

Solidarität
Bedeutungskontroversen der EU
am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Asylpolitik

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der
Philosophischen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn

vorgelegt von

Daniel René Jung

aus

Bad Honnef

Bonn 2022

Gedruckt mit der Genehmigung der Philosophischen Fakultät der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Zusammensetzung der Prüfungskommission:

Prof. Ulrich Schlie
(Vorsitzender)

Prof. Ludger Kühnhardt
(Betreuer und Gutachter)

Prof. Xuewu Gu
(Gutachter)

Prof. Maximilian Meyer
(weiteres prüfungsberechtigtes Mitglied)

Tag der mündlichen Prüfung: 15. Juli 2022

Danksagung und Vorwort

Ich widme diese Dissertation meinen Eltern Sigrid und Peter, meiner Partnerin Jasmin sowie Familie und Freunden. Besten Dank für eure Unterstützung! Besonderer Dank gebührt auch Prof. Kühnhardt für die inspirierende und kompetente Begleitung des Doktorprojekts.

Die EU verfügt weder im Asylbereich noch in anderen Politikfeldern über eine einvernehmliche Betrachtung des Solidaritätsbegriffs. Diese Referenzkategorie ist relationaler Natur und erschließt sich erst durch ihren subjektiv konstruierten Bezugsrahmen. Die Vielfalt der Solidaritätsverwendungen im europapolitischen Kontext bildet die vorliegende Dissertation einerseits anhand der distinkten Deutungsmomente sowie andererseits mit den verschiedenen Handlungs- und Akteursebenen ab. Die im Schuman-Plan verankerte Solidarität der Tat, die als deutlich abstrakter und interpretationsoffener als eine Tat der Solidarität zu bewerten ist, erscheint im Verlauf des europäischen Integrationsprozess als Gegenstand subjektiver Interpretationen und Vehikel zur Durchsetzung nationaler Präferenzen. Seit dem gescheiterten EU-Verfassungsvertrag gelingt es den Europäern nicht, einen Demos oder Wir-Gefühl der Mitgliedstaaten und deren Völkern zu begründen.

Die Union ähnelt unter anderem im Politikfeld Asyl immer mehr einem Zweckverband, wo einzelstaatliche Kalkulationen das europäische Interesse überragen. Die Normvergemeinschaftung in Form des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bedingt in der Praxis keine einheitliche Asylpolitik der Mitgliedstaaten. Die Nationen der EU halten an ihrem Prärogativ fest, über die Komposition ihrer Bevölkerung souverän zu entscheiden, etwa über die Zulassung und Abweisung von Drittstaatsangehörigen. Die Mitgliedstaaten und auch die Unionsorgane verfolgen verschiedene Exegesen des Völkerrechts als auch andersartige Perzeptionen, Ideologien und Präferenzen in Bezug auf Asylfragen. Die primärrechtlich kodifizierte Methode der geteilten Zuständigkeit gerät an ihre Grenzen. Mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem betreibt die EU Feintuning jenseits der Wirklichkeit. Die EU verfügt über keine harten Mechanismen oder Vorkehrungen, um einen gleichmäßigen Anstrengungsgrad der Mitgliedstaaten in der Asylpolitik zu gewährleisten.

Auf das Entgegenwirken von globalen Problemzusammenhängen respektive Ursachen, die Flucht und Auswanderung nach Europa bedingen, ist die Union weder gedanklich noch konzeptionell vorbereitet. Das Kaskadenmodell von globalen Fluchtbewegungen wird nicht erkannt und zwingt die EU zu situativer Schadensbegrenzung, Krisenmanagement und Kontroversen. Das politische Europa verkennt die Unterschiede zwischen der in sich nochmals multidimensionalen Asyl- und Migrationskategorie. Zudem werden die Innen- und Außendimension der Asylthematik nicht in holistischer Art und Weise miteinander verzahnt. Die Normsetzungskraft der EU schwindet in zunehmenden Maße und unbeantwortete europäische Raum- und Selbstverständnisfragen treten zutage. Schlussendlich darf eine europäische Solidarität nicht an den (kontinental-) europäischen Grenzen enden, sondern muss gleichwohl z.B. Transit- und Herkunftsstaaten oder das schutzsuchende Individuum einbeziehen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Darstellungsverzeichnis	8
1. Einleitung	9
1.1 Relevanz der Forschungsthematik	11
1.2 Forschungsfrage	12
2. Referenzrahmen der Solidaritätsidee	13
2.1 Pluralismus der Interpretationsmuster des sozialwissenschaftlichen Solidaritätsbegriffs	14
2.1.1 Reziprozität oder Altruismus	15
2.1.2 Universalismus oder Partikularismus	16
2.1.3 Verpflichtung oder Freiwilligkeit	18
2.2 Deutungskern der gesellschaftswissenschaftlichen Solidaritätsdefinitionen	19
2.3 Handlungs- bzw. Akteursebenen europapolitischer Solidarität	20
TEIL I: INSTITUTIONELLE EBENEN DER INTERNATIONALEN POLITIK IM WANDEL VON RAUM UND ZEIT	22
3. Das Spannungsverhältnis zwischen dem europäischen Solidaritätsprinzip und der internationalen Asylthematik (1950 bis 1976)	22
3.1 Solidarität und die Gründung der Europäischen Gemeinschaften	22
3.1.1 Schuman-Plan	23
3.1.2 Paris-Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	27
3.1.3 Römische Verträge zur Europäischen Atom- und Wirtschaftsgemeinschaft und die Evolution der Solidaritätsidee und der Asylthematik	29
3.2 Die internationale Flüchtlingsthematik und die Vereinten Nationen	35
3.2.1 Genfer Flüchtlingskonvention	35
3.2.2 Internationales Neuansiedlungsprogramm für Ungarnflüchtlinge	38
3.2.3 New Yorker Zusatzprotokoll und die Prager Krise	40
TEIL II: ETAPPEN DER ENTWICKLUNG EINER EUROPÄISCHEN ASYLPOLITIK	41
4. Solidarität in der Koordinierungs- und Harmonisierungsphase der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken (1976 bis 1993)	41
4.1 Gründung der Koordinationsgruppe TREVI	42
4.2 Unterzeichnung des Saarbrücken- und Schengen-Abkommens	44
4.3 Schaffung der Ad hoc-Gruppe für Migration	48
4.4 Proklamation der Einheitlichen Europäischen Akte	49
4.5 Verabschiedung der Schengen- und Dublin-Konvention	52
4.6 Fall des Eisernen Vorhangs und Beginn der Jugoslawien-Kriege	55
4.7 Vertrag von Maastricht	58
4.8 Londoner Resolutionen und Asylkompromiss in der Bundesrepublik Deutschland	63
4.9 <i>Soft law</i> -Rechtsakte zur Schaffung einer europäischen Asylpolitik nach dem Maastricht-Vertrag	65
5. Solidarität in der Vergemeinschaftungsphase der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken (1993 bis 2007)	71
5.1 Vertrag von Amsterdam	71
5.2 Debatte zur temporären Schutzgewährung in Reaktion auf den Kosovo-Krieg und Verabschiedung der Massenzustromrichtlinie	76
5.3 Strategische Leitlinien des Europäischen Rates von Tampere	83
5.4 Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds	84
5.5 Konvent zur Grundrechtecharta	85
5.6 Vertrag von Nizza	89
5.7 Europäischer Konvent zur Verfassung für Europa	91
5.8 EU 25-Erweiterungsrunde und Gründung von FRONTEX	94
5.9 Strategische Leitlinien des Europäischen Rat von Den Haag	99
5.10 <i>Hard law</i> -Rechtsakte der ersten Reformrunde und Grünbuch zur zweiten Novellierungsetappe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	101
6. Vertrag von Lissabon und der weitere Weg (2007 bis 2013)	104
6.1 Vertrag über die Europäische Union	110
6.1.1 Präambel	110
6.1.2 Grundwert – Art. 2 EUV	111
6.1.3 Struktur- und Kohäsionsprinzip – Art. 3 EUV	112
6.1.4 Außen- und Sicherheitspolitik – Art. 21 und Art. 24 EUV	114

6.1.5	Entscheidungsfindung und Abstimmung – Art. 31 und Art. 32 EUV	115
6.2	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	116
6.2.1	Präambel	118
6.2.2	Asylpolitik – Art. 67 und Art. 80 AEUV	118
6.2.3	Wirtschaftspolitik – Art. 122 AEUV.....	123
6.2.4	Energiepolitik – Art. 194 AEUV.....	124
6.2.5	Solidaritätsklausel – Art. 222 AEUV	126
6.3	Strategien und Instrumente der EU-Institutionen zur Konkretisierung der Solidaritätsidee im Asylbereich	127
6.3.1	Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa. Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente	128
6.3.2	Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz	129
6.3.3	Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl	131
6.3.4	Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger.....	134
6.3.5	Umverteilungsprojekte EUREMA I und II	135
6.3.6	Gründung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen	138
6.3.7	Strategische Leitlinien des Europäischen Rates von Stockholm.....	140
6.3.8	Exkurs: Konflikt zur temporären Schutzgewährung im Schengen-Raum.....	142
6.4	Inter-institutionelle Diskussion des europäischen Solidaritätsprinzips in der Asylpolitik	144
6.4.1	EU-Kommission: Über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen.....	146
6.4.2	Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind	149
6.4.3	EU-Parlament: Verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich.....	151
6.5	Europäische Asylpolitik? Die zweite Novellierungsrunde des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	154
6.5.1	Dublin III und Eurodac-Verordnung – Nr. 604 und 603/2013	158
6.5.2	Asylverfahrensrichtlinie – Nr. 2013/32/EU	161
6.5.3	Aufnahmerichtlinie – Nr. 2013/33/EU.....	162
6.5.4	Qualifikations- bzw. Anerkennungsrichtlinie – Nr. 2011/95/EU.....	163
TEIL III: „ÜBER DEN VERLUST POLITISCHER KONTROLLE UND MORALISCHER GEWISSHEITEN“		
	TEIL III: „ÜBER DEN VERLUST POLITISCHER KONTROLLE UND MORALISCHER GEWISSHEITEN“	165
7.	Die neue Wirklichkeit und die Suche nach Formen des EU-Krisenmanagements (2013 bis 2016) ..	166
7.1	Verdichtung der Notwendigkeit der Konkretisierung des europäischen Solidaritätsbegriffs im Umgang mit globalen Wanderungsbewegungen.....	169
7.1.1	Bootsunglücke von Lampedusa	170
7.1.2	Asyl-, Migrations- und Integrationfonds.....	173
7.1.3	Strategische Leitlinien des Europäischen Rates von Ypres.....	175
7.1.4	Europäischer Rat vom 23. April 2015.....	177
7.2	Kontroverse um die Operationalisierung des Solidaritätsprinzips im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (2015 bis 2016).....	179
7.2.1	Europäische Migrationsagenda	179
7.2.2	Erster Ratsbeschluss zur europäischen Neuansiedlung und Umverteilung	182
7.2.3	Deutsch-österreichische Übernahme von Geflüchteten aus Ungarn	184
7.2.4	Zweiter Ratsentscheid zur EU-Umverteilung	188
7.2.5	Europäische Grenz- und Küstenwache und die Kooperation mit der Türkei	194
8.	Institutionelle Reforminitiativen der europäischen und internationalen Asylpolitik (2016 bis 2020) 196	
8.1	Europäische Union.....	197
8.1.1	Dublin IV-Reformvorschlag der dritten Novellierungsrunde des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	197
8.1.2	Aushandlungsprozess im Rat zur Dublin IV-Novelle und Proklamation der temporären Valletta-Erklärung zur Seenotrettung	200
8.1.3	Neues Migrations- und Asylpaket.....	209
8.2	Vereinte Nationen	220
8.2.1	New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten.....	220
8.2.2	Globaler Pakt für Flüchtlinge.....	222
8.2.3	Globaler Pakt für Migration.....	224
9.	Rückblick und Fazit	226
	Literaturverzeichnis	230

