Saar Blueprints

Michael Schuberth

Die Nichtigkeitsklagen der Slowakei und Ungarns gegen die Notfallumsiedlung aus Italien und Griechenland – Eine rechtliche Erörterung der EuGH-Rechtssachen C-643/15 und C-647/15

Programm für lebenslanges Lernen

11 / 2016 DE

Zum Autor

Dipl.-Jur. Michael Schuberth ist ehemaliger Mitarbeiter des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. Das Studium der Rechtswissenschaft hat er an der Universität des Saarlandes absolviert. Zurzeit ist der Rechtsreferendar am OLG Saarbrücken.

Ein besonderer Dank gebührt Frau *Desireé Schmitt* für ihre Unterstützung.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Blueprints), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67 abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
66041 Saarbrücken
Germany

ISSN

2199-0050 (Saar Blueprints)

Zitierempfehlung

Schuberth, Michael, Die Nichtigkeitsklagen der Slowakei und Ungarns gegen die Notfallumsiedlung aus Italien und Griechenland – Eine rechtliche Erörterung der EuGH-Rechtssachen C-643/15 und C-647/15, Saar Blueprints, 11/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung 5
B. Hintergrund des Beschlusses 2015/1601 5
C. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen 8
D. Begründetheit 9
I. Fehlerhafte Rechtsgrundlage des Beschlusses 2015/1601 9
1. These 9
2. Bewertung der These 10
a) Der Konflikt zwischen Art. 78 Abs. 3 AEUV und Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV 10
b) Die Rolle der nationalen Parlamente und das Subsidiaritätsprinzip 14
c) Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts 15
d) Der Grundsatz der Rechtssicherheit 15
e) Das Prinzip der repräsentativen Demokratie 16
f) Wesensgehaltsgarantie 16
II. Geht der Beschluss über das Maß des Art. 78 Abs. 3 AEUV hinaus? 17
1. These 17
2. Bewertung der These 17
III. Verstoß gegen Art. 68 AEUV und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates 19
1. These 19
2. Bewertung der These 19
IV. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Beschlusses 20
1. These 1 20
2. Bewertung der These 1 20
3. These 2 23
4. Bewertung der These 2 23
V. Sprachfassungen 24
VI. Rechtssicherheit und Normenklarheit 24
1. These 24
2. Bewertung der These 24
VII. Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention 26
1. These 26
2. Bewertung 26
VIII. Verletzung wesentlicher Formvorschriften 30
1. These 1 30

2. Bewertung der These 1 30
3. These 2 30
4. Bewertung der These 2 31
IX. Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, Art. 21 GrCh 32
1. These 32
2. Bewertung 33
D. Abschließende Stellungnahme 34
Literaturverzeichnis 36
Dokumentenverzeichnis 42

A. Einführung

Am 22.09.2015 erließ der Rat einen Beschluss zur Umsiedlung von 120.000 Schutzsuchenden von Italien und Griechenland in andere EU-Mitgliedstaaten.[1] Ziel war es, die geographisch benachteiligten Staaten Italien und Griechenland zu entlasten. Im Verfahren musste entgegen dem Willen der Tschechischen Republik, Rumäniens, der Slowakischen Republik und Ungarns abgestimmt werden.[2] Die beiden letztgenannten Mitgliedstaaten erhoben gegen den Beschluss Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (fortan: EuGH).[3]

Die Klagegründe sowie die wesentlichen Argumente wurden am 01. Februar. 2016 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.[4]

Diese sollen im Folgenden näher betrachtet und analysiert werden.

B. Hintergrund des Beschlusses 2015/1601

Die Kommission stellte am 9. September 2015 im Rahmen des sog. *Second Implementation Package*[5] zunächst einen auf Art. 78 Abs. 3 AEUV basierenden Vorschlag zur Umsiedlung von 120.000 Antragstellern vor.[6] Im Anschluss an die bereits festgelegte Verteilung von 40.000 Schutzsuchenden[7] stellte dieser Vorschlag eine weitere Maßnahme gegen den

---

[1] Beschluss 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L. 248 v. 24.09.2015, S.80 ff., online abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DE (zuletzt abgefragt am 29.08.2016).

[2] *Romann*, EU-Sondertreffen zur Flüchtlingskrise: Vier verstimmt, 23.09.2015, online abrufbar unter: https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtingskrise-eu-chefs-101.html, vergleiche auch die Pressemitteilung des Rates, 22.09.2015, online abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2015/09/22/ (beides zuletzt abgefragt am 06.04.2016).

[3] EuGH, Rs. C – 643/15,Slowakei/Rat und EuGH, Rs. C – 647/15, Ungarn gegen Rat.

[4] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 - 43, online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CN0643&from=DE und http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CN0647&qid=1473265127266&from=DE (beide zuletzt abgefragt am 07.09.2016).

[5] Siehe: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm (zuletzt abgefragt am 29.04.2016).

[6] COM(2015) 451 final, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-451-DE-F1-1.PDF (zuletzt abgefragt am 06.04.16). Bei Antragstellern handelt es sich um Drittstaatsangehörige/Staatenlose, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, über den noch nicht endgültig entschieden wurde, Art. 2 lit b) des Vorschlags.

[7] Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L. 239 v. 15.09.2015, S. 146 ff., online abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=DE (zuletzt abgefragt am 07.09.2016).

massiv ansteigenden Migrationsdruck für die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen dar.[8] Die Kommission sah sich veranlasst, die Regelungen des Art. 13 Abs. 1, sowie die Verfahrensschritte und Fristen der Art. 21, 22 und 29 der sog. Dublin-III-VO[9] vorübergehend auszusetzen.[10]

Im Kern ging es darum, die Umsiedlung der Antragsteller aus den besonders betroffenen Mitgliedstaaten Italien, Ungarn und Griechenland verbindlich festzulegen (Art. 4 Abs. 1 des Vorschlags). Es sollte jedoch gem. Art. 4 Abs. 2 die Möglichkeit einer Art temporären „opt-outs“ für solche Mitgliedstaaten bestehen, die sich vorübergehend – maximal jedoch für ein Jahr - nicht oder nur teilweise in der Lage sehen, sich an der Umverteilung der Flüchtlinge zu beteiligen. Gewissermaßen als Kompensation sollten dann aber über diesen Zeitraum 0,002 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in den EU-Haushalt gezahlt werden, um mit diesem Geld die anderen Mitgliedstaaten bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Bei nur partieller Bereitschaft sollte der Betrag entsprechend reduziert werden.

Außerdem sollte nach dem Willen der Kommission der Umsiedlungsmitgliedstaat einen Pauschalbetrag von 6000 € pro umgesiedeltem Schutzsuchenden erhalten, während Italien, Ungarn und Griechenland „pro Kopf“ 500 € erhalten sollten (Art. 10 Nr. 1). Finanziert werden sollte dieses Programm durch die Verordnung (EU) Nr. 516/2014 (Asyl- und Migrationsfonds, im Folgenden: AMIF). [11]

Am 17. September 2015 nahm das Europäische Parlament (fortan: EP) den Vorschlag der Kommission, unter Berücksichtigung des Hinweises Ungarns, dass es sich auf eigenen Wunsch nicht als *„frontline country“* – d.h. nicht als Mitgliedstaat an einer Außengrenze - betrachte und deshalb nicht von den Umsiedlungsmaßnahmen betroffen würde, an.[12]

Daraufhin erließ der Rat am 22. September 2015 einen auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützten Beschluss.[13] Dieser enthielt vor allem eine zeitliche Aussetzung von Art. 13 Abs. 1 der Dublin-III-VO[14], der die Zuständigkeit für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz regelt. Wie schon im Kommissionsvorschlag festgeschrieben, wurde – im Gegensatz zum

---

[8] Vorschlag der Kommission, COM (2015) 451 final, 2.1. Siehe auch ErwG Nr. 9 und 11.
[9] Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. L 180 v. 29.06.2013, S. 31 ff, fortan Dublin-III-VO.
[10] ErwG 21 des Kommissionsvorschlags COM (2015) 451 final.
[11] 2.1 des Vorschlages, S.7.
[12] Pressemitteilung des Parlaments v. 17.09.2015, online abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20150915IPR93259/20150915IPR93259_de.pdf (zuletzt abgefragt am 30.08.2016). Dies ist auf den ersten Blick insofern erstaunlich, als dass Ungarn durch den Entwurf sehr stark entlastet worden wäre, dazu jedoch weiter unten mehr: C. IV. und D. IV. 4.
[13] Siehe Fn. 1.
[14] ErwG 23.

vorangegangenen Beschluss über die Umsiedlung von 40.000 Schutzsuchenden[15] – eine Verteilung nach verbindlichen Quoten übernommen,[16] welche im Anhang des Beschlusses abgebildet sind.[17] Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 gewährt den Mitgliedstaaten das Recht, die Anzahl der Schutzsuchenden zu nennen, die er aufzunehmen im Stande ist. Allerdings handelt es sich aufgrund der Verbindung mit den Quoten, die sich im Anhang des Beschlusses finden, um eine verpflichtende Quote, die über Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 lediglich „dosiert" werden kann.[18]

Der Beschluss 2015/1523 enthält eben gerade keine Quoten im Anhang. Nach Ablauf der vorgesehenen Zeit muss jeder der im Anhang genannten Staaten seinen dort festgelegten Beitrag erbracht haben.[19]

Allerdings finden sich im endgültigen Beschluss auch Abänderungen im Vergleich zum Vorschlag der Kommission.[20]

Betrachtet man Art. 4 Abs. 1 des Beschlusses, so stellt man fest, dass nur noch Italien und Griechenland von der Umsiedlung begünstigt werden; Ungarn hingegen wurde auf eigenen Wunsch hin (s.o.)[21] nicht Teil des Mechanismus, sodass der Rat den Vorschlag insoweit abänderte. Der Beschluss regelt nun, dass 15.600 Antragsteller aus Italien und 50.400 aus Griechenland umgesiedelt werden sollen; die restlichen 54.000, die ursprünglich aus Ungarn kommen sollten, werden nach Ablauf eines Jahres (Art. 4 Abs. 1 lit. c des Beschlusses) entweder ebenfalls aus Italien und Griechenland umgesiedelt oder aus anderen Mitgliedstaaten der Union, in denen gegebenenfalls der Migrationsdruck stark angestiegen ist. Inzwischen erließ die Kommission am 21. März 2016 im Zuge der EU-Türkei - Erklärung einen Vorschlag zu einem konkretisierenden Beschluss gem. Art. 4 Abs. 1 lit. c i.V.m.

---

[15] Vergleiche auch hier: *Becker/Müller/Schult*, Gipfel zur Flüchtlingskrise: Jetzt sollen die EU-Chefs persönlich ran, 17.9.2015, online abrufbar unter: http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gipfel-zur-fluechtlingskrise-der-druck-auf-die-verweigerer-waechst-a-1053472.html und *Pro Asyl*, Nach dem EU-Innenministertreffen: Flüchtlingsabwehr soll Schengen retten, 15.9.2015, online abrufbar unter: https://www.proasyl.de/news/nach-dem-eu-innenministertreffen-fluechtlingsabwehr-soll-schengen-retten/ (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).

[16] *Lehner*, Bailout in der Flüchtlingskrise: Zum Notfallumsiedlungsbeschluss des Rates der EU vom 22.9.2015, ZAR 2015, 365 (367); siehe auch die Pressemitteilung der Kommission v. 9.9.2015, online abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_de.htm (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).

[17] Siehe Anhang I und II des Beschlusses.

[18] *Lehner*, Bailout in der Flüchtlingskrise: Zum Notfallumsiedlungsbeschluss des Rates der EU vom 22.9.2015, ZAR 2015, 365 (367).

[19] Ebenda.

[20] *Schmitt*, Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms seit April 2015 – eine zeitliche Darstellung, Saar Blueprints, 01/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2013/12/Blueprint-Fluechtlingsschutz-EU.pdf (zuletzt abgefragt am 7.9.2016).

[21] Siehe oben und auch: European Commission - Fact Sheet Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_de.htm (zuletzt abgerufen am 30.08.2016).

Art. 1 Abs. 2 und 3.[22] Diesem Vorschlag ist der Rat mit Beschluss vom 29.09.2016 nachgekommen.[23] Von der Möglichkeit, die Klageanträge zu ändern[24], haben die Kl. bislang aber keinen Gebrauch gemacht. Es bleibt somit zur Beurteilung der Erfolgsaussichten der Klage beim Zeitpunkt der Klageerhebung als maßgeblichem Zeitpunkt.[25]

Des Weiteren wurde auch die mit einer Kompensationszahlung verbundene „Opt-Out-Möglichkeit" nicht verankert: Dies zeigt ein Vergleich von Art. 4 Abs. 2 des Vorschlags COM(2015) 451 final mit Art. 4 des Beschlusses 2015/1601. Art. 4 Abs. 5 des Beschlusses 2015/1601 eröffnet lediglich die Möglichkeit, 30 % weniger Schutzsuchende für insgesamt höchstens 24 Monate aufzunehmen. Hiervon wurde bereits Gebrauch gemacht.[26]

C. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen

Die Zulässigkeit der Klagen richtet sich nach Art. 263 AEUV. An ihr bestehen keine Zweifel.

