechnung getragen, wirksame Maßnahmen wurden ergriffen. Als Griechenland sich in einer Aufnahme Krise befand, rief die Kommission (nicht Griechenland) zu Solidarität auf, jedoch ohne Wirkung. Es wurde die Ansicht geäußert, internationale Organisationen seien möglicherweise besser in der Lage, unter diesen Umständen Solidarität zu bewirken.

Auf **finanzieller Ebene** ist der Europäische Flüchtlingsfonds das seit längstem bestehende Finanzierungsinstrument, doch wie bereits festgestellt, reichen die Mittel nicht aus, um eine echte Wirkung zu erzielen; zudem ist der Verwaltungsaufwand abschreckend. Der EFF wird derzeit nicht unbedingt genutzt, um Solidarität als solche zu fördern, sondern um eine gemeinsame Finanzierung für nationale Projekte zu ermöglichen. Die schwedischen Beamten wiesen beispielsweise darauf hin, spezifische Projekte bezögen sich zwar auf spezifische Mitgliedstaaten, die Ergebnisse könnten jedoch für und von der EU als Ganzes genutzt werden. Was die finanziellen Aspekte der Solidarität angeht, so zeigen die Befragungen der Mitgliedstaaten, dass das Ziel darin besteht, die allgemeinen Asylkosten der gesamten EU durch wirksame Systeme und Operationen zu senken sowie die Gesamtzahl der Einreisen, Verfahren und damit dem Bedarf an Aufnahme und längerfristigen Fürsorgeleistungen zu verringern.

3.5. Einwanderung

Einwanderung scheint der Bereich zu sein, in dem es am wenigsten Bewegung bei der Solidarität in der EU gab und das Interesse oder der offensichtliche Bedarf der Mitgliedstaaten an Zusammenarbeit am geringsten ist. Bei der legalen Einwanderung ist dies zweifellos der Fall, wie dies in Kapitel 1 dieser Studie bei der Erörterung der Ursprünge von Solidarität in diesen Bereichen im AEUV gezeigt wurde. Ein Befragter verwies jedoch auf die Verbindungen zwischen legaler Migration und anderen Einreisemöglichkeiten im Falle von Einzelpersonen. Ohne Verpflichtungen, beispielsweise durch Solidarität, die legale Einwanderung zuzulassen, könnte das illoyale Verhalten einiger Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Asylbewerber führen; dies würde die Verfahrensordnungen und die Rechte der schutzbedürftigen Personen in Frage stellen. Ein Kommissionsbeamter verwies auf Verbindungen in der anderen Richtung. Die Legalisierung abgelehnter Asylbewerber könnte als Mittel zur Überwindung von örtlichem Arbeitskräftemangel betrachtet werden, auch wenn eine allgemeine Legalisierung dem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl zuwiderlaufen würde.

Ein Befragter aus der Kommission hob hervor, dass die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit behalten, Quoten für ausländische Arbeitnehmer festzulegen, und die Union nur unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit handeln kann. Die Geschichte habe gezeigt, dass es sehr schwierig ist, Einwanderungsrichtlinien zu beschließen: Wegen der Bestimmung über die Einstimmigkeit müssten viele „Kann“-Klauseln in den Richtlinien hingenommen werden. Selbst im Rahmen der derzeitigen Bestimmungen über Mitentscheidung und qualifizierte Mehrheit erweise sich die Annahme neuer Richtlinien (z. B. kombinierte Erlaubnis, Saisonarbeitskräfte) als sehr schwierig. Die Aufnahme von Solidarität in die Richtlinien, verstanden als ein Begriff, der über Lastenteilung hinausgeht, erfordere eine allgemeine gemeinsame Vorstellung von einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Die Schwierigkeiten bei der Einführung (und

der späteren Aufhebung) der EG-Richtlinie über die Zuwanderung von Arbeitskräften zeigen, wie problematisch dies ist. Man könne daher skeptisch gegenüber den Möglichkeiten sein, eine solche Politik, einschließlich Solidarität, zu erreichen.

Eine der Folgen von Solidarität für die Wirtschaftsmigration sei die Frage der Abwanderung/Zuwanderung Hochqualifizierter und mehr noch der Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anziehung der besten Einwanderer für ihren wirtschaftlichen Bedarf. Ein Kommissionsbeamter erklärte, ein solcher Wettbewerb müsse nicht negativ sein; er bestehe in jedem Fall und könne zwischen den größten Einwanderungsländern kaum vermieden werden, die Migranten beschäftigen, um die Entwicklung ihrer Wirtschaft zu unterstützen. Ferner enthalten die Richtlinie auf dem Gebiet der Einwanderung mehrere optionale Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten großen Ermessensspielraum lassen; für die Zwecke der Solidarität ist dagegen die gemeinsame Anwendung der Bestimmungen wichtig.

Zur Frage der **Visa** erklärte ein belgischer Beamter, die Annahme gemeinschaftlicher Normen sei größtenteils abgeschlossen, es gebe mehr Verordnungen als Richtlinien und wenig Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten. In Bereichen, in denen Abweichungen möglich seien, bestehe häufig eine Klausel zur einheitlichen Praxis. Daher sei jede andere Form von Solidarität in diesem Bereich unnötig. Überdies könnten sich die Mitgliedstaaten gegenseitig bei konsularischen Angelegenheiten in Drittländern vertreten; dies bedeute, dass kleinere Mitgliedstaaten an Personal und anderen damit zusammenhängenden Ressourcen, die sie aufwenden müssen, sparen können. Die Vorteile seien jedoch weniger finanzieller als politischer und rechtlicher Art: Die gemeinsame Visumsantragsstelle in Kinshasa habe zum Beispiel zu einem deutlichen Rückgang des Visa-Shopping geführt und habe nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für die Personen, die ein Visum beantragen, in Hinblick auf die Garantien ihrer Rechte Vorteile. Die Mitgliedstaaten seien jedoch (noch) nicht dazu bereit, Entscheidungen über Visa ganz der Kommission oder einer zentralen Behörde zu überlassen.

Aus **finanzieller Sicht** dürften Mitgliedstaaten, die mehr Visumanträge bearbeiten, beispielsweise, weil sie mehr Konsulate in mehr Ländern haben, keine höheren Kosten entstehen, da die Antragsteller die Verwaltungsgebühren für die Visa zahlten. Es gibt mindestens zwei Sonderfälle in dieser Hinsicht: Russen, die ein Sondervisum von Litauen für den Besuch von Königsberg beantragen – diese Visa sind für die Antragsteller aus politischen Gründen kostenlos, die Mitgliedstaaten tragen jedoch über den Außengrenzenfonds gemeinsam die Kosten Litauens. Zweitens ist die gemeinsame Visumsantragsstelle in Kinshasa ebenfalls hauptsächlich über den Außengrenzenfonds finanziert.

Solidarität über Finanzierung ist auch bei der **Integration** wichtig, hier über den Integrationsfonds. Es sei darauf hingewiesen, dass auch andere Sozialfonds der EU für (kürzlich eingereiste) Drittstaatsangehörige in einer besonderen Notlage genutzt werden können. Kommunale Behörden, die in der Praxis mit den meisten Fragen in Verbindung mit Integration zu tun haben, erklärten, wegen der Kürzung der nationalen Haushaltsmittel für Eingliederungsmaßnahmen sei eine Unterstützung der Kommission erforderlich. Integration fordern und fördern, ohne die Möglichkeiten dafür zu schaffen (wie Sprachkurse), sei nicht erfolgreich.

Ein Kommissionsbediensteter erklärte, Integration sei nicht nur eine Beziehung zwischen Einwanderer und Mitgliedstaat, sondern es gebe auch noch eine dritte Partei, das Herkunftsland. das Herkunftsland. Trete dieses Land für die Beibehaltung der

nationalen/kulturellen Identität ein (z. B. der Aufruf der Türkei gegenüber den türkischen Bürgern in Deutschland, zuerst Türkisch und danach Deutsch zu lernen), sei dies eine Frage der Solidarität gegenüber dem Herkunftsland.

Für die schwedischen Beamten konzentriert sich die Tätigkeit im Zusammenhang mit Solidarität bei Einwanderungsfragen auf die **Abschiebung und Rückführung illegaler Migranten**, bei der es Fortschritte gab, auch durch Operationen von Frontex. Die IOM spielt eine Rolle bei der Organisation der freiwilligen Rückkehr, die qualitativ wichtige Kriterien wie Wiedereingliederung und Nachhaltigkeit erfüllt. Der Sachverständige der IOM erklärte in diesem Zusammenhang, die IOM habe als internationale Organisation ein anderes Kapazitätsniveau als nationale Regierungen; dies zeige, dass der Aufbau von Kapazität und das Ausschöpfen komparativer Vorteile eine Frage der Solidarität sei.

Zur Rückführung wurde ferner festgestellt, dass es bei der zwangsweisen Rückführung mehr Impulse für Solidarität gibt als bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr. Ein seltenes Beispiel für letztere ist ein Programm, in dessen Rahmen Norwegen über die IOM die freiwillige Rückkehr aus Griechenland finanziert. Die Bereitschaft zu Solidarität bei der zwangsweisen Rückführung sei möglicherweise Ausdruck davon, dass Solidarität leichter angestrebt wird, um eine negative Maßnahme zu bewältigen oder durchzusetzen als beim Umgang mit einer positiven.

Zu den Bereichen der Solidarität bei der Rückführung illegaler Migranten gehören **gemeinsame Flüge** und **Rückübernahmeabkommen**. Ein maltesischer Beamter erklärte, sie hätten gemeinsame Flüge stärker genutzt, wenn die Migranten, die zurückgeführt werden sollten, über die erforderlichen Unterlagen verfügten.

Zur Rückübernahme erklärte der maltesische Beamte, die bestehenden Abkommen könnten strikter durchgesetzt und von der EU als Ganzes ernster genommen werden. Der italienische Beamte verwies auf die Unzufriedenheit mit dem Ansatz der EU bei gemeinsamen Flügen und Rückübernahme; bilaterale Maßnahmen mit dem Drittstaat seien einfacher. Ein britischer Beamter meinte, die EU als Ganzes habe bei der Verwirklichung von Rückübernahmeabkommen mehr Einfluss als ein einzelner Mitgliedstaat. Was ihre Umsetzung angehe, zöge es ein Mitgliedstaat jedoch möglicherweise vor, auf ein früheres bilaterales Abkommen zurückzugreifen und entsprechende Änderungen vorzunehmen, um die Rückübernahmepraxis wie bisher fortzuführen, ohne dabei gegen das neue Abkommen der EU zu verstoßen. Bei den gemeinsamen Flügen nennt der britische Beamte jedoch Kosteneffizienz.