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGM	Ad hoc-Gruppe für Migration
AIDA	Asylinformationsdatenbank
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
AU	Afrikanische Union
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DFA	Daytoner Friedensabkommen
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EBCG	Europäische Grenz- und Küstenwache
ECRE	Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EMA	Europäische Migrationsagenda
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
EN	Eigene Übersetzung aus dem Englischen
EP	Europäisches Parlament
EPEA	Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERF	Europäischer Flüchtlingsfonds
ESAM	Europäische Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Vertrag zur Europäischen Atomgemeinschaft
EUREMA	EU Pilot Project on Intra-EU Relocation from Malta
Eurostat	Statistischen Amtes der EU
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FR	Eigene Übersetzung aus dem Französischen
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FRONTEX	Europäischen Agentur Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GPF	Globale Pakt für Flüchtlinge
GPM	Globale Pakt für Migration
GRC	Grundrechtecharta
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IGK	Intergouvernementale Konferenz
KF	Koordinationsgruppe Freizügigkeit
MS	Mitgliedstaaten
MZR	Massenzustromrichtlinie
NGO	Nichtregierungsorganisation
NMAP	Neuen Asyl- und Migrationspaket
NYEFM	New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten
QMV	Qualifizierten Mehrheitsvotum
RF	Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen

RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SSM	Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme
TFM	Task Force Mediterranean
TREVI	Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale
UN	Vereinte Nationen
UNHCR	Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VAMM	Verordnungsentwurf zum Asyl- und Migrationsmanagement
VVE	Verfassungsvertrag für Europa
V4	Visegrád 4

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwendet die vorliegende Dissertation die männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen oder des non-binären Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

Darstellungenverzeichnis

Darstellung 1: Dreieck der Forschungsfrage.....	13
Darstellung 2: Handlungs- und Akteursebenen europäischer Solidarität.....	21
Darstellung 3: UN-Neuansiedlungen aus Österreich und Jugoslawien in die EG-Staaten.....	39
Darstellung 4: Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland zur Modifikation der Dublin-Konvention im Jahr 1994.....	67
Darstellung 5: Akteurspezifischer Output der EUREMA I Umverteilung	137
Darstellung 6: Solidarität in der Asylpolitik der EU-Kommission	149
Darstellung 7: Solidarität in der Asylpolitik des Rates für Innen- und Justiz	151
Darstellung 8: Solidarität in der Asylpolitik des Europäischen Parlaments	153
Darstellung 9: Solidaritätsverweise in den Rechtsakten der zweiten GEAS-Reformrunde	157
Darstellung 10: Prozentuale Anteile der 28 EU-Länder an den Asylanträgen im Jahr 2013	159
Darstellung 11: Asylbewerber pro 1000 Einwohner in der EU im Jahr 2013.....	160
Darstellung 12: Sichere Herkunftsland- bzw. Drittstaatsrechtssprechung und Praxis in ausgewählten Mitgliedstaaten.....	161
Darstellung 13: Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber bis zur Prüfung des Asylantrags in ausgewählten Mitgliedstaaten	163
Darstellung 14: Positive erstinstanzliche Anerkennungsquoten in den Mitgliedstaaten im Jahr 2013, aufgeteilt auf die jeweiligen Schutzkategorien	164
Darstellung 15: Positive erstinstanzliche Anerkennungsquoten in Prozent für syrische Staatsangehörige im Jahr 2013.....	165
Darstellung 16: Umsiedlungen aus Griechenland und Italien bis zum 27. September 2017.....	190

1. Einleitung

Fast ein Vierteljahrhundert nach der primär- und sekundärrechtlichen Institutionalisierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) verfügt die Europäische Union (EU) in der Realität über kein europaweit einheitliches und gerechtes Asylregime. Als „Kardinalsproblem“¹, „Sollbruchstelle oder [...] Konstruktionsfehler“² gilt, dass im Rahmen des GEAS eine „Zuständigkeitsabgrenzung [vorgenommen wird], ohne zwischenstaatliche [Verantwortungs- bzw.] Lastenteilung“³ zu institutionalisieren. Demzufolge wird das GEAS als unkoordiniertes „System der tolerierten Dysfunktion“⁴, „Schutzlotterie“⁵ und „Flickenteppich“⁶ karikiert, bei dem supranationale Normsetzung (*de jure*) und nationalstaatlicher Normvollzug (*de facto*), anders formuliert „Anspruch und Wirklichkeit“⁷, divergieren. Nach Kühnhardt herrscht in der Asylthematik ein „Zielkonflikt zwischen realpolitischen Verhältnissen und völkerrechtlichen Normbildungen“⁸ vor.

Generell haben sich „strukturelle Defizite, sowohl rechtliche als auch operationale, [...] in die DNA des GEAS eingebrannt. [...] Eine pfadabhängige ‚systemische Krise‘“⁹ wird konstatiert. Dieser geschilderte Status-Quo weist Rückwirkungen für den europäischen Ansatz der Integration durch Recht auf, der in der Flüchtlingskrise¹⁰ ins Wanken gerät.¹¹ Innerhalb der EU-Institutionen, insbesondere in den Ratsorganen, herrscht bis zum heutigen Tage ein „politische[r] Antagonismus um Migration.“¹² Die nationalstaatliche Zuwanderungskontrolle stellt die „letzte Bastion der Souveränität“¹³ dar. Alle Mitgliedstaaten (MS) verfügen über ein individuelles Eigeninteresse, über divergente Kapazitäten und heterogene (sozio-) politische Realitäten betreffend das Asylphänomen.¹⁴ Grundsätzlich fungieren im Politikfeld Asyl „die jeweiligen nationalen Pfadstrukturen, Konflikte und

¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): S.36.

² Ebd.: S.30.

³ Thym (2010): S.365.

⁴ Collett und Le Coz (2018): S.9. (EN)

⁵ Bendel (2017): S.32f.

⁶ Bendel (2013): S.13.

⁷ Lippert und von Ondarza (2016): S.10.

⁸ Kühnhardt (2020): S.369.

⁹ Beirens (2018): S.1f. (EN)

¹⁰ Schon im September 2015 benutzen die Asyl- und Migrationsforscher Guild et al. (2015) diese Terminologie.

¹¹ Vgl. Thym (2017).

¹² Vimont (2016): S.15. (EN)

¹³ Dauvergne (2004): S.588. (EN)

¹⁴ Vgl. Collett (2015).

Kulturen [...] [als] das ‚Nadelöhr‘ bzw. [die] zentrale[n] Knotenpunkte, durch die der Integrationsprozess hindurch muss.“¹⁵

In einzelstaatlicher Reaktion auf die Exzeptionalität, Intensität und Volatilität der Umwälzungen des europäischen „kritischen Zeitpunkts“¹⁶ der Flüchtlingskrise sind mitgliedstaatliche Entwicklungen hin zu „Ent-Europäisierung“¹⁷ respektive „Re-Nationalisierung [...] [und] souveränitätsbasierten *splendid isolation* [Hervorheb. d. Verf.]“¹⁸ zu konstatieren. Der Stimulus dafür sind zumeist akteursspezifische „Souveränitätsbedenken“¹⁹ oder „politische Sensitivitäten.“²⁰ Daraus resultieren Friktionen oder „Gruppenverfestigungsprozesse“²¹ in den EU-Ratsorganen. Diese Tendenzen perpetuieren das historische Paradigma, den *raison d'être* respektive das supranationale Narrativ bzw. „Krisenparadox“²² der irreversiblen immer engeren Union sowie die diesem Prozess zugrundeliegenden liberalen Grundprinzipien, darunter das „Seins-, Sollens- und Rechtsprinzip“²³ der europäischen Solidarität.²⁴ Im politikwissenschaftlichen Fachdiskurs deuten viele Forscher die Großkrise als eine Solidaritätskrise der EU.²⁵ Den Stellenwert des Solidaritätsprinzips bringen Bendiek und Neyer auf den Punkt: „Ohne umfassend verstandene europäische Solidarität wird sich die Flüchtlingskrise in Europa nicht bewältigen lassen.“²⁶

Im Wesentlichen wirken sich Solidaritätsappelle in disruptiven Krisenmomenten auf die „Politisierung der EU hinsichtlich Umverteilung, Lastenteilung und Gerechtigkeit“²⁷ aus. Dazu kommentiert Hatje: „Krise und Solidarität existieren in einem fast schon symbiotischen Verhältnis. Wo Krise ist, kann der Ruf nach Solidarität nicht weit sein. Und wo Solidarität gefordert wird, braucht man nach einer Krise nicht lange zu suchen.“²⁸ In Zuge der Flüchtlingskrise konkurrieren verschiedene „Intentionen und Definitionen“²⁹ als auch heterogene Deutungen des Solidaritätsprinzips. Bereits im Ereignis der EU-Finanz- und

¹⁵ Georgi et al. (2014): S.89.

¹⁶ Vgl. Hooghe und Marks (2018): S.116. (EN)

¹⁷ Bendel [a] (2015): S.25.

¹⁸ Kotzur (2017): S.37. (EN)

¹⁹ Archick (2018): S.9. (EN)

²⁰ Enderlein und Koenig (2016): S.22. (EN)

²¹ Anders et al. (2016): S.202.

²² Grande (2018).

²³ Piazzolo (2004): S.27.

²⁴ Vgl. Langford (2013): S.217, Vimont (2016): S.8 oder Kotzur (2017): S.37.

²⁵ Vgl. Bendel [a] (2015): S.8, Kneuer (2017): S.19, Bendel (2017): S.34, Tsourdi (2019): S.89, Karageorgiou (2020): S.3 und Brouwer et al. (2021): S.104.

²⁶ Bendiek und Neyer (2016): S.2.

²⁷ Michailidou und Trenz (2018): S.1. (EN)

²⁸ Hatje (2015): S.84.

²⁹ Greiner (2017): S.837. (EN)

Eurokrise als „Lackmustest europäischer Solidarität“³⁰ ist beobachtbar, dass es zu „einem Wettstreit um die Interpretationshoheit über einen konstitutiven Gemeinschaftswert [kommt], [zu dem] [...] diverse Deutungen mit verschiedenen normativen Prämissen und distributiven Effekten“³¹ koexistieren. Zusammenfassend erscheint der Solidaritätsbegriff auf EU-Ebene als „flexible Vereinbarung, die offen für konstante Neuaushandlungen und Anfechtung ist.“³²

1.1 Relevanz der Forschungsthematik

Aus Sicht von Monar fungiert Solidarität als „konstitutionelle *conditio sine qua non* [Hervorheb. i. Orig.]“³³ jeder menschlichen Gemeinschaft. Schon die Titulierungen des europäischen Staatenverbundes als Europäische Gemeinschaft (EG) bis Maastricht und heutige EU implizieren einen Ethos des „wechselseitiges Einstehen füreinander“³⁴ oder eine „Grundsolidarität.“³⁵ Trotz der zugeschriebenen „Vielschichtigkeit“³⁶ wird der Solidaritätsgedanke als „Instrument der Bestandsgewährung“³⁷, als „Leitstern“³⁸ oder als „Schmiermittel“³⁹ des europäischen Integrationsprozesses karikiert. Der Autor Bieber identifiziert Solidarität als Teil des „genetischen Code[s]“⁴⁰ des politischen Europas. Generell präsentiert die europäische Solidaritätsidee „ein Prinzip, das in allen drei Zeithorizonten – Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft – große Bedeutung für die Gemeinschaft hatte, hat und haben wird.“⁴¹ Heutzutage kommt dem Solidaritätsprinzip in Teilbereichen der EU-Justiz- und Innenpolitik eine primär- und sekundärrechtliche Rolle zu, z.B. in der Asylpolitik.

Im Brüsseler Politikbetrieb erfährt die Asylthematik als „*high politics* [Hervorheb. i. Orig.]“⁴²-Materie respektive als Exekutiv- oder „Chefsache“⁴³ eine andauernde Relevanz für den nationalen und europäischen Politikbetrieb sowie für die Wissenschaft, Medien als auch Zivilgesellschaften. Die EU muss, u.a. vor dem Hintergrund der Dissemination des Rechtspopulismus, des Euroskeptizismus und der Re-Nationalisierung als „Bedrohung[en]

³⁰ Kleger und Mehlhausen (2013): S.50.

³¹ Ebd.

³² Michailidou und Trenz (2018): S.1.

³³ Monar (2015): S.1. (EN)

³⁴ Piazzolo (2004): S.207.

³⁵ Roth (2016): S.163.

³⁶ Kneuer und Masala (2015): S.7.

³⁷ Piazzolo (2004): S.298.

³⁸ Ebd.: S.207.

³⁹ Ebd.: S.23.

⁴⁰ Bieber (2012): o.S.

⁴¹ Piazzolo (2004): S.25.

⁴² Thränhardt (2007): S.684.

