

Peter Bußjäger, Christian Gsodam (Hg.)



# Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz

133. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Christian Gsodam (Hg.)

Migration und Europäische Union:  
Multi-Level-Governance  
als Lösungsansatz

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe  
Band 133

herausgegeben vom  
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:  
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,  
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

# **Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz**

herausgegeben von  
Peter Bußjäger / Christian Gsodam  
unter Mitarbeit von Mathias Eller



new academic press

**Zitiervorschlag:** *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Gsodam (Hg), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz (2020) [Seite]

**Bibliographische Information der deutschen Bibliothek**

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg  
[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)

ISBN: 978-3-7003-2196-5

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien  
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

## Vorwort

Am Anfang herrschte jene empathische Stimmung, die die Österreicher immer auszeichnet, wenn sie Menschen in Not sehen. Das war selbst ein Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg so, als viele Österreicher das Gefühl hatten, dass sie selber Hilfe bräuchten: Als 1956 zehntausende Ungarn illegal die Grenze passierten, weil russische Panzer den Freiheitswillen der „Gulaschkommunisten“ niederwalzten, nahmen die Österreicher sie mit offenen Armen auf. Das gleiche Bild gab es, als die Sowjets 1968 dem „Prager Frühling“ in der damaligen Tschechoslowakei den Garaus machten.

Spontane Hilfsbereitschaft dominierte auch, als im Sommer 2015 die ersten Flüchtlinge in Bussen oder zu Fuß die ungarisch-burgenländische Grenze passierten. Das blieb so, als ganze Züge mit Flüchtlingen am Wiener Westbahnhof Station machten. Es gab eine breite Welle der Solidarität, getragen von vielen freiwilligen Helfern aus der Mitte der Gesellschaft, moralisch unterstützt durch Repräsentanten der Zivilgesellschaft bis hin zu amtierenden Ministern aller politischen Lager.

Selbst als sich immer mehr Flüchtlinge auf den Weg machten und bald täglich zu zehntausenden Österreich passierten, um sich mehrheitlich Richtung Deutschland aufzumachen, blieben diejenigen in der Minderheit, die die vielen unermüdlichen Helfer als „Willkommensklatsher“ zu denunzieren suchten.

Die Stimmung kippte erst, als im Spätsommer 2015 Hundertschaften von Menschen erstmals unbegleitet und ungeordnet die Grenze überannten. Das Bild brannte sich nachhaltig in den Köpfen von immer mehr Menschen ein: Polizisten, die zur Steuerung der Flüchtlingsströme vor Ort sind, können nichts Anderes tun, als hilflos am Rand zuzusehen, wie große Menschengruppen die Grenzen überrennen. Wenn die Angst vor Kontrollverlust und das menschliche Gefühl der Empathie in Widerstreit geraten, droht die gesellschaftliche Balance zu kippen. Populisten hatten danach mehr denn je ein leichtes Spiel.

Erst machten sie Kriegsflüchtlinge als Menschen madig, die „nur ein besseres Leben wollen“. Das Zerrbild, hinter den Asylwerbern versteckten sich vor allem Wirtschaftsmigranten, mobilisierte verdrängte Ängste vor Zuwanderern, die schon seit Jahren und Jahrzehnten bei uns leben. Versäumnisse bei der Integration in größeren Städten und in Schulen gerieten unter neuen Vorzeichen plötzlich grell ins Scheinwerfer-Licht.

Und damit war es komplett, das Amalgam aus dem Populisten aus dem Vollen zu schöpfen glauben: Flüchtlinge, Migranten oder selbst Zuwanderer in dritter Generation seien eine Bedrohung. Grenzen dicht für wen auch immer.

Überall in Europa werden seit damals wieder vermehrt Überfremdungsängste geschürt, die skrupellosen Vereinfacher und hemmungslosen Nationalisten haben Hochkonjunktur.

Es ist daher mehr als verdienstvoll, dass dieses Buch viele Beiträge zur Versachlichung der Debatte bietet. Statt sie bis zur Unkenntlichkeit zu vermischen, was viel zu oft passiert, werden vier wesentliche Themen differenziert und gründlich aufbereitet: Flucht, wirtschaftliche Zuwanderung aus Drittstaaten in die Europäische Union, inner-europäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit und Integration von Migranten.

Angst ist kein guter Ratgeber. Fremdenangst schon gar nicht. Dieser Sammelband ist ein wertvoller Leitfaden, um nicht alte Ängste zu befeuern, sondern gemeinsam neue Lösungen für europaweit offene Fragen rund um Flucht, Migration und Integration zu finden.

Dr. Othmar Karas M.B.L-HSG  
Vizepräsident des Europäischen Parlaments

# Inhalt

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	VII
<b>Teil 1:</b>	
<b>Einleitung und Darstellung des Themenkomplexes .....</b>	<b>1</b>
<i>Christian Gsodam</i>	
Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Einführung .....	3
<i>Peter Bußjäger</i>	
Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem .....	53
<i>Michael Spindelegger/Martin Hofmann</i>	
Internationale Zusammenarbeit und Migration .....	69
<b>Teil 2:</b>	
<b>Ursachen und Rahmenbedingungen von Migration .....</b>	<b>83</b>
<i>Anton Pelinka</i>	
Migration: Die große Herausforderung für die Union .....	85
<i>Gudrun Biffel</i>	
Migration als Leitthema des Wandels .....	97
<b>Teil 3:</b>	
<b>Asyl .....</b>	<b>127</b>
<i>Peter Webinger/Tobias T. Molander/Victor W. Jensen</i>	
From Tampere to Evros: lessons for a protection system fit for a globalized world. For the many, not for the few .....	129
<i>Stefan Mumelter/Bernadette Zelger</i>	
Challenges in Asylum Law Procedures – A Practitioner’s Perspective .....	143

*Sandra Saywald-Wedl*  
Die Praxis des Asylrechts aus Sicht einer Region:  
Das Land Steiermark ..... 157

**Teil 4:**  
**Wirtschaftliche Zuwanderung ..... 179**

*Natasha Ghulam/Margit Kreuzhuber*  
Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU im Überblick ..... 181

*Petra Hirschler/Amila Širbegović/Sibylla Zech*  
Raumentwicklung und Migration: Diskussionen, Aktionen  
und neue Ansätze für die Stadt- und Raumplanung ..... 205

**Teil 5:**  
**Integration ..... 223**

*Elisabeth Alber/Verena Wisthaler*  
Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol:  
Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume,  
politischer Diskurse und kommunaler Praktiken ..... 225

*Benno Elbs*  
Ressource oder Barriere?  
Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration ... 259

*Christoph Reinprecht*  
Städte als Schlüsselakteure von Integration ..... 275

**Teil 6:**  
**Schlussthesen/Concluding Remarks ..... 289**

*Peter Bußjäger/Christian Gsodam*  
Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance  
als Lösungsansatz – Zusammenfassung und Schlussthesen ..... 291

*Peter Bußjäger/Christian Gsodam*  
Migration and the European Union: Multi-Level-Governance  
as a Solution – Executive Summary and Conclusion ..... 297

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber ..... 303

**Teil 1:**  
**Einleitung und Darstellung  
des Themenkomplexes**

## **Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Einführung**

### **I. Die Migrationskrise – Menetekel für Europa?**

Im Sommer 2015 – nach der jahrelangen Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> – wurde die Union mit einer Migrationskrise gewaltigen Ausmaßes konfrontiert. In ihrem Verlauf sollten nahezu 2 Millionen Menschen illegal und mehr oder weniger unkontrolliert aus Drittstaaten in die EU einreisen.<sup>2</sup> Die Krise führte zu einem gefühlten und teilweise tatsächlichen Kontrollverlust einiger EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Rechts zu entscheiden, wer sich auf ihrem Territorium aufhalten, bewegen und leben darf.