Rückführung hat auch finanzielle Aspekte, vor allem im Rahmen des Rückkehrfonds. Ein belgischer Vertreter stellte fest, dass Integrations- und der Rückkehrfonds zwar getrennt seien und bleiben müssten, es gebe jedoch Überschneidungen im Falle von Projekten für Asylbewerber während der Verfahren, die darauf abzielen, die Integration zu fördern, wenn der Antrag auf Schutz erfolgreich ist, jedoch auch, Rückkehr wahrscheinlicher zu machen, wenn der Asylantrag abgelehnt wird; dabei werden auch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Praktika während des Asylverfahrens angeboten, die nach der Rückkehr nützlich sein könnten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem vierten und letzten Teil der Studie werden die theoretischen und empirischen Erkenntnisse aus den Kapiteln 1-3 der Studie ausgewertet. Davon ausgehend sollen Ideen für die (weitere) Umsetzung von Solidaritätsmechanismen im Bereich der europäischen Zuwanderungs-, Grenzkontroll- und Asylpolitik formuliert werden, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen in der EU, mögliche Mechanismen für die Verteilung von Lasten und Verantwortlichkeiten, die finanziellen Auswirkungen und die Vorstellungen der Mitgliedstaaten und maßgeblicher Institutionen Berücksichtigung finden.

4.1. Allgemeine Grundsätze

Ein Thema in allen drei Kapiteln dieser Studie war die Frage, wie „Solidarität“ - bzw. deren Fehlen - zu definieren ist. In Kapitel 1 wurden die Gründe für die Aufnahme der Solidaritätsklausel in den AEUV untersucht, darunter auch ihre Tragweite und Bedeutung sowie die im Vorfeld des AEUV gewonnenen Einblicke in die unterschiedlichen Solidaritätsvorstellungen von Mitgliedstaaten und Institutionen. In Kapitel 2 ging es um verschiedene mögliche Formen der Solidarität oder Aufgabenteilung: ursachen- oder wirkungsorientiert; gerechtigkeits- oder ergebnisorientiert; umverteilungs- oder kooperationsorientiert; auf Lasten und Zuständigkeiten oder aber auf breiter gefasste Ziele der Solidarität und Zusammenarbeit orientiert. Wie in Kapitel 3 festgestellt wurde, waren insbesondere Befragte aus den Mitgliedstaaten der Meinung, dass einige der Fragestellungen dieser Studie erst dann realistisch beantwortet werden können, wenn eine Debatte über die Definition des Solidaritätsbegriffs stattgefunden hat.

Insgesamt gesehen scheint es kaum Übereinstimmung über die Bedeutung der Solidarität zu geben. Für die Zwecke dieser Studie soll daher ermittelt werden, inwieweit eine ausdrückliche Einigung über die Bedeutung dieses Grundprinzips erforderlich ist, damit Artikel 80 effektiv umgesetzt werden kann.

In gewissem Maße haben wir es hier mit dem sprichwörtlichen Henne-Ei-Problem zu tun: Zweifellos hielten es die Urheber des Vertrags für optimal oder zweckmäßig, den Solidaritätsbegriff nicht voll auszudefinieren, auch wenn so mancher damals und auch heute der Ansicht ist, dass eine Definition theoretisch die Verwirklichung des Grundsatzes erleichtern würde. Vielleicht gingen sie aber auch davon aus, dass eine zu präzise Definition von „Solidarität“ deren praktische Entwicklung behindern könnte. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, wurden keine Änderungsanträge angenommen, die sich auf eine Definition oder auf die Ausklammerung bestimmter Aspekte der Solidarität bezogen.

Die Verfasser des Vertrags ließen die Begriffe „Solidarität“ und „Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ absichtlich dehnbar, damit – so das Fazit von Kapitel 1 - Artikel 80 für alle Aspekte der Grenz-, Asyl- und Zuwanderungspolitik gilt. Diese Begriffe sind historisch auf die „Lastenteilung“ im Asylrecht zurückzuführen und für den Bereich des Grenzmanagements ausdrücklich anerkannt, doch finden die entsprechenden Grundsätze mittlerweile auch generelle Anwendung. Es wurden keine Änderungsanträge angenommen, die eine Beschränkung des Artikels auf spezifischere Fragen der Grenz-, Asyl- und Migrationspolitik abzielten. Dennoch wirft seine Anwendbarkeit in einem institutionellen Kontext weiterhin Fragen auf, was nachstehend näher erläutert werden soll.

Außerdem geht es bei Solidarität und Verantwortungsteilung um viel mehr als nur die Aufteilung finanzieller Lasten, die aus Maßnahmen im Bereich der Grenzschutz-, Asyl- und Zuwanderungspolitik resultieren. Die Vorstellung vom Finanzausgleich wurde vermutlich als

eine der offenkundigsten Möglichkeiten wahrgenommen, Solidarität zu leisten und gemeinsam Verantwortung zu tragen, ist aber bestimmt nicht der einzige Weg zur Erreichung dieses Ziels. Andere Formen der Zusammenarbeit, der materiellen Unterstützung und sogar des Handelns der Union sind möglich.

Somit stellt sich die Frage, welcher Teil der Solidarität eine bessere Definition für alle Mitgliedstaaten und EU-Institutionen erfordert, damit Klarheit darüber herrscht und eine Einigung über eine entsprechende Förderung erzielt werden kann? Ist es der Grundsatz selbst, sein Inhalt, seine Ziele? Ist es besser, einige Elemente der Definition kontextabhängig zu lassen, und zwar sowohl zeitlich als auch situationsbezogen (einschließlich Aspekte wie geografische Lage, Anwendungsbereich, Anzahl der Mitgliedstaaten, die Solidarität benötigen und üben, politische Faktoren usw.)?

Ist eigentlich in der EU eine Entwicklung bei den Themensetzungen und der Wortwahl im Bereich Justiz und Inneres zu beobachten?

Im Asylbereich wurde seit langem in der Tendenz von „Lastenteilung“ gesprochen; der Übergang zur Formulierung „Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ erfolgte zum Teil mit dem Ziel, positivere Assoziationen zu fördern, doch angesichts der Ausweitung der vertrauensvollen Zusammenarbeit in grenzpolitischen Fragen ist diese Formulierung ohnehin besser geeignet. Der Begriff der „Solidarität“ wird in der EU in breiterem Sinne und in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern angewandt und verweist auf die Dimension der Kooperation und Zusammengehörigkeit, die bei einer Union von geschlossen handelnden Mitgliedstaaten nicht wegzudenken ist.

Solidarität im Sinne von Zusammenarbeit bei der Erfüllung der Bedürfnisse und Ziele der gesamten Union in den Bereichen Grenzkontrolle, Asyl und Zuwanderung ist jedoch weiterhin ein umfassendes Konzept, das viel Spielraum für die Herstellung von Sachbezügen und für Diskussionen über die Formen der Zusammenarbeit, die Bedürfnisse und Ziele der Gesamtheit und/oder verschiedener Teilgruppen von Mitgliedstaaten bietet.

Alle konzeptionellen und definitorischen Debatten über Inhalt und Ziele der „Solidarität“ laufen, wenn es um bedürfnisorientierte Ansätze und deren Ergebnisse geht, wohl letzten Endes auf die Frage des „Vertrauens“ hinaus, das wiederum Loyalität voraussetzt. Solidarität wird benötigt, weil die Beseitigung der Binnengrenzen bedeutet, dass den Nachbarländern vertraut werden muss – bei Ländern mit Außengrenzen muss man darauf vertrauen können, dass sie sie gut schützen, und bei Ländern ohne eine Vielzahl von Einreisestellen in die Union muss man darauf vertrauen können, dass sie die anderen Länder bei der Sicherung der Außengrenzen entsprechend unterstützen; es geht um das Vertrauen, dass sich alle Mitgliedstaaten an Verordnungen und Richtlinien halten, so dass jede Notwendigkeit von Solidarität insbesondere in Asylfragen auf exogenen Faktoren beruht.

Eine Grundbedingung für Vertrauen ist die Loyalität der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Politik; um diese Loyalität zu gewährleisten, können durchaus auch Solidarität und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten erforderlich sein. Wie das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall M.S.S. gegen Griechenland und Belgien gezeigt hat, reicht blindes Vertrauen in eine loyale und ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politik durch andere Mitgliedstaaten nicht aus. Solidarität kann ein

Instrument zur Unterstützung anderer Mitgliedstaaten bei der Erreichung EU-weit geltender Standards oder sogar zur Schaffung eines Ausgleichs für deren Nichterreichung sein.

An dieser Stelle lohnt sich ein Blick auf die Tabelle in Kapitel 1 dieser Studie. Die Aufgabe der Solidarität nach Artikel 80 besteht in der Förderung des Vertrauens zwecks Schaffung (eines Klimas) von Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit in einem Raum ohne Binnengrenzen; ihre Manifestation und Bedeutung besteht darin, dass a) alle Mitgliedstaaten sämtliche vereinbarten Richtlinien und Verordnungen ordnungsgemäß umsetzen, und b) die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Grenzkontroll-, Asyl- und Einwanderungssysteme unterstützt werden, damit deren Funktionsweise für die EU einen Gesamtnutzen generiert.

Schwieriger gestaltet sich die Bestimmung des Umfangs der Solidarität und der Verantwortungsteilung, wenn die konkreten Auswirkungen dieser Konzepte dargestellt werden sollen. Zum Teil liegt das an der Vielfalt der grundlegenden Zielsetzungen der Zuwanderungs- und Asylpolitik der EU. Die Ziele reichen von der Steigerung der makroökonomischen Vorteile für die Union (wie im Fall der Steuerung der Wirtschaftsmigration von Drittstaatsangehörigen) bis zum Schutz der individuellen Rechte von Flüchtlingen, Menschenhandelsopfern oder Zuwanderern, die sich integrieren möchten. Außerdem wirken diese politischen Ziele aufeinander ein und erfordern ein diversifiziertes Herangehen, wie bereits in Kapitel 2 bei der Ermittlung der Gründe für die Solidarität verdeutlicht wurde.

Auf lange Sicht lässt sich das Konzept der Solidarität nur klären, indem festgestellt wird, welchen Grad an Vertrauen die Europäische Union im Bereich Zuwanderung und Asyl benötigt und mit welchen Mitteln dieses Vertrauen herbeigeführt werden kann, bei der Festlegung der jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten sind außerdem die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

Auf kurze Sicht könnten bei allen Vereinbarungen, die auf Artikel 80 verweisen, jeweils auf Einzelfallbasis die Absichten, Ziele, Inhalte und erwarteten Ergebnisse der Solidarität festgelegt werden.

4.2. Institutionelle Überlegungen

In Kapitel 3 wurden sechs Fragen zum institutionellen Kontext der Solidarität im Bereich Grenzkontrolle, Asyl und Zuwanderung jeweils aus Sicht der Mitgliedstaaten, der EU-Organe und anderer Organisationen betrachtet. Unter den Befragten dieser Studie gab es bei keiner dieser Fragen einen wirklichen Konsens; einzig waren sie sich nur darin, dass andere Akteure außer der EU und ihren Mitgliedstaaten – d. h. internationale Organisationen (wobei wiederum der UNHCR wie bereits ausgeführt zu einem gewissen Grad ausgenommen ist) – bei der Entscheidungsfindung in puncto Solidarität lediglich beratend oder als Umsetzungspartner tätig werden sollten.