⁴³ Bendel (2017): S.6.

[...] europäischer Solidarität“⁴⁴, eine proaktive sowie strategische Rolle in der Prävention und Ordnung von globalen Flüchtlingsbewegungen einnehmen. Die, ein Vierteljahrhundert alte, Feststellung von Nuscheler wirkt heutzutage noch aktuell: „Flüchtlinge sind Treib- und Strandgut der internationalen Politik, Opfer und Instrumente von zwischenstaatlichen Konflikten und internationalen Systemgegensätzen.“⁴⁵ Perspektivisch postuliert Kühnhardt: „Migration, Flüchtlingswelle, Völkerwanderung - dies sind nur die ersten Vorboten einer Zukunft, die für den Westen unkalkulierbarer ist denn je. Es geht um Wirtschaftsräume und Politikkonzepte, um Staatsverständnis und Weltordnungsfragen.“⁴⁶

Nahezu unmöglich ist, die EU- bzw. Schengen-Sphären gegen das Eindringen negativer externer Effekte, „exogene[r] Schocks“⁴⁷ oder „geopolitischer und geökonomischer Veränderungen“⁴⁸ quasi hermetisch abzuriegeln.⁴⁹ Fortwährende Kriege und Konflikte, geopolitische Machtverschiebungen, die Proliferation von Rüstungsgütern, die Unsicherheiten globaler Ordnungspolitik, Pandemien, die Digitalisierung, der Klimawandel, zunehmende soziale Ungleichheiten oder die Bevölkerungsentwicklung Afrikas stellen Druckfaktoren, „Triebfedern“⁵⁰ oder Erscheinungen der „unvollendeten Globalisierung“⁵¹ dar, die perspektivisch eher zu einem Anstieg als zu einer Abnahme von Wanderungsbewegungen in die EU als Refugium führen werden. Das Asylphänomen wird nicht als „Weltordnungsproblem“⁵², das das politische Europa gestern, heute und morgen beschäftigt, erkannt. Dabei ist dies dringend vonnöten: „Die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses ist untrennbar mit der Zuwanderungsfrage verknüpft.“⁵³

1.2 Forschungsfrage

Die Forschungsfrage der Doktorarbeit zu Händen lautet: Wie bezieht sich der Solidaritätsbegriff in unterschiedlichen politischen Institutionen und unter sich wandelnden Raum- und Zeitbedingungen auf Asylfragen? Zur Veranschaulichung des Untersuchungsziels der Dissertation eignet sich die nachfolgende graphische Darstellung (siehe Darstellung 1).

⁴⁴ Umansky und Spektorowski (2017): S.41. (EN)

⁴⁵ Nuscheler (1995): S.82.

⁴⁶ Kühnhardt (2017): S.9.

⁴⁷ Grande (2018).

⁴⁸ Kühnhardt (2019): S.91f.

⁴⁹ Vgl. Noll (2000): S.308.

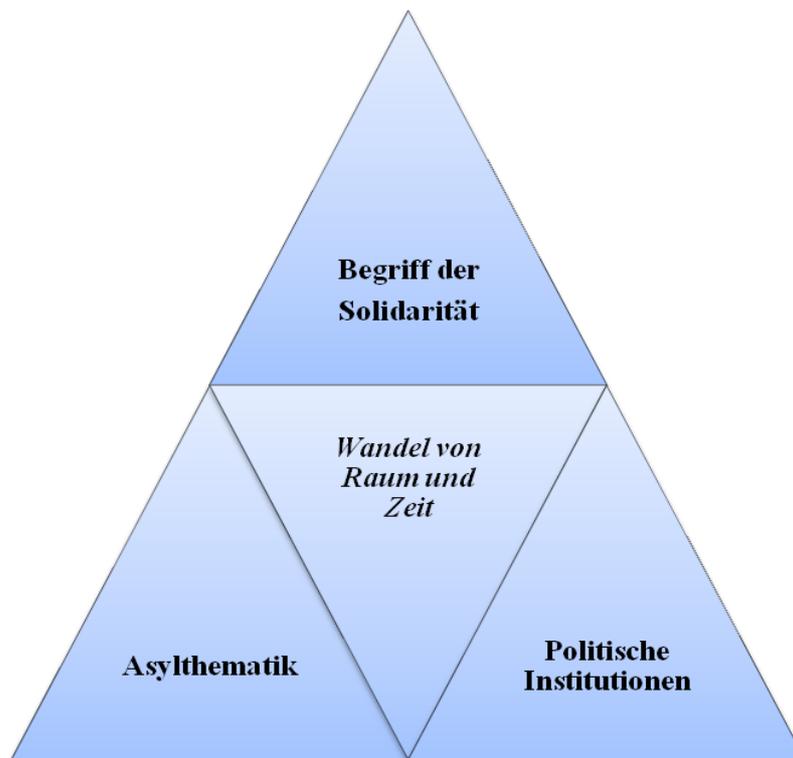
⁵⁰ Bendel (2017): S.7.

⁵¹ Kühnhardt (2017): S.10 und S.12.

⁵² Kühnhardt (1984): S.12 und Kühnhardt (2018): S.103.

⁵³ Ennser-Jedenastik und Gahn (2018): S.6.

Darstellung 1: Dreieck der Forschungsfrage



Vgl. Eigene Darstellung.

2. Referenzrahmen der Solidaritätsidee

Im folgenden Hauptkapitel wird herausgearbeitet, dass keine allgemeingültige, widerspruchsfreie, räumlich und zeitlich unabhängige Definition des Referenzbegriffs oder der Untersuchungsvariabel der Solidarität existiert. Die literarischen Präzisierungen des Solidaritätsbegriffs, der durchzogen ist von theoretischen Spannungen, divergieren abhängig von den zugrunde liegenden dualen Interpretationsmustern, nämlich Reziprozität/Altruismus, Partikularismus/Universalismus und Verpflichtung/Freiwilligkeit. Auf welchen Motiven basiert solidarisches Handeln? Wer gehört zu einer kontextspezifischen Solidargemeinschaft und wer nicht? Wie fällt der Verbindlichkeits- bzw. Institutionalisierungsgrad des Solidaritätsbegriffs aus? Im Anschluss an die Darstellung dieser Polysemie wird ein Ideen Kern der sozialwissenschaftlichen Solidaritätsdefinitionen bestimmt, der die Deutungsfacetten berücksichtigt, allerdings dessen konkrete Ausprägung offen lässt. Zum Schluss des Theoriekapitels wird ein Systematisierungsansatz zur Erfassung der vielfältigen Handlungs- und Akteursebenen der Relationalität der europäischen Solidarität vorgestellt.

2.1 Pluralismus der Interpretationsmuster des sozialwissenschaftlichen Solidaritätsbegriffs

Komparativ zu den normativen Denkkategorien der Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit diagnostizieren Forscher, dass der Solidaritätsbegriff unter einer „Randständigkeit“⁵⁴ und damit akademischer Untertheorisierung leidet.⁵⁵ Mit Verweis auf Münkler repräsentiert die Wissenschaftskategorie der Solidarität lediglich „das Stiefkind der Moralphilosophie, [...] und der Gesellschaftstheorie.“⁵⁶ Schon Hayward stellt Mitte des 20. Jahrhunderts folgende Frage in den Raum: „Ist die betreffende Solidarität erdacht als freiwillig oder unfreiwillig; unilateral, bi-lateral oder multi-lateral; natürlich oder unnatürlich; monistisch, pluralistisch oder atomistisch“⁵⁷ ausgestaltet? In ähnlicher Weise führt Tranow aus: „Einmal wird Solidarität mit altruistischen Motiven identifiziert und einmal mit einem aufgeklärten Eigeninteresse in Verbindung gebracht; in vielen Fällen wird Solidarität als ein freiwilliges Verhalten verstanden, andere Autoren betonen dagegen, dass Solidarität mit bestimmten Pflichten einhergeht; Solidarität wird definatorisch häufig an ein Verbundenheitsgefühl gekoppelt, nicht selten werden aber auch identische Interessen und Ziele als Definitionsmerkmale aufgeführt.“⁵⁸

Aus diesen Beobachtungen der konzeptuellen Mannigfaltigkeit folgend kann man schlussfolgern, dass der Solidaritätsbegriff einem „Wieselwort von gallertartiger Konsistenz [gleich]. Es ist allgegenwärtig, gibt sich bedeutungsschwer und meist auch etwas vorwurfsvoll. Sein Kontext ist durchweg normativ. [...] Natürlich gibt es kein „Wesen“ der Solidarität.“⁵⁹ Übereinstimmend mit diesem Postulat meint Angehrn, dass der Solidaritätsterminus „nicht eine feststehende Größe, eine wesensmäßig bestimmte Einstellung oder Handlungsform [darstellt], [...] [dessen] schwankende Verwendung nicht durch eine künstliche Festlegung zu ersetzen ist.“⁶⁰ Stattdessen erscheint der Solidaritätsbegriff als Objekt individueller Konstruktions- und Deutungsprozesse.⁶¹ Demzufolge kann man schlussfolgern, dass der Solidaritätsbegriff zuvorderst ein „Kondensat der jeweils privaten

⁵⁴ Bayertz (1998): S.14 und Angehrn (2001): S.14.

⁵⁵ Vgl. Bayertz (1999): S.3f, Bayertz und Boshammer (2010) und Tranow (2012): S.11.

⁵⁶ Münkler (2004): S.15.

⁵⁷ Hayward (1959): S.262. (EN)

⁵⁸ Tranow (2012): S.13f.

⁵⁹ Stolleis (2004): S.49.

⁶⁰ Angehrn (2001): S.26f.

⁶¹ Vgl. Rorty (1989): S.94.

Wünsche“⁶² darstellt und keinen fixen Interpretationsschemata folgt. Anders formuliert: Der Solidaritätsbegriff ist ein „*kontextabhängiger* Topos [Hervorheb. i. Orig.], der nur aus seinem Bezugsrahmen heraus verständlich wird und inhaltliche Konturen gewinnt. [...] Mit dem Bezugsrahmen von Solidarität werden zugleich *Erwartungen an Solidarität* formuliert und *Funktionszuschreibungen* artikuliert [Hervorheb. i. Orig.].“⁶³

2.1.1 Reziprozität oder Altruismus

Die Norm der Reziprozität karikiert Böhr als interdisziplinären, multiperspektivischen und unpräzisen Terminus.⁶⁴ Laut Lexikaldefinition meint dieses ein „in sozialen Beziehungen wirksame[s] Prinzip des Geben und Nehmens, des wechselseitigen Austausches von Leistung und Gegenleistung.“⁶⁵ Demzufolge findet in der Theorie eine „Kopplung von *Leistungserhalt* und *Leistungserbringung* [Hervorheb. i. Orig.]“ statt. Jedem Individuum werden in reziproken Zusammenhängen Rechte und Pflichten zugewiesen, dessen empirische Ausprägungen variieren und u.a. vom sozialen Status der Akteure abhängen.⁶⁶ Im Kontrast dazu klassifiziert der Terminus des Altruismus eine „Selbstlosigkeit im Handeln und Denken.“⁶⁷ Der Autor Höffe erklärt die Trennlinie zwischen beiden Deutungsmustern in Bezug auf den Solidaritätsbegriff: „Während die Hilfe aus Menschenliebe keinerlei Gegenhilfe erwartet, rechnet die Solidarität mit einer möglichen Gegenleistung, auch wenn man nicht weiß, ob sie je tatsächlich fällig sein wird.“⁶⁸

Exemplarisch für Bayertz fungiert eine „latente Reziprozität“⁶⁹ als essentielle Deutungskomponente des Solidaritätsbegriffs.⁷⁰ Damit übereinstimmend elaboriert Angehrn: „In der solidarischen Kooperation sind wir am längerfristigen Eigenwohl interessiert; wir zählen im Prinzip auf Reziprozität und lassen uns durch Regeln der Zweckrationalität und Klugheit leiten, die uns die Hilfe für andere im Blick auf mögliche Situationen nahelegen, in denen wir selber der Unterstützung bedürfen.“⁷¹ Die Behauptung Kühnhardts trifft zu, dass Solidarität immer „eine Zweibahnstraße, ein wechselseitiges Geben und Nehmen“⁷² darstellt.

⁶² Stolleis (2004): S.53.

⁶³ Kotzur (2015): S.381.

⁶⁴ Vgl. Böhr (2020): S.XIXf.