Was darauf folgte, war eine – seit der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens im Jahr 1985<sup>3</sup> und seiner Überführung in den gemeinschaftlichen Besitzstand<sup>4</sup> – beispiellose Ausnahmesituation, die zu einem Hochfahren der Grenzen innerhalb der Europäischen Union und einer neuen politischen und rechtlichen Zerreißprobe für das gemeinsame Europa wurde. Die Konsequenzen dieser Krise sind bis heute zu spüren und noch nicht überwunden, auch wenn sie inzwischen durch weitere neue Krisen wie den – durch die Migrationskrise beschleunigten – Brexit oder die Coronakrise in den Hintergrund gerückt scheinen. Das Drama des brennenden und mit 12.500 Menschen völlig überfüllten Flüchtlingslagers Moria auf Lesbos am 8. September 2020 hat die Migra-

---

\* Der Autor ist Beamter der Europäischen Union. Der Beitrag stellt seine persönliche Meinung dar.

1 Sander/Deuber (Hg), Europäische Staatsschuldenkrise als Herausforderung an EWU und EU. Hamburger Schriften zur globalen und europäischen Wirtschafts- und Finanzordnung, Band 2 (2015).

2 Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache FRONTEX, Risk Analysis for 2017.

3 *Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*, ABl 2020 L 239, 13–18 vom 22.9.2020.

4 Vertrag von Amsterdam, ABl 1997 C 340, 93 vom 10.11.1997 und Vertrag von Lissabon, ABl 2008 C 115, 290-292 vom 9.5.2008.

tionskrise zurück in den medialen Fokus gerückt.<sup>5</sup> Die Migrationsströme nehmen auch zahlenmäßig wieder zu. Anfang Oktober 2020 landeten auf den Kanarischen Inseln mehr als 1.000 Flüchtlinge und Migranten binnen 48 Stunden. Zwischen Januar und Oktober 2020 sind mehr als 8.000 Flüchtlinge und illegale Migranten auf der Inselgruppe eingetroffen.<sup>6</sup> In Italien sind im gleichen Zeitraum rund 20.000 flüchtende Menschen illegal auf Booten angekommen.<sup>7</sup>

Die Migrationskrise hatte freilich nicht erst 2015 begonnen. 2015 wurde sie in Europa allgemein sichtbar und zu einem gesamteuropäischen Problem. Und auch wenn die Zahlen der in Europa ankommenden Flüchtlinge erschreckend waren, sie waren nur ein kleiner Bruchteil all jener Menschen, die sich seit Jahren weltweit auf Wanderungsbewegungen oder Flucht befinden. Zwischen 2018 und 2020 belief sich die Zahl der internationalen Migranten nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration auf weltweit 272 Millionen. Davon waren ungefähr 71 Millionen Vertriebene, darunter fast 30 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende.<sup>8</sup> Lange hatte Europa diese Tatsache aus seinem politischen Bewusstsein verdrängt. Ab 2015 war dies nicht mehr möglich.

Zwar ist Migration seit Menschengedenken prägender Teil unserer Geschichte und unserer Gesellschaften.<sup>9</sup> Aber jeder erhebliche Migrationsfluss stellt die aktuelle Situation einer Gesellschaft in Frage und wirft die Frage der Regulierung und Kontrolle von Migration auf.<sup>10</sup>

Bereits viele Jahre vor 2015 war der Migrationsdruck aus Asien und Afrika auf insbesondere die südlichen Länder der Europäischen Union kontinuierlich gestiegen. Kriege, Bürgerkriege und bewaffnete Auseinandersetzungen im Nahen und Mittleren Osten (Irak, Syrien, Jemen,

---

5 Feuer in Moria: UNHCR bietet Hilfe an, UNHCR Deutschland, <<https://www.unhcr.org/dach/de/52307-feuer-in-moria-unhcr-bietet-unterstuetzung-an.html>> vom 9.9.2020 (zuletzt abgerufen am 2.11.2020).

6 Siehe <<https://orf.at/stories/3184714>> vom 10.10.2020 (zuletzt abgerufen am 2.11.2020).

7 Siehe <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/521604/umfrage/bootsfluechtlinge-in-italien>> (zuletzt abgerufen am 2.11.2020).

8 Weltmigrationsbericht 2020, Internationale Organisation für Migration, 2019, 2; UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2018, abrufbar unter <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>> (2.11.2020).

9 Oltmer, Was ist Migration ? Bedingungen, Formen und Folgen räumlicher Bevölkerungsbewegungen in der Geschichte, Geschichte für heute. Zeitschrift für historisch-politische Bildung 5 (2012), 5 ff.

10 Siehe dazu und insbesondere zur Lage in Österreich, in diesem Band *Biffi*, Migration als Leitthema des Wandels.

Afghanistan etc.)<sup>11</sup> und Afrika (Mali, Sudan, Nigeria, Libyen etc)<sup>12</sup>, der Anstieg des internationalen Terrors durch Organisationen wie Al-Kaida oder den sogenannten „Islamischen Staat“<sup>13</sup> und klima- und umweltbedingte Hungersnöte<sup>14</sup> lösten neue Migrationsbewegungen aus.<sup>15</sup>

Auch wenn mit der Demokratiebewegung in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens im Rahmen des Arabischen Frühlings<sup>16</sup> – beginnend mit dem Sturz des *Ben Ali* Regimes in Tunesien im Januar 2011 – zunächst Hoffnung auf eine bessere wirtschaftliche und politische Lage in diesen Staaten aufkam, blieb eine nachhaltige Veränderung aus. Die Demokratiebewegungen wurden in den meisten Staaten mehr oder weniger blutig beendet. Nur in einzelnen Staaten konnte die Bewegung relativ friedlich Veränderungen anstoßen. Mit Ausnahme von Tunesien konnten die autoritären Regime der arabischen Welt jedoch nicht dauerhaft durch Demokratie ersetzt werden.

Die brutale Reaktion des autoritären syrischen Regimes auf den Arabischen Frühling stürzte den Staat in einen blutigen Bürgerkrieg. Das dadurch entstehende Machtvakuum wurde sukzessive durch islamistische Terroristen gefüllt, die die chaotische Situation in Syrien und im Irak sowie die Rivalität der Regionalmächte Iran und Saudi-Arabien nutzten, um den sogenannten „Islamischen Staat“ aufzubauen.<sup>17</sup>

Syrien, das an der Schnittstelle der internationalen Interessen Russlands und der Vereinigten Staaten von Amerika und seiner Verbündeten (wie Israel, der Türkei aber auch der Europäischen Union oder Saudi Arabien) liegt, wurde zum dramatischsten und brutalsten Kriegsschau-

---

11 *Asseburg*, Konflikt- und Krisenlandschaft in Europas Nachbarschaft. Naher und Mittlerer Osten, in: Maier/Messner/Meyer (Hg), Deutschland und die Welt 2030 (2018).

12 Lange Schatten – Kriege in Afrika, Informationszentrum 3. Welt, Ausgabe 304 (2008); *Ansorg*, Kriege ohne Grenzen: Ursachen regionaler Konfliktsysteme in Sub-Sahara Afrika (2013); *Behrens*, Neue Kriege in Entwicklungsländern. Afrika (2017); *Oltmer*, Migrationsgeschichte: Europa im globalen Wanderungsgeschehen der Neuzeit, in: Flörl (Hg), Migration und Interkulturalität. Theorien – Methoden – Praxisbezüge (2019) 33 ff.

13 *Hansen/Krause* (Hg), Jahrbuch Terrorismus 2015/2016 (2016).

14 *McLeman/Gemenne* (Hg), Environmental Displacement and Migration (2018).