Zum **Verhältnis** zwischen Artikel 80 AEUV und Artikeln 77 bis 79 AEUV wurde angemerkt, dass zu unterscheiden ist zwischen dem rechtlichen Verhältnis (wonach sich die Solidarität auf die Themenbereiche der Artikel 77-79 AEUV beschränken würde) und dem politisch-gestalterischen Verhältnis (wonach die Mitgliedstaaten bei akuten Problemen Solidarität ersuchen stellen können, was den Anwendungsbereich von Artikel 80 erweitern würde). Bei entsprechenden Forderungen wird nicht unbedingt auf den Artikel selbst Bezug genommen, der jedoch implizit immer eine Rolle spielt, wenn Solidarität mit diesen Fragen

in Verbindung gebracht wird. Dennoch sollte vielleicht angesichts der rechtlichen Analyse in Kapitel 1 untersucht werden, ob Artikel 80 verwendet werden kann, um über den ausdrücklichen Geltungsbereich der Artikel 77-79 hinauszugehen und die Solidarität und Verantwortungsteilung auf weitere Probleme im Bereich Grenzmanagement, Asyl und Zuwanderung auszudehnen. Die Union hat die Bedeutung der Außenpolitik für den Bereich Zuwanderung und Asyl anerkannt, so dass sich die Frage stellt, inwieweit Aspekte der Solidarität und Verantwortungsteilung auch in diesem Politikbereich grundsätzlich zur Anwendung kommen sollten. Außerdem könnte von den Mitgliedstaaten erwartet werden, dass sie in den in ihrer Kompetenz verbleibenden Bereichen keine Maßnahmen ergreifen, die die EU-Politik und die dabei geforderte Solidarität beeinträchtigen würden.

Der jeweils erforderliche oder angebrachte **Grad** an Solidarität – ob auf bilateraler, multilateraler oder EU-Ebene – hängt den Befragten zufolge stark vom jeweiligen Problem ab und in gewisser Hinsicht auch davon, ob Artikel 80 bei einem Solidaritätsersuchen ausdrücklich erwähnt wird - damit wird nahegelegt, dass eine Berufung auf Artikel 80 stets mit gesamteuropäischem Handeln einhergeht.

Unterschiedlich fielen auch die in Kapitel 3 betrachteten Antworten auf die Frage aus, ob Artikel 80 AEUV nur auf die Union oder auch auf die Mitgliedstaaten **anwendbar** ist. Die Analyse in Kapitel 1 ergab, dass das breitere Solidaritätskonzept nach Artikel 4 EUV sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten gilt.

Wie in Kapitel 3 dargestellt, ist die Antwort auf die Frage, ob Solidarität und Verantwortungsteilung **freiwillig oder obligatorisch** sein sollten, nach Ansicht der Experten vom konkreten Gegenstand (finanzielle Unterstützung, Ausbildung, Patrouillen, Umsiedlung usw.) und von der Natur entsprechender Vereinbarungen abhängig. Momentan wären viele Mitgliedstaaten gegen einen obligatorischen Charakter bestimmter Elemente der Solidarität im Bereich Asyl und Zuwanderung (z. B. Umsiedlung), so dass die Beteiligung an etwaigen Richtlinien oder Verordnungen in diesen Bereichen freigestellt werden müsste.

Internationale Akteure wie der UNHCR, die IOM und möglicherweise NRO gelten allgemein als wichtige Partner bei der Umsetzung politischer Maßnahmen in den unter Artikel 77-79 AEUV fallenden Bereichen und somit bei der aktiven Solidarität. Außerdem wird ihnen in allen Phasen eine natürliche Beraterrolle zuerkannt, jedoch keine Rolle bei der Entscheidungsfindung oder Gesetzgebung.

Finanzinstrumente, Rechtsvorschriften und vor allem deren ordnungsgemäße Durchführung, Agenturen wie Frontex und EASO werden allesamt als nützliche **Instrumente** zur Förderung der Solidarität angesehen. Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, bestehen allerdings auch einige Zweifel an der Eignung zentraler Aktionen. Hervorgehoben wurde der Bedarf an unterschiedlichen und einander ergänzenden Instrumenten.

Aus institutioneller Sicht besteht also kaum Übereinstimmung über Umfang und Möglichkeiten der Solidarität. Die Recherchen für diese Studie haben gezeigt, dass für jedes neue Instrument, bei dem die Solidarität nach Artikel 80 eine Rolle spielt, folgende Punkte klar festgelegt werden müssen:

- a) der Charakter der notwendigen Mitwirkung der Mitgliedstaaten - d. h. freiwillig oder obligatorisch; falls freiwillig, ist eine umfassende Verständigung darüber erforderlich, ob die es sich eine EU-weite oder eine Teilgruppen-Maßnahme handeln soll;
- b) die Palette der Instrumente, die zur Gewährleistung der Solidarität eingesetzt werden sollen;
- c) die Rolle der internationalen Akteure, die in die Umsetzung der betreffenden Politikmaßnahme oder Rechtsvorschrift einbezogen werden sollen.

Außerdem sollten die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen, die an Entscheidungen über EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich beteiligt sind, bei jedem entsprechenden Rechtsakt sorgfältig das Vorhandensein eines echten Bedarfs an Solidarität prüfen – es steht nicht automatisch fest, dass in jedem Rechtsakt nach Artikel 77-79 AEUV ausdrücklich von Solidarität die Rede sein muss. Wenn jedoch Solidarität gefragt ist, müssen all ihre Aspekte wie oben ausgeführt klar festgelegt werden, und auch ihre Beziehung zu anderen Rechtsvorschriften und Tätigkeiten sollte sorgfältig durchdacht und genau angegeben werden. Indem die Harmonisierung an Tiefe gewinnt, dürften sich auch die Solidarität im Sinne von Zusammenarbeit sowie das Vertrauen vertiefen. Diese drei Faktoren – Harmonisierung, Solidarität und Vertrauen – müssen in den betreffenden Politikbereichen und den beteiligten Institutionen stets in Balance gehalten werden, um optimal zur Geltung kommen zu können.

4.3. Spezifische Politikbereiche

Zu spezifischen Themenbereichen im Rahmen der Artikel 77 bis 79 können ausgehend von der vorliegenden Untersuchung folgende Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen unterbreitet werden:

Grenzkontrolle

Im Bereich der Grenzkontrolle sollte ein System von Verantwortlichkeiten auf Faktoren der kollektiven Stabilität/Prävention und der Versicherung basieren und darauf abzielen, in erster Linie die Ursachen (und nicht die Folgen) einer illegalen Einreise zu verhüten.

Genauso sollte das Aufteilungsprinzip auf einer Verringerung illegaler Einreisen beruhen (und weniger auf einer Kompensation von Ländern aus Billigkeitsgründen). Dabei sollten nur die direkten Kosten für den Grenzschutz abgedeckt werden, nicht aber die Folgekosten der Aufnahme, außer in Fällen eines plötzlichen Zustroms).

Was die finanziellen Gesichtspunkte betrifft, könnte Solidarität im Bereich Grenzkontrollen Folgendes umfassen:

- (a) einen Fonds, wie z. B. einen geänderten Grenzfonds, oder
- (b) Transfers von Sachleistungen, darunter für den Aufbau von Kapazitäten.

Gemeinsame Operationen sollten durch Frontex koordiniert werden.

Obwohl das Prinzip der Verteilung und dessen Ziele ausschließlich auf die Einreise abstellen, muss die Solidarität im Bereich Grenzkontrolle auch mit anderen Fragen der Solidarität im Bereich Asyl und Zuwanderung in Verbindung gebracht werden. Dazu gehören unter anderem die Statusbestimmung; die Rückführung irregulärer Migranten ohne

Schutzanspruch; die Integration legal eingereister Personen, deren Zahl die anerkannte oder übliche Integrationskapazität eines Mitgliedstaats übersteigt; und die Unterstützung von Mitgliedstaaten, in deren Grenzgebieten die Kapazitäten für die Grenzkontrolle und Statusbestimmung aufgrund eines plötzlichen Anstiegs der Zahl von Neuankömmlingen knapp werden.

Besondere Grenzschutzprobleme bereiten momentan die Flüchtlingsströme aus Nordafrika. Infolge der sich ausbreitenden demokratischen Protestbewegungen in ganz Nordafrika und im Nahen Osten treffen immer mehr Migranten vor allem aus Tunesien ein, von denen die meisten auf der italienischen Insel Lampedusa anlanden. Wie einer der Befragten der Studie erklärte, ist ein solcher Zustrom seit fast einem Jahrzehnt in jedem Frühjahr zu verzeichnen, wobei viele Flüchtlingsboote untergehen. Für die EU-Mitgliedstaaten insgesamt stellt sich 2011 die Frage, ob die Zahl der angekommenen, aufgegriffenen und aus Afrika abgereisten Personen gleich geblieben ist oder sich verändert hat.

Nach italienischen Angaben trafen auf Lampedusa Ende März 2011 fast 16 000 Tunesier ein; dies ist mindestens das Vierfache der Gesamtzahl aller Neuankömmlinge des Jahres 2010, unter denen sich übrigens nur 25 Tunesier befanden.¹²¹ Der italienische Innenminister Roberto Maroni kündigte ein Abkommen mit Tunesien mit dem Ziel an, „den Zustrom von Flüchtlingen nach Italien abzublocken und die in Italien befindlichen Flüchtlinge zur Rückkehr zu bewegen“.¹²² Unter Anspielung auf das Tohoku-Erdbeben und den Tsunami vom März 2011 erklärte er: „Wir treffen Vorbereitungen für den Fall, dass dem derzeitigen Erdbeben in Libyen ein menschlicher Tsunami folgt.“

Dieses sehr konkrete und aktuelle Beispiel verdeutlicht die Vielschichtigkeit des Themas Solidarität: Der Aufgriff von Flüchtlingen (zu Kontrollzwecken und potenziell zur Rettung von Menschenleben) stellt ein Grenzschutzproblem dar, das zwar vor allem Italien betrifft, aber Auswirkungen auf den gesamten grenzfreien Schengen-Raum und die EU insgesamt haben könnte. Daher wird Frontex in die Koordinierung der Einsätze einbezogen, und das Thema hat große Aufmerksamkeit erlangt. Italien fordert Unterstützung und Ratstagen zur Diskussion des Aufnahmeproblems – aus seiner Sicht deshalb, weil es in der vordersten Linie steht. Zynischerweise könnte man fragen (wie ein Experte es beim Interview tat), ob Italien nicht vielleicht die politische Gunst der Stunde nutzt, um mehr Unterstützung und eine stärkere Verantwortungsteilung als in den Vorjahren zu erreichen.

Die Vielschichtigkeit erstreckt sich auch auf die Frage, ob die durch den Zustrom aus Nordafrika entstehende Migrations- und Grenz-„Krise“ nicht auch zu einer Schutzkrise werden könnte. Da sich die NATO-Staaten, darunter auch viele EU-Mitgliedstaaten, für die Umsetzung der Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrats und für eine Flugverbotszone in Libyen einsetzen, ist die humanitäre Situation vor Ort ins Zentrum der Diskussionen und des Handelns gerückt. Bei einer humanitären Krise wird aus einem Grenzschutzproblem sehr rasch ein Asylproblem und/oder ein Problem mit der Gewährung vorübergehenden Schutzes, so dass sich Europa mit der Notwendigkeit einer längerfristigen Solidarität mit gravierenderen finanziellen und sozialen Konsequenzen konfrontiert sieht.