⁶⁵ Vanberg (2011): S.578.

⁶⁶ Vgl. Gouldner (1960): S.169 und S.171.

⁶⁷ Klima (2011): S.29.

⁶⁸ Höffe (2018).

⁶⁹ Bayertz (1999): S.19. (EN)

⁷⁰ Vgl. Bayertz (1998): S.43.

⁷¹ Angehrn (2001): S.27f.

⁷² Kühnhardt (2013): S.168.

In der vorliegenden politologischen Doktorarbeit wird die Ausübung reziproker Solidarität auf europäischer Bühne bzw. im Rahmen politisch-rechtlicher Arrangements als der theoretische Regelfall angesehen.⁷³ Wie Habermas schreibt: „Solidarischer Beistand ist ein politischer Akt, der keineswegs eine in politischen Zusammenhängen deplatzierte Selbstlosigkeit moralischer Art verlangt.“⁷⁴ Wenn überhaupt existent, ist altruistische Solidarität in der internationalen Politik eine Randerscheinung.⁷⁵

2.1.2 Universalismus oder Partikularismus

Der Solidaritätsbegriff bezieht sich immer auf spezifische Gruppen bzw. Gemeinschaftsformen. Dementsprechend muss eine strukturelle Eingrenzung des Umfangs einer Solidargemeinschaft im Sinne einer Inklusion als auch Exklusion von Gruppenmitgliedern vorgenommen werden.⁷⁶ In Zuge dessen wird das „Verhältnis von Innen und Außen“⁷⁷ oder zwischen dem Wir und den Anderen bzw. dem Sie konkretisiert.⁷⁸ Somit bedarf es der Limitierung eines Geltungsbereichs im Sinne einer „Zugehörigkeit und Verbundenheit“⁷⁹, denn es gibt „keine Gruppensolidarität ohne Gruppenantagonismus.“⁸⁰ Der Autor Münkler pointiert, dass „die solidaritätsgenerierenden Inklusionen umso besser funktionieren, je schärfer und stärker die Exklusionsmechanismen ausgeprägt sind.“⁸¹ Dieser Abgrenzungsprozess ist nicht fix oder statisch, sondern dynamisch bzw. fluide in dem Sinne, als dass die soziale Reichweite der Solidaritätsidee von u.a. situationsabhängigen „Mechanismen der Aktualisierung von Wir-Frames“⁸² neu festgelegt werden können.

Je weiter sich der Solidaritätsbegriff vom Nahbereich in Richtung Fernbereich ausdehnt, desto schwächer wird die Intensität der Solidarbeziehung zwischen den Gruppenmitgliedern.⁸³ Während sich partikulare Solidarität nur auf „Objekte mit Merkmalen, die einen spezifischen Bezug zum Handelnden haben“⁸⁴, etwa auf die Familie, bezieht, adressiert universelle Solidarität „alle Objekte mit gleichen Merkmalen“⁸⁵, z.B. die

⁷³ Vgl. Wallaschek (2020): S.18.

⁷⁴ Habermas (2014): S.25.

⁷⁵ Vgl. Nußberger (2016): S.30f oder Hilpold [a] (2016): S.384.

⁷⁶ Vgl. Stjernø (2015): S.2 und Engler (2016): S.33.

⁷⁷ Süß und Woyke (2020): S.18.

⁷⁸ Vgl. Rorty (1989): S.190f und Bayertz (1999): S.4.

⁷⁹ Angehrn (2001): S.29.

⁸⁰ List und Rolf (2018): S.92.

⁸¹ Münkler (2004): S.20.

⁸² Schnabel und Tranow (2020): S.14.

⁸³ Vgl. Volkmann (2016): S.185f.

⁸⁴ Endruweit (2011): S.710.

⁸⁵ Ebd.

Menschheit.⁸⁶ Darauf bezogen merken Bayertz und Boshammer an: „Partikularistische Ansätze verfügen über starke motivationale Ressourcen, führen aber in begründungstheoretische Schwierigkeiten; sie eliminieren damit die Solidarität als ein genuin *moralisches* [Hervorheb. i. Orig.] Phänomen. Universalistische Ansätze sind demgegenüber begründungstheoretisch unverdächtig. Sie können Solidarität aber nicht als ein eigenständiges, von der ohnehin bestehenden moralischen Pflicht verschiedenes Phänomen fassen und reduzieren es auf ein nebenher laufendes Gefühl.“⁸⁷

Der Ressource der Solidarität ist eine „selbst angelegte Spannung zwischen der Ausrichtung auf eine engere *Gemeinschaft* [Hervorheb. i. Orig.] und deren auf Geschichte, gemeinsame Werte, Überzeugungen, Traditionen gegründeten Zusammenhalt – und der Ausrichtung auf die Elemente der modernen *Gesellschaft* [Hervorheb. i. Orig.], die durch fortschreitenden Individualismus, zugleich aber durch Ausrichtung auf das menschheitlich Ganze, also durch eine universalistische Tendenz gekennzeichnet ist“⁸⁸, inhärent. In Anlehnung an Beckert et al. scheint Solidarität eher ein Konstrukt der Gemeinschaft anstatt der Gesellschaft zu sein.⁸⁹ Insbesondere in Bezug auf letztgenanntes Element besteht die Herausforderung darin, eine „Verbundenheit trotz Vielheit, der Zusammenhang des Differenten, die Kohäsion von Teilen Verhaltensorientierung einem Ganzen oder die Bindung zwischen Individuen“⁹⁰ zu erzielen.

In Bezug auf den Solidaritätsbegriff wird der Stellenwert von gemeinsamen Merkmalen oder Nennern der Gemeinschaftsakteure akzentuiert: „Man ist ‚solidarisch‘ mit Menschen, deren Geschichte, deren Überzeugungen oder Interessen man teilt – im Unterschied zu den Menschen, deren Geschichte, Überzeugungen oder Interessen man *nicht* [Hervorheb. i. Orig.] teilt.“⁹¹ Weitergehend wird postuliert: „Inhalt und Intensität des Solidaritätsprinzips folgen der Qualität von Gesellschafts- und Gemeinschaftsbeziehungen. Je homogener eine Gesellschaft ist, desto größer sind auch die Solidaritätspflichten. In jedem Fall ist ein gewisses Grundmaß an Homogenität unverzichtbar für das Solidaritätsprinzip.“⁹² Zum Schluss wird folgende Hypothese aufgestellt: „Je stärker der Zusammenhalt, desto mehr

⁸⁶ Für eine Kritik an der Belastbarkeit einer Solidarität der Menschheit siehe z.B. Rorty (1989): S.190f.

⁸⁷ Bayertz und Boshammer (2009).

⁸⁸ Denninger (2009): S.22.

⁸⁹ Vgl. Beckert et al. (2004): S.10.

⁹⁰ Dallinger (2009): S.23.

⁹¹ Bayertz (1998): S.21.

⁹² Gussone (2006): S.221.

Solidarerwartungen hegt die Gruppe, und je zuverlässiger die Solidarerwartungen erfüllt werden, desto größer ist der Zusammenhalt.“⁹³

2.1.3 Verpflichtung oder Freiwilligkeit

An dieser Stelle wird eine Betrachtung der Deutungsmomente Verpflichtung oder Freiwilligkeit vorgenommen. Mit diesen distinkten Kategorien soll die Thematik der Einklagbarkeit der Bereitschaft solidarischen Handelns respektive der Institutionalisierungs- oder Verbindlichkeitsgrad des Solidaritätsbegriffs näher untersucht werden. Zumeist dominiert die Freiwilligkeits- die Verpflichtungskomponente als „Haupt- und Wesensmerkmal“⁹⁴ des Solidaritätsbegriffs. Dies stützend postuliert Bayertz, dass die Praktizierung von Solidarität moralisch begrüßenswert erscheint, aber nicht rechtsverbindlich ausgestaltet werden kann.⁹⁵ Im pauschalen Sinne pointiert Wildt, dass es „kein *Recht* [Hervorheb. i. Orig.], auch kein rein moralisches Recht *auf* [Hervorheb. i. Orig.] Solidarität“⁹⁶ gibt.

Im Allgemeinen herrscht in der Wissenschaft diskursiver Dissens dahingehend, „ob gesetzlich verpflichtende Transferleistungen [unter] dem Konzept der Solidarität subsumiert oder aus ihm ausgeklammert werden sollen.“⁹⁷ Um dem Solidaritätsprinzip einen spezifischen Rechtscharakter zuzuschreiben, bedarf es Vorschriften in der positiven bzw. niedergeschriebenen Jurisdiktion einer sozialen Einheit.⁹⁸ Allerdings hängt in Gemeinschaftstypen, wo „Zwangssolidarität“⁹⁹ im positiven Recht normiert ist, die Ausübung dessen immer noch von der freien Bereitschaft der Akteure ab, dem Rechtsauftrag nachzukommen und auf politisch-rechtliche Bemühungen zu verzichten, um die individuelle Ressourcenaufwendung zu reduzieren oder gar zu umgehen.¹⁰⁰ Im Umkehrschluss kann behauptet werden, dass im Fall der Abwesenheit von positiver respektive effektiver Rechtsprechung zum Solidaritätsprinzip der Deutungsmoment der Freiwilligkeit in den Vordergrund rückt.

⁹³ Haversath (2012): S.213.

⁹⁴ Kousoula (2020): S.77.

⁹⁵ Vgl. Bayertz (1999): S.4.

⁹⁶ Wildt (2007): S.41.

⁹⁷ Tranow (2012): S.59.

⁹⁸ Vgl. Kunig (2015): S.62. Weitergehend schreibt ebd. für den Fall, dass ein solcher Rechtsauftrag nicht zu identifizieren ist: „Es geht dann nicht mehr um die Interpretation des geltenden Rechts, sondern um den Diskurs darüber, was als Recht gelten sollte.“

⁹⁹ Offe (2004): S.41.

¹⁰⁰ Vgl. Ebd.

2.2 Deutungskern der gesellschaftswissenschaftlichen Solidaritätsdefinitionen

In akademischen Kreisen herrscht weitestgehend Konsens darüber, dass der kontemporäre demokratisch-liberale Solidaritätsbegriff¹⁰¹ seinen politisch-gesellschaftlichen Startpunkt, abseits des Ursprung als römische juristische Schuld- und Privatrechtsformel der „Haftung für das Ganze“¹⁰² (*obligatio in solidum*), in der Funktion als „geschlechtsneutral[es]“¹⁰³ Substitut des jakobinischen Pathos oder politisch-ethischen „Programmbegriff“¹⁰⁴ der Brüderlichkeit (*fraternité*) in Kontext der republikanischen Reorganisationsphase nach der Französischen Revolution des Jahres 1789 besitzt.¹⁰⁵ Im Anschluss an dieses Ereignis „verändert der Begriff der Solidarität wie ein Chamäleon seinen Inhalt und seine Ziele.“¹⁰⁶ Demzufolge variiert exemplarisch der Solidaritätsgedanke der katholischen Soziallehre von dem der marxistischen Arbeiterbewegung.¹⁰⁷ Stets fundiert der jeweilige Solidaritätsbegriff auf spezifischen „ontologischen und normativen Annahmen.“¹⁰⁸ An dieser Stelle soll keine Rekonstruktion des historisch-ideellen Transformationsprozesses oder eine Vorstellung der „Vielzahl möglicher Interpretationen“¹⁰⁹ vorgenommen, sondern ein Deutungskern des sozialwissenschaftlichen Solidaritätsbegriffs identifiziert werden.

In diesem Rahmen erscheint das Interpretationsangebot von Bayertz passend, der Solidarität als „Idee eines wechselseitigen Zusammenhangs zwischen den Mitgliedern einer Gruppe“¹¹⁰ konkretisiert. Dieses abstrakte, obgleich analytisch kraftvolle Deutungsangebot bildet den Pluralismus der Interpretationsmuster des gesellschaftswissenschaftlichen Solidaritätsbegriffs ab. Erstens wird mit dem Adjektiv ‚wechselseitig‘ impliziert, dass die Solidaritätsidee in politischen Zusammenhängen stets auf reziproken Annahmen der Akteure fußt. Zweitens determiniert der Autor nicht *a priori*, welche Individuen einer Solidargemeinschaft im Sinne eines Partikularismus/Universalismus angehören („Mitglieder einer Gruppe“). Zuletzt wird offen gelassen, wie der Verbindlichkeits- oder Institutionalisierungsgrad der Solidarität

¹⁰¹ Laut dem Etymologischen Wörterbuch des Deutschen (o.J.) leitet sich der Begriff Solidarität vom dazugehörigen Adjektiv *solidarisch* ab, das vom französischen Eigenschaftswort *solidaire* abstammt. Dieses bildet sich aus dem französischen Adjektiv *solide*, das sich aus dem lateinischen *in solidum/solidus* entwickelt.