15 Siehe dazu in diesem Band mit weiterführenden Hinweisen *Spindelegger/Hofmann*, Internationale Zusammenarbeit und Migration.

16 *Forges/Fandrich*, Migration after the Arab Spring, European University Institute (2012); *Esposito/Sonn/Voll*, Islam and Democracy after the Arab Spring (2016); *Brownlee/Masoud/Reynolds*, The Arab Spring: Pathways of Repression and Reform (2015).

17 *Zuber/Moussa*, Arab Spring as a Background of Civil War in Syria (2018); *Hashim*, The islamic state: from al-qaeda affiliate to caliphate, Middle East Policy 21/4 (2016), 69 ff.

platz des 21. Jahrhunderts. Die Flüchtlingswelle, die daraus entstand und in ihrem Sog nach und nach auch Fluchtbewegungen aus Afghanistan, Pakistan und schließlich auch Afrika auslöste bzw verstärkte, brach 2015 über Europa herein.

Als der Druck für die Türkei und Griechenland zu groß wurde – auch weil die jahrelangen wiederholten Hilferufe aus diesen Staaten nahezu unbeantwortet geblieben waren – wurden Flüchtlingslager und Grenzen geöffnet. Hunderttausende und bald Millionen Flüchtlinge machten sich über die sogenannte Balkanroute auf den Weg nach Mittel- und Westeuropa.

Gleichzeitig verstärkten sich die politischen und wirtschaftlichen Flüchtlingsbewegungen in Afrika. Insbesondere über Libyen, einem seit dem Sturz von Machthaber *Muammar al-Gaddafi* im Sommer 2011<sup>18</sup> nahezu rechtlosen Gebiet, versuchten hunderttausende Menschen mit Hilfe internationaler Schlepperbanden und auf völlig ungeeigneten Booten die Flucht über das Mittelmeer nach Europa und insbesondere Italien. Spanien wurde insbesondere zum Ziel von Flüchtlingen, die über Marokko und Algerien in die EU gelangen wollten.

Zwischen Januar 2014 und Oktober 2019 haben laut der Internationalen Organisation für Migration, mehr als 20.300 Menschen ihr Leben auf der gefährlichen Überfahrt nach Europa verloren.<sup>19</sup> Die Dunkelziffer liegt dabei um ein Vielfaches höher. Die Menschen auf der Flucht sind von Seiten der Schlepper, von lokalen Machthabern, von staatlichen Stellen auf der Fluchtroute aber auch von anderen Flüchtlingen massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, die von Vergewaltigung, Folter und Menschenhandel bis zur Sklaverei reichen.<sup>20</sup>

Angesichts der wiederkehrenden Bilder von überfüllten Flüchtlingslagern an der Balkanroute und der untragbaren humanitären Situa-

---

18 *Gaub*, Libyen: Warum die NATO nicht an allem schuld ist, SIRIUS – Zeitschrift für strategische Analysen 1/3 (2017), 254 ff; *Schröder*, Libyen nach Gaddafi: Ein Land im post-revolutionären Umbruch. Ursachen, Beteiligte und entwicklungspolitische Herausforderungen. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (2016) 168.

19 IOM Project „Missing Migrants“, abrufbar unter <<https://missingmigrants.iom.int/>> (2.11.2020); Empfehlung (EU) 2020/1365 der Europäischen Kommission zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden vom 23.9.2020, ABI 2020 L 317/23, 23–25 vom 1.10.2020.

20 UNHCR Report by *Duncan Breen* „On this journey nobody cares, if you live or you die – Abuse, protection, and justice along routes between East and West Africa and Africa’s Mediterranean coast“ (2020); *Fleckenstein/Albus*, Schattendasein: Flüchtlinge berichten (2017).

tion auf dem Hauptbahnhof in Budapest öffnet die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel* am 4. September 2015 die deutschen Grenzen für eine Gruppe von 3.000 Flüchtlingen, die sich am Hauptbahnhof befinden. Was jedoch als humanitäre Einzelmaßnahme gedacht war, führt zu einem Flüchtlingsstrom, der bis 2016 nicht abreißt, da Deutschland seine Grenzen nicht schließt. Der ungebremsste und zunehmende Strom an Flüchtlingen führte in den betroffenen Staaten zu einem Kontrollverlust im Bereich der Einwanderung.<sup>21</sup>

Dieser Kontrollverlust und die folgenden Integrationsanstrengungen zur Aufnahme der Flüchtlinge rufen nicht nur in den betroffenen Staaten, sondern darüber hinaus in ganz Europa, tiefe Beunruhigung und Ängste hervor. Die anfängliche Hilfsbereitschaft in vielen EU-Mitgliedstaaten wich angesichts der ständig wachsenden Flüchtlingszahlen zunehmender Ablehnung und schlug vielfach in generelle Fremdenfeindlichkeit und nationalistische Tendenzen<sup>22</sup> sowie bei manchen in regelrechten Hass auf Flüchtlinge, Asylanten und Fremde um.<sup>23</sup>

Populistische, nationalistische und europafeindliche Parteien nahmen die Krise zum Anlass, um ihre Fundamentalkritik an der Europäischen Union zu untermauern und legten bei Wahlen in mehreren EU-Mitgliedstaaten und Regionen massiv zu.<sup>24</sup> Die Migrationskrise wurde von diesen Parteien dankbar aufgenommen und sogar als politisches „Geschenk“ bezeichnet.<sup>25</sup> Das Konfliktpotential, dass in Zuwanderung liegt, wurde dabei bewusst ausgeschöpft, während das Potential eines

---

21 In Deutschland lebten nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge Ende 2018 1,8 Millionen Menschen mit Fluchthintergrund. Alleine im Jahr 2016 wurden in Deutschland 745.545 Asylanträge gestellt. Zwischen Januar 2015 und August 2020 wurden insgesamt 1.871.097 Asylanträge in Deutschland gestellt. Vgl. dazu „Schaffen sie das?“ in: *Die Zeit* 9/2020 vom 20.2.2020; Aktuelle Zahlen, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, August 2020.

22 *Busch/Bischoff/Funke*, Rechtspopulistische Zerstörung Europas? (2018); *Camus/Lebourg*, Les Droites extrêmes en Europe (2015).

23 *Bundesministerium des Innern* (Hg), Verfassungsschutzbericht 2015 (2016), abrufbar unter <<https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2015>>; *Human Rights Watch*, World Report 2020 (2020); *European Commission against Racism and Intolerance*, Annual Report (2018); *Benesch et al*, Media Coverage and Immigration Worries: Econometric Evidence, *Journal of Economic Behavior and Organization* 2019, 52 ff.

24 *Schellenberg*, Rechtspopulismus im europäischen Vergleich – Kernelemente und Unterschiede, Bundeszentrale für politische Bildung (2018); *Busch/Bischoff/Funke*, Zerstörung 63 ff.

25 „AfD-Vize Gauland sieht Flüchtlingskrise als Geschenk“ in: *Der Spiegel* vom 12.12.2015. In dem Interview nennt der Vize-Bundessprecher der Alternative für Deutschland, *Alexander Gauland*, die Flüchtlingskrise „ein Geschenk für seine Partei“ und führt weiter aus: „Natürlich verdanken wir unseren Wiederaufstieg in erster Linie der Flüchtlingskrise.“

gesamtgesellschaftlichen Nutzens oder Gewinns ausgeblendet bzw in Abrede gestellt wurde.<sup>26</sup> Der Europäischen Union wurde angesichts der großen politischen Uneinigkeit zum Thema der Migration der Zerfall prophezeit<sup>27</sup> und tatsächlich führten die Bilder von Millionen von Flüchtlingen in Europa zu massiver Verunsicherung in der Bevölkerung.