¹²¹ „Lampedusa migrant numbers prompt UN crisis warning“, The Guardian, 21. März 2011, aufgerufen am 26. März 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/21/lampedusa-migrant-italy>.

¹²² Italienische Beamte zitiert in „Italy, Tunisia reach pact on refugees“, UPI, 26. März 2011, aufgerufen am 26. März 2011, http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/03/26/Italy-Tunisia-reach-pact-on-refugees/UPI-40691301185779/#ixzz1HIDRCsQ7.

Asyl und Schutz

Bei der Solidarität in diesem Bereich bilden Asyl und Schutz zwar den Ausgangs- und Mittelpunkt allen Denkens und Handelns, doch führen die Ergebnisse unserer Studie zu der Schlussfolgerung, dass sich in dieser Hinsicht momentan nicht viel rührt.

Diese Stagnation geht auf zwei miteinander verbundene Fragen zurück: die Umsiedlung und die vorgeschlagene gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen.

Die Bedenken bezüglich der Umsiedlung ergeben sich zum Teil aus der Unsicherheit darüber, wer eigentlich umgesiedelt werden soll – Flüchtlinge und/oder Asylbewerber –, und beziehen sich im Grunde auf zwei Punkte: 1) Die Vorstellung, dass ein Mitgliedstaat, der Schwierigkeiten mit der Bewältigung von Asylproblemen hat, durch Abnahme von Flüchtlingen „belohnt“ werden könnte, obwohl er eine Reihe bereits vereinbarter Richtlinien nicht eingehalten oder sich nicht effektiv um Integration bemüht hat; und 2) die Vorstellung, dass Mitgliedstaaten und einzelne Flüchtlinge bzw. Asylbewerber „verpflichtet“ werden könnten, einander zu akzeptieren.

Beim Punkt „gemeinsame Bearbeitung“ gehen die Bedenken und Unsicherheiten offenbar darauf zurück, dass der Begriff in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet wird und sich folgende Fragen ergeben: Erfolgt die Bearbeitung in einem Mitgliedstaat oder außerhalb der Union? Erfolgt sie nach dem Recht des „Aufnahmemitgliedstaats“ oder der bearbeitenden Stellen? Werden die Flüchtlinge oder geschützten Personen, die unter die Definitionen der Anerkennungsrichtlinie fallen, nach der Bearbeitung im „Aufnahmemitgliedstaat“, im Mitgliedstaat der Bearbeitung oder in der Union insgesamt aufgenommen, und wie steht es in den letzteren beiden Fällen wiederum mit der Umsiedlung?

Eine Lösung könnte darin bestehen, nicht auf Einzelfallbasis vorzugehen, sondern im Voraus ein System zu entwickeln, das frühere Erfahrungen berücksichtigt (dieses Verfahren wurde übrigens bei der Richtlinie zur Gewährung vorübergehenden Schutzes angewandt).

Man könnte z. B. die folgenden beiden Systeme ins Auge fassen, was jedoch zugegebenermaßen Änderungen am bestehenden europäischen und nationalen Rechtsrahmen erfordern würde.

System 1 würde greifen, wenn ein Asylsystem nicht funktioniert und ein Mitgliedstaat durch die Vielzahl der Asylbewerber in seiner Kapazität überfordert ist oder die Richtlinien aufgrund von zahlenmäßigen und Kapazitätsproblemen nicht umsetzt (bzw. nicht umsetzen kann). Wenn Asylbewerber dann in ein anderes Land weiterreisen, kommt die Dublin-Verordnung zur Anwendung, doch gestalten sich Dublin-Überstellungen in den ersten Mitgliedstaat allmählich problematisch.

Bei dieser Art von Szenario könnte der fragliche Mitgliedstaat das EASO anrufen und auf diesem Wege andere Mitgliedstaaten um Unterstützung bei der Bearbeitung ersuchen. Für Asylfragen zuständige Beamte aus verschiedenen Mitgliedstaaten würden die Anträge unter der Regie des EASO nach einem zuvor vereinbarten EU-Verfahren bearbeiten, bei dem diese mitgliedstaatlichen Vertreter die Verfahren für die EU insgesamt abwickeln und einen EU-Schutzstatus zuerkennen bzw. ablehnen. Bei Asylbewerbern mit Schutzstatus wäre der „Aufnahmemitgliedstaat“ verpflichtet, so viele Personen wie im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre zuzüglich eines festgelegten Prozentsatzes der restlichen Bewerber (z. B. 30 %) zu übernehmen. Die anderen an der Statusbestimmung beteiligten

Mitgliedstaaten würden dann die übrigen 70 % nach einem zuvor vereinbarten Verteilungsschlüssel übernehmen.

System 2 würde greifen, wenn zwar keine Probleme mit dem Asylsystem bestehen, die Zahl der anerkannten Schutzsuchenden aber die Integrationskapazität eines (kleinen) Mitgliedstaats übersteigt. Bei diesem System könnte ein Umsiedlungsprogramm wie EUREMA angewandt werden, dennoch wären Bemühungen um den Ausbau der Integrationskapazität erforderlich, damit die Zahl der Umsiedler gering gehalten und die Situation schrittweise bewältigt werden kann.

Es handelt sich dabei um rein theoretische Systeme, die als Diskussionsanstoß gedacht sind. Wie jedoch im Zusammenhang mit dem Thema Grenzschutz ausgeführt wurde, wird angesichts der Fluchtwelle aus Nordafrika ein potenzieller Bedarf an Solidarität bei der Schutzgewährung gesehen.

Sollte es zu einem Zustrom von wirklich gewaltigen Ausmaßen kommen, der die Asylentscheidungssysteme der EU-Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum überfordert, dann könnte die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Anspruch genommen werden – was seit ihrer Annahme im Jahr 2001 noch nie geschehen ist.

Die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes sieht eine recht lockere Form von Solidarität vor. Nach Artikel 25 dieser Richtlinie nehmen die Mitgliedstaaten „im Sinne der Gemeinschaftssolidarität Personen auf, die für den vorübergehenden Schutz in Betracht kommen. Sie geben allgemein oder anhand von Zahlen ihre Aufnahmekapazität an. Nachdem diese Angaben in einem Beschluss des Rates aufgeführt wurden, teilen die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission etwaige zusätzliche Aufnahmekapazitäten mit. Sämtliche Angaben werden umgehend an den UNHCR weitergeleitet. Die Mitgliedstaaten nehmen bei Bedarf in Betracht kommende Personen aus Drittstaaten auf und „arbeiten bei der Verlegung des Wohnsitzes von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, von einem Mitgliedstaat in den anderen zusammen, wobei die betreffenden Personen einer derartigen Verlegung zugestimmt haben müssen“, wie es in Artikel 26 heißt. Jeder Mitgliedstaat informiert die anderen Mitgliedstaaten über die beantragten Überstellungen und unterrichtet hierüber die Kommission und den UNHCR.

Die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes käme auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates zur Anwendung, der auf einen konkreten Vorschlag der Kommission hin ergeht. Dieser Vorschlag enthält eine Beschreibung der betroffenen Personengruppe(n) und eine Schätzung des Umfangs des Zustroms.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011¹²³ enthalten folgende Aussage:

26. Der Europäische Rat erwartet ferner mit Interesse die Vorlage eines Plans der Kommission für den Ausbau der Kapazitäten zur Steuerung der Migration und der Flüchtlingsströme im Vorfeld der Juni-Tagung des Europäischen Rates. Bis Juni 2011 sollte Einvernehmen über die Verordnung über den Ausbau der Kapazitäten von Frontex erzielt werden. In der Zwischenzeit wird die Kommission zusätzliche Mittel zur Unterstützung der von Frontex im

¹²³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Brüssel, 25. März 2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf.

Jahr 2011 durchgeführten Operationen Hermes und Poseidon bereitstellen, und die Mitgliedstaaten werden ersucht, weitere personelle und technische Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bereit, ihre konkrete Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten, die unmittelbar von den Migrationsbewegungen betroffen sind, unter Beweis zu stellen, und entsprechend der Entwicklung der Lage die notwendige Unterstützung zu gewähren.

Bis 25. März 2011 handelte es sich bei den in Lampedusa eintreffenden Migranten hauptsächlich um Tunesier. Nachdem die italienischen Streitkräfte Anfang März Schiffe auf See zurückgeschickt hatten, näherte sich Meldungen zufolge am 26. März erstmals ein Boot aus Libyen der Insel, dessen etwa 300 Insassen überwiegend Äthiopier, Eritreer und Somalier waren.¹²⁴ Diese erste Anlandung lässt erkennen, dass es sich bei den aus Libyen kommenden Schutzsuchenden nicht nur um libysche Staatsangehörige handeln dürfte. Es werden auch Personen darunter sein, die sich zum Zeitpunkt des Konfliktausbruchs bereits vorübergehend im Lande aufhielten; ferner Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in Libyen, die nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen oder können, und möglicherweise auch andere Personen, die die Situation nutzen und sich auf die gewagte Reise in die EU machen, um dort einen Status zu erlangen, der ihnen unter anderen Umständen verwehrt bliebe.

Ein für diese Studie befragter Beamter der Europäischen Kommission erklärte, dass die vom Massenzustrom am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten nicht immer die Aktivierung des vorübergehenden Schutzes beantragen, weil dies zur Folge hätte, dass die Mindestrechte für vorübergehend geschützte Personen geachtet werden müssen. In praktischer Hinsicht würde der vorübergehende Schutz außerdem doppelte Solidarität erfordern: Solidarität der Mitgliedstaaten bei der Gewährung des vorübergehenden Schutzes, und Solidarität der Betroffenen, indem sie sich in die Mitgliedstaaten begeben, in denen dieser Schutz geboten wird. Derselbe Beamte führte unter Bezugnahme auf die Ereignisse in Nordafrika im Frühjahr 2011 aus, dass die Abwanderung aus Tunesien nicht in den Geltungsbereich der Bestimmungen über den vorübergehenden Schutz falle, da es sich vor allem um irreguläre Migration handele. Zwar könnten viele dieser Personen letztendlich Asyl beantragen, doch erfüllten sie nicht die Kriterien für die Zugehörigkeit zu den Personengruppen, für die der vorübergehende Schutz gedacht ist. Im Falle einer Massenabwanderung von Personen, die vor den Kämpfen in Libyen flüchten oder die über Libyen aus subsaharischen Ländern flüchten, könnten allerdings die Voraussetzungen für einen vorübergehenden Schutz gegeben sein.

Abgesehen von der Gewährung vorübergehenden Schutzes und von der Anwendung des Asylsystems, bei denen Solidarität in Bezug auf Zahlen, Aufnahmeorte und Finanzmittel geübt wird, findet sich in der jüngeren Geschichte noch ein weiteres Beispiel dafür, welchen Schutz die EU – in solidarischer Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten – für Drittländer und Menschen in humanitären Notsituationen bieten könnte. Zusammen mit den aktuellen Entwicklungen bieten diese etwas zurückliegenden Ereignisse Anregungen für eine mittelfristige Lösung.