¹⁰² Härtel (2012): S.190.

¹⁰³ Höffe (2018).

¹⁰⁴ Denninger (2009): S.21.

¹⁰⁵ Vgl. dazu exemplarisch Hayward (1959): S.269ff, Bayertz (1998): S.11, Bayertz (1999): S.3, Dallinger (2009): S.23ff oder Tranow (2012): S.11f. Damit übereinstimmt exemplarisch auch Denninger (2009): S.21, der jedoch anführt, dass sich bereits Aristoteles in gewisser Weise dem Phänomen der Solidarität widmet.

¹⁰⁶ Zuck (2018): Rn.77.

¹⁰⁷ Vgl. Bayertz und Boshammer (2009).

¹⁰⁸ Sapeller und Wolkenstein (2013): S.477. (EN)

¹⁰⁹ Gussone (2006): S.29.

¹¹⁰ Bayertz (1998): S.11.

ausfällt („Idee“). Dementsprechend verleiht dieser Definitionsansatz der Tatsache der verschiedenen Auslegungen des polysemischen Solidaritätsbegriffs Ausdruck. Im nächsten Arbeitsschritt soll eine Klärung der Voraussetzung zur Übertragung des Solidaritätsterminus auf kollektive Organisationen vorgenommen und die Handlungs- und Akteursebenen der Relationalität der europäischen Solidarität vorgestellt werden.

2.3 Handlungs- bzw. Akteursebenen europapolitischer Solidarität

Zunächst soll die Bedingung geklärt werden, um den Solidaritätsbegriff auf kollektive Akteure wie die EU zu projizieren. In diesem Zusammenhang erscheint vonnöten, ein Identitäts-, Verbundenheits- oder Zusammengehörigkeitsgefühl in Form eines Wir-Demos (oder ebenfalls der Unionsbürger) als hinreichende, jedoch nicht als notwendige Bedingung zu postulieren.¹¹¹ Eine hilfreiche Forschungsschablone zur Systematisierung der Handlungs- und Akteursebenen europäischer Solidarität ist in den Schriftstücken von Knodt und ihren Mitarbeiterinnen zu finden.¹¹² Diese Klassifizierungsschablone baut auf der Rechts- und Politikarchitektur in Gestalt des Mehrebenensystems des Lissabon-Primärrechts auf. Nichtsdestotrotz kann diese Typologie auch die weniger komplexen Zielgruppen der europäischen Solidarität in der Vorzeit abbilden. Die Forschenden differenzieren zwischen der *transnationalen*, *supranationalen*, *internationalen* und *intergouvernementalen* Solidaritätsform im europapolitischen Kontext.¹¹³

Die Untertypen des europäischen Solidaritätsprinzips werden entlang zwei Hauptstränge, der individuellen/kollektiven Akteursdimension (Adressierung) und der horizontalen/vertikalen Ebenendimension (Ausrichtung), unterschieden.¹¹⁴ In einer horizontalen Konstellation, sprich innerhalb einer Ebene, differenzieren die Autoren Solidarität nach der Akteursbeschaffenheit: Wenn singuläre Entitäten im waagerechten Sinne solidarisch interagieren, spricht man von *transnationaler* Solidarität. In dem Fall, dass kollektive Einheiten in derselben horizontalen Art und Weise miteinander in Wechselwirkung treten, ist von *internationaler* Solidarität auszugehen. In einem vertikalen Beziehungsgeflecht wird Solidarität nach den beteiligten Akteuren aufgeteilt: Wenn Individuen im senkrechten Sinne, meint in ebenenübergreifender Art, miteinander ein Solidarverhältnis eingehen, ist dies als *supranationale* Solidarität zu

¹¹¹ Vgl. Knodt et al. (2015): S.110f und Kneuer und Masala (2015): S.18.

¹¹² Die Autoren Knodt et al. (2015): S.110 definieren europäische Solidarität als „Möglichkeitsraum für Integration stiftende Wirkmechanismen.“ Die Forscher berufen sich dabei auf Preuß (1998): S.399, der Solidarität als „Einheit [...] [bezeichnet], die auf einer Gemeinschaft von Interessen, Zielen basiert oder diese hervorbringt“. Hier wird eine Wir-Identität ebenfalls nicht als konstitutive Grundlage für Solidarität angeführt.

¹¹³ Vgl. Ebd.: S.112.

¹¹⁴ Vgl. Kneuer und Masala (2015): S.18.

brandmarken. Falls kollektive Entitäten eine vertikale Solidarinteraktion miteinander herstellen, ist von *intergouvernementaler* Solidarität die Rede (siehe Darstellung 2).

Darstellung 2: Handlungs- und Akteursebenen europäischer Solidarität

	Horizontale Ebene	Vertikale Ebene
Fokus auf das Individuum	<i>Transnationale Solidarität</i>	<i>Supranationale Solidarität</i>
Fokus auf Kollektivakteure	<i>Internationale Solidarität</i>	<i>Intergouvernementale Solidarität</i>

Vgl. Eigene Darstellung nach Knodt et al. (2015): S.112.

Zuerst kommt die individuell-horizontale *supranationale* Solidarität durch die Integration der europäischen Zivilgesellschaften in (teil-) vergemeinschafteten Politikfeldern zustande. Diese gilt als Produkt der Schaffung eines rechts- und pflichtbasierten europäischen Gemeinwesens. Als Exempel gelten (re-) distributive Maßnahmen der EU, z.B. im Rahmen der Sozialpolitik.¹¹⁵ Unter der individuell-horizontalen *transnationalen* Solidaritätsform werden soziale Bewegungen wie die Französische Revolution, die internationale Arbeiterbewegung oder Frauenrechts- als auch Ökologieinitiativen kategorisiert.¹¹⁶ Als Nächstes soll die, etwa in den europäischen Großkrisen des 21. Jahrhundert oder als Leitprinzip einiger EU-Politikfelder zu identifizierende, kollektiv-vertikale *intergouvernementale* Solidarität oder „Mitgliedstaatssolidarität“¹¹⁷ betrachtet werden. Als Merkmale führen die Forscher u.a. das Festhalten an einzelstaatlicher Souveränität oder die Konditionalisierung von Unterstützungsleistungen an.¹¹⁸ Als letzter Subtyp deckt die kollektiv-horizontale *internationale* Solidaritätsform die auswärtigen Beziehungen der EU als global agierender Akteur ab, z.B. im Bereich der humanitären Entwicklungszusammenarbeit.¹¹⁹

¹¹⁵ Vgl. Knodt et al. (2015): S.113 und S.117ff.

¹¹⁶ Vgl. Ebd.: S.112f und S.115f.

¹¹⁷ Ebd.: S.119.

¹¹⁸ Vgl. Ebd.: S.113f und S.119ff.

¹¹⁹ Vgl. Ebd.: S.114.

TEIL I: INSTITUTIONELLE EBENEN DER INTERNATIONALEN POLITIK **IM WANDEL VON RAUM UND ZEIT**

Den Ausgangspunkt dieses Hauptkapitels bildet die Erkenntnis, dass am Anfang nicht europäische Solidarität und Asylpolitik steht. Diese Elemente entwickeln sich in zwei unverbundenen institutionellen Ebenen bzw. Ordnungssystemen. Im Rahmen des Aufbaus der späteren EG wird der Solidaritätsbegriff auf die europäische Politikbühne projiziert. Die Asylpolitik spielt zu diesem Zeitpunkt keine politisch-rechtliche bzw. institutionalisierte Rolle. Der Solidaritätsgedanke beschränkt sich zunächst ausschließlich auf die Kohle- und Stahlpolitik. Die globalen Akteure der Vereinten Nationen (UN) arbeiten ein internationales Flüchtlingsschutzregime in Gestalt der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus, der ein globaler Solidarität- oder Verantwortungsteilungsgedanken innewohnt.

3. Das Spannungsverhältnis zwischen dem europäischen Solidaritätsprinzip und der internationalen Asylthematik (1950 bis 1976)

Nach den Schrecken und Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs verfestigen sich zwei Überzeugungsstränge oder Desiderate bei den politischen Entscheidungsträgern des Nachkriegseuropas, die im Zeitverlauf des europäischen Versöhnungsprozess ins Wanken geraten und sich als Illusionen erweisen. Einerseits der Wunsch, dass nationalstaatliche Kriege und Antagonismen auf kontinentaleuropäischem Boden zukünftig verhindert werden („Nie wieder Krieg“). Andererseits die Zuversicht, dass das Nachkriegseuropa nicht erneut zum Schauplatz bzw. zum Epizentrum von numerisch hohen Fluchtbewegungen wird.

3.1 Solidarität und die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

Im anschließenden Unterkapitel wird die Entstehung des europäischen Solidaritätsbegriffs im Rahmen des Aufbaus der EG untersucht. An dieser Stelle kann ein reziproker als auch freiwilliger, jedoch implizit universeller Bezugsrahmen herausgearbeitet werden. Zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses sind mehrere Handlungs- und Akteursebenen europäischer Solidarität zu identifizieren. Mit dem Schuman-Plan werden die Nationen der EG vom Empfänger zum Träger von Solidarität. Dabei herrscht kein europaweit einheitliches Verständnis über den Bedeutungsgehalt des interpretationsoffenen Solidaritätsbegriffs vor.

3.1.1 Schuman-Plan

Am 30. November 1949 überträgt Dean Acheson, der damalige Außenminister der Vereinten Staaten von Amerika (USA), seinem französischen Pendant Robert Schuman die Aufgabe, stellvertretend für die Alliierten die diplomatischen Beziehungen mit Nachkriegsdeutschland neu zu organisieren.¹²⁰ Am 9. Mai 1950 lanciert das Quai d'Orsay die Schuman-Erklärung. Dies ist der Tag nach dem französischen Gedenktag, an welchem an die Befreiung vom deutschen Nationalsozialismus erinnert wird. Ein Datum nahezu fünf Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs und ungefähr zehn Jahre nach Beginn des Westfeldzugs der deutschen Wehrmacht. Zu diesem Stichtag sind die einige Länder mit einer „Überproduktionskrise in der Stahlindustrie“¹²¹ konfrontiert. In wenigen Tagen findet in London das trilaterale alliierte Außenministertreffen zur Zukunft der Stahlproduktion und des Okkupationsstatus Deutschlands statt. Zur Zeit der Lancierung des Schuman-Plans ist der Kriegszustand mit Deutschland formal noch nicht beendet und kein Friedensvertrag geschlossen.¹²² Das wechselseitige „kulturelle Misstrauen“¹²³ der Nationalstaaten des Nachkriegseuropas erscheint immens. Der Autor Fontaine postuliert, dass zum damaligen Zeitpunkt „der Kontinent nie näher am Explosionspunkt“¹²⁴ gewesen ist.

Im Schuman-Plan, der die „strategischen Parameter“¹²⁵ der europäischen Versöhnung determiniert, fusionieren die Sachverhalte der „Wiedervereinigung der Schwerindustrien beiderseits des Rheins und der politischen Konstruktion Europas“¹²⁶ miteinander. In der von Pathos geprägten Wortwahl des Politikdokuments: „Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen.“¹²⁷ Als vertrauensfördernde Maßnahme intendiert Paris, „die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Beitritt offensteht.“¹²⁸ Dieser Zusammenschluss soll eine *supranationale* „Solidarität der Produktion“¹²⁹ bedingen, die Krieg zwischen Deutschland und Frankreich verhindert. Überdies findet sich im

¹²⁰ Vgl. Loth (1990): S.80.

¹²¹ Loth (2010): S.352.

¹²² Dieser wird erst am 9. Juli 1951 formell beendet. Für Großbritannien tritt der Beschluss am 9. Juli 1951, für Frankreich am 13. Juli 1951 und für die USA am 19. Oktober 1951 in Kraft.

¹²³ Kühnhardt (2010): S.118.

¹²⁴ Fontaine (1970): S.4. (EN)

¹²⁵ Kühnhardt (2008): S.126. (EN)

¹²⁶ Loth (2010): S.351.