Für die Klagen von Mitgliedstaaten ist eine exklusive Zuständigkeit des EuGH gegeben[27], vgl. Art. 263 Abs. 1, Art. 256 Abs. 1 S. 1 AEUV i. V. m. Art. 51 des Protokolls über die Satzung des EuGH (im Folgenden: EuGH-Satzung).

Als tauglicher Klagegegenstand kommt vorliegend der Ratsbeschluss in Betracht. Weil der Beschluss nach Art. 78 Abs. 3 AEUV und gerade nicht in einem Gesetzgebungsverfahren erging, handelt es sich nicht um einen Gesetzgebungsakt i.S.d. Art. 263 Abs. 1 Fall 1 AEUV. Denn nur wenn das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen worden ist, liegt nach der Legaldefinition des Art. 289 Abs. 3 AEUV ein Gesetzgebungsakt nach Fall 1 des ersten

[22] *Schmitt,* Die Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms – Update: Januar bis April 2016: eine Kehrtwende durch die Zusammenarbeit mit der Türkei?, ZeuS-Sonderband 2016, S. 44. In diesem Konkretisierungsbeschluss schlug sie vor, 54.000 Menschen aus der Türkei in die EU neu anzusiedeln. Dies stellt insofern ein aliud zu dem eigentlich vorgesehenen Mechanismus dar, der lediglich eine Umsiedlung innerhalb der EU vorsah.

[23] Beschluss EU 2016/1754 des Rates vom 29. September 2016 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=DE (zuletzt abgefragt am 22.11.2016).

[24] *Dörr,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 263 Rn. 161.

[25] EuGH, Rs. C - 14/63, *Forges de Clabecq/Hohe Behörde*, ECLI:EU:C:1963:60.

[26] Durchführungsbeschluss (EU) 2016/408 des Rates vom 10. März 2016 über die zeitweilige Aussetzung der Umsiedlung von 30 % der Antragsteller, die Österreich auf der Grundlage des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland zugewiesen wurden, ABl. L 74 v. 19.3.2016, S. 36 ff., online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0408&qid=1473266890995&from=DE (zuletzt abgefragt am 7.9.2016).

[27] *Ehricke* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263 AEUV, Rn. 4.

Absatzes vor.[28] Vielmehr handelt es sich vorliegend um eine Handlung des Rates nach Art. 263 Abs. 1 Fall 2 AEUV, die ebenfalls tauglicher Klagegegenstand ist.

Art. 263 Abs. 2 AEUV listet die Unzuständigkeit, Formfehler, die Vertragsverletzung und den Ermessensmissbrauch als mögliche Klagegründe auf. [29] Vorliegend rügen Ungarn und die Slowakei diverse Verstöße, wie unter anderem die Missachtung wesentlicher Formvorschriften, die Wahl der falschen Rechtsgrundlage, einen Verstoß gegen Art. 68 AEUV und einen Ermessensmissbrauch (dazu weiter unten nähere Ausführungen). Es ist erforderlich, aber auch ausreichend, dass die Klagegründe so genau dargestellt werden, dass eine Einordung unter die 4 Fälle des Abs. 2 für den Gerichtshof möglich ist.[30] Ob diese tatsächlich einschlägig sind, ist eine Frage der Begründetheit.[31] Die vorgebrachten Gründe lassen sich ohne weiteres unter die vier möglichen Klagegründe des Art. 263 Abs. 2 AEUV subsumieren.

Ungarn und die Slowakische Republik sind als privilegierte Kläger ohne weiteres klagebefugt (Art. 263 Abs. 2 AEUV). Die vorliegende Staatenklage stellt ein objektives Rechtsbeanstandungsverfahren dar.[32]

D. Begründetheit

I. Fehlerhafte Rechtsgrundlage des Beschlusses 2015/1601

1. These

Ungarn und die Slowakische Republik verweisen darauf, dass Art. 78 Abs. 3 AEUV nicht die geeignete Rechtsgrundlage gewesen sei. Der Beschluss enthalte Abweichungen von den Normierungen der Dublin-III-VO, womit es sich inhaltlich um einen Rechtsakt mit Gesetzescharakter handele.[33] Weil Beschlüsse nach Art. 78 Abs. 3 AEUV aber nicht im Gesetzgebungsverfahren ergehen und somit aufgrund der Festlegung in Art. 289 Abs. 2 AEUV keinen Gesetzescharakter haben, sei Art. 78 Abs. 3 AEUV als Rechtsgrundlage für solche Akte nicht einschlägig.

---

[28] *Gaitanidis* in: v.d.Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 263 AEUV, Rn. 11.
[29] *Dervisopoulos* in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 7, Rn. 89.
[30] Ebenda.
[31] Ebenda.
[32] *Dörr* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 263 AEUV, Rn. 52.
[33] *Schmitt*, Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms seit April 2015 – eine zeitliche Darstellung, Saar Blueprints, 01/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2013/12/Blueprint-Fluechtlingsschutz-EU.pdf (zuletzt abgefragt am 7.9.2016).

2. Bewertung der These

a) Der Konflikt zwischen Art. 78 Abs. 3 AEUV und Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV

Für Setzung von Sekundärrecht gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV, Art. 13 Abs. 2 EUV). Jeder Rechtsakt muss auf einer genau bezeichneten Rechtsgrundlage basieren.[34]

Die Festlegung der richtigen Rechtsgrundlage zum Erlass eines Sekundärrechtsaktes ist unabhängig von subjektiven Vorstellungen des handelnden Organs oder sonstiger Betroffener. Vielmehr muss die Rechtsgrundlage aufgrund objektiver, gerichtlich nachprüfbarer Umstände gewählt werden.[35]

Vorliegend handelt es sich um eine temporäre Aussetzung bestimmter Regelungen der Dublin-III-VO (s.o.). Bei einer solch partiellen Suspendierung der Zuständigkeit zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz – auch wenn sie gerade nicht endgültig ist – liegt eine Rechtsänderung vor.[36] Über den vorgesehenen Zeitraum ändert sich die Zuständigkeit bestimmter Mitgliedstaaten. Diese Änderung fällt zweifelsohne unter Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV.

Allerdings liegen auch die Voraussetzungen des Art. 78 Abs. 3 AEUV vor. Gemäß dieser Norm kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlamentes vorläufige Maßnahmen erlassen, wenn in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen besteht. Bei einer Notlage in diesem Sinne handelt es sich um eine Krisensituation von erheblichem Gewicht[37], wobei dem Rat ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt wird (*leaves open a large margin of appreciation*).[38] Von solch einer Notlage ist bei Versorgungsengpässen und Sicherheitsrisiken auszugehen oder etwa bei drohendem Zusammenbruch des Asylsystems.[39] Italien und Griechenland haben immense Probleme mit dem Zustrom von Flüchtlingen.[40] Diese Notlage beruht auch – wie i. R. d. Art. 78 Abs. 3 AEUV gefordert[41] -

---

[34] *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, §11, Rn. 3.
[35] EuGH, Rs. C-300/89, *Titandioxid*, ECLI:EU:C:1991:244.
[36] *Lehner*, Bailout in der Flüchtlingskrise: Zum Notfallumsiedlungsbeschluss des Rates der EU vom 22.9.2015, ZAR 2015, 365 (369).
[37] *Progin-Theuerkauf* in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 78 AEUV, Rn. 75.
[38] *Hailbronner*, Immigration and Asylum Law and Policy of the EU, S.83; Ebenso *Thym* in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 78 AEUV, Rn. 34.
[39] *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 32.
[40] *Vogt/Kohls*, Länderbericht: Griechenland unter Migrationsdruck, 17.9.2015, online abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42563-544-1-30.pdf?150917171034 ; siehe auch: *Riedel,* EU-Innenminister: Beratungen über Verteilung von Flüchtlingen, 20.7.2015, online abrufbar unter:

kausal auf einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen aufgrund eines bestimmten und unvorhergesehen Ereignisses (hier sind vor allem der syrische Bürgerkrieg[42] und die zunehmende Unterdrückung der Bevölkerung in Eritrea zu nennen[43]). Dieser Zustand hat sich auch noch nicht verfestigt; von einer Stabilisierung, die die Anwendung des Art. 78 Abs. 3 AEUV ausschließen würde[44], kann vorliegend nicht gesprochen werden.

Grundsätzlich ist es daher mit Vorliegen des Tatbestandes rechtlich zulässig, vorläufige Maßnahmen auf die Notlagenkompetenz des Art. 78 Abs. 3 AEUV zu stützen.

Problematisch ist aber die Natur der Maßnahme. Der Beschluss 2015/1601 hat abstrakt - generellen Charakter und damit inhaltlich – so wie die Kl. es aufwerfen – durchaus Gesetzescharakter. Es ist also fraglich, ob eine Änderung der Dublin-III-VO durch einfachen Beschluss möglich sein kann. Im Ergebnis kann dies unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein: Es gibt zwischen Sekundärrechtsakten keine Normenhierarchie; sie stehen unabhängig von ihrer Rechtsnatur alle auf derselben Stufe.[45] Dies wird damit begründet, dass auch die verschiedenen Urheber der Rechtsakte prinzipiell gleichberechtigt nebeneinander stehen.[46] Kommt es zu einer Kollision zwischen verschiedenartigen Sekundärrechtsakten, so löst sich diese zunächst nach den allgemeinen Regeln auf:[47] Es findet zunächst die *lex-posterior*-Regel Anwendung. Allerdings ist dafür stets Voraussetzung, dass die im Streit stehenden Regelungen von demselben Organ in demselben oder in dem für das EP weniger einschneidenden Verfahren erlassen wurden.[48]

Es gilt nun zu prüfen, ob diese Voraussetzungen hier gegeben sind: Der Beschluss nach Art. 78 Abs. 3 AEUV sieht im Gegensatz zur Dublin-III-VO, die auf Grundlage des Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV erlassen wurde, kein ordentliches Gesetzgebungsverfahren vor. Während bei den Maßnahmen aufgrund der Notfallklausel der Rat alleine die Regelung erlässt und das Parlament gem. Art. 78 Abs. 3 S. 2 AEUV lediglich angehört wird[49], steht das

---

http://www.deutschlandfunk.de/eu-innenmninister-beratungen-ueber-verteilung-von.1773.de.html?dram:article_id=325903 (beide zuletzt abgefragt am 18.08.2016).

[41] *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 32.

[42] *Böhm*, Bürgerkrieg in Syrien: Mit Bomben und Chlorgas, 10.9.2015, online abrufbar unter: http://www.zeit.de/2015/37/buergerkrieg-in-syrien-islamischer-staat-baschar-al-assad-fluechtlinge (zuletzt abgefragt am 7.9.2015).

[43] *Staude*, Militärdiktatur Eritrea: Abgeschottet und unterdrückt, 20.9.2015, online abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/militaerdiktatur-eritrea-abgeschottet-und-unterdrueckt.799.de.html?dram:article_id=298117 (zuletzt abgefragt am 7.9.2016).

[44] *Graßhof* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar Art. 78 AEUV, Rn. 25.

[45] *Schroeder* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 24; *Geismann* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 288 AEUV, Rn. 29.

[46] *Biervert* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 288, Rn. 12.

[47] *Nettesheim* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 288 AEUV, Rn. 228; *Husmann*, Die Richtlinien der europäischen Union, NZS 2010, 655 (656).

[48] *Geismann* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 288 AEUV, Rn. 30.

[49] *Kotzur* in: Geiger/Khan/Kotzur, Art. 78 AEUV, Rn. 11.

EP i. R. d. ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gleichberechtigt neben dem Rat. Diese ungleiche Gewichtung der Mitwirkung des Parlaments führt folglich dazu, dass die *lex – posterior* - Regelung vorliegend nicht weiterhilft.

Darüber hinaus gehen Einzelfallregelungen den allgemeinen Regelungen vor. [50] Es gilt der Grundsatz *lex specialis derogat legi generali*.[51] Fraglich ist also, ob der angegriffene Beschluss spezielle Regelungen mit Einzelfallbezug beinhaltet, die den allgemeingültigen Zuständigkeitsvorschriften der Dublin-III-VO vorgehen. Für zwei – gegebenenfalls auch für weitere Mitgliedstaaten – wird die Zuständigkeit im Asylverfahren für eine bestimmte Zahl von Antragstellern aufgehoben und diese an andere Mitgliedstaaten übertragen. Außerdem gilt diese Regelung auch nur für eine vorübergehende Dauer. Dieser beschränkte Anwendungsbereich spricht für eine Spezialregelung. Andererseits könnte man auch anführen, dass gerade keine Einzelfälle geregelt werden, sondern in abstrakt-genereller Weise eine Vielzahl von Antragstellern verteilt werden sollen. Diese Frage zu beantworten kann aber letztlich dahin stehen, denn wiederum ist entscheidend, ob das gleiche Rechtsetzungsverfahren angewandt wurde.[52] Wie bereits erörtert, war dies vorliegend nicht der Fall.