Während des NATO-Einsatzes im Kosovo ab März 1999 wurde eine Million Menschen vertrieben (entweder durch serbische Truppen vor und zu Beginn der Luftangriffe auf

¹²⁴ „First boat from Libya nears Italian shores“, 9news, 27. März 2011, aufgerufen am 27. März 2011, <http://news.ninemsn.com.au/world/8229177/first-migrant-boat-from-libya-nears-italian-shores>.

serbische Positionen oder durch die Bombardierungen selbst), die meisten von ihnen suchten Zuflucht im benachbarten Albanien und Mazedonien. Die EU-Mitgliedstaaten unterstützten beiden Länder bei ihren Bemühungen um den Schutz der Flüchtlinge und halfen im Falle Mazedoniens bei der Evakuierung von 55 000 Kosovaren im Rahmen des Humanitären Evakuierungsprogramms (einer der Gründe für die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes).

Libysche und andere Staatsangehörige sind auf der Suche nach Schutz über die Grenzen Libyens nach Tunesien und Ägypten geflohen. Die beiden letztgenannten Länder haben gerade friedliche Revolutionen durchgemacht und benötigen selber Hilfestellung bei der Schaffung einer neuen Stabilität. Eine tatkräftige Unterstützung dieser Länder (unter Wahrung der nötigen außenpolitischen Vorsicht angesichts der relativ neuen Regierungen und der anhaltenden Änderungen in den politischen Systemen) sowie die Unterstützung des UNHCR und seiner Partner bei der Errichtung, der Unterhaltung und dem Schutz von Flüchtlingslagern in diesen Ländern könnte auf kurze Sicht dazu beitragen, die humanitäre Situation unter Kontrolle zu halten und die Zahl neuer Abreisen möglichst gering zu halten. Zusammen mit dem weiteren NATO-Einsatz, der nach dem Prinzip des Schutzes der Zivilbevölkerung in Libyen erfolgt, könnte diese Unterstützung bewirken, dass die Menschen kurzfristig ausreichend Beistand und Schutz erhalten und sich nicht auf gefährliche Überfahrten begeben, was insbesondere für diejenigen gilt, für die die Rückkehr nach Libyen die optimale Dauerlösung wäre.

Sollte die unsichere Lage in nächster Zeit weiter fortbestehen, obwohl die Nachbarstaaten Libyens konstruktive Unterstützung beim Schutz Vertriebener erhalten und alle nur erdenklichen Bemühungen zum Schutz der libyschen Bevölkerung unternommen werden, könnte ein humanitäres Evakuierungsprogramm geboten sein. Falls aber die Situation noch mittlere bis lange Sicht andauert, müssten letztlich Alternativlösungen für die betroffenen Personen und Länder gefunden werden. Die traditionelle, seit sechzig Jahren angewandte Lösung heißt Umsiedlung. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben sich von Mitte der 1980er Jahre bis Beginn der 2000er Jahre nicht mehr in nennenswertem Umfang an globalen Umsiedlungsprogrammen beteiligt. Inzwischen sind jedoch das Interesse und Engagement wieder gestiegen, und ein recht großer Teil unserer Befragten sprach sich für die Entwicklung eines EU-Umsiedlungsprogramms sowie für gegenseitige und globale Solidarität durch Umsiedlungsmaßnahmen aus. Im Falle von Langzeitvertriebenen, für die das Leben in einem Lager bei aller Unterstützung und Sicherheit keine Lösung darstellt, ist die Umsiedlung eine von drei herkömmlichen nachhaltigen Maßnahmen. Sollte die Entwicklung in diese Richtung gehen, könnte sich die EU an der Umsiedlung von Libyern beteiligen – dies wäre allerdings erst in einigen Jahren spruchreif.

Alles in allem muss die EU angesichts der aktuellen Situation die Anwendung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Aussicht nehmen, nachdem die mediterranen Mitgliedstaaten im Frühjahr 2011 unter zunehmenden Druck geraten sind. Diese Richtlinie dürfte kurzfristig gesehen die sinnvollste „Lösung“ bieten, weil sie den EU-Mitgliedstaaten den Schutz von Menschen ermöglicht, die auf absehbare Zeit nicht in Herkunfts- oder Wohnsitzländer zurückkehren können; weil sie die humanitären Grundsätze verkörpert, auf denen Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates beruht; und weil damit die erste EU-Richtlinie im Asylbereich auf den Prüfstand käme, die bisher noch nie herangezogen wurde.

Außerdem sollte die EU Tunesien und Ägypten ernstgemeine und umfangreiche Unterstützung nicht bei der „Abwehr“ von Flüchtlingen, sondern beim Schutz von Vertriebenen anbieten. Längerfristig gesehen müsste die EU in ihrem Handeln dem aufkommenden Interesse an Umsiedlungsmaßnahmen Rechnung tragen.

Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in Mitgliedstaaten aufhalten

Das System sollte auf die Förderung der kollektiven Stabilität / der interethnischen Beziehungen und auf die Eindämmung des „Asylshopping“ (Suche nach einem Land, das mehr Rechte und Leistungen bietet) von Drittstaatsangehörigen mit umfangreicheren Mobilitätsrechten ausgerichtet sein.

Die Solidarität in diesem Bereich der Zuwanderungs- und Integrationspolitik sollte vor allem darauf abzielen, die Ursachen für die unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten zu ermitteln und zu bekämpfen sowie einen Standard zu erreichen, bei dem keine Stabilitätsbedenken mehr bestehen. Das Hauptinstrument wäre also die Annäherung der Rechtsvorschriften (auf einem höheren Niveau). Hierbei lassen sich dieselben Argumente anführen wie im Falle der Harmonisierung im Asylbereich (Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen insbesondere angesichts des freien Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten).

Einiges spricht vielleicht für eine zusätzliche Unterstützung von Ländern mit weniger gut entwickelten Strukturen für die Gewährleistung der Rechte und Vergünstigungen von Drittstaatsangehörigen. Diese Unterstützung würde sich auf die direkten Kosten beziehen und über einen Fonds (momentan ist dies der Integrationsfonds) abgewickelt werden, der der Förderung spezifischer Programme dient.

Es gibt keine stichhaltigen Argumente zugunsten einer Aufteilung der Verantwortlichkeiten, die von der Zahl der Drittstaatsangehörigen ausgeht (angesichts der Verantwortung des Aufnahmelandes und der Tatsache, dass Zuwanderung nicht immer nur Kosten verursacht, sondern auch Vorteile bringen kann).

Dennoch kommt die Frage der Solidarität ins Spiel, wenn man sich die Zuwanderung im globalen Maßstab ansieht. Vor allem auf dem Gebiet der Außenbeziehungen und bei der Anwerbung von Zuwanderern für die Europäische Union kann Solidarität zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gefragt sein.

Nicht zuletzt muss bei politischen Maßnahmen, die Ausdruck der Solidarität innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten sind, Fairness sowohl gegenüber den Drittstaatsangehörigen als auch gegenüber den Bürgern gewahrt werden.

Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt

Das System sollte auf Belangen im Zusammenhang mit dem kollektiven Ziel der Verringerung illegaler Einwanderung gründen, vor allem in „neuen“ Einwanderungsländern mit weniger entwickelten Strategien und Praktiken bei der Kontrolle der Migration. Argumente, dass eine Harmonisierung die Unterschiede zwischen den Ländern beim Umfang der illegalen Migration reduzieren wird, sind weniger überzeugend.

Eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten sollte sich auf die Kosten für nationale Maßnahmen beziehen, um Arbeitgeber mit Sanktionen zur Einhaltung der EU-Mindeststandards zu zwingen, wie sie in der Sanktionen-Richtlinie oder möglichen künftigen Rechtsvorschriften für strengere Maßnahmen enthalten sind.

Es ist weniger wahrscheinlich, dass sich ein System zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten für andere Bereiche der internen Kontrolle (Zugang zu Bildung, Gesundheitsfürsorge, Sozialleistungen usw.) eignet, da diese von maßgeblicherer Bedeutung für das Wohlergehen an sich und die Menschenrechte sind und sich damit schwerer zum Gegenstand von Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrolle machen lassen.

Das System der Solidarität in diesem Bereich sollte direkte Kosten abdecken, die den Staaten bei der Umsetzung von Sanktionen entstehen, obwohl auch implizit eingeräumt werden kann, dass noch allgemeinere Kosten im Zusammenhang mit der Verringerung illegaler Beschäftigung anfallen (was allerdings keinen legitimen Kompensationsgegenstand darstellen würde).

Das System könnte in der Umverteilung finanzieller Mittel an diejenigen Behörden bestehen, die Sanktionen gegen Arbeitgeber durchsetzen; möglich wäre auch „Unterstützung in Form von Sachleistungen“ beim Kapazitätsaufbau.

Bekämpfung des Menschenhandels

Hier sollte sich die Aufteilung der Verantwortung sowohl auf die Unterstützung der Opfer als auch auf die Ermittlung/Strafverfolgung der Täter erstrecken. Für den dritten Bereich, den wir in Kapitel 2 herausgearbeitet haben - die Prävention -, eignet sich eher das klassische Modell der kollektiven EU-Finanzierung außenpolitischer Maßnahmen.

In beiden Fällen (Opferhilfe und Täterverfolgung) wäre der Hauptbeweggrund für die Verantwortungsteilung die Erreichung gemeinsamer EU-Ziele: menschliche Behandlung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Zurückdrängung des Menschenhandels in der Europäischen Union. Argumente, die sich auf die Notwendigkeit einer Versicherung oder auf die angestrebte Bekämpfung von Asylshopping berufen, sind hier nicht plausibel. Bei der Unterstützung der Opfer sollte eine etwaige Aufteilung der Kosten darauf abzielen, möglichst viel für das Wohl der Opfer zu tun.

Bei der Ermittlung und Strafverfolgung sollte die Aufteilung von Ressourcen mit dem Ziel erfolgen, möglichst viele Täter festzunehmen und vor Gericht zu stellen. Dabei kann berücksichtigt werden, ob es ein Mitgliedstaat mit besonderen Herausforderungen auch finanzieller Art zu tun hat (weil er beispielsweise wegen seiner geografischen Lage als Transitland besonders anfällig ist oder ein geringes Pro-Kopf-BIP aufweist). Vorstellbar wäre also ein Mix von ergebnis- und gerechtigkeitsorientierten Kriterien für die Teilung der Lasten.

In beiden Fällen dürfte es sich um direkte Kosten handeln. Die Frage der zusätzlich übernommenen Kosten und der Mindestkosten stellt sich derzeit nicht, könnte aber bei der Hilfe für die Opfer von Menschenhandel aktuell werden, falls in diesem Bereich umfassende EU-Rechtsvorschriften erlassen werden.