¹²⁷ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [a] (1950): S.1. (FR)

¹²⁸ Ebd.: S.1. (FR)

¹²⁹ Ebd.: S.2. (FR)

Schuman-Plan folgendes Postulat: „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen. Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird.“¹³⁰

An dieser Stelle wird nicht von einer Tat der Solidarität (*fait de solidarité*) ausgegangen, sondern von einer Solidarität der Tat (*solidarité de fait*). Letztere „faktisch[e] Solidarität [...] mit eminent reziproke[r] Natur“¹³¹ erscheint deutlich ergebnisoffener und weniger deterministisch. Sie lässt Spielraum für divergente Interpretationen, jedoch werden europäische Unklarheiten und Bedeutungskontroversen zum Solidaritätsgedanken begünstigt. Da die Handlungs- und Akteursebenen nicht ersichtlich sind, kann man davon ausgehen, dass das erwähnte Postulat sämtliche Beteiligten anspricht.¹³² Im Großen und Ganzen kalkulieren die Initiatoren des Schuman-Plans mit einer sektorübergreifende „Solidaritätsspirale“¹³³ oder einem „virtuosen Kreislauf“¹³⁴, wo Kooperation zu Solidarität führt, die dann wiederum zu tieferer Kooperation und weiterer Solidarität der europäischen Völker führt: die Methode Monnet.¹³⁵ Der allmähliche Aufbau ökonomischer und institutioneller Interdependenzen wird als „erste Etappe der europäischen Föderation“¹³⁶ bezeichnet.

Erst in der fünften Edition der Schuman-Erklärung vom 27. April 1950 ist zum ersten Mal von einer „Solidarität der Produktion“¹³⁷ die Rede. Der Verweis auf die „Solidarität der Tat“¹³⁸ ist lediglich der neunten bzw. finalen Überarbeitung des Schuman-Plans vom 6. Mai 1950 zu entnehmen. In seiner Vermächtnisschrift schreibt Schuman zum Solidaritätsbegriff: „Die Menschen müssen darauf vorbereitet werden, die europäischen Lösungen zu akzeptieren und überall nicht nur Hegemonieansprüche und Überlegenheitsglauben, sondern auch die Verlockungen des politischen Nationalismus, des autarken Protektionismus und des kulturellen Isolationismus zu bekämpfen. All diese Tendenzen, die uns die Vergangenheit hinterlassen hat, müssen durch den Begriff der Solidarität ersetzt werden, d.h. durch die Überzeugung, dass das wahre Interesse eines jeden darin besteht, die gegenseitige

¹³⁰ Ebd.: S.1. (FR)

¹³¹ Hilpold [a] (2016): S.380.

¹³² Vgl. Grimm (2020): S.243.

¹³³ Piazzolo (2004): S.291.

¹³⁴ Morgan (2012): S.92. (EN)

¹³⁵ Vgl. Monnet (1978): S.367 und Jacqué (2010): o.S.

¹³⁶ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [a] (1950): S.2. (FR)

¹³⁷ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [b] (1950): S.2. (FR)

¹³⁸ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [a] (1950): S.1. (FR)

Abhängigkeit aller anzuerkennen und in der Praxis zu akzeptieren. Egoismus zahlt sich nicht mehr aus.“¹³⁹

An anderer Stelle proklamiert der Gründervater Europas, dass der „beste Weg, dem eigenen Land zu dienen, darin besteht, ihm die Hilfe anderer durch gegenseitige Anstrengungen und die Zusammenlegung von Ressourcen zu sichern.“¹⁴⁰ In seiner Erinnerungsschrift postuliert Jean Monnet zur Aufnahme des Solidaritätsgedankens: „Dies war die fundamentale Wahl einer Methode der kontinuierlichen materiellen und psychologischen Integration.“¹⁴¹ Das Wort Methode leitet sich vom griechischen *méthodos* (μέθοδος) ab, welches man als das Vorgehen hin zur Erreichung eines Ziels übersetzen kann. Daran anknüpfend drängt sich die Erkenntnis auf, dass Solidarität als europäisches Heilversprechen, als europapolitische Leitkultur, als akteursübergreifendes Verhaltensideal oder unabdingbare „Geisteshaltung“¹⁴² den Weg des politischen Europas zur Versöhnung und Vereinigung anleiten soll. In diesem Kontext trifft zu, dass der Solidaritätsbegriff sowohl als „Integrationsvoraussetzung [...] [als auch] Integrationsziel“¹⁴³ fungieren kann.

Wie lassen sich die Erwähnungen des Solidaritätsprinzips in der Schuman-Erklärung erklären? Einerseits erscheint plausibel, dass die Blockbildung, die „Ungleichgewichte“¹⁴⁴ sowie die weltweiten Erscheinungsformen des stalinistischen Expansionismus als „Solidarisierungshilfe“¹⁴⁵ oder Katalysator für den Aufbau des politischen Europas dienen. Die Wucht der kommunistischen Ausbreitung als externe Bedrohungsquelle treibt die Nationalstaaten Europas dazu „neue Solidaritäten aufzubauen und bestehende Differenzen, Ungleichheiten und Partikularismen“¹⁴⁶ zu dezimieren. Andererseits führt Krijtenburg an, dass der Solidaritätsgedanke den persönlichen „Referenzrahmen“¹⁴⁷ des Katholiken und Christdemokraten Robert Schuman widerspiegelt. Generell weisen die „Erfahrungs- und Vorstellungshorizont[e]“¹⁴⁸ der französischen Politiker der Vierten Republik Analogien auf: „Ob es sich um die Politiker der ersten Garnitur handelte, um Bidault, Schuman und Monnet, oder um die Mitarbeiter in der zweiten Reihe [...] sie alle waren von den Ereignissen der

¹³⁹ Schuman (2010): S.37. (FR)

¹⁴⁰ Ebd.: S.33. (FR)

¹⁴¹ Monnet (1978): S.300. (EN)

¹⁴² Pimor (2017). (EN)

¹⁴³ Hatje (2015): S.76.

¹⁴⁴ Fontaine (1970): S.4. (EN)

¹⁴⁵ Piazzolo (2004): S.288.

¹⁴⁶ Ebd.

¹⁴⁷ Krijtenburg (2012): S.22. (EN)

¹⁴⁸ Gillingham (1987): S.2.

Jahre 1914 bis 1918 und 1940 bis 1945 geprägt, die als Schmelztiegel gleichartiger Auffassungen wirkten.“¹⁴⁹ Darüber hinaus ähnelt sich der Wahrnehmungs- und Denkhorizont der Gründerväter Europas, etwa von Adenauer, De Gasperi oder Schuman.¹⁵⁰

Die spirituell-religiöse Weltanschauung u.a. der genannten Christdemokraten entspringt der katholischen Soziallehre, genauer gesagt den Enzyklika des 19. und 20. Jahrhunderts des Vatikans, insbesondere den Schriftenstücke *Aeterni Partis* des Jahres 1879 als auch *Rerum Novarum* des Jahres 1891 von Papst Leo XIII, *Quadragesimo Anno* des Jahres 1931 von Papst Pius XI sowie der vom Dominikaner Thomas von Aquin in seinem Werk *Summa Theologiae* (1485) vertretenen „Dialektik der Versöhnung“¹⁵¹ oder Religionsdogmatik.¹⁵² Aus der katholischen Soziallehre rührt das nicht auf den europäischen Kontinent beschränkte „Leitmotiv“¹⁵³ u.a. von Robert Schuman, dass alle Individuen egalitäre, wechselseitig zusammenhängende und „imperfekte [...] Instrumente der Vorsehung“¹⁵⁴ sind.

Den Einzelnen nimmt sich Gott als Transzendenz respektive als „*Wesentlichkeit* [...] [oder] *Ganzheit* [Hervorheb. i. Orig.]“¹⁵⁵ an, um etwas Großes herbeizuführen, das die subjektive Eigenmächtigkeit übersteigt. In diesem Rahmen erscheint der Solidaritätsgedanke als „ontisches wie ethisches Sozialprinzip.“¹⁵⁶ Essentiell ist der Hinweis, dass die Reichweite dieser „aufrechten und versöhnlichen Solidarität“¹⁵⁷ nicht an den Grenzen Europas endet.¹⁵⁸ Grundsätzlich spielen die Leiden der Dritten Welt und der Wunsch nach Differenznivellierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebensumstände als auch die Inklusion benachteiligter Personengruppen eine Rolle hinsichtlich des Solidaritätsprinzips in der katholischen Soziallehre.¹⁵⁹ Dieser universelle Bezugsrahmen des Solidaritätsbegriffs erscheint europapolitisch herausfordernd, da der Terminus stets vor dem Hintergrund einer

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Vgl. Krijtenburg (2012): S.183ff und S.280f.

¹⁵¹ Ebd.: S.42. (EN)

¹⁵² Vgl. Stjernø (2005): S.62ff, Stjernø (2011): S.161ff, Krijtenburg (2012): S.35ff und Krijtenburg (2015): S.5ff und S.18.

¹⁵³ Krijtenburg (2015): S.11. (EN)

¹⁵⁴ Krijtenburg (2012): S.50. (EN)

¹⁵⁵ Ebd.: S.106. (EN)

¹⁵⁶ Härtel (2012): S.190.

¹⁵⁷ Krijtenburg (2012): S.213. (EN)

¹⁵⁸ Vgl. Ebd.: S.215 und Krijtenburg (2015): S.22. Laut Krijtenburg (2012) S.221f verlangt Robert Schuman, dass die Imperialmächte effektive Solidarität gegenüber ihren Kolonialgebieten zeigen sollen.

¹⁵⁹ Vgl. Stjernø (2005): S.73 und S.83.

„zeitlichen und räumlichen Kontingenz [...] [und] Grenzen der Motivation und Belastbarkeit“¹⁶⁰ zu begreifen ist.

3.1.2 Paris-Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Am 3. Juni 1950 veröffentlichen die drei Benelux-Staaten, Italien, Deutschland und Frankreich eine Deklaration, in der die Europäer ihre Entschlossenheit bekräftigen, ein gemeinsames Handeln des „Friedens, der europäischen Solidarität und wirtschaftlichen [...] [als auch] sozialen Fortschritt“¹⁶¹ zu verfolgen. Der Paris-Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) oder Montanunion wird von den erwähnten Nationalstaaten am 18. April 1951 unterzeichnet.¹⁶² In diesem ersten europäischen Primärrechtsvertrags taucht der Solidaritätsbegriff einmalig auf.¹⁶³ In der dritten Präambularzeile findet sich die Bekundung, dass „Europa durch praktische Ergebnisse, die zuerst eine echte Solidarität schaffen, und durch die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für wirtschaftliche Entwicklung aufgebaut werden kann.“¹⁶⁴ An dieser Stelle wird europäische Solidarität als „geografisch definierte Form der Solidarität“¹⁶⁵ oder als „fundamentale Absicherungsmaßnahme oder vertrauensbildende Maßnahme“¹⁶⁶ bezeichnet, die weiterer Integration den Weg bereitet. Es verbleibt wie im Schuman-Plan unklar, wer im Sinne der Handlungs- und Akteursebenen das „Subjekt der Solidarität [darstellt] und zwischen wem Solidarität bewirkt werden soll.“¹⁶⁷ Der Solidaritätsbegriff folgt einem reziproken, nun tendenziell partikularen und freiwilligen Referenzrahmen.

Wenn man die Vertragsübersetzungen der Präambel des EGKS-Vertrags vergleicht, fällt eine „bemerkenswerte Abweichung“¹⁶⁸ auf, die in der Literatur selten erkannt und kritisch hinterfragt wird. Die englischsprachige Übersetzung übernimmt mit „*real solidarity*“¹⁶⁹, die

¹⁶⁰ Kleger und Mehlhausen (2013): S.52.

¹⁶¹ Royal Institute of International Affairs (1950): S.370 für die englische Überlieferung (*solidarity*) und Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [c] (1950): S.2 für die französischsprachige Übersetzung (*solidarité*) des gemeinsamen Erklärung. (EN und FR)

¹⁶² Der Paris-Vertrag ist rechtskräftig ab dem 23. Juli 1952.

¹⁶³ Zudem findet sich ein implizites Solidaritätsprinzip in der fünften Präambularbestimmung des Vertrags von Paris, in dem die Signatäre ihre Entschlossenheit bekräftigen, „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluß [sic!] ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Eirichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können.“

¹⁶⁴ Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1951): S.3. (EN).