Die Flüchtlingskrise hat nicht nur das Asylwesen der Europäischen Union und den Schutz der EU-Außengrenzen, sondern auch Grundpfeiler der europäischen Integration erschüttert. Die Personenfreizügigkeit wurde durch das zeitweise Hochfahren der EU-Binnengrenzen nicht nur behindert, sondern generell zum Stein des Anstoßes und von manchen grundsätzlich in Frage gestellt.<sup>28</sup>

Die Bilder der ungehinderten Zuwanderung von Flüchtlingen über die Balkanroute wurden insbesondere im Vereinigten Königreich von den Brexitbefürwortern genutzt, um die Angst der Bevölkerung vor Zuwanderung allgemein zu schüren. Dabei wurde gezielt kein Unterschied zwischen Flüchtlingen und EU-Bürgern gemacht. Die „Leave“-Kampagne nutzte beispielsweise Filmmaterial über Flüchtlingsströme, um insbesondere gegen Arbeiter aus osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zu mobilisieren.<sup>29</sup>

In anderen EU-Staaten führte die Migrationskrise zu politischen und rechtlichen Maßnahmen, die darauf abzielen, Rechte und Ansprüche von EU-Bürgern, die die Personenfreizügigkeit nutzen, zu reduzieren. So beschloss etwa die österreichische Bundesregierung, die Familienbeihilfe für europäische Bürger, deren Kinder in ihren Herkunftsstaaten leben, ab 1. Januar 2019 auf Grundlage des Lebensstandards in diesen Staaten zu indexieren (Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung).<sup>30</sup> Die Maßnahme wurde von der Europäischen Kommission scharf kritisiert und mit einer Vertragsverletzungsklage

---

26 Siehe dazu in diesem Band *Elbs*, Ressource oder Barriere – Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration.

27 AP News, 16.12.2017, „Populist far-right leaders want no EU in future Europe“; Financial Times, 25.7.2018, „Steve Bannon takes aim at Europe – Influential elements of US and British right would like to weaken or bring down EU“.

28 Siehe dazu in diesem Band *Pelinka*, Migration: die große Herausforderung für die Union.

29 *Clarke/Goodwin/Whiteley*, Why Britain Voted for Brexit: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote, *Parliamentary Affairs* 70/3 (2017), 439 ff.

30 BGBl I 83/2018 und BGBl II 318/2018.

gegen Österreich beim Europäischen Gerichtshof beantwortet.<sup>31</sup> Das Verfahren ist zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Artikels noch im Laufen.

Auch das in den europäischen Verträgen festgelegte Grundprinzip der Solidarität innerhalb der EU (Präambel sowie Artikel 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union [EUV]<sup>32</sup>), das im Bereich der Einwanderungspolitik in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>33</sup> – insbesondere mit Blick auf die Verantwortlichkeiten und in finanzieller Hinsicht – unterstrichen wird,<sup>34</sup> wurde bei der Verteilung der Flüchtlinge nicht eingehalten. Tiefe ideologische Gräben zwischen den Mitgliedstaaten taten sich auf, die bis heute nicht geschlossen werden konnten. Insbesondere die sogenannten Vizegradstaaten Polen, Ungarn, Slowakei und die Tschechische Republik weigern sich beharrlich, die Flüchtlingskrise als gemeinsame europäische Herausforderung zu akzeptieren. Die öffentliche Aussage des ungarischen Premierministers *Viktor Orbán*, die Flüchtlingskrise sei „kein europäisches, sondern ein deutsches Problem“<sup>35</sup> wurde zum geflügelten Wort, das die Spaltung der Union sichtbar machte.

Und auch die Gültigkeit des Grundsatzes der „Einheit in der Vielfalt“ in einer „immer engeren Union“, dem die Europäische Union folgt (13. Erwägungsgrund der Präambel zum EUV<sup>36</sup>), wird angesichts der hohen Integrationsleistung, die von lokalen Gemeinschaften, Kommunen und Schulen gefordert wird, von manchen in Zweifel gezogen<sup>37</sup> bzw aktiv bekämpft.<sup>38</sup>

---

31 Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 25.7.2019, Indexierung von Familienleistungen: Kommission leitet nächsten Schritt im Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein; „Indexierung der Familienbeihilfe: EU-Kommission klagt Österreich an“, Die Presse, 14.5.2020.

32 ABl 2016 C 202, 1–388 vom 7.6.2016.

33 ABl 2016 C 202, 1–388 vom 7.6.2016.

34 *Bendiek/Neyer*, Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest, SWP-Aktuell 20 (2016); *Hilpold*, Solidarität im EU-Recht: Die „Inseln der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, EuR 51 (2016), 373 ff; *Saracino*, Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union (2019).

35 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.9.2015, „Das Problem ist ein deutsches Problem“.

36 ABl 2016 C 202, 1–388 vom 7.6.2016.

37 *Ralf Fücks* in der Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.5.2016, „Einheit in der Vielfalt – Wie das europäische Projekt wieder an Schwung gewinnt“.

38 *Bruneteau*, *Combatte l'Europe. De Lénine à Marine Le Pen* (2018); *Reungoat*, Le Front national et l'union européenne, in: Crépon/Mézé/Mayer (Hg), *Les faux-semblant du Front national* (2015) 225 ff; Europaprogramm der „Alternative für Deutschland“, abrufbar unter <<https://www.afd.de/europa-eu>> (2.11.2020).

Die Migrationskrise hat damit deutlich gemacht, wo Europa auch 2020 als politisches System steht. Die Europäische Union hat zwar längst föderale Züge angenommen und kommt de facto einem Föderalstaat gleich. De iure ist sie das freilich nicht, weil es dazu eines expliziten Gründungswillens und einer entsprechenden völkerrechtlichen Erklärung und Anerkennung bedürfte. Das europäische Einigungsprojekt oszilliert auch nach dem Vertrag von Lissabon weiterhin zwischen einem postulierten aber nicht klar definierten europäischen Föderalismus und einer real weiterbestehenden intergouvernementalen Kooperation von nationalen Einzelstaaten, die in einem Binnenmarkt verbunden sind. Die politische Union, die mit dem Vertrag von Maastricht ins Leben gerufen wurde, ist nach wie vor im embryonalen Zustand und wird der wirtschaftlichen Macht Europas als größtem Binnenmarkt der Welt nicht gerecht.<sup>39</sup>

Mehr noch, jede Krise, die die politische Union erschüttert (sei es die Banken-, Staatsschulden-, Migrations-, Brexit- oder Coronakrise), trifft auch den europäischen Binnenmarkt und legt seine – im fehlenden politischen Unterbau begründete – Schwäche offen. Andererseits ist es gerade der Binnenmarkt, der durch sein Bestehen und Funktionieren die beste Garantie für das Projekt einer sich weiterentwickelnden politischen Union ist.

Wird es der Europäischen Union auch in der Migrationskrise gelingen, die Krise zu überstehen, weiterzumachen und gestärkt daraus hervorzugehen?<sup>40</sup> Wird sich die Migrationskrise schließlich in die Reihe der unzähligen Krisen der EU einreihen, von denen *Jean Monnet* meinte, „dass die Summe ihrer Lösungen das gemeinsame Europa sein werde“?<sup>41</sup> Noch ist diese Krise nicht überstanden, noch entfaltet sie sich täglich weiter, noch kann sie Baustein oder Menetekel für die Europäische Union werden.

---

39 Siehe dazu in diesem Band *Pelinka, Migration*.

40 Die Präsidentin der Europäischen Kommission *Ursula von der Leyen* hat in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 9.7.2020 betont, dass Europa stärker aus Krisen hervorgehen kann, wenn gemeinsam gehandelt wird, siehe dazu <[https://ec.europa.eu/germany/news/20200709-von-der-leyen-im-eu-parlament\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200709-von-der-leyen-im-eu-parlament_de)> (2.11.2020).