In diesem Bereich wird die Unterstützung wohl die Form von Finanztransfers an staatliche Stellen und NRO annehmen. Die Unterstützung der Verfolgung von Tätern kann in Form von Transfers von Geldern oder von Sachleistungen erfolgen.

Integration von Drittstaatsangehörigen

Bei Integrationsmaßnahmen bieten sich Lastenteilung bzw. Solidarität aus mehreren Gründen nicht unbedingt an. Erstens lassen sich die Kosten der Integration bzw. die Kostenunterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten schwer quantifizieren. Da es aus diesem Grund wenig Sinn hat zu spekulieren, wie sich die Kostenverteilung unter den Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit verändern könnte, wäre ein Versicherungssystem nicht die erste Wahl. Zweitens ist es unwahrscheinlich, dass zwischenstaatliche Mitteltransfers zur Unterstützung von Integrationsmaßnahmen wesentlich zur Minderung des Problems in den Aufnahmeländern beitragen würden. Integrationsmaßnahmen können indirekte und ungezielte Auswirkungen auf die Integration haben und nur einer von vielen Faktoren bei der Gestaltung von Integrationsprozessen sein. Drittens sind die gemeinsamen EU-Strategien noch nicht so weit entwickelt, dass schon von zusätzlichen Kosten für die Mitgliedstaaten ausgegangen werden kann; somit steht auch nicht fest, dass ein System für die Aufteilung von Verantwortlichkeiten eingeführt werden muss, um Belastungen aufgrund von EU-Maßnahmen zu verringern.

Allerdings könnte eine (verstärkte) Aufteilung der Kosten von Integrationsprogrammen als Mittel zur Förderung des gemeinsamen Zieles guter interethnischer Beziehungen in der gesamten EU durchaus angebracht sein. Daran anknüpfend würde sich eine Förderung von Integrationsprogrammen zur Erreichung des gemeinsamen Ziels des sozialen Zusammenhalts anbieten. Außerdem muss ein Verteilungssystem dazu dienen, Ländern einen Ausgleich zu verschaffen, die bei der Integration wegen fehlender Infrastruktur oder Erfahrung und eines niedrigen Pro-Kopf-BIP vor besonders großen Herausforderungen stehen.

Solch ein System für die Aufteilung der Verantwortlichkeiten würde die Form von Finanztransfers zur Deckung direkter Kosten bei einem breiten Spektrum möglicher Maßnahmen und Programme annehmen. Diese eventuellen Maßnahmen und Programme müssten den EU-Leitlinien entsprechen (mit Spielraum für Abweichungen aufgrund nationaler soziokultureller Bedingungen).

Längerfristig ist nicht auszuschließen, dass sich die Mitgliedstaaten für die eine oder andere Art der politischen Annäherung entscheiden (die über das hinausgeht, was im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung und Gewährleistung der Rechte von Drittstaatsangehörigen beschlossen wird). In diesem Fall könnten die Mitgliedstaaten über eine (nach oben gerichtete) Harmonisierung bestimmter Vorschriften nachdenken, durch die in allen Ländern ein einheitliches Niveau bei der Behandlung von Drittstaatsangehörigen geschaffen wird.

Abschließende Bemerkungen

Gegenstand dieses Berichts war die Ermittlung und Beurteilung der Auswirkungen, des Anwendungsbereichs und der Perspektiven von Artikel 80 AEUV.

Wie sich gezeigt hat, besteht über diese Aspekte von Artikel 80 AEUV momentan nur relativ geringe Übereinstimmung, obwohl oft und gründlich darüber nachgedacht wird und obwohl die Zusammenarbeit in den betreffenden Fragen als wesentliche Voraussetzung für den Erfolg nicht nur der Grenz-, Asyl- und Zuwanderungspolitik, sondern auch der EU insgesamt gilt. Die Abschaffung der Binnengrenzen ist eine der größten „Erfolgsgeschichten“, die die EU für ihre Bürger und Unternehmen geschrieben hat. Der Schlüssel für die Aufrechterhaltung dieses Erfolgs liegt in der Kooperationsfähigkeit und im gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten bei der Grenzverwaltung, der Statusbestimmung und der Integration legal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; und für die

Auswirkungen und die Perspektiven von Artikel 80 AEUV ist letztlich entscheidend, dass das ihm zugrundeliegende Prinzip - die Solidarität – zum Funktionieren gebracht wird.

ANHANG I: LISTE DER BEFRAGTEN*

(*persönlich, telefonisch oder schriftlich)

Kaspars Abolins	Leiter des Referats Europaangelegenheiten, Abteilung internationale Zusammenarbeit und Europaangelegenheiten, Ministerium des Innern, Lettland
Richard Ares Baumgartner	Leitender Beamter für Außenbeziehungen, Frontex
Mariusz Boguszewski	JI-Referent, Ständige Vertretung Polens bei der Europäischen Union
Dirk Van den Bulck	Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose, Belgien
Simon BUSUTTIL	Mitglied des Europäischen Parlaments (LIBE-Ausschuss)
Stijn De Decker	JI-Referent, Asyl und Migration, Ständige Vertretung Belgiens bei der Europäischen Union
Peter Diez	Stellv. Direktor für Migrationspolitik, Ministerium für Inneres und Beziehungen des Königreichs, Niederlande
Lars-Erik Fjellström	Fachreferent, Abteilung Migrations- und Asylpolitik, Ministerium für Justiz, Schweden
Renato Franceschelli	Direktor für internationale Angelegenheiten, Abteilung bürgerliche Freiheiten und Zuwanderung, Ministerium für Inneres, Italien
Madeline Garlick	Leiterin des Referats Strategische und juristische Unterstützung, Europa-Büro,

	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Belgien
Muriel Guin	Leiterin des Referats B.2 (Asyl), GD Inneres, Europäische Kommission
Bernd Hemingway	Regionalvertreter der International Organisation for Migration in der Europäischen Union, Belgien
Christophe Jansen	Leiter des Referats Internationale Beziehungen, CGRS (Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose), Belgien
Rob Jones	Leiter Asylpolitik, UK Border Agency, Vereinigtes Königreich
Henrik Nielsen	Leiter des Referats C.1 (Grenzverwaltung und Rückkehrpolitik), GD Inneres, Europäische Kommission
Kris Pollet	Leitender Referent für Recht und Politik, Europäischer Rat für Flüchtlinge und Exilanten (ECRE)
David Saville	Leiter des EU-Teams, Abteilung Asylpolitik, UK Border Agency, Vereinigtes Königreich
Diane Schmitt	Leiterin des Referats B.1 (Einwanderung und Integration), GD Inneres, Europäische Kommission
Joseph St. John	Direktor für Strategie und Planung, Ministerium für Justiz und Inneres, Malta
Sanna Sutter	Chefberaterin, Abteilung Migration, Ministerium des Innern, Finnland
Josette Zerafa	Direktorin für EU-Angelegenheiten,

Ministerium für Justiz und Inneres, Malta

* Die für diese Studie befragten Beamten äußerten sich in ihrer Funktion als Sachverständige und gaben nicht unbedingt einen nationalen Standpunkt bzw. den aktuellen Standpunkt der Regierung oder ihrer Institution wieder.

ANHANG II: FRAGEBOGEN FÜR BEAMTE AUS DEN MITGLIEDSTAATEN

Einführung und Hinweise

Gemäß Artikel 80 AEUV gilt für politische Maßnahmen im Bereich Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung und für deren Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.

Der vorliegende Fragebogen untergliedert sich in vier thematische Abschnitte: 1) Allgemeine institutionelle Fragen; 2) Grenzkontrollen; 3) Asyl und Schutz; und 4) Einwanderung. Durch diese Fragen sollen die in Ihrem Mitgliedstaat / Ihrer Institution bestehenden Auffassungen oder zumindest Meinungstrends ermittelt werden.

Die Fragen zum institutionellen Rahmen betreffen die Bedeutung von Artikel 80 für die EU und die Mitgliedstaaten, die Instrumente der Solidarität und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten sowie die Rolle anderer internationaler Akteure.

Die Fragen in den nachfolgenden drei Abschnitten betreffen die Auswirkungen und den Anwendungsbereich von Artikel 80 AEUV (Ziele, Anliegen, Kosten und Nutzen); seine Tragweite hinsichtlich des Verhältnisses von nationalen, multilateralen und europäischen Maßnahmen; die Standpunkte zu vorhandenen Politikmaßnahmen; die Perspektiven für neue Maßnahmen; und die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung von Artikel 80 in Gegenwart und Zukunft.

1. Institutioneller Rahmen

1.1 Worin liegt die Bedeutung von Artikel 80 AEUV und in welcher Beziehung steht er zu den Artikeln 77 bis 79 AEUV?

- Q1: Beschränken sich diese Grundsätze auf die in Artikel 77 bis 79 genannten Bereiche und Angelegenheiten, oder könnten sie zur Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Artikel herangezogen werden bzw. unabhängig davon angewendet werden?
- Q2: Steht Artikel 80 der Annahme von EU-Rechtsvorschriften bzw. EU-Programmen entgegen, wenn bei den vorgeschlagenen Maßnahmen kein oder kein ausreichendes Augenmerk auf die Solidarität und die gerechte Aufteilung von Verantwortlichkeiten gelegt wird?
- Q3: Können Solidarität und eine gerechte Aufteilung von Verantwortlichkeiten auch auf bilateraler oder multilateraler Ebene ins Auge gefasst werden?

1.2 Welche Verpflichtungen erwachsen den Staaten aus Artikel 80 AEUV?

- Q4: Gelten diese Grundsätze nur für die Union oder auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Maßnahmen, die unter die EU-Politik im Bereich

Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung fallen oder sich darauf auswirken können?

Q5: Inwieweit hält Ihr Mitgliedstaat eine Pflicht der Mitgliedstaaten für gegeben, diese Grundsätze zu achten und sich an ihrer Umsetzung zu beteiligen bzw. einen Beitrag dazu zu leisten: Sollten Solidarität und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten freiwillig oder obligatorisch sein?

Q6: Würde Ihr Mitgliedstaat es als Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem AEUV ansehen, wenn sich ein Mitgliedstaat (de jure oder de facto) nicht an der Aufteilung von Verantwortlichkeiten oder an der Solidarität beteiligt?

1.3 Durch welche Instrumente können die Solidarität und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten sichergestellt werden?

Q7: Welche der folgenden Instrumente werden generell für günstig erachtet, wenn es um Solidarität und die gerechte Aufteilung von Verantwortlichkeiten geht, und in welchem Maße trifft dies jeweils zu:

- Annahme und gemeinsame Anwendung von Regeln/Praktiken;
- finanzielle Solidarität (direkt oder indirekt);
- zentrale Unterstützung;
- zentral verwaltete Maßnahmen?

1.4 Worin besteht die Rolle anderer internationaler Akteure?

Q8: Können Solidarität und eine gerechtere Aufteilung von Verantwortlichkeiten auch durch Maßnahmen anderer internationaler Akteure wie und IOM erreicht werden? Könnten sie eine Rolle bei der Strategieentwicklung in der EU spielen? Inwieweit gelten die Grundsätze der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten auch für die Außenbeziehungen der EU?