¹⁶⁵ Kleger und Mehlhausen (2013): S.52.

¹⁶⁶ Mandry (2007): S.254f.

¹⁶⁷ Ebd.: S.255.

¹⁶⁸ Schorkopf (2012): S.3.

¹⁶⁹ Treaty establishing the European Coal and Steel Community [b] (1951): S.3. (EN)

authentische französischsprachige Vertragsvariante mit „*solidarité de fait*“¹⁷⁰ und die italienische Translation mit „*solidarietà di fatto*“¹⁷¹ die ursprüngliche Formulierung des Schuman-Plans.¹⁷² Im Kontrast dazu substituiert das deutsche sowie das niederländische Translat der Vertragsversion den Solidaritätsbegriff mit „tatsächlicher Verbundenheit“¹⁷³ und „tatsächliche Zusammengehörigkeit“¹⁷⁴ (*feitelijke saamhorigheid*). Im Zuge der Beobachtung der Übersetzungsdifferenzen fällt auf, dass die explizite Verwendung des Solidaritätsbegriffs nur in den romanischen, aber nicht westgermanischen Sprachfamilien auftaucht. Somit kennzeichnet die Präambel des Paris-Vertrags ein „reichhaltiges, formbares und mehrdeutiges diskursives Repertoire [...] [oder eine] interpretative Flexibilität.“¹⁷⁵ Der Autor Gussone proklamiert: „Wichtiger als semantische Unterschiede ist die inhaltliche Bedeutung. Die Mitgliedstaaten der Montanunion sind, der Schuman-Erklärung folgend, offensichtlich nicht davon ausgegangen, dass es zum damaligen Zeitpunkt eine Solidarität zwischen den europäischen Völkern allgemein oder auch nur den sechs Gründungsstaaten gegeben hat.“¹⁷⁶

Die in der Fachliteratur aufzuspürenden Begründungen dieser Bedeutungsdivergenzen zum Solidaritätsbegriff sind zu hinterfragen. Zum einen der Erklärungsansatz, dass Solidarität im deutschen Sprachgebrauch nicht vorkommt und sich vorerst ausbilden muss, stellt eine naheliegende, allerdings eine nicht haltbare sozialwissenschaftliche Explikation dar.¹⁷⁷ Zum anderen ist der „bewusste“¹⁷⁸ oder synonymische Erklärungsansatz zu problematisieren, dass in diesem Zusammenhang lediglich eine „misslungene Übersetzung [...] [ohne] inhaltliche Änderung“¹⁷⁹ vorliegt. Vielmehr klingt der Erklärungsansatz plausibel, dass „widerstreitende Vorverständnisse von Solidarität“¹⁸⁰ durch divergierende Übersetzungen kaschiert werden. Der Autor der vorliegenden Dissertation schließt sich der These an, dass die Abweichungen

¹⁷⁰ Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (1951): S.11. (FR)

¹⁷¹ Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell' Acciaio (1951): S.11. (IT)

¹⁷² Der Artikel 100 des EGKS-Vertrags schreibt vor: „Dieser Vertrag ist in einem einzigen Exemplar verfaßt [sic!], das in den Archiven der Regierung der Französischen Republik hinterlegt wird; diese übersendet den Regierungen der anderen Unterzeichnerstaaten eine beglaubigte Abschrift des Vertrages“

¹⁷³ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951): S.11.

¹⁷⁴ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951): S.11. (NL)

¹⁷⁵ Harrington (2018): S.59. (EN)

¹⁷⁶ Gussone (2006): S.103.

¹⁷⁷ Vgl. Tomuschat (1987): S.730. Etwa Gussone (2006): S.22 hält dem Postulat Tomuschats entgegen, dass Solidarität bereits Mitte des 19. Jahrhundert im deutschen Sprachgebrauch auftaucht. Dies lässt sich mit dem Hinweis von Denninger (2009): S.21 belegen, der darauf aufmerksam macht, dass z.B. der deutsche Sozialist Stephan Born bereits im Umbruchsjahr 1848 das Wort Solidarität verwendet. Wenn man im DWDS-Kernkorpus 1900-1999 nach Solidarität sucht, dann erscheint eine Vielzahl an deutschsprachigen literarischen Verwendungen des Begriffs. Der Philosoph Dilthey (1910): S.107 schreibt von einer „Solidarität der Nationen“.

¹⁷⁸ Schorkopf (2012): S.2.

¹⁷⁹ Kousoula (2020): S.86.

¹⁸⁰ Schorkopf (2012): S.3.

der Übersetzung der Präambel des EGKS-Vertrags intentionaler Natur sind. Trotz der Tatsache, dass Präambeln als „politisches Bekenntnis“¹⁸¹ respektive „Vorrede [...] aus Einzelvorschlägen“¹⁸² in Konstitutionstexten die „Überzeugungen, Erfahrungen oder Bestrebungen“¹⁸³ der Signatare verdeutlichen, fallen die historisch gewachsenen nationalstaatliche Verfassungsidentitäten europaweit heterogen aus. Die Erinnerungs-, Selbstverständnis- und Ideenhorizonte der Nationalstaaten des politischen Europas sind unterschiedlichen Charakters, daher resultieren die unterschiedlichen Vertragsversionen.

Vor diesem Hintergrund kann vermutet werden, dass den Signatarstaaten keine Verständigung über eine einheitliche Interpretation der dritten Präambularzeile des EKGS-Vertrags gelingt. Der Grund dafür kann darin liegen, dass dem Solidaritätsbegriff im Schuman-Plan eine idealistische Leit- bzw. Orientierungsfunktion zukommt. Die Eingrenzung oder Präzisierung des Bedeutungsgehalts wird als Handlungserfordernis nicht erkannt. Zum Schluss spricht für die These des intentionalen Verzicht auf den Solidaritätsbegriff, dass dem Vertrag zur Montanunion eine französischsprachige Erklärung der Außenminister angehängt wird, in der sich die folgende Verkündung findet: „Bewusst, dass ein vereintes Europa nur durch konkrete Maßnahmen erreicht werden kann, die von Beginn an eine Solidarität der Tat schaffen und durch die Konstruktion gemeinsamer Grundlagen für seine wirtschaftliche Entwicklung.“¹⁸⁴ Dass die Akteure die Realisierung der *solidarité de fait* akzentuieren, unterstreicht die Verbindlichkeit der frankophonen Übersetzungsversion.

3.1.3 Römische Verträge zur Europäischen Atom- und Wirtschaftsgemeinschaft und die Evolution der Solidaritätsidee und der Asylthematik

Am 25. März 1957 unterzeichnen die sechs EGKS-Staaten die Römischen Verträge im Palazzo dei Conservatori der italienischen Hauptstadt Rom gegen.¹⁸⁵ Diese Primärrechtsnovelle besteht aus dem Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und dem Vertrag zur Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Das Zustandekommen der Römischen Verträge ist vor dem Hintergrund der Suez-Krise und der

¹⁸¹ Gussone (2006): S.120.

¹⁸² Meyer (2019): Rn.14.

¹⁸³ Von Bogandy (2003): S.4. (EN)

¹⁸⁴ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [a] (1951): S.2. In der englischen Übersetzung der dem Paris-Vertrag angehängenen gemeinsamen Erklärung ist die Rede von *de facto-solidarity*. (FR)

¹⁸⁵ Die Römischen Verträge sind rechtskräftig ab dem 1. Januar 1958.

noch vorzustellenden Sowjetexpansion in Ungarn als externe Einflussfaktoren zu rezipieren.¹⁸⁶ Des Weiteren spielen das Misslingen der Etablierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) oder die Lehren aus negativen nationalstaatlichen „Trajektorien“¹⁸⁷ eine gewichtige Rolle.¹⁸⁸ Die EWG wirkt nicht nur als Friedensgarantie, sondern auch als Eindämmungsinstrument von Hegemonialpolitiken und als Garantie des Mächtegleichgewichts innerhalb des politischen Europas.¹⁸⁹ Letzten Endes markieren die Römischen Verträge den europapolitischen „Wendepunkt“¹⁹⁰ oder den Startschuss zur „ersten Gründung Europas.“¹⁹¹

Zunächst ist zu erwähnen, dass die Römischen Verträge die Asylthematik ausklammern.¹⁹² Der Hohen Behörde soll keine institutionelle Kompetenz zur Regulierung von mitgliedstaatlichen Asylfragen übertragen werden.¹⁹³ Dies verdeutlicht erstmals, dass das Politikfeld Asyl eine *domaine réservé* darstellt, die im nationalstaatlichen Souveränitätsspektrum anzusiedeln ist.¹⁹⁴ Zu diesem Zeitpunkt existiert die Politikarchitektur des internationalen UN-Flüchtlingsvölkerrechts in Gestalt der GFK bereits. Im Großen und Ganzen wird dem ökonomischen Primat des europäischen Einigungsprojektes in den Römischen Verträgen Vorrang eingeräumt.¹⁹⁵ In diesem Lichte sind die Artikel 3 und Artikel 48 des EWG-Vertrags wahrzunehmen, die das Recht auf Personenfreizügigkeit in der EG innerhalb einer Übergangszeitfrist für Arbeiter aus den MS fixieren.¹⁹⁶ Mit Verweis auf Guild scheitern Versuche, in diese primärrechtliche Vertragsprovision ebenfalls Schutzsuchende einzubinden, an der „Antipathie“¹⁹⁷ der europäischen Signatarstaaten.¹⁹⁸

Im Kontrast zur Asylpolitik wird der Solidaritätsbegriff nicht ausgespart. Demnach ist die Behauptung, dass in den Römischen Verträgen „kein Hinweis auf Solidarität zu finden“¹⁹⁹ ist, definitiv nicht haltbar. Der EWG-Vertrag rekuriert in einer neu geschaffenen

¹⁸⁶ Vgl. Fontaine (2000): S.20.

¹⁸⁷ Kühnhardt (2008): S.134 und S.140. (EN)

¹⁸⁸ Vgl. Ebd.

¹⁸⁹ Vgl. Kühnhardt (2010): S.69.

¹⁹⁰ Kühnhardt (2008): S.123. (EN)

¹⁹¹ Ebd.: S.126. (EN)

¹⁹² Vgl. Brouwer (2008): S.15.

¹⁹³ Vgl. Loescher (1989): S.631.

¹⁹⁴ Vgl. Nuscheler (2011): S.300.

¹⁹⁵ Vgl. Lavenex [a] (2001): S.858.

¹⁹⁶ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957): S.14f und S.35f und Lu (1999): S.11. Diese tritt erst im Jahr 1968 in Kraft.

¹⁹⁷ Guild (2006): S.633. (EN)

¹⁹⁸ Vgl. Ebd.: S.632f.

¹⁹⁹ Saracino (2019): S.53.

Präambularzeile auf das Solidaritätsprinzip, jedoch wird die dritte Präambularbestimmung des Paris-Vertrags des Jahres 1951 nicht reproduziert. Dieser Wegfall kann dahingehend ausgelegt werden, dass die EG der Forderung entweder bereits nachgekommen ist oder diese nicht mehr weiter anpeilt. Im siebten Präambularsatz des EWG-Vertrags findet sich die Intention, die „Solidarität Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und [...] den Wohlstand der überseeischen Ländern“²⁰⁰ zu fördern. Wie im EGKS-Vertrag treten in diesem Primärrechtsvertrag erneut Bedeutungsunklarheiten zum Solidaritätsbegriff zutage. In Unterschied zur frankophonen²⁰¹ (*solidarité*), italienischen²⁰² (*solidarietà*) als auch der zitierten englischen Translation (*solidarity*) wird der Terminus in der deutschen²⁰³ und niederländischen²⁰⁴ Übersetzung durch *Verbundenheit* bzw. *verbondenheid* substituiert. An dieser Stelle ist eine *internationale* Solidaritätsform herauszufiltern. Diese folgt einem reziproken, freiwilligen und trotz universellen Nuancen eher einem partikularen Referenzrahmen. Die Inkongruenz oder Divergenz der Vertragsübersetzungen erscheint problematisch, da die beiden Begrifflichkeiten Solidarität und Verbundenheit distinkte Sinngehalte aufweisen und auf verschiedene soziale Beziehungsebenen rekurren.²⁰⁵

Der zitierte Präambularparagraph basiert auf den geopolitischen Präferenzstrukturen der MS im Kontext der postkolonialistischen Phase, die keineswegs homogener Natur sind.²⁰⁶ Die europäischen Nationalstaaten Frankreich (Indochina, Algerien, Marokko oder Tunesien) und Belgien (Kongo) bewerben eine „schrittweise Öffnung der Übersee-Märkte für die Gemeinschaftsländer, die Verpflichtung zur Abnahme von Überseeprodukten und die gemeinschaftliche Finanzierung eines umfangreichen Investitionsfonds.“²⁰⁷ Im Endeffekt setzt sich diese belgisch-französische Verhandlungsposition im Aushandlungsprozess zu den Römischen Verträgen durch.²⁰⁸ Der Zweck der siebten Präambularpassage des EWG-Vertrags besteht darin, trotz Dekolonialisierungsprozess die mitgliedstaatlichen Überseegebiete mithilfe eines kooperativen „Assoziierungsregime“²⁰⁹ an das europäische

²⁰⁰ Vgl. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (1957): S.3.