41 „Europa wird in Krisen geschmiedet werden und wird das Ergebnis der Lösungen sein, die wir für diese Krisen finden“, *Jean Monnet, Mémoires*, 1988.

## **II. Migration und EU: eine komplexe Gemengelage**

### **A) Asyl, Einwanderung, Personenfreizügigkeit und Integration**

Das Thema der Migration ist ein Dauerbrenner der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Politik geworden. Die Schwierigkeit sich beim Thema Migration zu einigen, hat einerseits parteipolitische Gründe, da das Thema ideologisch stark aufgeladen ist und sich zu einer prägnanten Darstellung der Linie einer Partei besonders eignet. Andererseits gibt es aber eine Vielzahl sachpolitischer Gründe, die eine Einigung – insbesondere auf europäischer Ebene – erschweren.

Das Thema „Migration“ ist erstens vor allem dadurch gekennzeichnet, dass es aufgrund seiner Breite sehr viele und unterschiedliche, wenn auch teils interdependente und korrelierende Aspekte beinhaltet. Die Debatte umfasst im Wesentlichen vier Themenkreise, nämlich das Asylrecht, die Einwanderung (wirtschaftliche Zuwanderung) in die Europäische Union, die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit sowie die Integration von Migranten. In der politischen Debatte zur „Migration“ werden diese Themen häufig vermischt, obwohl sie jeweils unterschiedliche (kompetenz-)rechtliche, politische und wirtschaftliche Grundlagen aufweisen. Um die Debatte zu versachlichen und um schrittweise tragfähige Lösungsansätze zu erreichen ist eine klarere Trennung der Diskussion und Behandlung der einzelnen Sachbereiche nötig.

Das Asylrecht ist ein völkerrechtlich anerkanntes Schutzrecht und findet seine Grundlage in der Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>42</sup> Europäisches Asylrecht setzt die Konvention in ein gemeinsames europäisches Asylsystem um, das materiell- und verfahrensrechtliche Komponenten enthält. Es geht dabei um den Schutz von Personen („Flüchtlinge“), die gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz genießen, da sich die betroffene Person „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des

---

42 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 (BGBl 55/1955) und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967 (BGBl 78/1974).

Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren will“.

Die Einwanderungspolitik der EU regelt die – nicht auf einem Asylgrund beruhende – Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, die nicht Familienangehörige von Unionsbürgern sind. Letzteren steht ein Einwanderungsrecht kraft Unionsbürgerschaft ihres Familienmitglieds zu (Kind, Enkel, Urenkel oder Eltern, Großeltern und Urgroßeltern).

Die Einwanderungspolitik umfasst Maßnahmen, die legale und illegale Einwanderung regeln. Das EU-Recht betreffend die legale Einwanderung setzt Bedingungen für die Einreise und den legalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen fest, sofern es sich nicht um Arbeitsmigranten handelt. Den Rechtsrahmen für Arbeitsmigration festzulegen, bleibt gemäß Artikel 79 Abs 5 AEUV grundsätzlich den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.<sup>43</sup> Illegale Einwanderung, also Einwanderung ohne rechtlichen Aufenthaltstitel, wird von der Union bisher unter anderem durch Maßnahmen zur Stärkung der EU-Außengrenzen, Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten, gemeinsame Maßnahmen gegen Schleuser und Rückführungsabkommen mit Drittstaaten bekämpft.

Die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit ist ein durch die europäischen Verträge verbrieftes Bürgerrecht eines jeden Unionsbürgers/einer jeden Unionsbürgerin, das unter den im EU-Recht festgesetzten Bedingungen frei und jederzeit ausgeübt werden kann.

Integration ist wiederum ein Bereich, der auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene politisch sowohl die EU-Einwanderungspolitik als auch die innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit betrifft. In den europäischen Rechtstexten wird der Begriff „Integration“ hingegen, sofern er sich auf Menschen bezieht, gemäß Artikel 79 Abs 4 AEUV ausschließlich für die Eingliederung von Drittstaatsangehörigen in die Gesellschaften der Mitgliedstaaten verwendet, woraus vielfache Missverständnisse entstehen. Die Aufnahmekapazität und -willigkeit von Kommunen, Regionen und EU-Mitgliedstaaten und der damit verbundene soziale Frieden in der Gesellschaft, aber auch der wirtschaftliche Nutzen von Zuwanderung aus Drittstaaten hängen massiv von gelungener Integration ab. Im Bereich der Integrationspolitik ist keine EU-Harmonisierung von nationalen Gesetzen und Vorschriften vorge-

---

43 Siehe in diesem Band zur Regelung in Österreich *Ghulam/Kreuzhuber*, Schwerpunkt Arbeitsmigration: Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU im Überblick.

sehen. Die EU unterstützt hier vor allem finanziell die Bemühungen auf lokaler und regionaler Ebene.

### **B) Ursachen von Migration, Beurteilungen und Betroffenheit**

Bei der Behandlung des Themas „Migration“ liegen zweitens die Beurteilungen für die Ursachen von Migration weit auseinander. Dabei geht es nicht nur um eine parteipolitisch-ideologische Auseinandersetzung, sondern auch um eine verschiedene geographische, historische, wirtschaftspolitische und demographische Betroffenheit der Staaten und Regionen der EU, die es zu beachten gilt.<sup>44</sup>

Drittens ist das Thema der Zuwanderung nach Europa nur im aktuellen globalen geopolitischen Zusammenhang zu erfassen, wobei dem Klimawandel<sup>45</sup>, der politischen Instabilität und Armut in Afrika und Asien sowie der steigenden Weltbevölkerung auf diesen Kontinenten besondere Bedeutung zukommt.<sup>46</sup>

### **C) Multi-Level-Governance**

Viertens sind beim Thema der Migration nachhaltige Lösungen in den erwähnten Bereichen nur durch das effektive Zusammenspiel von allen politischen Ebenen zu erreichen.<sup>47</sup> So haben Entscheidungen der einen Ebene oftmals budgetäre und verwaltungsmäßige Auswirkungen auf andere Ebenen, ohne dass diese zuvor Einfluss nehmen könnten.<sup>48</sup> Eine Verschränkung von internationalen, europäischen, nationalen, regio-

---

44 Siehe dazu in diesem Band *Alber/Wisthaler*, Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol: Eine kontextualisierte Analyse rechtlicher Handlungsspielräume, politischer Diskurse und kommunaler Praktiken. Vgl auch *KfW Research*, Internationale Migration in der langfristigen Perspektive (2018); *Brüggemann-Bruck*, Migration in Europa. Wanderungsbewegungen und ihre politischen Auswirkungen im Rahmen der Europäischen Integration (1999); *Jakubowicz*, Migration und Geschichte. Der Weg zu einer transnationalen Erinnerungskultur, *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 1 (2018), 64 ff.

45 *Ionesco/Mokhnacheva/Gemenne*, Atlas der Umweltmigration, IOM (2019).

46 *Vereinte Nationen*, Weltbevölkerungsbericht 2019, abrufbar unter <<https://population.un.org>> (2.11.2020).

47 Siehe dazu in diesem Band *Bußjäger*, Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem sowie *Alber/Wisthaler*, Immigrations- und Integrationspolitik.

48 Siehe dazu in diesem Band auch *Saywald-Wedl*, Die Praxis des Asylrechts aus Sicht einer Region: Das Land Steiermark.

nalen und lokalen Ansätzen und Maßnahmen ist nötig.<sup>49</sup> Da aber die politische Debatte vielfach von Schuldzuweisungen und Abschottungsstrategien gekennzeichnet ist, ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit eingeschränkt. Umso essentieller ist, Information und Kommunikation über die Probleme, die die einzelnen Ebenen in den verschiedenen Themenbereichen zu bewältigen haben, zu verstärken, um die Interdependenz politischen Handels im Mehrebenensystem deutlich zu machen.