Ein Auflösen der Kollision anhand der allgemeinen Regelungen ist somit nicht möglich. *In casu* bräuchte es somit eigentlich der Rechtsgrundlage des Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV.[53]

Fraglich ist allerdings, ob dieses starre Vorgehen anhand der allgemeinen Kollisionsregeln dann nicht überdacht werden muss, wenn – wie vorliegend - außergewöhnliche Notsituationen vorliegen. Gerade für diese Fälle soll die Notlagenkompetenz[54] des Art. 78 Abs. 3 AEUV einen Mechanismus an die Hand geben, der in Krisenzeiten ein schnelles Handeln der Union ermöglicht.[55] Bedenkt man die *ratio* der Norm, könnte es ausnahmsweise zulässig sein, eine Veränderung einer VO auch durch einen Beschluss zuzulassen, der nicht unter die Kollisionsregeln zu fassen wäre. Wäre in solchen Fällen der Weg über Art. 78 Abs. 3 AEUV versperrt und somit die vorübergehende Suspendierung der die die Randmitgliedstaaten besonders benachteiligenden Dublin-III-VO,[56] ausgeschlossen, wäre er

---

[50] *Husmann*, Die Richtlinien der europäischen Union, NZS 2010, 655 (656).
[51] *Nettesheim* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 288 Rn. 228.
[52] Ebenda.
[53] Vgl. *Thym* in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 78 AEUV, Rn. 25; Auch die Dublin-III-VO erging als Änderung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-VO) selbst auf Grundlage des Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV.
[54] *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 30.
[55] *Weiß* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 48.
[56] *Cieschinger*, Flüchtlingsbürokratie: In Europa angekommen - und dann?, 22.4.2015, online abrufbar unter: http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-so-funktioniert-die-dublin-verordnung-a-1029803.html (zuletzt abgefragt am: 29.08.2016).

in diesem Falle ein stumpfes Schwert. Ob dem tatsächlich so ist, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt.

Die wohl überwiegende Ansicht sieht in Art. 78 Abs. 3 AEUV kein Mittel, um bereits getroffene Gesetzgebungsakte zu ändern.[57] Gestützt werden kann diese restriktive Auslegung vor allem auf das Demokratieprinzip: Der Rat darf nicht die Mitwirkungsrechte des EP und der nationalen Parlamente[58] umgehen.[59] Außerdem spreche der Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 AEUV nur vage von „vorläufigen Maßnahmen" und nicht explizit von Abweichungsmöglichkeiten.[60]

Anderer Ansicht ist vorliegend die Kommission und die qualifizierte Mehrheit des Rates. Parallel zum angefochtenen Beschluss erließ sie einen Vorschlag zur Änderung der Dublin-III-VO.[61] Dieser war ebenfalls Teil des sog. *Second Implementation Package* und im Gegensatz zum Notfallmechanismus des Art. 78 Abs. 3 AEUV auf eine dauerhafte Lösung ausgerichtet.[62] Dass es inzwischen einen völlig neuen Reformvorschlag[63] gibt, ist an dieser Stelle nicht von Belang. Die parallelen Vorschläge lassen erkennen, dass sich die Kommission bei ihrem Vorgehen durchaus bewusst war, einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus allein über eine förmliche Änderung der Dublin-III-VO angehen zu können, während eine vorläufige Lösung dann aber gerade über Art. 78 Abs. 3 AEUV möglich sein sollte (vgl. ErwG. 4 des Vorschlags).

Auch andere Stimmen gehen davon aus, dass der Weg über die Notfallklausel nicht versperrt sei.[64] Unter den vorläufigen Maßnahmen seien unter anderem solche Maßnahmen zu verstehen, die die Lastenverteilung des Flüchtlingszustroms auf die Mitgliedstaaten beträfen und die die auf der Grundlage des Art. 78 AEUV getroffenen Regelungen ganz oder

---

[57] *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 78 AEUV, Rn. 48, *derselbe* in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 78 AEUV Rn. 34; *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, S. 312; dahingehend wohl auch *Weiß* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 49.

[58] Gem. Art 6 des Protkolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit Stellungnahmen zu Gesetzgebungsentwürfen abzugeben. Art. 7 bestimmt, dass diese in unterschiedlicher Weise berücksichtigt werden müssen.

[59] Die Gefahr das EP vollständig zu umgehen besteht allerdings seit Lissabon nicht mehr; gem. Art. 2 Abs. 3 S.2 wird zumindest einmal angehört.

[60] *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 78 AEUV, Rn. 48.

[61] COM (2015) 450 final, online unter https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-450-DE-F1-1.PDF (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).

[62] *Schmitt*, Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms seit April 2015 – eine zeitliche Darstellung, Saar Blueprints, 01/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2013/12/Blueprint-Fluechtlingsschutz-EU.pdf (zuletzt abgefragt am 7.9.2016).

[63] COM (2016) 270 final, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-270-DE-F1-1.PDF (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).

[64] *ter Steeg*, Einwanderungskonzept, S. 158; *Hoppe* in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, Art. 78 AEUV, Rn. 17.

teilweise suspendierten.[65] Dafür sprächen die Ausnahmesituation und das Bedürfnis nach schnellem Handeln. Auch der unbeschränkte Wortlaut der Vorschrift stütze diese Ansicht. Außerdem berechtigte die Vor-Vorgängernorm des Art. 78 Abs. 3 AEUV, Art. 100c EGV den Rat nur dazu, unter bestimmten Voraussetzungen den Visumszwang einzuführen.[66] Diese Beschränkung finde man gerade nicht mehr in den Nachfolgevorschriften Art. 64 Abs. 2 EG sowie Art. 78 Abs. 3 AEUV, was dafür spreche, dem Rat im Notfall umfassende Kompetenzen zuzusprechen.

Es bleibt abzuwarten, wie sich der EuGH erstmalig zu dieser umstrittenen Frage äußern wird. Auch wenn der von der Rechtsprechung[67] als allgemeiner Rechtsgrundsatz eingeordnete *actus-contrarius*- Gedanke gegen die Anwendung des Art. 78 Abs. 3 AEUV in diesem Kontext spricht – die Aufhebung von Wirkungen eines Legislativaktes werden grundsätzlich mithilfe der Rechtsgrundlage des Ausgangsrechtsaktes aufgehoben -, sprechen wohl die besseren Argumente für die erweiterte Auslegung des Art. 78 Abs. 3 AEUV; vor allem der Vorwurf, das Umgehen des Gesetzgebungsverfahrens sei ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip, wiegt - in Anbetracht der Tatsache, dass es sich nur um vorläufige Maßnahmen handelt – nicht so schwer. Dass das EP nur angehört wird, folgt aus dem Wunsch nach einer zügigen Entscheidungsfindung.[68] Es ist Notstandsklauseln immanent, dass sie von den normalen Abläufen und Verfahren abweichen.[69] Nur so sind sie ein effektives Mittel.

b) Die Rolle der nationalen Parlamente und das Subsidiaritätsprinzip

Geht man davon aus, dass Art. 78 Abs. 3 AEUV die taugliche Rechtsgrundlage ist, so scheidet auch ein Verstoß gegen Art. 3 und 4 des Prot. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sowie Art. 6 und 7 des Prot. 2 über die Anwendung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, den die Slowakei ebenfalls rügt, aus. Diese Artikel betreffen Regelungen über das Subsidiaritätsprinzip[70] und die Stellungnahme von nationalen Parlamenten; allerdings nur zu Gesetzgebungsentwürfen. Weil ein solcher eben nicht vorliegt – wie oben gezeigt –, liegt denklogisch auch kein Verstoß gegen diese Regelungen vor.

---

[65] *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263 AEUV, Rn. 33.
[66] *ter Steeg*, Einwanderungskonzept, S. 158.
[67] EuG, Rs. T-488/09, *Jager & Polacek / HABM (REDTUBE)*, ECLI:EU:T:2011:211, Rn. 104 f.
[68] *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 78 AEUV, Rn. 48.
[69] So wohl auch *Weiß* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 49.
[70] Näher hierzu: *Bickenbach,* Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, 523 ff.

c) Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts

Außerdem verstößt der Beschluss nach den Ausführungen der Slowakei gegen die Grundsätze des institutionellen Gleichgewichts, der Rechtssicherheit und der repräsentativen Demokratie.

Bei dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts handelt es sich um eine aus der Rechtsprechung des EuGH hervorgegangene *balance of power*[71], die in Art. 13 Abs. 2 EUV nunmehr primärrechtlich verankert ist.[72] Sie dient der institutionellen Begrenzung der Machtausübung[73] an den Stellen, an denen es um den Schutz der Zuständigkeits- und Verfahrensordnung geht[74]. Es ist unbestritten, dass sich die Wahl der falschen Rechtsgrundlage auch auf das institutionelle Gleichgewicht auswirkt.[75] Im vorliegenden Fall kann die Frage, ob dem Prinzip eigenständige normative Qualität zukommt[76] , dahinstehen: Nach der hier vertretenen Ansicht liegt kein Verstoß gegen Art. 78 Abs. 3 AEUV vor und das institutionelle Gleichgewicht wurde deshalb gewahrt; jedes Unionsorgan war in dem von den Verträgen vorgesehenen Rahmen in die Beschlussfassung involviert, womit eine Verschiebung der Kompetenzen zulasten eines Organs ausscheidet.

d) Der Grundsatz der Rechtssicherheit

Auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, der zu den grundlegenden Prinzipien des Unionsrechts gehört,[77] liegt nicht vor. Dieser hat verschiedene Ausprägungen,[78] kann aber aufgrund der Wahl der korrekten Rechtsgrundlage in diesem Zusammenhang[79] nicht verletzt sein. Überdies handelte es sich ohnehin eher um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der zu den anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen[80] zählt und eigentlich keinen Raum im Rahmen der Gesetzgebung hat.

---

[71] *Hatje* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 13 EUV, Rn. 33.
[72] *Lenaerts/v. Nuffel*, European Union Law, S.636.
[73] *Geiger* in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), Art. 13 EUV, Rn. 13.
[74] *Nettesheim* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 13 EUV, Rn. 32.
[75] *Gaitanides* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 19 EUV, Rn. 20.
[76] Vgl. *Nettesheim* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 13 EUV, Rn. 33.
[77] *Ahlt/Dittert*, Europarecht, S.280.
[78] *Wegener* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 19 EUV, Rn. 38.
[79] Dazu, ob er aufgrund anderer Defizite verletzt sein könnte, unten mehr.
[80] *Schwarze*, Zwischen Tradition und Zukunft: Die Rolle allgemeiner Rechtsgrundsätze im Recht der europäischen Union, S. 721 (722).

e) Das Prinzip der repräsentativen Demokratie

Das Prinzip der repräsentativen Demokratie ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, findet sich aber ebenfalls in Art. 10 Abs. 1 und 2 AEUV wieder.[81] Es handelt sich um die grundlegende Bestimmung über das parlamentarisch-demokratische Fundament der EU.[82] Wo genau der Verstoß gegen dieses Prinzip herrühren soll, macht die Slowakei nicht deutlich. Da er aber im Zusammenhang mit einem Verstoß gegen Art. 78 Abs. 3 AEUV und den oben genannten Art. 3 und 4 des Prot. 1 sowie Art. 6 und 7 des Prot. 2 angeführt wird, kann die Slowakei nur die mangelhafte Beteiligung des Europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente meinen. Ob das EP vorliegend ordnungsgemäß beteiligt wurde, wird weiter unten näher erörtert. Es bleibt ein Verstoß gegen die Beteiligungspflichten der nationalen Parlamente. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sind aber im Rahmen des Art. 78 Abs. 3 AEUV nicht zu beteiligen; ein Verstoß ist daher nicht gegeben.

Aus den gleichen Gründen geht auch das Argument Ungarns in Klagegrund 4 fehl: Hiernach solle man – auch falls Art. 78 Abs. 3 AEUV die richtige Rechtsgrundlage sei – trotzdem die nationalen Parlamente anhören, weil der Beschluss Gesetzescharakter aufweise. Hierfür finden sich jedoch keine Anhaltspunkte in den Verträgen. Die Beteiligung der nationalen Parlamente wird *expressis verbis* nur für Gesetzgebungsakte (also solche, die in einem Gesetzgebungsverfahren erlassen werden [Art. 289 Abs. 3 AEUV]) angeordnet. Außerdem führt diese Argumentation den Sinn und Zweck der Klausel, eine effektive und vor allem zügige Handhabe in Krisensituationen zu etablieren, *ad absurdum*.

f) Wesensgehaltsgarantie

Die Maßnahme tastet auch nicht den Wesensgehalt der Dublin-III-VO an, wie es Ungarn in Klagegrund 1 anführt. Unabhängig davon, dass dieses Vorbringen nicht ohne Weiteres unter einen Nichtigkeitsgrund aus Art. 263 Abs. 2 AEUV subsumiert werden kann, sondern eher eine Begrifflichkeit aus dem Bereich der Unionsgrundrechte ist[83], betrifft die nur temporäre Regelung des Beschlusses nur zwei Mitgliedstaaten der EU und es werden nur vier Normen der Dublin-III-VO überhaupt berührt (s.o.). Eine irgendwie geartete Beeinträchtigung des Wesensgehalts liegt nicht vor.