2. Grenzkontrollen

2.1 Auswirkungen von Artikel 80: Ziele und Zweck der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten und der Solidarität

Q9: Schätzt Ihr Staat von seiner Warte aus ein, dass die Verantwortlichkeiten im Bereich der Grenzpolitik in der EU gerecht aufgeteilt sind – und falls nicht, bedeutet dies, dass Ihr Mitgliedstaat mehr oder weniger tun sollte? (definieren Sie „gerechte Aufteilung“)

Q10: Welchen Zweck verfolgt Artikel 80 im Hinblick auf Grenzkontrollen: Kostenumverteilung, Kostensenkung oder andere Zwecke?

Q11: Worin bestanden und bestehen die wichtigsten Vorteile der Lastenteilung in Grenzangelegenheiten im Allgemeinen und für Ihren Staat im Besonderen?

Q12: In welchen spezifischen Kontexten haben sich Vorteile ergeben?

- Q13: Sind die nach Einschätzung ihres Staates vorhandenen Vorteile vor allem finanzieller oder politischer oder auch anderer Natur?
- Q14: Werden die Vorteile im Inland genutzt oder nutzt Ihr Staat sie bei der Durchführung von Aktionen im EU-Maßstab oder sehen Sie sie als allgemeine Vorteile für die EU, egal ob sie von direkter Bedeutung für Ihren Staat sind?
- Q15: Welche größeren Kosten (nicht unbedingt finanziell) hat die Lastenteilung bisher im Allgemeinen und für Ihren Staat im Besonderen mit sich gebracht?
- Q16: In welchen spezifischen Kontexten sind Kosten entstanden?
- Q17: Handelt es sich aus Sicht Ihres Staates vor allem um finanzielle, politische oder andere Kosten?
- Q18: Entstehen diese Kosten vor allem Ihrem Land oder entstehen sie Ihrem Staat bei der Durchführung von Aktionen im EU-Maßstab oder sehen Sie sie als allgemeine Kosten für die EU, egal ob sie direkte Auswirkungen auf Ihren Staat haben?

2.2 Anwendungsbereich von Artikel 80: nationale Maßnahmen, bi- bzw. multilaterale Maßnahmen, EU-Maßnahmen

- Q19: Ist Ihr Mitgliedstaat der Auffassung, dass Artikel 80 EU-weite Solidarität erfordert oder dass vielmehr Mitgliedstaaten, die als unfair empfundene Lasten oder Verantwortungen tragen müssen und deren eigene Bemühungen nicht fruchteten, in Anbetracht des Subsidiaritätsprinzips zunächst mit einer kleinen, ebenfalls betroffenen und freiwillig mitwirkenden Gruppe von Mitgliedstaaten auf gemeinsame multilaterale Maßnahmen zurückgreifen sollen, die möglicherweise in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen durchgeführt werden?
- Q20: Wie kann Solidarität – aus institutioneller Sicht - nach Ansicht Ihres Mitgliedstaats am wirksamsten erreicht werden: durch die gemeinsame Annahme und Anwendung von Rechtsvorschriften, durch Ratsbeschlüsse, durch Agenturen wie Frontex, durch Koordinierung; über die Kommission?

2.3 Vorhandene politische Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle

- Q21: Ist Ihr Staat mit der bisherigen Funktionsweise von Frontex zufrieden?
- Q22: Welche vorhandenen politischen Maßnahmen, bei denen Solidarität im Bereich der Grenzkontrolle geübt wird, hält Ihr Mitgliedstaat für zufriedenstellend?

2.4 Aussichten für neue Maßnahmen

- Q23: Welcher Bedarf an Solidarität und Aufteilung von Verantwortlichkeiten im Bereich der Grenzkontrolle besteht in Ihrem Mitgliedstaat?

Q24: Wie beurteilt Ihr Mitgliedstaat die Entwicklung von Frontex im Hinblick auf die Ressourcen (mehr Mittel/Personal/Ausrüstung) und die Eigenständigkeit?

2.5 Finanzielle Auswirkungen der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Q25: Führt Ihr Mitgliedstaat spezifische Unterlagen zu den finanziellen Auswirkungen der Lastenteilung im Bereich der Grenzkontrolle?

Q26: Wenn ja – wie sieht der Saldo aus?

Q27: Wenn nicht, wie werden die finanziellen Auswirkungen der Solidaritätsmaßnahmen derzeit eingeschätzt?

Q28: Ist Ihr Mitgliedstaat mit Frontex, dem Außengrenzenfonds und anderen Finanzmechanismen auf EU-Ebene im Bereich der Grenzverwaltung zufrieden?

Q29: Welche finanziellen Auswirkungen der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten erwartet Ihr Mitgliedstaat im Grenzschutzbereich? Rechnen Sie allgemein mit Nettogewinnen oder mit Nettoverlusten?

Q30: Wie schätzt Ihr Mitgliedstaat die vorhandenen Finanzierungskriterien ein?

Q31: Wie stark beeinflussen die finanziellen Auswirkungen die Entscheidung Ihres Staates, auf EU-Ebene bestimmte politische Beschlüsse über Asyl und Schutzgewährung zu unterstützen oder abzuwenden?

3. Asyl

3.1 Auswirkungen von Artikel 80: Ziele und Zweck der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten und der Solidarität

Q32: Schätzt Ihr Staat von seiner Warte aus ein, dass die Verantwortlichkeiten im Bereich der Asylpolitik in der EU gerecht aufgeteilt sind – und falls nicht, bedeutet dies, dass Ihr Mitgliedstaat mehr oder weniger tun sollte?

Q33: Welchen Zweck verfolgt Artikel 80 im Asylbereich: Kostenumverteilung, Kostensenkung oder andere Zwecke?

Q34: Worin bestanden und bestehen die wichtigsten Vorteile der Lastenteilung in Grenzangelegenheiten im Allgemeinen und für Ihren Staat im Besonderen?

Q35: In welchen spezifischen Kontexten haben sich Vorteile ergeben?

Q36: Sind die nach Einschätzung ihres Staates vorhandenen Vorteile vor allem finanzieller oder politischer oder auch anderer Natur?

Q37: Werden die Vorteile im Inland genutzt oder nutzt Ihr Staat sie bei der Durchführung von Aktionen im EU-Maßstab oder sehen Sie sie als allgemeine Vorteile für die EU, egal ob sie von direkter Bedeutung für Ihren Staat sind?

Q38: Welche größeren Kosten (nicht unbedingt finanziell) hat die Lastenteilung bisher im Allgemeinen und für Ihren Staat im Besonderen mit sich gebracht?

Q39: In welchen spezifischen Kontexten sind Kosten entstanden?

Q40: Handelt es sich aus Sicht Ihres Staates vor allem um finanzielle, politische oder andere Kosten?

Q41: Entstehen diese Kosten vor allem Ihrem Land oder entstehen sie Ihrem Staat bei der Durchführung von Aktionen im EU-Maßstab oder sehen Sie sie als allgemeine Kosten für die EU, egal ob sie direkte Auswirkungen auf Ihren Staat haben?

3.2 Anwendungsbereich von Artikel 80: nationale Maßnahmen, bi- bzw. multilaterale Maßnahmen, EU-Maßnahmen

Q42: Ist Ihr Mitgliedstaat der Auffassung, dass Artikel 80 EU-weite Solidarität erfordert oder dass vielmehr Mitgliedstaaten, die als unfair empfundene Lasten oder Verantwortungen tragen müssen und deren eigene Bemühungen nicht fruchteten, in Anbetracht des Subsidiaritätsprinzips zunächst mit einer kleinen, ebenfalls betroffenen und freiwillig mitwirkenden Gruppe von Mitgliedstaaten auf gemeinsame multilaterale Maßnahmen zurückgreifen sollen, die möglicherweise in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen durchgeführt werden?

Q43: Wie kann Solidarität – aus institutioneller Sicht - nach Ansicht Ihres Mitgliedstaats am wirksamsten erreicht werden: durch die gemeinsame Annahme und Anwendung von Rechtsvorschriften, durch Ratsbeschlüsse, durch Agenturen wie Frontex, durch Koordinierung; über die Kommission?

3.3 Vorhandene politische Maßnahmen im Bereich Asyl und Schutz

Q44: Ist Ihr Staat mit der bisherigen Funktionsweise des EASO zufrieden?

Q45: Welche vorhandenen politischen Maßnahmen, bei denen Solidarität im Bereich Asyl und Schutzgewährung geübt wird, hält Ihr Mitgliedstaat für zufriedenstellend?

3.4 Aussichten für neue Maßnahmen

Q46: In der Asylstrategie wird darauf hingewiesen, dass trotz einer gewissen legislativen Harmonisierung Unterschiede in den Anerkennungsraten bestehen, die ein Ergebnis unterschiedlicher Praktiken sind. Ist Ihr Mitgliedstaat bereit, Solidarität bei der Einzelfallbeurteilung – so z. B. durch gemeinsame Bearbeitung – in Betracht zu ziehen? Wenn ja, warum und wie, und wenn nein, warum nicht, und welches Maß an Solidarität wäre in diesem Bereich akzeptabel?

- Q47: Welches Maß an Solidarität hält Ihr Staat in Verbindung mit dem Umsiedlungsvorschlag für angemessen?
- Q48: Hält es Ihr Mitgliedstaat für angemessen, ergänzend zu Dublin (das nicht als System zur Aufteilung von Verantwortlichkeiten konzipiert wurde) ein System der Lastenteilung einzuführen? Sollte ein solches System auch die Umsiedlung von Asylbewerbern und/oder Personen mit Schutzstatus beinhalten? Wenn ja, welche Art von Kriterien würde Ihr Staat befürworten – wie freiwillig (oder nicht) sollte die Beteiligung für die betroffenen Personen und/oder Mitgliedstaaten sein?
- Q49: Inwieweit bestehen in Ihrem Staat Bedenken, dass eine Ausweitung der Solidarität und eine verstärkte Aufteilung von Verantwortlichkeiten dazu führen könnte, dass die EU im Allgemeinen und Ihr Staat im Besonderen für Asylbewerber an Attraktivität gewinnen (oder verlieren), d. h. dass die Aufteilung von Verantwortlichkeiten - egal durch welchen Mechanismus (Umsiedlung; Finanzierung; gemeinsame Bearbeitung) – den „aufzuteilenden Kuchen“ vergrößern oder den Anteil und die Rolle Ihres Staates erhöhen könnte?