Der vorliegende Sammelband will zu dieser Versachlichung beitragen. Im Folgenden sollen kurz die wesentlichen europarechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Themenkreise Asylrecht, wirtschaftliche Zuwanderung, innereuropäische Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit sowie die Integration von Migranten umrissen werden. Dabei wird auch auf die am 29. September 2020 vorgelegten Vorschläge der Europäischen Kommission eingegangen.

## **D) Asylrecht – europarechtlicher Rahmen**

### *1. Entwicklung des EU-Asylrechts*

Das europäische Asylrecht basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und hat sich seit Beginn der europäischen Einigung als Antwort auf wiederholte migrationspolitische Krisen (wie der Entkolonialisierung, dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, dem Krieg zwischen den Republiken des ehemaligen Jugoslawien oder der Fluchtbewegung nach dem Arabischen Frühling etc) schrittweise von einer rein nationalen über eine intergouvernementale hin zu einer supranationalen Politik fortentwickelt.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft reagierten zunächst mit nationalen Regelungen auf das Thema. Mit Schaffung des europäischen Binnenmarktes (Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte<sup>50</sup> 1987) und der Personenfreizügigkeit im Schengenraum (Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens<sup>51</sup>

---

49 Siehe zur internationalen Dimension in diesem Band *Spindelegger/Hofmann*, Internationale Zusammenarbeit und Migration.

50 ABl 1987 L 169, 1–28 vom 29.6.1987.

51 Schengen-Besitzstand – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl 2000 L 239, 13–18 vom 22.9.2000.

1985 und des Schengener Durchführungsübereinkommen<sup>52</sup> 1990) wurde eine europapolitische Zusammenarbeit und Regelung nötig. Die Themenkreise Zuwanderung aus EU-Mitgliedstaaten und Zuwanderung aus Drittstaaten wurden nach und nach getrennt und auf verschiedene Rechtsgrundlagen gestellt. Während der Bereich Personenfreizügigkeit zunehmend als „europäische Innenpolitik“ und seit dem Vertrag von Maastricht<sup>53</sup> (1992), mit der Schaffung der Europäischen Bürgerschaft, auch als Bürgerrecht ausgestaltet wurde, wurde die Einwanderungspolitik zunehmend als eigenes Politikfeld im Rahmen der EU-Außenpolitik und der Schaffung eines gemeinsamen EU-Rechtsraums gestaltet.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Themenkreis Migration und Asyl zunächst zum „Gemeinschaftsinteresse“ erklärt. Fünf Jahre später stieß der Vertrag von Amsterdam<sup>54</sup> die Vergemeinschaftung der europäischen Migrations- und Asylpolitik an, indem er den Schengener Besitzstand in die Verträge überführte und mit einer Übergangsfrist von 5 Jahren supranationale Entscheidungsregeln einführte. Gleichzeitig wurde die Vergemeinschaftung des Bereichs in mehreren Jahresprogrammen vorangetrieben.<sup>55</sup>

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon<sup>56</sup> (Artikel 77–80 AEUV) legte schließlich für Entscheidungen im Bereich des Einwanderungsrechts und des Asylrechts die qualifizierte Mehrheit im Rat und die Mitentscheidung des Europaparlaments fest. Durch die Behandlung in verschiedenen Kompetenznormen wurden Asylrecht und Einwanderungsrecht getrennt.

Während das Asylrecht kontinuierlich vergemeinschaftet wurde, blieb das EU-Einwanderungsrecht rudimentär. Insbesondere die Arbeitsmigration, dh Regelungen zur legalen wirtschaftlichen Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, blieb weiterhin im Kompetenzbereich der EU-Mitgliedstaaten, die selbst darüber entscheiden, wie

---

52 Schengen-Besitzstand - Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl 2000 L 239, 13–18 vom 22.9.2000.

53 Vertrag über die Europäische Union, ABl 1992 C 191, 0001-0110 vom 29.7.1992.

54 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl 1997 C 340, 1–144 vom 10.11.1997.

55 Aktionsplan von Tampere 1999, Den Haager Programm 2004, Stockholmer Programm 2009.

56 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl 2007 C 306, 1–271 vom 17.12.2007.

viele wirtschaftlich motivierte Zuwanderer sie aufnehmen wollen und dazu nationale Quoten festsetzen dürfen.

## 2. Asylrecht – der wesentliche EU-Besitzstand

Unter EU-Asylrecht ist laut „Europäischer Migrationsagenda“<sup>57</sup> zu verstehen: „Durch die Asylpolitik der EU soll jedem Drittstaatsangehörigen, der in einem der Mitgliedstaaten internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status gewährt und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung sichergestellt werden. Zu diesem Zweck bemüht sich die Europäische Union um die Ausarbeitung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.“

Das EU-Asylrecht umfasst insbesondere:

- einen einheitlichen Asylstatus,
- einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus,
- eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz,
- gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des Asylstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus,
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist,
- Normen für die Aufnahmebedingungen,
- die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern.

### a) Dubliner Übereinkommen und EU-Richtlinien

Die Zuständigkeitsregelungen bezüglich der Prüfung von Asylanträgen wurden im sogenannten Dubliner Übereinkommen und den entsprechenden Verordnungen von 2003 (343/2003/EG) und 2013 (604/2013/EU) gefasst. Reist ein Asylwerber in einen EU-Mitgliedstaat ein, ohne zuvor in einem anderen EU-Staat legal eingereist zu sein und hat auch kein Familienmitglied des Asylbewerbers bereits Asyl in einem EU-Staat, so ist der erste „Einreisestaat“ für die Prüfung des Asylantrags zuständig. Fingerabdrücke von Asylbewerbern und irregulären Einwanderern werden in einem elektronischen Informationssystem erfasst, um das Abkommen EU-weit umzusetzen. („Eurodac“-Verordnung 2725/2000).

---

57 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 13. Mai 2015, COM(2015) 240 final.

Die EU-Gesetzgebung hat sukzessive eine Mindestharmonisierung nationaler Asylnormen vorgenommen. Damit soll einerseits ein gemeinsamer hoher Menschenrechtsschutz erreicht, andererseits Weiterwanderungen von Asylwerbern innerhalb der Union („Asyltourismus“) verhindert werden. Zu den wichtigsten Mindeststandards zählen insbesondere folgende EU-Rechtsakte.<sup>58</sup>

Gemeinsame Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die die Genfer Flüchtlingskonvention umsetzt, finden sich in der sogenannten Qualifikationsrichtlinie oder Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU. Die Richtlinie anerkennt auch nichtstaatliche Verfolgung sowie geschlechts- oder kindspezifische Gründe als Fluchtgründe. EU-Bürgern wird das Recht auf Asyl in einem anderen EU-Staat verweigert, da ihnen in allen EU-Mitgliedstaaten als EU-Bürgern der volle Schutz der EU-Grundrechte zusteht. Asyl darf Drittstaatsangehörigen verweigert werden, wenn die sogenannte „Binnenflucht“, also die Flucht in eine andere Region ihres Herkunftslandes möglich ist und der Asylwerber dort frei von Verfolgung leben kann.<sup>59</sup>

Die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) fixiert verfahrensrechtliche Mindestgarantien, allerdings mit vielen Ausnahmeregelungen wie beispielsweise die Rückführungsmöglichkeiten in sichere Drittstaaten und sogenannte „super-sichere“ europäische Drittstaaten, aus welchen der Asylwerber eingereist ist.

Die Angleichung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern in allen Mitgliedstaaten (Richtlinie 2013/33/EU) sieht Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern vor, die aber zB das Recht auf Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens in der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten belässt.

Ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (439/2010/EU) mit Sitz in Valetta (Malta) wurde eingerichtet, das den Informationsaustausch und die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen in der EU fördern und so zur besseren Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beitragen soll.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) haben insbesondere das

---

58 Siehe zum Asylverfahren in Österreich eingehend in diesem Band *Saywald-Wedl, Praxis*.

59 Dabei kommt es aber nach wie vor zu unterschiedlichen Beurteilungen der EU-Mitgliedstaaten, wodurch die Anerkennungspraxis zwischen den Mitgliedstaaten stark voneinander abweicht.

Dublin-Verfahren in Frage gestellt. Im Dezember 2011 entschied der EuGH<sup>60</sup>, dass Asylwerber nicht in EU-Mitgliedstaaten überstellt werden dürfen, deren Asylsystem „systemische Mängel“ aufweist. Im selben Jahr hatte bereits der EGMR entschieden, dass Asylwerber nicht in EU-Mitgliedstaaten zurückgeführt werden dürfen, in denen ihnen unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) droht. Dublin-Überstellungen nach Griechenland sowie Italien wurden daraufhin aufgrund der Lage in den überfüllten Flüchtlingslagern zeitweise ausgesetzt.<sup>61</sup>

Seit der Flüchtlingskrise 2015 ist das Dublin-System noch stärker unter Druck geraten, da es nicht zu einer fairen Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedsländern führt, sondern einige an südlichen Außengrenzen der EU liegende Mitgliedstaaten benachteiligt.

#### b) Umsiedelung und Rückführung von Asylwerbern

Aufgrund dieser massiven Ungleichstellung schlug die Europäische Kommission 2015 die Notumsiedelung von Asylwerbern aus Griechenland und Italien in die übrigen EU-Mitgliedstaaten vor – mittels rechtsverbindlicher Quoten. Polen, Ungarn, die Slowakei, Estland, Litauen und Estland lehnten diesen Plan ab. Der Rat beschloss am 14.<sup>62</sup> und am 22. September 2020<sup>63</sup> dennoch mit qualifizierter Mehrheit, zunächst 40.000 und danach 120.000 Flüchtlinge mittels festgesetzter Quoten umzusiedeln. Aufgrund des weiterhin anhaltenden Widerstands der genannten Mitgliedstaaten, beschlossen die restlichen EU Staaten, zunächst rund 32.300 syrische und eritreische Flüchtlinge auf freiwilliger Basis aus Griechenland und Italien umzusiedeln.

Eine Klage von Ungarn und der Slowakei gegen die Rechtsgültigkeit des Beschlusses wurde vom EuGH am 6. September 2017 abgewiesen.<sup>64</sup> Der Vertragsverletzungsklage der Europäischen Kommission gegen

---

60 EuGH, C-411/10, *N. S. gegen Secretary of State for the Home Department* und EuGH, C-493/10, *M. E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

61 Zu weiteren konkreten Herausforderungen in der Asylrechtsprechung siehe in diesem Band *Mumelter/Zelger*, *Challenges in Asylum Law Procedures – a Practitioner's Perspective*.

62 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 2015, L 239, 146.

63 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 2015, L 248, 80.

64 EuGH C-643/15 und C-647/15, *Slowakei und Ungarn/Rat*.

Polen, Ungarn und die Tschechische Republik gab der EuGH am 2. April 2020 Recht.<sup>65</sup>

Gemäß Artikel 79 Abs 3 AEUV hat die Union die Kompetenz, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu schließen. Auf Basis von Artikel 79 Abs 2 lit c AEUV wurden die Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen<sup>66</sup> sowie die Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger<sup>67</sup> erlassen.

### c) EU-Türkei Abkommen

Insbesondere die über die Türkei einreisenden Flüchtlinge nahmen 2015 massiv zu. Nach mehrfach fehlgeschlagenen Verhandlungen wurden am 29. November 2015<sup>68</sup> und am 18. März 2016<sup>69</sup> Vereinbarungen zwischen der Union und der Türkei getroffen, um den Flüchtlingsstrom einzudämmen. Das Abkommen betrifft insbesondere folgende Kernbereiche.

- Die EU stellt 2016 drei Milliarden Euro bereit, um die Millionen syrischer Flüchtlinge in der Türkei zu unterstützen.<sup>70</sup> Nach vollständiger Nutzung dieser Gelder, sollten 2018 weitere drei Milliarden Euro folgen.<sup>71</sup>
- „Irregulären Migranten“, die auf den griechischen Inseln ankommen und die kein Asyl beantragen oder deren Antrag abgelehnt

---

65 EuGH, C-715/17, C-718/17 und C-719/17, *Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik*.

66 RL 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001, AB1 2001 L 149, 34–46 vom 2.6.2001.

67 RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008, AB1 2008 L 348, 98–107 vom 24.12.2008.

68 EU-Turkey joint action plan, European Commission, Memo/15/5860 vom 15.10.2015, abrufbar unter <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860)> (2.11.2020).

69 Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016, Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union (Pressemitteilung 144/16).

70 Laut UNHCR befanden sich Anfang Dezember 2019 4,1 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende in der Türkei, davon über 3,6 Millionen syrische Flüchtlinge und 330.000 Flüchtlinge und Asylsuchende anderer Nationalitäten, hauptsächlich aus Afghanistan, Irak und Iran; abrufbar unter <<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/tuerkei>> (2.11.2020).

71 Die „Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei“ unterstützt konkrete Projekte für Flüchtlinge in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Lebensmittelversorgung und sonstige Lebenshaltungskosten.

wird, werden unter Einhaltung des bestehenden Rechts auf Kosten der Europäischen Union in die Türkei zurückgebracht.

- Für jeden Syrer, der zurückgebracht wird, soll ein anderer syrischer Flüchtling aus der Türkei in die EU umgesiedelt werden (1:1-Neuansiedlungsregelung).
- Das von der Türkei ausgesetzte Rückübernahmeabkommen EU-Türkei vom 16. Dezember 2013 soll umgesetzt werden.
- Die Türkei wird den Kampf gegen das Schleuserunwesen verstärken und neue See- oder Landwege für die illegale Migration aus der Türkei in die EU unterbinden.
- Der Beitrittsprozess der Türkei zur EU soll wiederbelebt und weitere Verhandlungskapitel eröffnet werden.
- Die Visumpflicht für türkische Bürger soll – nach Erfüllung genau festgelegter Konditionen durch die Türkei – fallen.

Das Abkommen führte zusammen mit der Schließung der sogenannten „Balkanroute“ durch die Staaten Südosteuropas im Jahr 2016 zu einem deutlichen Rückgang der Flüchtlingszahlen. Obwohl die Europäische Kommission die Umsetzung des Abkommens in einem positiven Licht darstellt<sup>72</sup>, wurde das Abkommen jedoch sowohl von der Türkei als auch von der Europäischen Union mehrfach nicht eingehalten. In der Türkei kommt es durch den sich verschärfenden Syrienkrieg zu einem weiteren Anstieg der Flüchtlingszahlen. Am 28. Februar 2020 setzt die Türkei das Abkommen schließlich aus und öffnet seine Grenzen zur Europäischen Union. Es folgen hektische Verhandlungen, während der bis Mitte März nach Angaben der griechischen Regierung über 50.000 Flüchtlinge an der türkisch-griechischen Grenze abgewiesen werden.<sup>73</sup> Am 19. März 2020 schließt die Türkei die Grenzen wieder mit Hinweis auf die COVID-19-Pandemie und nachdem die Europäische Union weitere Finanzhilfen in Aussicht gestellt hatte.<sup>74</sup>

---

72 Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, COM(2019) 481 final vom 16.10.2019.