---

[81] *Haag* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 10 EUV, Rn. 1.
[82] *Kaufmann-Bühler* in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Komm., Art. 10 EUV, Rn. 1.
[83] Art. 52 Abs. 1 GrCh.

II. Geht der Beschluss über das Maß des Art. 78 Abs. 3 AEUV hinaus?

1. These

Hilfsweise stützen Ungarn und die Slowakische Republik ihre Klage darauf, dass, falls Art. 78 Abs. 3 AEUV die einschlägige Rechtsgrundlage sei, ihr Tatbestand nicht vorläge bzw. die Dauer der Regelung über das zulässige Maß hinausginge.[84] Außerdem macht Ungarn im Rahmen des 9. Klagegrundes geltend, die Regelung des Art. 4 Abs. 1 lit. c des Beschlusses sei unverhältnismäßig, weil es nicht hinnehmbar sei, dass hinsichtlich der Verteilung der restlichen 54.000 Antragsteller erst in der Zukunft entschieden werden solle. Jedoch ist diese Problematik auch eine Frage der richtigen Rechtsgrundlage, weshalb sie an dieser Stelle erörtert werden soll. Gehe der EuGH davon aus, dass die Voraussetzungen der Anwendbarkeit vorlägen (s.o.), stelle sich dann die Frage, ob die Dauer der Maßnahme von der Notfallklausel gedeckt sei und ob es mit der Natur des Art. 78 Abs. 3 AEUV vereinbar sei, Maßnahmen zu erlassen, die erst im Lichte späterer Entwicklungen konkretisiert und getroffen werden könnten.

2. Bewertung der These

Es wird teilweise davon ausgegangen, dass eine Maßnahme nach Art. 78 Abs. 3 AEUV nicht länger als ein halbes Jahr andauern dürfe.[85] Auch wenn im Vergleich zum alten Art. 64 Abs. 2 EGV die Höchstdauer von sechs Monaten gestrichen worden sei, könne man nicht davon ausgehen, dass eine längere Maßnahme noch den Charakter der Vorläufigkeit aufweise.[86]

Andere wenden sich gegen eine solche Begrenzung.[87] Entscheidend sei nur, dass keine Dauerlösung geschaffen werde.[88]

Auch wenn es auf den ersten Blick merkwürdig erscheint, unter Umständen jahrelange Maßnahmen als vorläufige Maßnahmen einzustufen, kann dies trotzdem angebracht sein. Der Wortlaut ist insofern offen; Vorläufigkeit kennt im Grunde keine Höchstgrenze außer die der Dauerhaftigkeit. Auch die Entwicklung der Norm weg von einer Begrenzung auf sechs Monate zeigt *argumentum e contrario,* dass nun keine Höchstdauer mehr gewollt ist.

---

[84] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 - 43, Slowakei: Klagegrund 5, Ungarn: Klagegrund: 2.
[85] *Hoppe* in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Komm., Art. 78 AEUV, Rn. 17.
[86] Ebenda.
[87] *Weiß* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 78 AEUV, Rn. 49; *Progin-Theuerkauf* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 78 AEUV, Rn. 34; *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263, Rn. 33.
[88] *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 78 AEUV, Rn. 48.

Somit geht die Dauer der Maßnahme mit der herrschenden Ansicht nicht über das Maß des Art. 78 Abs. 3 AEUV hinaus.

Die Frage, ob es mit der Zielsetzung und der Natur des Art. 78 Abs. 3 AEUV vereinbar ist, eine Maßnahme zu erlassen, die zum Erlasszeitpunkt noch offen ist und einer näheren Konkretisierung bedarf, sollte genauer betrachtet werden. Es ist, wie oben bereits erörtert, zu beachten, dass Art. 78 Abs. 3 AEUV nur in wirklichen Notfallsituationen angewandt werden darf, um diese mit temporären Maßnahmen zu entschärfen. Dem widerspricht es, Maßnahmen gleichsam „ins Blaue hinein" zu veranlassen, die noch dazu nicht konkret umrissen sind, sondern eines konkretisierenden Beschlusses bedürfen. Wenn dieser Beschluss erst in größerem Zeitabstand[89] zu dem Ausgangsbeschluss ergehen soll, ist die ein eindeutiges Indiz dafür, dass diese Maßnahme darüber hinausgeht, was zur Milderung der Notlage nötig ist. Ergeht kein konkretisierender Beschluss, bleibt es bei der Umverteilung der restlichen Antragsteller aus Italien und Griechenland.

Diese Regelung ist wohl nicht von Art. 78 Abs. 3 AEUV gedeckt. Liegt eine Notsituation in Mitgliedstaaten vor, bietet diese Norm ein effektives Mittel zur Abhilfe und Unterstützung der betroffenen Staaten. Es geht aber zu weit, Regelungen zu erlassen, deren Aktivierung von Ereignissen in der Zukunft abhängen. Steigt zukünftig der Migrationsdruck in einem anderen Mitgliedstaat als Italien oder Griechenland stark an, so ist ein erneuter Beschluss über Art. 78 Abs. 3 angezeigt. Natürlich lässt sich auf den ersten Blick kein großer Unterschied zwischen diesem Beschluss und dem konkretisierenden Beschluss nach Art. 4 Abs. 1 lit. c), Abs. 3 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 feststellen. Es entscheidet in beiden Fällen der Rat auf Vorschlag der Kommission, sodass man der Ansicht sein könnte, es mache keinen Unterschied. Allerdings gibt es diesen doch. Das EP muss nicht erneut angehört werden. Es hat auch im Rahmen der Beteiligung nicht seine Zustimmung für weitere konkretisierende Beschlüsse erteilt, denn es wurde ja gerade nur angehört; die Zustimmung des EP war nicht erforderlich.

Hier bleibt abzuwarten, welche Meinung der EuGH zu dieser Problematik hegt. Denkbar wäre es durchaus, dass es den Beschluss bezüglich der restlichen 54.000 Anspruchsteller als unionsrechtswidrig einstuft. In diesem Fall würde sich dann die Frage nach der Rechtsfolge stellen, also, ob dies zur Teil- oder Gesamtnichtigkeit führt. Zur Beantwortung dieser Frage ist entscheidend, ob sich der betroffene Teil von dem Rest des Rechtsaktes trennen lässt, ohne dass der Wesensgehalt des Aktes verändert würde.[90] Meines Erachtens ließe sich der Rechtsakt durchaus an dieser Stelle abtrennen. Auch ohne die zum

[89] *Schmitt,* Die Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms – Update: Januar bis April 2016: eine Kehrtwende durch die Zusammenarbeit mit der Türkei?, ZeuS-Sonderband 2016, S. 13 ff.
[90] *Borchardt/Dauses/Stolz/Wohlfahrt* in: Dauses (Hrsg.) Hdb. EU – Wirtschaftsrechts, P. I Rn. 205.

Erlasszeitpunkt in der Zukunft liegende Verteilung der 54.000 Antragsteller würde der Beschluss ein sinnvolles Ganzes darstellen. Entscheidend für die Bewältigung der Notsituation in den Staaten Griechenland und Italien ist deren Entlastung. Diese könnte auch nach einer Abtrennung des in Frage stehenden Teils erreicht werden.

III. Verstoß gegen Art. 68 AEUV und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

1. These

Ungarn erhebt weiter den Vorwurf (Klagegrund 7), dass die getroffenen Maßnahmen gegen Art. 68 AEUV sowie die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015 verstießen.[91] Die Slowakei hingegen beruft sich auf die Verletzung von Art. 68 AEUV[92], meint aber wohl einen Verstoß gegen die aufgrund der Norm erlassenen Leitlinien.

2. Bewertung der These

Art. 68 AEUV gewährt die Möglichkeit einer politischen Programmplanung für die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.[93] Der Europäische Rat soll hiernach die erforderlichen Impulse geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegen.[94]

Diese aufgrund von Art. 68 AEUV erlassenen Leitlinien sind nach ganz überwiegender Ansicht jedoch nur politisch, nicht aber rechtlich bindend.[95] Zutreffend ist, dass die „inhaltliche Ausgestaltung einzelner Rechtsakte zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts den EU-Organen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 77–79 Abs. 2 AEUV i. V. m Art. 294 AEUV obliegt; diesen politischen Verhandlungsprozess können die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat politisch anleiten, nicht jedoch rechtsverbindlich vorprägen.“[96] Aber auch das Vorbringen

---

[91] Schlussfolgerungen des Europäisches Rates, 25./26.06.15, EUCO 22/15, S. 2 ff. ; online abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2015/06/25-26/ (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)
[92] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 - 43, Slowakei: Klagegrund 1.
[93] *Thym* in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 68 AEUV, Rn. 1.
[94] *Herrnfeld* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 68 AEUV, Rn. 1.
[95] *Thym* in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 68 AEUV, Rn. 1; *Herrnfeld* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 68 AEUV, Rn. 2; *Suhr* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 68, Rn. 4; *Weiß* in: Streinz (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 68, Rn. 7; *Rosenau/Petrus* in: Vedder/H.v.H. (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 68 AEUV, Rn. 3. Anderer Ansicht: *Röben* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 68AEUV, Rn. 2.
[96] *Thym* in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 68 AEUV, Rn. 1.

Ungarns, der Rat verstoße gegen die Schlussfolgerungen, braucht nicht erörtert zu werden. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sind ebenfalls nur politischer, nicht aber rechtlicher Natur.[97]

Liegt schon kein Verstoß gegen Art. 68 AEUV vor, ist auch hier wiederum kein Verstoß gegen das institutionelle Gleichgewicht zu erkennen, wie es die Slowakei außerdem rügt.[98]

IV. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Beschlusses

1. These 1

Die beiden Kläger gehen außerdem davon aus, dass ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorliege.[99] Während die Slowakei die Unverhältnismäßigkeit ohne weitere Begründung in den Raum stellt, bringt Ungarn noch eine dazu gehörige Erklärung vor: Der Verstoß resultiere *in concreto* aus der Abweichung des Rates vom Vorschlag der Kommission unter Beibehaltung der Zahl von 120.000 Antragstellern. War der Kommissionsvorschlag noch darauf gerichtet, Flüchtlinge aus drei Mitgliedstaaten umzusiedeln, betreffe die schlussendlich beschlossene Umsiedlung nur noch zwei Mitgliedstaaten. Dadurch sei die gleichgebliebene Zahl jedoch willkürlich geworden.

2. Bewertung der These 1

Nachdem im Rahmen der tauglichen Rechtsgrundlage das „Ob“ des Tätigwerdens geprüft und bejaht wurde, geht es nun um die Frage des „Wie“. Der allgemeine Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit findet sich in Art. 5 Abs. 4 EUV.[100] Hiernach dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Er gilt nicht nur bei Maßnahmen gegenüber Individuen, sondern auch gegenüber Mitgliedstaaten.[101]

Fraglich ist also, ob das Abändern des Beschlusses tatsächlich zur Unverhältnismäßigkeit führte oder den Beschluss sogar willkürlich machte. Der offensichtlich nicht völlig ungeeignete Beschluss – auf diese knappe Feststellung beschränkt sich der Gerichtshof in

---

[97] *Bieber* in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, §1, Rn. 45.
[98] Zur Definition des Begriffes siehe schon Klagegrund 1
[99] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 – 43, Slowakei: Klagegrund 6, Ungarn: Klagegrund 9 und 10.
[100] *Calliess* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 43.
[101] Vgl. EuGH, C-36/97 - *Kellinghusen / Amt für Land- und Wasserwirtschaft Kiel und Ketelsen / Amt für Land- und Wasserwirtschaft Husum*, ECLI:EU:C:1998:499, Rn. 30 ff.

der Regel bei Prüfung der Geeignetheit[102] - müsste auch erforderlich und angemessen sein, wobei der EuGH hier keine vollständige Übereinstimmung mit der aus der deutschen Rechtsprechung bekannten Dogmatik an den Tag legt.[103] Der Gerichtshof erkennt neben der Geeignetheit und Erforderlichkeit auch die Angemessenheit an, prüft diese aber nur unter großer Zurückhaltung.[104] Bei der schwerpunktmäßig zu prüfenden[105] Erforderlichkeit ist zu fragen, ob es ein gleich geeignetes Mittel gibt, das gleichzeitig milder ist.[106]

Zunächst ist festzustellen, dass die Organe der Union beim Sachgegenstand der Regelungen aufgrund Art. 78 Abs. 3 AEUV einen weiten Beurteilungsspielraum haben.[107] Bei politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen von gewisser Komplexität wird die Kontrolldichte der Gerichte ohnehin zurückgenommen.[108] Grundsätzlich scheint sich die Umsiedlung von 120.000 Schutzsuchenden aus Griechenland und Italien angesichts der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015[109] der Sache und der Höhe nach durchaus in einem angemessenen Rahmen zu bewegen. Ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel ist nicht erkennbar. Ob eine Zahl von 100.000 umzusiedelnden Personen ebenso geeignet wäre, fällt darüber hinaus auch in den Beurteilungsspielraum der handelnden Organe. Insbesondere die Möglichkeit einer freiwilligen Aufnahme hat sich nicht als effektiv herausgestellt.[110]

Geht man nun davon aus, dass es nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission schon erforderlich gewesen wäre, die 120.000 auf 22 Staaten zu verteilen, dann muss es dies doch erst recht sein, wenn man die gleiche Zahl auf 23 Staaten verteilt. Die Belastung der Aufnahmemitgliedstaaten wird hierdurch merklich abgeschwächt.