3.5 Finanzielle Auswirkungen der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

- Q50: Führt Ihr Mitgliedstaat spezifische Unterlagen zu den finanziellen Auswirkungen der Lastenteilung im Bereich Asyl und Schutzgewährung (Ausgaben und/oder Einnahmen/Einsparungen)?
- Q51: Wenn ja – wie sieht der Saldo aus?
- Q52: Wenn nicht, wie werden die finanziellen Auswirkungen der Solidaritätsmaßnahmen derzeit eingeschätzt?
- Q53: Ist Ihr Mitgliedstaat mit dem derzeitigen Europäischen Flüchtlingsfonds und anderen Finanzmechanismen auf EU-Ebene im Bereich Asyl und Schutzgewährung zufrieden?
- Q54: Welche finanziellen Auswirkungen der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten erwartet Ihr Mitgliedstaat im Bereich Asyl und Schutzgewährung? Rechnen Sie allgemein mit Nettogewinnen oder mit Nettoverlusten?
- Q55: Gibt es irgendwelche spezifischen Maßnahmen – ob vorhanden, vorgeschlagen oder in Erwägung gezogen -, die nach Ansicht Ihres Mitgliedstaats mit möglichen finanziellen Gewinnen oder Verlusten für Ihr Budget einhergehen?
- Q56: Wie schätzt Ihr Mitgliedstaat die vorhandenen Finanzierungskriterien ein?

Q57: Wie stark beeinflussen die finanziellen Auswirkungen die Entscheidung Ihres Staates, auf EU-Ebene bestimmte politische Beschlüsse über Asyl und Schutzgewährung zu unterstützen oder abzuwenden?

4. Einwanderung: Visa, Bedingungen für Einreise und Aufenthalt, Rechte von Drittstaatsangehörigen, Bekämpfung von illegaler Einwanderung und illegalem Aufenthalt einschließlich Abschiebung und Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung, Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere mit Frauen und Kindern

4.1 Auswirkungen von Artikel 80: Ziele und Zweck der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten und der Solidarität

Q58: Schätzt Ihr Staat von seiner Warte aus ein, dass die Verantwortlichkeiten im Bereich der Einwanderungspolitik in der EU gerecht aufgeteilt sind – und falls nicht, bedeutet dies, dass ihr Mitgliedstaat mehr oder weniger tun sollte?

Q59: Welchen Zweck verfolgt Artikel 80 im Hinblick auf die vorstehend genannten Bereiche der Zuwanderungspolitik: Kostenumverteilung, Kostensenkung oder andere Zwecke?

Q60: Worin bestanden und bestehen die wichtigsten Vorteile der Lastenteilung in Zuwanderungsfragen im Allgemeinen und für Ihren Staat im Besonderen?

Q61: In welchen spezifischen Kontexten haben sich Vorteile ergeben?

Q62: Sind die nach Einschätzung ihres Staates vorhandenen Vorteile vor allem finanzieller oder politischer oder auch anderer Natur?

Q63: Werden die Vorteile im Inland genutzt oder nutzt Ihr Staat sie bei der Durchführung von Aktionen im EU-Maßstab oder sehen Sie sie als allgemeine Vorteile für die EU, egal ob sie von direkter Bedeutung für Ihren Staat sind?

Q64: Welche größeren Kosten (nicht unbedingt finanziell) hat die Lastenteilung bisher im Allgemeinen und für Ihren Staat im Besonderen mit sich gebracht?

Q65: In welchen spezifischen Kontexten sind Kosten entstanden?

Q66: Handelt es sich aus Sicht Ihres Staates vor allem um finanzielle, politische oder andere Kosten?

Q67: Entstehen diese Kosten vor allem Ihrem Land oder entstehen sie Ihrem Staat bei der Durchführung von Aktionen im EU-Maßstab oder sehen Sie sie als allgemeine Kosten für die EU, egal ob sie direkte Auswirkungen auf Ihren Staat haben?

4.2 Anwendungsbereich von Artikel 80: nationale Maßnahmen, bi- bzw. multilaterale Maßnahmen, EU-Maßnahmen

Q68: Ist Ihr Mitgliedstaat der Auffassung, dass Artikel 80 EU-weite Solidarität erfordert oder dass vielmehr Mitgliedstaaten, die als unfair empfundene Lasten oder Verantwortungen tragen müssen und deren eigene Bemühungen nicht fruchteten, in Anbetracht des Subsidiaritätsprinzips zunächst mit einer kleinen, ebenfalls betroffenen und freiwillig mitwirkenden Gruppe von Mitgliedstaaten auf gemeinsame multilaterale Maßnahmen zurückgreifen sollen, die möglicherweise in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen durchgeführt werden?

Q69: Wie kann Solidarität – aus institutioneller Sicht - nach Ansicht Ihres Mitgliedstaats am wirksamsten erreicht werden: Wie kann Solidarität – aus institutioneller Sicht - nach Ansicht Ihres Mitgliedstaats am wirksamsten erreicht werden: durch die gemeinsame Annahme und Anwendung von Rechtsvorschriften, durch Ratsbeschlüsse, durch Agenturen wie Frontex und EASO, durch Koordinierung; über die Kommission?

4.3 Vorhandene politische Maßnahmen im Bereich der Zuwanderung

Q70: Welche vorhandenen politischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Zuwanderung hält Ihr Mitgliedstaat für zufriedenstellend?

4.4 Aussichten für neue Maßnahmen

Q71: Welcher Bedarf an Solidarität und Aufteilung von Verantwortlichkeiten im Bereich der Zuwanderung besteht in Ihrem Mitgliedstaat?

Q72: Wie beurteilt Ihr Mitgliedstaat die Entwicklung des Integrationsfonds und des Rückkehrfonds im Hinblick auf die Ressourcen und die Eigenständigkeit?

4.5 Finanzielle Auswirkungen der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten

Q73: Führt Ihr Mitgliedstaat spezifische Unterlagen zu den finanziellen Auswirkungen der Lastenteilung in Zuwanderungsfragen (Ausgaben und/oder Einnahmen/Einsparungen)?

Q74: Wenn ja – wie sieht der Saldo aus?

Q75: Wenn nicht, wie werden die finanziellen Auswirkungen der Solidaritätsmaßnahmen derzeit eingeschätzt?

Q76: Ist Ihr Staat mit dem derzeitigen Integrationsfonds, dem Rückkehrfonds und anderen Finanzmechanismen auf EU-Ebene in den obengenannten Bereichen der Zuwanderungspolitik zufrieden?

Q77: Welche finanziellen Auswirkungen der Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten erwartet Ihr Mitgliedstaat im Bereich der Zuwanderung? Rechnen Sie allgemein mit Nettogewinnen oder mit Nettoverlusten?

- Q78: Gibt es irgendwelche spezifischen Maßnahmen – ob vorhanden, vorgeschlagen oder in Erwägung gezogen -, die nach Ansicht Ihres Mitgliedstaats mit möglichen finanziellen Gewinnen oder Verlusten für Ihr Budget einhergehen?
- Q79: Wie schätzt Ihr Mitgliedstaat die vorhandenen Finanzierungskriterien ein?
- Q70: Wie stark beeinflussen die finanziellen Auswirkungen die Entscheidung Ihres Staates, auf EU-Ebene bestimmte politische Beschlüsse über Asyl und Schutzgewährung zu unterstützen oder abzuwenden?

ANHANG III: FRAGEBOGEN FÜR EU-INSTITUTIONEN UND INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

Die Grundsätze der Solidarität und der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten in Artikel 80 AEUV

Gemäß Artikel 80 AEUV gilt für politische Maßnahmen im Bereich Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung und für deren Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.

Die Frage der Solidarität und einer gerechten Lastenteilung kommt häufig zur Sprache, wobei es insbesondere um die Mitgliedstaaten mit den östlichen und südlichen Außengrenzen der Europäischen Union geht. Durch das Fehlen interner Grenzkontrollen können sich Einwanderer nach der - legal oder illegalen – Einreise innerhalb der EU frei bewegen. Unzulänglichkeiten an den Außengrenzen oder einseitige Maßnahmen wie Masseneinbürgerungen haben Konsequenzen für die gesamte übrige Union. Aus verschiedenen Gründen besteht ein Bedarf an konzertierten Aktionen und an der Aufteilung von Lasten.

Das Ziel dieser Studie, die von der Fachabteilung „Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten“ der GD IPOL des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde, besteht darin, die Auswirkungen und Perspektiven des neuen Artikels 80 zu beurteilen und Ideen für mögliche Umsetzungsmethoden zu unterbreiten, die dem Grundsatz der Solidarität zu praktischer Wirkung verhelfen.

A. Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Solidarität und einer gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten

- Artikel 80 AEUV gilt für alle Bereiche der Migrations-, Asyl- und Grenzkontrollpolitik, die in den Artikeln 77 bis 79 AEUV genannt werden.
 - Beschränken sich diese Grundsätze auf die in Artikel 77 bis 79 genannten Bereiche und Angelegenheiten, oder könnten sie zur Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Artikel herangezogen werden?
 - Gelten diese Grundsätze nur für die Union oder auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Maßnahmen, die unter die EU-Politik im Bereich Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung fallen oder sich darauf auswirken können?
- Durch welche Instrumente könnten die Solidarität und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten sichergestellt werden? In der Literatur finden sich verschiedene Empfehlungen:
 - gemeinsame Anwendung von Regeln/Praktiken
 - finanzielle Solidarität (direkt oder indirekt)
 - zentrale Unterstützung
 - zentral verwaltete Maßnahmen

Welche dieser Instrumente könnten für die EU von Nutzen sein?

- Inwieweit sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Grundsätze zu achten und sich an ihrer Umsetzung zu beteiligen bzw. einen Beitrag dazu zu leisten? Sollten Solidarität und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten freiwillig oder obligatorisch sein? Wie schätzen Sie die praktische Durchführbarkeit dieser Optionen ein?
- Welche Instrumente versprechen auf EU-Ebene den größten Erfolg bei der Sicherstellung der Solidarität und der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten?
 - legislative Instrumente
 - Einsatz von Agenturen
 - Finanzierungsprogramme
- Welche Rolle können andere internationale Akteure (IOM, UNHCR, NRO) im Bereich Migration und Asyl spielen, um die Solidarität und eine gerechtere Aufteilung von Verantwortlichkeiten zu fördern?

B. Spezifische Politikbereiche

- Welche Chancen und Notwendigkeiten in Bezug auf Solidarität und Aufteilung von Verantwortlichkeiten würden sie in den folgenden vom AEUV erfassten Politikbereichen sehen?
 - Visa- und Dokumentenpolitik
 - Kontrolle und Verwaltung der Außengrenzen
 - Asyl und Verfahren des subsidiären Schutzes
 - Aufnahme von Personen, die Asyl und subsidiären Schutz beantragen
 - externe Zusammenarbeit im Hinblick auf Asyl, subsidiären Schutz und vorübergehenden Schutz
 - vorläufige Maßnahmen im Falle eines plötzlichen Zustroms
 - Einreise, Aufenthalt, Langzeitaufenthalt, Familienzusammenführung, Rechte von Drittstaatsangehörigen
 - Verhinderung illegaler Einwanderung
 - Abschiebungs- und Rückführungspolitik
 - Bekämpfung des Menschenhandels
 - Integrationsmaßnahmen.

C. Finanzielle Aspekte

- Welche finanziellen Bedürfnisse belasten Ihrer Meinung nach die Grenz-, Asyl- und Einwanderungspolitik und erfordern einen neuen Ansatz, der auf Solidarität und der Aufteilung von Verantwortlichkeiten beruht?

D. Sonstige Anmerkungen

- Gibt es sonstige Fragen, auf die Sie hinweisen möchten?