73 Vgl <<https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/griechenland>> (2.11.2020).

74 Mitschrift der Pressekonferenz von Bundeskanzlerin *Merkel* zu den Videokonferenzen mit den EU-Staats- und Regierungschefs sowie den Regierungschefs der Türkei, Frankreichs und Großbritanniens, 17.3.2020, abrufbar unter <<https://www.bundeskanzlerin.de>> (2.11.2020).

d) Seenotrettung, Aktionsplan gegen Schleusung, Kampf gegen Desinformation

Die Seenotrettung im Mittelmeer ist ein Kapitel, in dem die Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich besonders deutlich wird. Die von der italienischen Regierung im Oktober 2013 ins Leben gerufene Seenotrettungsaktion „Mare Nostrum“<sup>75</sup> wurde nach einem Jahr mangels Unterstützung der übrigen EU-Mitgliedstaaten eingestellt. Dazu beigetragen hatte auch die Kritik, die Rettungsaktion erleichtere das Geschäft der Schlepper. Die EU Operation „Triton“<sup>76</sup>, die „Mare Nostrum“ folgte, wurde von der EU-Agentur für Außengrenzschutz Frontex geleitet. Sie konzentrierte sich auf die Sicherung der europäischen Außengrenzen gegen illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität. Auch diese EU-Operation wurde schließlich als zu „schlepperfreundlich“ angesehen und 2018 durch die Operation „Themis“<sup>77</sup> ersetzt, die ihren Schwerpunkt unter Leitung des italienischen Innenministeriums auf die Überwachung der EU-Seeaußengrenze zur Terrorismus- und Verbrechenabwehr im zentralen Mittelmeer legt. Ausländische terroristische Kämpfer, Drogenkuriere, Waffenschmuggler und Menschenhändler sollen an der Einreise in die EU gehindert werden. Die Suche und Rettung von Flüchtlingen wird von Themis „ebenfalls“ weiterverfolgt. Ähnliche EU-Operationen laufen im östlichen (Operation „Poseidon“) und westlichen (Operation „Indalo“) Mittelmeer.<sup>78</sup>

2015 wurde der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015–2020)<sup>79</sup> vorgestellt. Zentrale Kontaktstellen zur Bekämpfung von Schleusern in allen EU-Staaten sollen helfen, den Informationsaustausch zu verbessern. Mit der Operation „Sophia“<sup>80</sup> sollen Schleuserschiffe und -boote „systematisch aufgespürt, aufgebracht und vernichtet“ werden.

---

75 Siehe dazu <<https://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>> (2.11.2020).

76 VO (EU) 656/2014 vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl 2014 L 189, 93–107 vom 27.6.2014.

77 Siehe dazu <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy>> (2.11.2020).

78 Siehe dazu <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy>> (2.11.2020).

79 COM/2015/0285 final, 27.5.2015.

80 Siehe dazu <<https://www.operationsophia.eu>> (2.11.2020).

Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihres Maßnahmenpakets gegen Desinformation<sup>81</sup> (insbesondere Falschinformationen im Internet) auch das Thema Migration in den Blick genommen. Während der Migrationskrise waren insbesondere durch soziale Medien Falschinformation über die Aufnahmeregelungen und -bereitschaft europäischer Länder verbreitet worden. Diese Informationskampagne wurde zu einem wesentlichen „pull factor“ für den ansteigenden Flüchtlingsstrom, der den Schleusern in die Hände spielte.<sup>82</sup> Gleichzeitig tauchten Falschmeldungen über die Anzahl, Motivation und Kriminalität der Flüchtlinge im Netz auf, die dem Anwachsen fremdenfeindlicher Tendenzen in der EU Vorschub leistete.<sup>83</sup>

### 3. EU-Asylrecht – Reformvorschläge der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission unter *Jean-Claude Juncker* hat zwischen 2015 und 2019 umfassende Vorschläge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vorgelegt. Dazu zählen ua

- die Einrichtung eines nachhaltigen und fairen „Dublin-Systems“,
- die Stärkung des Eurodac-Systems,
- die Errichtung einer Europäischen Asylagentur,
- die Schaffung sicherer und legaler Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU,
- ein völlig vereinheitlichtes gemeinsames EU-Verfahren zur Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz (einheitliche Aufnahmebedingungen) sowie einheitliche Schutzrechte für Flüchtlinge, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat der Antrag gestellt wurde, um Sekundärbewegungen und „Asylshopping“ einzudämmen,
- eine Rahmenregelung für die Neuansiedlung von Flüchtlingen.<sup>84</sup>

---

81 *Europäische Kommission*, Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans gegen Desinformation, JOIN(2019) 12 final, 14.6.2019.

82 European Asylum Support Office, Significant Pull/Push Factors for Determining of Asylum-Related Migration A Literature Review (2019).

83 *Europäische Kommission und Europäischer Ausschuss der Regionen*, «Webinar: Thinking like a troll. Fighting disinformation campaigns in the context of integration of migrants», 20.5.2020, abrufbar unter <<https://cor.europa.eu/it/events/Pages/fighting-disinformation.aspx>> (2.11.2020).

84 Presseausendung der Europäischen Kommission vom 13.7.2016 (IP/16/2433), Vollendung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: eine effiziente, faire und humane Asylpolitik.

Die Verhandlungen dazu konnten aber wegen des Widerstands im Rat der Europäischen Union nicht vor dem Mandatsende der Kommission *Juncker* abgeschlossen werden. Die neue Kommission unter *Ursula von der Leyen* hatte in ihrem Arbeitsprogramm für 2020 angekündigt, einen neuen Migrations- und Asylpakt vorzulegen.<sup>85</sup> Nach – durch die Corona-Krise verursachten – Verzögerungen legte die Europäische Kommission am 23. September 2020 „Ein neues Asyl- und Migrationspaket“<sup>86</sup> vor, mit dem die inter-institutionellen Verhandlungen wieder in Gang gesetzt werden. Das Paket bestätigt im Wesentlichen die von der Kommission *Juncker* vorgelegten Vorschläge, bringt jedoch einige neue Ansätze in den Bereichen der Überprüfung der Flüchtlinge an der EU-Außengrenze sowie zur Rückführung von Personen, die kein Aufenthaltsrecht in der EU haben. Die Kommission legt auch eine *Roadmap* vor, die die Umsetzung der ersten Maßnahmen bereits bis Ende 2020 vorsieht.<sup>87</sup> Insbesondere die umstrittene „Dublin-Verordnung“ soll durch ein „neues, umfassenderes Instrument für einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement“ ersetzt werden (Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement).<sup>88</sup> Durch die Zusammenführung der Vorschriften über die Asyl- und Rückkehrverfahren an der Grenze in der neuen Asylverfahrensverordnung soll es insbesondere zur Beschleunigung der Verfahren kommen.

a) Screening und Asylerstverfahren an den EU-Außengrenzen

Die Kommission schlägt die Einführung eines neuen umfassenden Screeningverfahrens an den EU-Außengrenzen vor. Alle Drittstaatsangehörigen, die unbefugt, dh ohne Reisepass und/oder Visa die EU-Außengrenzen übertreten, sollen vor ihrer Einreise identifiziert und einer Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden. Ihre Fingerabdrücke und sie betreffende Verwaltungsakte werden in der Eurodac-Datenbank registriert. Die Datenbank soll mit den Datenbanken für das EU-Grenzmanagement im Schengensystem verbunden und so eine datenmäßige Verbindung zwischen Asyl- und Rückkehrverfahren hergestellt werden. Insgesamt soll bis 2023 die volle Interoperabilität aller europäischen IT-Informationssysteme für Grenzen, Migration, Sicherheit und Justiz erreicht sein. Das Visumverfahren soll bis 2025 vollständig digitalisiert und in das Datennetz einbezogen werden.

---

85 COM(2020) 37 final.

86 COM(2020) 609 final.

87 Siehe dazu im Detail im Anhang.

88 COM(2020) 610 final.