Darüber hinaus ist der Rat befugt, von Vorschlägen der Kommission abzuweichen (vgl. Art. 293 Abs. 1 AEUV: Zur Frage, ob die formellen Voraussetzungen einer Änderung [Einstimmigkeit im Rat] eingehalten wurden, s.u. VIII.4.), womit er dann auch eigene Einschätzungen treffen kann. Der Rat darf nur nicht etwas gänzlich Neues beschließen,[111] was er auch vorliegend nicht getan hat. Die Regelungen sind in dem Entwurf angelegt und

---

[102] *Calliess* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 5 EUV, Rn. 44.
[103] Ebenda.
[104] *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, §11, Rn.33.
[105] *Kingreen* in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 52 GRCh, Rn. 69.
[106] *Becker* in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 52 GRCh, Rn. 6.
[107] *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 78, Rn. 48.
[108] *Bast* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 5 EUV, Rn. 73.
[109] *UNO-Flüchtlingshilfe*, Griechenland: Flüchtlingszahlen und Hilfsbedarf steigen dramatisch, 18.08.2015, online abrufbar unter: https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/news/griechenland-fluechtlingszahlen-und-hilfsbedarf-steigen-dramatisch-380.html und *Kanter*, Länderbericht: Situation der Flüchtlinge in Italien, online abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42569-544-1-30.pdf?150918091519 (zuletzt abgefragt am: 30.8.2016).
[110] *Göroğlu*, EU-Asylpolitik: Nur einige EU-Länder wollen Flüchtlingen helfen, 22.07.2015, online abrufbar unter: https://mediendienst-integration.de/artikel/fluechtlingspolitik-eu-staaten-einigen-sich-nur-auf-verteilung-eines-teils-der-fluechtlinge-in-der-u.html (zuletzt abgefragt am: 30.08.2016).
[111] *Gellermann* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293, Rn. 12.

stellen kein *aliud* dar. Vielmehr war der Rat sogar zu einer Änderung verpflichtet: Die i. R. d. Notlagenkompetenz beschlossenen Maßnahmen müssen stets zugunsten von betroffenen Mitgliedstaaten ergehen.[112] Dies schließt Maßnahmen gegen den ausdrücklichen Wunsch der Mitgliedstaaten aus; es gibt keine Kompetenz der Union zu definieren, was „zugunsten" bedeutet, ohne den expliziten Willen der Mitgliedstaaten zu beachten.[113]

Hält man die Regelung des Art. 4 Abs. 1 lit. c des Beschlusses für von der Rechtsgrundlage gedeckt, so ist auch nicht zu beanstanden, dass für einen Teil der Antragsteller eine endgültige Umsiedlungsentscheidung erst im Lichte späterer Entwicklungen getroffen wird. Dies dient im Gegenteil gerade dazu, die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Beschlusses zu wahren: Es wird abgewartet, welche Länder gegebenenfalls einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind, um dann eine sinnvolle und zielführende Umsiedlung durchzuführen. Überdies spricht das gestufte Vorgehen[114] der Union für die Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

Allerdings wurde – wie einleitend geschildert - auch die ursprünglich vorgesehene „Opt-Out-Möglichkeit" aus dem endgültigen Beschluss herausgenommen. Dies könnte durchaus ein Indiz für die Unverhältnismäßigkeit sein. Die Option, sich mit Hilfe von Geldzahlungen aus der Verteilung „herauszukaufen", gewährleistet einerseits die nötige Einzelfallgerechtigkeit. Andererseits könnte sie aber auch dazu führen, dass die Mehrheit der Staaten davon Gebrauch macht und dann die gesamteuropäische Lösung nicht erreicht werden kann. Der Beschluss mit diesem Mechanismus wäre in jedem Falle ein milderes Mittel, ohne jedoch gleich wirksam zu sein. Würde der endgültige Beschluss aber gar keinen Mechanismus enthalten, der in prekären Situationen den Mitgliedstaaten erlaubt, den Regelungswirkungen der Umverteilung – zumindest zum Teil – auszuweichen, läge wohl eine nicht verhältnismäßige Maßnahme vor. Dem ist aber auch nach der Änderung des Entwurfs durch den Rat nicht so. Der gefasste Beschluss bietet die Möglichkeit, das Tempo der Aufnahme von Antragstellern zu drosseln, um der Lage Herr zu bleiben. Somit bleibt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt. Darüber hinaus gewährt Art. 9 des Beschlusses die Möglichkeit im Falle einer neu auftretenden plötzlichen Notlagensituation in einem Mitgliedstaat Maßnahmen zu dessen Gunsten zu treffen. Gegebenenfalls ist sogar die Aussetzung der Umverteilung in Bezug auf den betroffenen Mitgliedstaat möglich. Somit bleibt die Gerechtigkeit im Einzelfall gewahrt, man verliert aber gleichzeitig das

[112] Damals noch für Art. 64 Abs. 2 EGV: *Hailbronner*, Immigration and Asylum Law and Policy of the EU, S. 83.
[113] Ebenda.
[114] Pressemitteilung der Kommission v. 20.04.15, online abrufbar unter: http://europa.eu/ rapid/press-release_IP-15-4813_de.htm (zuletzt abgefragt am 21.10.15).

Gesamtkonzept eines einheitlich europäischen Vorgehens, getragen von gegenseitiger Solidarität, nicht zu sehr aus den Augen.

3. These 2

Ungarn geht aber in seiner Begründung noch weiter: Daneben sei der Beschluss unverhältnismäßig, weil das Land sich selbst in einer Notlage befinde und es deshalb nicht hinnehmbar sei, solch einem Staat verbindliche Aufnahmequoten aufzubürden. Es widerspreche dem Gedanken des Art. 78 Abs. 3 AEUV, der in Notlagen Hilfe sein wolle und keine zusätzliche Belastung.

4. Bewertung der These 2

Es ist bei einem objektiven Rechtsbeanstandungsverfahren irrelevant, wenn sich ein Staat widersprüchlich verhält. Aus Ungarn sollten, wie im Rahmen der Einleitung erörtert, nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission 54.000 Drittstaatsangehörige in andere EU - Mitgliedstaaten umgesiedelt werden. Ungarn ließ sich jedoch auf eigenen Wunsch aus dieser Regelung ausnehmen; das Land war also selbst dafür verantwortlich, zum Aufnahmestaat zu werden. Weil es sich aber bei der Nichtigkeitsklage um ein objektives Rechtsbeanstandungsverfahren geht, ist ein *venire contra facum proprium* unschädlich. Dies geht sogar so weit, dass die Mitwirkung oder Mitverantwortung des späteren Klägers beim Erlass des angegriffenen Rechtsaktes nicht entgegengehalten werden kann.[115] Für die vorliegende Rechtssache bedeutet dies, dass es durchaus unverhältnismäßig sein könnte, Ungarn trotz der Notlage verbindliche Quoten aufzuerlegen.

Das Land reagierte auf den Anstieg der Flüchtlingszahlen mit der Abschottung seiner Grenzen, um einen weiteren Zustrom von Schutzsuchenden zu verhindern.[116] Außerdem rief die Regierung Ungarns wegen der Flüchtlingskrise den Notstand aus.[117] Aufgrund dessen spricht vieles für eine Notlage vor Ort. Dass man die Hilfe der Union verweigerte und zur Selbsthilfe griff, führt als solches ebenfalls nicht zu einer anderen Bewertung der Lage. Einem souveränen Staat kann keine Hilfe aufgezwungen werden; die Ablehnung Ungarns sagt nichts darüber aus, wie die Lage vor Ort ist.

---

[115] *Gaitanides* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 39.

[116] *Die Welt*, Ungarn schottet sich ab, 16.09.2015, online abrufbar unter: http://www.welt.de/print/welt_kompakt/article146453060/Ungarn-schottet-sich-ab.html, (zuletzt abgefragt am 30.08.2106)

[117] *Deutsche Welle*, Ungarn demonstriert Härte gegen Flüchtlinge, 21.09.2015, online abrufbar unter: http://www.dw.com/de/ungarn-demonstriert-h%C3%A4rte-gegen-fl%C3%BCchtlinge/a-18728495 (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).

Allerdings liegt die Vermutung nahe, dass Ungarn sich wohl nie selbst aus dem Mechanismus herausgenommen hätte, wenn tatsächlich eine Notlage vorgelegen hätte. Ein Staat in einer echten Notsituation nimmt jede Hilfe an; noch dazu eine solch effektive (immerhin wären Ungarn 54.000 Flüchtlinge abgenommen worden). Weiterhin sprechen auch die Aussagen Ungarns, warum es die Hilfe aus Brüssel ablehnt, gegen eine wirklich nicht handhabbare Situation in Ungarn.[118] Somit wirkt sich das Verhalten Ungarns schlussendlich doch auf die Begründetheit der Klage aus. Eine Unverhältnismäßigkeit ist meiner Ansicht nach deshalb nicht erkennbar.

V. Sprachfassungen

Das Vorbringen Ungarns[119], es hätten zum Zeitpunkt der Annahme keine Sprachfassungen[120] des Beschlussentwurfes vorgelegen, kann mangels Kenntnis weder verworfen noch bestätigt werden.

VI. Rechtssicherheit und Normenklarheit

1. These

Des Weiteren bringt Ungarn vor, dass der Beschluss gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und Normenklarheit verstoße.[121] Es sei unklar, wie die neuen Bestimmungen anzuwenden seien bzw. in welchem Verhältnis sie zu den Bestimmungen der Dublin-III-VO stünden.

Konkret behauptet Ungarn, dass die Anwendung der Verfahrens-und Garantievorschriften auf die Umsiedlungsentscheidung nicht klar geregelt sei. Außerdem gingen die Kriterien, wer genau umgesiedelt werden solle, nicht eindeutig aus dem Beschluss hervor. Auch sei die Rechtstellung der Antragsteller im Umsiedlungsstaat nicht angemessen geregelt.

2. Bewertung der These

[118] *Meier*, Flüchtlingspolitik der EU: Kann sich die Gemeinschaft noch einigen? , 14.09.2015, online abrufbar unter: http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlingspolitik-der-eu-kann-sich-die-gemeinschaft-noch-einigen/12315308.html (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).
[119] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 – 43, Ungarn: Klagegrund 6.
[120] Zu den Sprachfassungen allgemein, siehe Art. 55 EUV, Art. 358 AEUV.
[121] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 – 43, Ungarn: Klagegrund 8.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit gehört, wie oben bereits erörtert, zu den anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen.[122] Aber selbst bei Anerkennung dieses Rechtsgrundsatzes auch für das Rechtsetzungsverfahren muss man feststellen, dass der erlassene Beschluss hinreichend genau formuliert wurde.

Es fällt zunächst auf, dass in Art. 13 Abs. 3 des Beschlusses 2015/1601 exakt geregelt ist, für welche Personen dieser Beschluss gilt: Nämlich für solche, die ab dem 25. September 2015 bis zum 26.September 2017 auf dem Hoheitsgebiet Italiens und Griechenlands eintreffen, sowie für Antragsteller, die seit dem 24. März 2015 auf dem Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten eingetroffen sind. Dieser sehr weite Anwendungsbereich wird durch den in Art. 3 des Beschlusses definierten Geltungsbereich eingeschränkt. Nur solche Personen werden erfasst, die in Italien oder Griechenland einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben (Abs. 1) und die Staatsangehörige solcher Staaten sind, deren Anteil an positiven Entscheidungen zur Gewährung internationalen Schutzes mindestens 75 % beträgt (Abs. 2).[123]

Es geht darüber hinaus auch eindeutig aus dem Beschluss hervor, wie das Verhältnis zu den Regeln der Dublin-III-VO ausgestaltet ist.[124]

Die von Ungarn monierte fehlende Klarheit über die Rechtstellung der Schutzsuchenden in den Umsiedlungsmitgliedstaaten ist hier nicht von Belang. Zwar wird diese tatsächlich nur an vereinzelten Stellen thematisiert. Artikel 6 des Beschlusses regelt die grundsätzliche Pflicht, im Umsiedlungsmitgliedstaat zu verbleiben. ErwG. 36 erwähnt die Rechte und Ansprüche, die der Antragsteller vor und nach der Umsetzung haben. Allerdings enthält der Beschluss Abweichungen von den Regeln der Dublin-III-VO. Diese regelt aber gerade nicht die Rechtsstellung der Personen, sondern die Zuständigkeit von Staaten.[125] Alles andere wäre auch nicht von der Rechtsgrundlage des Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV gedeckt. Es ist daher auch nicht Anspruch des Beschlusses detaillierte Regelungen über die Rechtstellung der Antragsteller festzulegen.

---

[122] Siehe bereits oben: D. I. 2. d).
[123] Vgl. auch ErwG 25 des Beschlusses 2015/1601.
[124] ErwG. 23 des Beschlusses 2015/1601.
[125] Art. 1 Dublin-III-VO. Die Rechte der Antragssteller sind in weiteren Rechtsakten geregelt, insb. der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 60 ff. und der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 v. 20.12.2011, S. 9 ff.

Außerdem ist auch die Anwendung der Verfahrens-und Garantievorschriften auf die Umsiedlungsentscheidung hinreichend genau geregelt. Hier sind vor allem ErwG. 35 und 36 heranzuziehen, die die Kollision regeln.

VII. Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention

1. These

Weiter behauptet Ungarn, der Rechtsakt verstoße gegen die Genfer Flüchtlingskonvention[126] (im Folgenden: GFK), weil er den Antragstellern das Recht auf Verbleib in dem Mitgliedstaat ihrer Antragstellung nehme und ihre Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat ohne jede sachliche Verbindung zwischen diesem und dem Antragsteller ermögliche.

2. Bewertung

Die Union – selbst nicht Vertragspartei der GFK – ist über Art. 18 GrCh und über Art. 78 Abs. 3 AEUV primärrechtlich an diese gebunden, ohne nach außen völkerrechtlich verpflichtet zu sein.

Fraglich ist zunächst also, ob die Antragsteller ein Recht auf Verbleib im Staat der Antragstellung haben. Falls dem nicht so wäre, müsste dann hilfsweise untersucht werden, ob einer Umsiedlung die Tatsache im Wege steht, dass kein *genuine link* zwischen Antragsteller und Umsiedlungsmitgliedstaat bestehe.

Die Kl. stellen den Vorwurf ohne Nennung eines Artikels der GFK in den Raum. Man gelangt zunächst zu dem in Art. 33 GFK als Hauptschutzprinzip[127] der GFK verankerten *Refoulement*-Verbot. Dieses verbietet die Ausweisung oder Zurückweisung nur in einen solchen Staat, in dem das Leben oder die Freiheit aus Gründen der Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung bedroht sein würde.[128] Es darf somit auch keine sogenannte *deportation chain* in Gang gesetzt werden[129], an deren Ende der Schutzsuchende in ein Land zurückgeführt wird, in dem die Kriterien der GFK nicht eingehalten werden. . Bei der vorliegenden Umsiedlung werden Antragsteller nur in andere EU-Mitgliedstaaten gebracht,

[126] Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. Juli. 1951 geändert durch Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967.
[127] *Kälin/Caroni/Heim* in: Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 33 GFK, Rn. 1.
[128] Art. 33 I GFK.
[129] *Kugelmann*, Refugees, MPEPIL (online ed.), Rn. 29.

welche diesen von der GFK geforderten Schutz gewährleisten. Eine Kettenrückführung in das Herkunftsland geht damit offensichtlich nicht einher. Somit liegt in der Entscheidung, Flüchtlinge in andere EU-Staaten umzusiedeln, kein Verstoß gegen Art. 33 GFK.

Auch die Tatsache, dass keine *genuine connection* zwischen Antragsteller und Umsiedlungsmitgliedstaat besteht, stellt insofern kein Problem dar. Die GFK garantiert nur ein Mindestmaß an Schutz. Es ginge über diese Zielsetzung hinaus, wenn man Flüchtlinge nur in solche Staaten überführen dürfte, zu denen sie eine echte Verbindung hätten. Es soll lediglich gewährleistet werden, dass den Flüchtlingen die Mindestgarantien der GFK in den Aufnahmestaaten zustehen. Darüber hinaus hat der Schutzsuchende die Möglichkeit, Rechtsbehelfe gegen die Umsiedlungsentscheidung einzulegen.[130]

Ein Verstoß gegen Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention ist nicht anzunehmen.

Denkbar wäre ebenfalls ein Verstoß gegen die in Art. 26 GFK geregelte Freizügigkeit. Diese Norm gewährt den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig im Gebiet eines vertragschließenden Staates befinden, das Recht, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen. Diesem Aufenthaltsrecht würde dann eine spätere Umsiedlung in einen anderen Staat entgegenstehen. Die GFK gewährt aber nur solchen Flüchtlingen das Recht aus Art. 26, deren Aufenthalt rechtmäßig ist (engl.: *refugees lawfully*, frz.: *réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire*).

Fraglich ist also, was darunter zu verstehen ist. Offensichtlich ist, dass es eine Differenzierung zwischen den Normen der GFK geben muss, die die einfache Präsenz genügen lassen (etwa Art. 33 GFK) und denen, die darüber hinaus ein Mehr verlangen.[131] Rechtmäßige Präsenz i. S. d. Art. 26 GFK wird deshalb unterschiedlich interpretiert. Einerseits ist es möglich, auf das nationale Recht abzustellen, andererseits kann man die Begrifflichkeit als eine genuin völkerrechtliche verstehen.[132] Das Bundesverwaltungsgericht stellte 2008 klar, dass die Frage nach der „Rechtmäßigkeit“ i. S. d. GFK nicht vom nationalen Recht abhängig sei.[133] Diese Ansicht wird auch durch historische Auslegung der Vorschrift gestützt.[134] Andere Stimmen im Schrifttum lassen die „rechtmäßige Präsenz“ mit dem

[130] Vgl. ErwG 35 des Beschlusses 2015/1601: Hiernach hat der Betroffene das Recht, im Einklang mit der Dublin-III-VO einen wirksamen Rechtsbehelf gegen die Umsiedlungsentscheidung einzulegen.
[131] *Marx* in: Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 26 GFK, Rn. 47.
[132] *Marx* in: Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 26 GFK, Rn. 49.
[133] BVerwG Urteil vom 15. 1. 2008 - 1 C 17/07, Rn. 17.
[134] Marx in: Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 26 GFK, Rn. 61.

Asylgesuch beginnen.[135] Dieser Ansicht nach wird also insgesamt ein weiter Anwendungsbereich geschaffen, denn koppelt man die Auslegung der Norm vom nationalen Recht ab, bleibt Platz für ein erweitertes Verständnis

Allerdings betrachten die meisten europäischen Staaten Asylsuchende aufgrund der nur vorläufigen Präsenz nicht als „rechtmäßig".[136] Der Aufenthalt diene gerade dazu, die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts zu klären.[137] Dies judiziert im Ergebnis auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung.[138] Somit wird hier die Anwendung des Art. 26 GFK sehr eingeschränkt. Es wird also auf das nationale Recht abgestellt und untersucht, wann nach dessen Voraussetzungen die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes von Schutzsuchenden gegeben ist.

Vorliegend umfasst der Beschluss solche Schutzsuchende, die lediglich einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, Art. 2 lit. b des Beschlusses. Es bedarf somit einer Entscheidung, was ist in diesem Kontext unter dem Begriff der Rechtmäßigkeit zu verstehen ist.[139]

Es sprechen gute Argumente für ein erweitertes Verständnis des Schutzbereichs, also für eine vom nationalen Recht abgekoppelte, völkerrechtliche Interpretation. Zunächst ist zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in völkerrechtlichen Verträgen immer Art. 31 WVK heranzuziehen, der Völkergewohnheitsrecht kodifiziert.[140] Abs. 1 besagt, dass ein Vertrag in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist. Es muss also eine Auslegung anhand des Wortlauts, des Zwecks und des Zusammenhangs erfolgen.[141] Nicht entscheidend ist also, welche Bedeutung die einzelnen Begriffe in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung haben. Darüber hinaus spricht auch die historische Auslegung – auch wenn sie gem. Art. 31 Abs. 2 WVK nur subsidiär heranzuziehen ist - für ein eigenes Verständnis des Begriffs. Vor allem aber kann es nicht hinnehmbar sein, dass es

---

[135] *Markard/Heuser:* „Hotspots" an den EU-Außengrenzen: Menschen- und europarechtswidrige Internierungslager, ZAR 2016, 165 (166).
[136] *Marx* in: Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 26 GFK, Rn. 59.
[137] Ebenda.
[138] Unter anderem: BVerfG, 2 BvL 6/89, BerfVGE 80, 182, 187.
[139] Es ist auch nicht möglich, über eine Suspendierung der Norm diese Klippe zu umschiffen. Eine Beschneidung des Art. 26 im Falle eines Massenzustroms ist zwar durchaus möglich, allerdings nur bis der Staat in der Lage ist, über den Antrag zu entscheiden; vgl. *Marx* in: Zimmerman (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 26 GFK, Rn. 56. Diese Voraussetzungen sind aber in Griechenland und Italien gerade gegeben. Es ist den Staaten durchaus möglich, die Identität der Antragsteller festzustellen und ihren Antrag zu verbescheiden.
[140] Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II S. 926), im Folgenden: WVK.
[141] *Fischer – Lescano/ Horst*, Das Pönalisierungsverbot aus Art. 31 I GFK, ZAR 2011, 81 (83). Wobei i. R. d. Auslegung der GFK weitere Besonderheiten bestehen.

die Staaten durch eigene Legislation in der Hand hätten, den Schutz der Freizügigkeit nach eigenem Gutdünken zur Anwendung zu bringen oder nicht. Eine genuin völkerrechtliche Auslegung verhindert eine solche Untergrabung der völkervertraglichen Regelungen durch die Gesetzgebung der Staaten.

Andererseits spricht Art. 31 Abs. 2 GFK dafür, dass Antragsteller noch nicht von den Garantien der Freizügigkeit profitieren sollen, also aus dem Schutzbereich des Art. 26 GFK herausgenommen werden. Dieser regelt gerade die Beschränkungen über den Wechsel des Aufenthaltsortes für Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten. Darüber hinaus muss es eine Unterscheidung geben zwischen den Artikeln der GFK, die zusätzliche Voraussetzungen an die persönliche Anwendbarkeit knüpfen und solchen, die keine weiteren Voraussetzungen festlegen (s.o.). Käme man hier zu einer erweiterten Anwendung des Schutzbereichs der Norm, dann wäre dieser Unterschied im Ergebnis nicht mehr erkennbar. Außerdem sprechen auch die praktischen Bedürfnisse der Aufnahmemitgliedstaaten für eine Anwendung des Art. 26 GFK nur auf anerkannte Flüchtlinge. Hier ginge es zu weit, wenn man den Schutzsuchenden schon während des laufenden Verfahrens die volle Freizügigkeit im Staatsgebiet zubilligen würde.

Es bleibt abzuwarten, welcher Auslegung der Gerichtshof folgen wird. Eine verbindliche Auslegung durch Gerichte oder andere Instanzen liegt im Rahmen der GFK nicht vor.[142] Beachtet man die europäische Praxis,[143] dann würde eine restriktive Auslegung und Anwendung hier nicht verwundern.

Fraglich ist neben dieser Frage des persönlichen Schutzbereichs auch, ob sich die vorliegende Situation unter den sachlichen Schutzbereich subsumieren lässt. Freizügigkeit i. S. d. Art. 26 GFK bedeutet das Recht, den Aufenthalt im Inland frei wählen und sich dort frei bewegen zu können.

Bei der im angefochtenen Beschluss vereinbarten – möglicherweise auch zwangsweisen - Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat handelt es sich wohl um einen Fall der *negativen Freizügigkeit*, also das Recht an einem Ort zu verbleiben.[144] Fraglich ist allerdings, ob auch Art. 26 GFK (oder nur Art. 33 GFK) die grenzüberschreitende Verteilung von Flüchtlingen

---

[142] *Lafrai*, Die EU-Qualifikationsrichtlinie und ihre Auswirkungen auf das deutsche Flüchtlingsrecht, S. 12.

[143] Etwas drastisch in diesem Zusammenhang: *Marx* in: Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Art. 26 GFK, Rn. 68. Die EU-Mitgliedstaaten seien generell weit davon entfernt, ihre Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention einzuhalten.

[144] Eine vergleichende Heranziehung der Situation im deutschen Verfassungsrecht bestätigt diese Lesart. Die Freizügigkeit des Art. 11 GG umfasst grundsätzlich auch den Schutz vor erzwungenen Umsiedlungen, also die sog. *negative Freizügigkeit* vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08 - Rn. 254 und *Epping*, Grundrechte, Art. 11 GG, Rn. 744.

regelt. Es bleibt abzuwarten, ob sich der EuGH erstens für ein weites Verständnis des Merkmals „rechtmäßiger Aufenthalt“ entscheidet und ob er ggf. aus Art. 26 GFK eine negative Freizügigkeit auch in Bezug auf grenzüberschreitende Verteilungen ableitet. Bejahendenfalls läge eine Verletzung des Art. 26 GFK vor.

VIII. Verletzung wesentlicher Formvorschriften

1. These 1

Die beiden Kl. bringen vor,[145] dass wesentliche Formvorschriften dadurch verletzt worden seien, dass das EP nach der Änderung des Inhalts des Beschlussentwurfs nicht erneut angehört wurde.

2. Bewertung der These 1

Die Anhörung des Parlaments ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht unabdingbar und stellt deshalb eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Missachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung nach sich zieht.[146] Ein Verstoß hiergegen wäre denkbar, wenn das EP nur über den ursprünglichen Ausgangsvorschlag angehört worden wäre. Nach Änderung eines Vorschlages der Kommission bedarf es grundsätzlich einer erneuten Anhörung des EP.[147] Die Pressemitteilung des EP vom 17.September 2015 zeigt jedoch, dass das Parlament über die Änderungen informiert wurde.[148] *Jean Asselborn* als Vertreter der Ratspräsidentschaft wies das EP auf die Abänderung des Vorschlages durch den Rat hin.

3. These 2

Die Kl. behaupten eine weitere Verletzung wesentlicher Formvorschriften. Dadurch, dass der Rat die ursprüngliche Vorlage eigenmächtig ohne einstimmigen Beschluss geändert habe, sei gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV verstoßen worden.

---

[145] ABl. C 38 v. 1.2.2016, S. 41 – 43, Ungarn: Klagegrund 5; Slowakei: Klagegrund 4.
[146] EuGH, Rs. C-138/79 - *Roquette / Rat,* ECLI:EU:C:1980:249, Rn. 33.
[147] *Kluth* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293 AEUV, Rn. 10.
[148] Pressemitteilung des Parlamentes v. 17.09.2015, online abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20150915IPR93259/20150915IPR93259_de.pdf (zuletzt abgefragt am 30.08.2016).

4. Bewertung der These 2

Art. 293 Abs. 1 AEUV gilt als wesentliche Formvorschrift, bei der ein Verstoß die Nichtigkeit zur Folge haben kann.[149] Die Norm, deren Sinn und Zweck es ist, das Initiativrecht der Kommission zu sichern und ihre Position im Rahmen der Gesetzgebung zu stärken[150] sowie ein Gleichgewicht zwischen dem Initiativrecht der Kommission und dem Gesetzgebungsrecht des Rates herzustellen,[151] bezieht sich ihrem Wortlaut nach auf alle Situationen, in denen der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig wird. Erfasst werden also nicht nur Akte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.[152] Gem. Art. 78 Abs. 3 AEUV kann der Rat „auf Vorschlag der Kommission" vorläufige Maßnahmen erlassen. Art. 293 Abs. 1 AEUV findet somit Anwendung; die Voraussetzungen an eine Änderung des Kommissionsvorschlags müssen folglich beachtet werden.

Zunächst ist festzustellen, dass die geforderte Einstimmigkeit grundsätzlich zwingend ist.[153] Sie umfasst jede Form der Änderung; auch wenn lediglich einzelne Teile geändert oder ergänzt werden.[154] Vorliegend wurde – wie schon oben erläutert – der Inhalt des Beschlusses verändert. Ungarn wurde aus dem Verteilmechanismus als begünstigter Staat herausgenommen und bekam nun seinerseits eine verbindliche Aufnahmequote auferlegt. Diese Änderung wurde aber gegen den Willen der Slowakei und Ungarn beschlossen. Geschriebene Ausnahmen vom Einstimmigkeitserfordernis gibt es, wie Art. 293 Abs. 1 AEUV normiert, im Vermittlungsverfahren. Darüber hinaus existiert auch noch die Möglichkeit der Abänderung im sog. *Trilogverfahren*.[155] Hierbei handelt es sich um informelle Treffen zwischen EP, Rat und Kommission, bei denen ein Kompromissvorschlag – allerdings i. E. durch die Kommission selbst - erarbeitet wird.[156] Dieser Fall, der deshalb wohl nicht wirklich als Ausnahme von Art. 293 Abs. 1 AEUV gesehen werden kann, ist hier allerdings offensichtlich nicht gegeben.

Weil bei der Abstimmung im Rat lediglich mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wurde (oben B.), liegt ein Verstoß gegen das zwingende Erfordernis der Einstimmigkeit vor. Eine

---

[149] *Böttner*, Ein scharfes Schwert der Kommission? Überlegungen zu Art. 293 AEUV, EuR 2016, 105 (122).
[150] *Gellermann* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293 AEUV, Rn. 3.
[151] *Böttner*, Ein scharfes Schwert der Kommission? Überlegungen zu Art. 293 AEUV, EuR 2016, 105 (106).
[152] *Gellermann* in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293 AEUV, Rn. 2.
[153] *Schoo* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 293 AEUV, Rn. 14.
[154] *Krajewski/Rösslein* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 293AEUV, Rn. 7.
[155] *Böttner*, Ein scharfes Schwert der Kommission? Überlegungen zu Art. 293 AEUV , EuR 2016, 105 (112 f.).
[156] Ebenda.

wesentliche Formvorschrift wurde verletzt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Kommission ihren Vorschlag zuvor entsprechend abgeändert hätte.[157]

Ob das institutionelle Gleichgewicht dadurch ebenfalls verletzt wurde, ist fraglich. Grundsätzlich dient es der Beurteilung von Kompetenzverschiebungen zwischen den Organen.[158] Dies kann aber im Ergebnis dahinstehen, wenn gleichzeitig die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift bejaht wurde. Ebenso verhält es sich mit den von der Slowakei gerügten Verstößen gegen die Grundsätze der repräsentativen Demokratie und der ordnungsgemäßen Verwaltung.[159] Ob auch die öffentliche Beratung im Rat, wie es die Slowakei beanstandet, mangelhaft war, kann hier mangels genauer Informationen nicht beantwortet, aber auch offen gelassen werden. Der Vorwurf, es läge ein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz vor, geht ins Leere, denn Art. 16 Abs. 8 EUV verlangt allein bei der Beratung von Entwürfen zu Gesetzgebungsakten ein öffentliches Tagen.

IX. Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, Art. 21 GrCh

1. These

Auch wenn die Klage aufgrund des Verstoßes gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV Erfolg haben wird, lohnt sich eine Überprüfung des Beschlusses hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Grundrechte-Charta. Geht man davon aus, dass der EuGH im Rahmen des vorgebrachten Sachvortrags über die explizit genannten Klagegründe hinaus auch weitere Nichtigkeitsgründe überprüfen darf,[160] erscheint ein näherer Blick auf ErwG 34 des Beschlusses angebracht.[161] Aus diesem geht hervor, dass potentielle Umsiedlungsmitgliedstaaten Präferenzen angeben können, welche Antragsteller in ihr Land umgesiedelt werden sollen. Der ErwG 34 hat die Erleichterung der Integration von Antragstellern, die als Grundlage eines ordnungsgemäß funktionierenden gemeinsamen europäischen Asylsystems gesehen wird, zum Ziel. Zu diesem Zweck soll bei der

---

[157] Vgl. den Verfahrensablauf zum Beschluss unter: http://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/2015_209 (zuletzt abgefragt am 22.11.2016).
[158] *Calliess* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 13 EUV, Rn. 11.
[159] Wobei letzterer ohnehin für das Verwaltungsverfahren entwickelt wurde, vgl. *Seitz*, Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Gleichbehandlung – Sanktionsreduzierung wegen Nichtbeachtung der im Gemeinschaftsrecht geltenden Verfahrensgarantien durch die Europäische Kommission, EuZW 2008, 525 (526).
[160] Sachs, Die Ex-officio–Prüfung durch die Gemeinschaftsgericht, S. 9. Ob sich dies noch i.R.d. Sachvortrags bewegt, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.
[161] *Schmitt*, Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms seit April 2015 – eine zeitliche Darstellung, Saar Blueprints, 01/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2013/12/Blueprint-Fluechtlingsschutz-EU.pdf (zuletzt abgefragt am 7.9.2016).

Entscheidung darüber, in welchen Mitgliedstaat die Umsiedlung erfolgen soll, den speziellen Qualifikationen und Eigenschaften der Antragsteller besonders Rechnung getragen werden. Es werden beispielhaft die Sprachkenntnisse sowie nachgewiesene familiäre, kulturelle oder soziale Bindungen als Präferenzgründe genannt.

Zweifel an der Zulässigkeit einer solchen Möglichkeit könnten sich in Bezug auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung – hier insbesondere Art. 21 GrCh – entzünden. Auch wenn der Rat selbst in diesem Punkt die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung fordert, bedarf es einer näheren Untersuchung.

2. Bewertung

Die Grundrechtecharta ist gem. Art. 6 Abs. 1 EUV mit den Verträgen rechtlich gleichrangig; sie ist Teil des Primärrechts.[162] Sie gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (Art. 51 Abs. 1 S.1 GrCh). Somit ist der Rat bei Erlass von Sekundärrecht an die Bestimmungen der Grundrechtecharta gebunden[163], ein Verstoß von Sekundärrecht gegen die Bestimmungen der Charta führt zur Nichtigkeit der Norm.[164]

Materiell gewährleistet das Diskriminierungsverbot eine diskriminierungsfreie Wahrnehmung aller Rechte und wohl auch sonstiger Leistungen, die nicht auf einer rechtlichen Grundlage fußen.[165] Angeknüpft wird an bestimmte personenbezogene Merkmale (Abs. 1) oder an die Staatsangehörigkeit (Abs. 2).[166] Grundsätzlich enthält Art. 21 GrCh keine absoluten Diskriminierungsverbote[167]; allein eine Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen aus rassischen Gründen ist aufgrund der Beeinträchtigung der Menschenwürde generell unzulässig.[168]

Vorliegend werden – wie oben beschrieben – beispielhaft einige Anknüpfungspunkte für eine Bevorzugung genannt. Diese fallen unter den Anwendungsbereich des Art. 21 GrCh, können aber grundsätzlich rechtfertigt werden, Art. 52 Abs. 1 GrCh. Es bleibt abzuwarten, ob und welche Merkmale die Mitgliedstaaten auswählen. Man kann insoweit nur festhalten, dass Präferenzen aufgrund der Rasse (angebrachter wäre es, von Ethnie zu sprechen) verboten sind.

---

[162] *Schulte-Herbrüggen*, Der Grundrechtschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, ZEuS 2009, 343 (347).
[163] *Kingreen* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 51 GrCh, Rn. 5.
[164] *Jarass* in: Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, EuR 2013, 29 (33).
[165] *Jarass* in: Jarass (Hrsg.), GRCh Art. 21, Rn. 1.
[166] *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 21 GrCh, Rn. 1.
[167] *Rossi* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 21 GrCh, Rn. 9.
[168] *Jarass* in: Jarass (Hrsg.), GRCh, Art. 21, Rn. 32.

D. Abschließende Stellungnahme

Die beiden Kl. werden obsiegen. Zumindest aufgrund der fehlenden Einstimmigkeit bei der Änderung des Kommissionsvorschlags wird der EuGH die Nichtigkeitsklage Ungarns und der Slowakei für begründet erklären, wobei hier schleierhaft bleibt, weshalb die Mitgliedstaaten sehenden Auges auf diese Klippe zusteuerten. Eine entsprechende Änderung des Vorschlags durch die Kommission, die diesen banalen Fehler beheben würde, ist jedenfalls nicht öffentlich einsehbar.

Man muss sich jedoch die Frage stellen, ob dieses Ergebnis, den zwingenden Umverteilungsmechanismus zu kippen, wirklich das Primärziel der Kl. war. Es drängt sich viel mehr der Verdacht auf, dass mit dieser Klage ein Zeichen gesetzt werden sollte. Vor allem die Regierung in Budapest wird nicht müde, Stimmung gegen Zuwanderer im Allgemeinen und Flüchtlinge im Speziellen zu machen. Dies gipfelte in dem am 2. Oktober 2016 abgehaltenen Referendum, in dessen Rahmen die ungarische Bevölkerung gefragt wurde, ob die EU Ungarn zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichten darf. Das Referendum scheiterte zwar aufgrund des nicht erreichten Quorums.[169] Auch der Plan Orbans, das Ergebnis des Referendums in die Verfassung aufzunehmen, ließ sich mangels verfassungsändernder Mehrheit im ungarischen Parlament nicht verwirklichen.[170] Das Hinwirken auf die Herausnahme aus dem Umverteilungsmechanismus verbunden mit anschließender Klage gegen diesen, kann nur das Ziel gehabt haben, die Bemühungen der EU zu untergraben.

So konnte der Bevölkerung bei Erhebung der Klage gezeigt werden, dass „Brüssel“ den osteuropäischen Staaten gegen deren Willen zwingende Kontingente aufbürden möchte und so die staatliche Souveränität untergräbt. Dass hier von einem in den Verträgen angelegten Mechanismus Gebrauch gemacht wurde, welchen jeder einzelne Mitgliedstaat mit seiner Zustimmung zum Vertrag akzeptierte, geht in solchen Debatten jedoch stets unter.

Bei Erfolg der Klage wird das Urteil dann wiederum benutzt werden können, um die Unfähigkeit der Union, eine gesamteuropäische Lösung auf den Weg zu bringen, zu demonstrieren. Dass hier in erster Linie die eigene Regierung mitverantwortlich war, dass es keine Entlastungen sondern ein Pflichtkontingent gab und dass auch deshalb eine gemeinsame europäische Lösung in diesem Fall scheiterte, werden aufgrund der

[169] *Zeit.de*, Referendum über Flüchtlingspolitik ungültig, 02.10.2016, online abrufbar unter: http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/ungarn-referendum-eu-fluechtlingspolitik-droht-scheitern-victor-orban, (zuletzt abgefragt am: 03.10.2016).

[170] *Zeit.de*, EU-Politiker erleichtert über Scheitern der Volksabstimmung, 03.10.2016, online abrufbar unter: http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/referendum-ungarn-fluechtlinge-eu-politiker-erleichterung (zuletzt abgefragt am: 03.10.2016).

informatorischen Lage vor Ort nur die Wenigsten mitbekommen. Diese Klagen führen die Zerreißprobe, vor der die Union steht, offensichtlich vor Augen.

Nun jedoch zu den rechtlich interessanten Gesichtspunkten: Auch wenn eine Unzulässigkeit der Klage Ungarns aufgrund dieses m.E. grob missbräuchlichen Verhaltens wünschenswert wäre, wird eine solche wohl nicht angenommen werden. Aber selbst in diesem kaum denkbaren Fall wäre jedenfalls die Slowakische Republik klagebefugt. Geklärt werden wird also – bei Unterstellung der Zulässigkeit der Klagen – , wie weit die Anwendung des Art. 78 Abs. 3 AEUV geht, um sich in zukünftigen Krisensituationen – die leider mit Sicherheit noch nicht ausgestanden sind – rechtlich in sicherem Fahrwasser zu bewegen. Bislang gibt es nämlich keinerlei Rechtsprechung zu dieser immer wichtiger werdenden Ermächtigungsgrundlage. Darüber hinaus wäre auch eine Auseinandersetzung mit der Präferenzregelung des Beschlusses unter dem Gesichtspunkt der Nichtdiskriminierung wünschenswert.

Sollte der EuGH zu dem Ergebnis kommen, dass der Ratsbeschluss primärrechtswidrig ist, so könnte er dessen Wirkungen nach Art. 264 Abs. 2 AEUV bis zum Erlass eines primärrechtskonformen Ersatzbeschlusses aufrechterhalten. Wenn der Verstoß allein darin liegen sollte, dass der Rat die Abänderung des Kommissionsvorschlags nicht abgewartet haben sollte, spricht viel für ein solches Vorgehen des EuGH.

Literaturverzeichnis

Ahlt, Michael; Dittert, Daniel — Europarecht, Verlag C.H. Beck, 4. Auflage München 2011

Becker, Markus; Müller, Peter; Schult, Christoph — Gipfel zur Flüchtlingskrise: Jetzt sollen die EU-Chefs persönlich ran, Artikel v. 17.09.2015; online abrufbar unter: http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gipfel-zur-fluechtlingskrise-der-druck-auf-die-verweigerer-waechst-a-1053472.html (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Bickenbach, Christian — Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, Europarecht, S. 523 ff.

Böhm, Andrea — Bürgerkrieg in Syrien: Mit Bomben und Chlorgas, Artikel v. 10.09.2015, online abrufbar unter: http://www.zeit.de/2015/37/buergerkrieg-in-syrien-islamischer-staat-baschar-al-assad-fluechtlinge (zuletzt abgefragt am 7.9.2015)

Böttner, Robert — Ein scharfes Schwert der Kommission? Überlegungen zu Art. 293 AEUV, Europarecht 2016, S. 105 ff.

Calliess, Christian; Ruffert, Matthias — EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, München, Verlag C. H. Beck

Cieschinger, Almut — Flüchtlingsbürokratie: In Europa angekommen - und dann? ; Artikel v.22.04.2015; online abrufbar unter: http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-so-funktioniert-die-dublin-verordnung-a-1029803.html (zuletzt abgefragt am: 30.08.2016)

Dauses, Mandfred — Handbuch des EU – Wirtschaftsrechts, Band 1, 40. EL 2016, München, C. H. Beck

dw.de — Ungarn demonstriert Härte gegen Flüchtlinge, Artikel v. 21.09.2015; online abrufbar unter: http://www.dw.com/de/ungarn-demonstriert-

h%C3%A4rte-gegen-fl%C3%BCchtlinge/a-18728495 (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Epping, Volker — Grundrechte, Springer , 6. Auflage 2014 Heidelberg u.a.

Fischer–Lescano, Andreas; Horst, Johan — Das Pönalisierungsverbot des Art. 31 I GFK – Zur Rechtfertigung von Straftaten bei Flüchtlingseinreisen, ZAR 2011, 81 ff.

Geiger, Rudolf; Khan, Daniel-Erasmus; Kotzur, Markus — EUV/AEUV, Verlag C.H. Beck, 5. Auflage 2010 München

Göroğlu, Rana — EU-Asylpolitik: Nur einige EU-Länder wollen Flüchtlingen helfen, Bericht v. 22.07.2015; online abrufbar unter: https://mediendienst-integration.de/artikel/fluechtlingspolitik-eu-staaten-einigen-sich-nur-auf-verteilung-eines-teils-der-fluechtlinge-in-der-u.html (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin — Das Recht der Europäischen Union, Verlag C.H. Beck, 58. Ergänzungslieferung München 2016

Hailbronner, Kay — Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union, Den Haag u. a., 1. Auflage 2000, Kluwer Law International

Husmann, Manfred — Die Richtlinien der Europäischen Union; Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2010, S. 655 ff.

Jarass, Hans D. — Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Verlag C. H. Beck, 3. Auflage München 2016

ders. — Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, Europarecht 2013, S. 29 ff.

Kanter, Caroline — Länderbericht Italien der Konrad – Adenauer – Stiftung e.V. v.

27.08.2015 , Die Situation der Flüchtlinge in Italien; online abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42569-544-1-30.pdf?150918091519 (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Kluth, Winfried; Heusch, Andreas — Beck'scher Online – Kommentar Ausländerrecht, Verlag C. H. Beck, 7. Edition, München 2015

Kugelmann, Dieter — Refugees, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], online abrufbar unter: http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866?rskey=CMa7XM&result=4&prd=EPIL (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Lafrai, Cleopatra — Die EU – Qualifikationsrichtlinie und ihre Auswirkungen auf das deutsche Flüchtlingsrecht, EH – Verlag, 1. Auflage 2013 Bremen

Lehner, Roman — Bailout in der Flüchtlingskrise: Zum Notfallumsiedlungsbeschluss des Rates der EU vom 22.9.2015; Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2015, S. 365 ff.

Lenaerts, Koen; Van Nuffel, Piet — European Union Law, Sweet & Maxwell (Verlag), Third Edition 2011 London

Lenz, Carl Otto; Borchardt, Klaus – Dieter — EU – Verträge Kommentar, , Linde Verlag Wien/Bundesanzeiger Verlag, 6. Auflage Köln 2012

Markard, Nora; Heuser, Helene — „Hotspots" an den EU-Außengrenzen: Menschen- und europarechtswidrige Internierungslager, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2016, S. 165 ff.

Meier, Albrecht — Flüchtlingspolitik der EU: Kann sich die Gemeinschaft noch einigen?; online abrufbar unter: http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlingspolitik-der-eu-kann-sich-die-gemeinschaft-noch-einigen/12315308.html (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Oppermann, Thomas; Classen, Claus Dieter; Nettesheim, Martin — Europarecht, Verlag C. H. Beck, 7. Auflage München 2016

Peers, Steve — EU Justice and Home Affairs Law, Oxford EU Law Library, 3. Auflage Oxford 2011

Pro Asyl — Nach dem EU-Innenministertreffen: Flüchtlingsabwehr soll Schengen retten, Artikel v. 15.09.2015; online abrufbar unter: https://www.proasyl.de/news/nach-dem-eu-innenministertreffen-fluechtlingsabwehr-soll-schengen-retten/ (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Rengeling, Hans-Werner; Middeke, Andreas; Gellermann, Martin — Handbuch des Rechtschutzes in der Europäischen Union, Verlag C. H. Beck , 3. Auflage 2014 München

Riedel, Annette — EU-Innenminister: Beratungen über Verteilung von Flüchtlingen, Bericht v. 20.07.2015; online abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/eu-innenmninister-beratungen-ueber-verteilung-von.1773.de.html?dram:article_id=325903 (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Romann, Holger — EU-Sondertreffen zur Flüchtlingskrise: Vier verstimmt, tagesschau.de v. 23.09.2015; online abrufbar unter: https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtingskrise-eu-chefs-101.html **(**zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Sachs, Bärbel — Die ex – officio – Prüfung durch die Gemeinschaftsgerichte, Verlag Mohr – Siebeck, 1. Auflage 2008, Tübingen

Schmitt, Desirée — Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms seit April 2015 – eine zeitliche Darstellung, Saar Blueprints, 01/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2013/12/Blueprint-Fluechtlingsschutz-

EU.pdf (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Dies. Die Reaktionen der EU auf das starke Ansteigen des Flüchtlingszustroms – Update: Januar bis April 2016: eine Kehrtwende durch die Zusammenarbeit mit der Türkei?, ZEuS-Sonderband 2016: Asyl und Migration in Europa - rechtliche Herausforderungen und Perspektiven, S. 44 ff.

Schulte-Herbrüggen, Elena Der Grundrechtschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2009, S. 343 ff.

Schwarze, Jürgen EU-Kommentar, Verlag Nomos, 3. Auflage Baden-Baden 2012

ders. Zwischen Tradition und Zukunft: Die Rolle allgemeiner Rechtsgrundsätze im Recht der Europäischen Union, Deutsches Verwaltungsblatt 2011, S. 721 ff.

Seitz, Claudia Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Gleichbehandlung – Sanktionsreduzierung wegen Nichtbeachtung der im Gemeinschaftsrecht geltenden Verfahrensgarantien durch die Europäische Kommission, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2008, S. 525 ff.

Staude, Linda Militärdiktatur Eritrea: Abgeschottet und unterdrückt, Bericht v. 20.09.2014; online abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/militaerdiktatur-eritrea-abgeschottet-und-unterdrueckt.799.de.html?dram:article_id=298117 (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Streinz, Rudolf EUV/AEUV, Verlag C. H. Beck , 2. Auflage München 2012

ders. Europarecht, C. F. Müller, 10. Auflage Heidelberg, 2016

ter Steeg, Marcus Das Einwanderungskonzept der EU, Nomos Verlag, 1. Auflage 2006 Baden - Baden

UNO Griechenland: Flüchtlingszahlen und Hilfsbedarf steigen dramatisch,

Bericht v. 18.08.2015, online abrufbar unter: https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/news/griechenland-fluechtlingszahlen-und-hilfsbedarf-steigen-dramatisch-380.html (zuletzt abgefragt am: 08.09.2016)

Vedder, Christoph; Heintschel von Heinegg, Wolf — Europäisches Unionsrecht, Verlag Nomos, 1. Auflage Baden-Baden 2012

Vogt, Susanna; Kohls, Jürgen — Länderbericht Griechenland der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. v. 17. September 2015, Griechenland unter Migrationsdruck; online abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42563-544-1-30.pdf?150917171034 (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin — Europäisches Unionsrecht, Verlag Nomos, 7. Auflage Baden-Baden 2015

welt.de — Ungarn schottet sich ab, Artikel v. 16.09.2015; online abrufbar unter: http://www.welt.de/print/welt_kompakt/article146453060/Ungarn-schottet-sich-ab.html (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Zeit.de — Referendum über Flüchtlingspolitik ungültig, Artikel v. 02.10.2016; online abrufbar unter: http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/ungarn-referendum-eu-fluechtlingspolitik-droht-scheitern-victor-orban (zuletzt abgefragt am: 03.10.2016)

Zeit.de — EU-Politiker erleichtert über Scheitern der Volksabstimmung, Artikel v. 03.10.2016; online abrufbar unter: http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/referendum-ungarn-fluechtlinge-eu-politiker-erleichterung (zuletzt abgefragt am: 03.10.2016)

Zimmermann, Andreas — The 1951 Convention Relating To The Status Of Refugees And Its 1967 Protocol, A Commentary, Oxford University Press, 1. Auflage Oxford u.a. 2011

Dokumentenverzeichnis

Europäische Kommission (chronologisch)

Pressemitteilung vom 20.04.15, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_de.htm (zuletzt abgefragt am 08.09.2015)

Commission proposal for implementation package; online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn, COM(2015) 451 final; online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-451-DE-F1-1.PDF (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, COM(2015) 450 final; online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-450-DE-F1-1.PDF (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Pressemitteilung der Kommission v. 09.09.2015; online abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_de.htm (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Fact Sheet v. 22.09.2015; online abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_de.htm (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und

des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für

die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem

Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), COM(2016) 270 final; online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-270-DE-F1-1.PDF (zuletzt abgefragt am: 30.08.2016)

Europäischer Rat

Schlussfolgerungen des Europäisches Rates, 25./26.06.15, EUCO 22/15, S. 2 ff. ; online abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2015/06/25-26/ (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Europäisches Parlament

Pressemitteilung des Parlaments v. 17.09.2015; online abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20150915IPR93259/20150915IPR93259_de.pdf (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Rat der europäischen Union (chronologisch)

Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, Abl. L 239 v. 15.09.2015, S. 146; online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=DE (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 v. 24.9.2015, S. 80; online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DE (zuletzt abgefragt am 30.08.2016)

Pressemitteilung des Rates v. 22.09.15; online abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2015/09/22/ (zuletzt

abgefragt am 30.08.2016)

Beschluss EU 2016/1754 des Rates vom 29. September 2016 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=DE (zuletzt abgefragt am 22.11.2016)