²⁰¹ Vgl. Traité instituant la Communauté Économique Européenne (1957): S.11.

²⁰² Vgl. Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (1957): S.11.

²⁰³ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957): S.13.

²⁰⁴ Vgl. Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957): S.11.

²⁰⁵ Für diese These kontaktiert der Autor der Dissertation einen Professor der Linguistik, der im Sinne zwei distinkter Sachkategorien meint: „*Solidarität* ist ein Wort aus der politischen Kommunikation, *Verbundenheit* viel weniger, es dient auch zur Beschreibung privater Beziehungen.“

²⁰⁶ Vgl. Nettesheim [a] (2020): Rn.25.

²⁰⁷ Loth (1990): S.131.

²⁰⁸ Vgl. Ebd.

²⁰⁹ Hilpold [a] (2016): S.383.

Rechtsgefüge zu koppeln. Somit wird den betreffenden MS ermöglicht „ihre (allerdings schon stark eingeschränkten) Präferenzen ihrer Kolonien auch in der EWG beizubehalten.“²¹⁰

Der Artikel 131 des Kapitel IV des EWG-Vertrags eignet sich zur Konkretisierung des vorgestellten Geleitwortsatzes: „Die Mitgliedstaaten kommen überein, die außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden besondere Beziehungen unterhalten, der Gemeinschaft zu assoziieren. [...] Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ihnen und der gesamten Gemeinschaft. [...] Die Assoziierung [soll] in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen.“²¹¹ Das komplette Kapitel IV des EWG-Vertrags zur Assoziierung und der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (Artikel 131 bis 136) geht auf das französische Desiderat zurück, dass die Kosten der Post-Kolonialisierungsphase europäisch geteilt werden.²¹²

Im Anschluss an die Römischen Verträge taucht der Solidaritätsbegriff in EG-Schriftstücken zur Bildung einer Europäischen Politischen Union (EPU) auf. Darunter exemplarisch als „unverbindliche[r] [...] Appell“²¹³ in den Fouchet I und II-Plänen der Jahre 1961 und 1962, in denen das Solidaritätsprinzip im selben Atemzug mit reziproker Unterstützung im *intergouvernementalen* Sinne genannt wird.²¹⁴ Zu Mitte der 1960’er Jahre gerät der europäische Vereinigungsprozess, der die Asylthematik bis dato noch nicht aufgreift, ins Stocken. Unter gaullistischer Führung blockiert Frankreich im Jahr 1965 den europäischen Integrationsvorgang mit der Politik des leeren Stuhls.²¹⁵ Wenngleich der Auslöser ein Konflikt über die europäische Finanzierung der Agrarpolitik ist, positioniert sich Paris für ein „Europa der Vaterländer“²¹⁶ und stellt sich gegen das Prinzip der Supranationalität.²¹⁷ Ein Jahr später kann die Situation mit dem Luxemburger Kompromiss beruhigt werden. Damit

²¹⁰ Hilpold [a] (2016): S.383.

²¹¹ Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (1957): S.46f.

²¹² Vgl. Ludlow (1999): S.234.

²¹³ Gussone (2006): S.137.

²¹⁴ Vgl. Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (1961): S.5 und Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (1962): S.4. Der erste Fouchet-Plan rekurriert noch auf wechselseitiges Vertrauen, während der zweite Fouchet-Plan die Erwähnung dessen ausspart./

²¹⁵ Vgl. Kühnhardt (2008): S.131f.

²¹⁶ Institut national de l’audiovisuel (1962). (FR)

²¹⁷ Vgl. Wallace und Winand (2006): S.21ff.

wird der Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen bei Souveränitätsangelegenheiten, die nicht näher definierte „sehr wichtigen Interessen“²¹⁸ der europäischen Staaten berühren, vereinbart.

Darüber hinaus kommt dem Solidaritätsbegriff eine Rolle in Politikpapieren zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit zu (EPZ). Beispielsweise im Davignon-Bericht des Jahres 1970 erscheint der Solidaritätsbegriff als *intergouvernementale* und außenpolitisch orientierte Zielsetzung, die die „Harmonisierung von Ansichten, der Konzertierung von Einstellungen und gemeinsamer Aktionen, wenn diese machbar und wünschenswert sind“²¹⁹ beinhaltet. Im Jahr 1973 wird die EG mit der globalen Ölkrise und dem Scheitern des Bretton Woods-Weltwährungssystems konfrontiert. Dieses Krisenereignis weist profunde Implikationen für die mitgliedstaatliche Behandlung der Asylthematik auf. Nach Dekaden der staatlich organisierten als auch positiv konnotierten Anwerbung von Arbeitsmigranten oder „Klientelpolitik“²²⁰ liegt der Fokus der EG-Länder nun auf der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, auf dem Entgegenwirken der Inflation sowie auf volkswirtschaftlicher Umstrukturierung (*Eurosklerose*).

Diese veränderte Schwerpunktsetzung resultiert in verstärkten Bemühungen der MS, den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte zu restringieren.²²¹ Als Konsequenz dieses Haltungswechsels verbleibt die Asylantragsstellung für Migranten die einzige Möglichkeit nach Europa zu gelangen.²²² Infolgedessen entsteht der gemischte Wanderungsbewegungen bezeichnende Konnex Asyl-Migration, dabei ist zwischen beiden empirischen Phänomenen zu differenzieren.²²³ Dies ist jedoch ein schwieriges Unterfangen, insbesondere für politische Verantwortungsträger. In der Mehrzahl der Fälle gibt nicht den einen Druckfaktor oder Auslösemoment, der Menschen dazu veranlasst, ihre Heimat zu verlassen.²²⁴ Neben der Motivvielfalt wird die Komposition des Zustroms nach Europa immer komplexer. Parallel dazu findet ein sukzessiver Wandel des öffentlichen Diskurses in Richtung Polarisierung der Asylfrage statt. Als Exempel für die Polarisierungstendenz der Asylfrage gilt Westdeutschland. Zum Ende des Jahres 1973 evoziert die Aufnahmebereitschaft für kommunistische Chile-Flüchtenden innenpolitische Opposition.²²⁵ Fortan stehen sich zwei

²¹⁸ Wedemeyer (2008): S.126.

²¹⁹ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 11, 1970, S.11. (EN)

²²⁰ Givens und Luedtke (2004): S.149. (EN)

²²¹ Vgl. Loescher (1989): S.621 und Joly (2004): S.238.

²²² Vgl. Hathaway (1993): S.721, Wihtol de Wenden (1994): S.84 und Hansen (2000): S.789.

²²³ Siehe für eine Unterscheidung des Flucht- und Migrationsphänomen z.B. Smyser (1985): S.164.

²²⁴ Vgl. Kühnhardt (1984): S.174.

²²⁵ Vgl. Thränhardt (2007): S.686.

diametrale Interessensgruppen in Bezug auf die Asylthematik gegenüber: Einerseits die Verfechter des nationalstaatlichen Souveränitäts- und Autonomiegedankens. Andererseits die Befürworter des Schutzes und des Ausbaus der Rechte von Vertriebenen.²²⁶

Der Solidaritätsbegriff verschwindet nicht von der europapolitischen Bühne. Auf dem Pariser EG-Gipfeltreffen am 9./10. Oktober 1974 unterstreichen die Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit, die abstrakte „Solidarität der Neun“²²⁷ etwa durch innovative, nicht näher spezifizierte Gemeinschaftspolitiken zu steigern.²²⁸ Sodann wendet der Tindemans-Bericht als Kompromisspapier, das den „Ambiguität [...] [zwischen] maximalistischen und minimalistischen Interpretationen der europäischen Integration“²²⁹ Rechnung trägt, den Solidaritätsbegriff mehrmals politikübergreifend im *intergouvernementalen* und *supranationalen* Sinne an, aber nicht in Bezug auf die Asylpolitik.²³⁰ Insbesondere die Deutungsmomente der Solidaritätsidee verbleiben in diesem Politikdokument ambivalent.

Einerseits ist davon die Rede, dass etwa die Effizienz der EG von der *supranationalen* „Solidarität unserer Menschen“²³¹ abhängig ist. Andererseits spricht Tindemans im (außen-) wirtschaftlichen Kontext von einer unkonkreten „Solidarität der Menschheit.“²³² Im Wesentlichen wird die Kompetenzdelegation von der zwischenstaatliche auf die supranationale Ebene als Solidaritätsmaßnahme kategorisiert.²³³ Demnach erscheint die Annahme von Gussone plausibel, dass das Solidaritätsprinzip im Tindemans-Bericht als "Integrationsprogramm“²³⁴ zu verstehen ist. Der Europäische Rat am 29./30. November 1976 in Den Haag bekundet die Absicht, die EG durch eine „Stärkung der konkreten Solidarität der neun Mitgliedstaaten und ihrer Völker sowohl im Innern als auch in ihren Aussenbeziehungen [sic!] zu verwirklichen und die Union schrittweise mit den für ihre Aufgabe notwendigen Instrumenten und Institutionen auszustatten.“²³⁵

²²⁶ Vgl. Givens und Luedtke (2004): S.148.

²²⁷ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 12, 1974, S.8. (EN)

²²⁸ Auf dem EG-Gipfeltreffen wird der damalige belgische Ministerpräsident Leo Tindemans beauftragt, einen Bericht für die Staats- und Regierungschefs zu verfassen.

²²⁹ Browne (1976): S.459f. (EN)

²³⁰ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage Nr. 1, 1976, S.12ff. (EN)

²³¹ Ebd.: S.13. (EN)

²³² Ebd.: S.16. (EN)

²³³ Vgl. Ebd.: S.27 und S.33. (EN)

²³⁴ Gussone (2006): S.114.

²³⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29./30. November 1976, S.5.

3.2 Die internationale Flüchtlingsthematik und die Vereinten Nationen

Im nachfolgenden Hauptkapitel wird die Etablierung eines internationalen UN-Flüchtlingsschutzregimes in Gestalt der GFK nachvollzogen, dessen Geltungsbereich durch die Proklamation des New Yorker Zusatzprotokolls im Jahr 1967 erweitert wird. In Rahmen dessen unterliegt der Solidaritätsbegriff, der wörtlich lediglich in der französischsprachigen Vertragsübersetzung der GFK auftaucht, einem reziproken, freiwilligen als auch universellen Bezugsrahmen. Die Handlungs- und Akteursebenen, die sich exklusiv auf die Relationalität der europäischen Solidarität beziehen, können nicht auf die UN-Politikbühne projiziert werden.

3.2.1 Genfer Flüchtlingskonvention

Ohne Zweifel kann man das 20. Jahrhundert als „Jahrhundert der Gewalt“²³⁶ oder „Jahrhundert der Flüchtlinge“²³⁷ umschreiben. In Anschluss an die Beendigung des Zweiten Weltkriegs kommt der Thematik des Flüchtlingsschutzes hohe Relevanz auf institutioneller Ebene der UN zu.²³⁸ Als Lektion aus den Gräueltaten des Nationalsozialismus und aufgrund steigender Fluchtbewegungen im Zuge des Kalten Kriegs entwirft die internationale Staatengemeinschaft die multilaterale GFK.²³⁹ Diese wird als Magna Charta des globalen Flüchtlingsrechts bezeichnet.²⁴⁰ Diese Völkerrechtsakte verleihen der Überzeugung der Signatarstaaten Ausdruck, dass das „strukturelle Phänomen“²⁴¹ Flüchtlingsschutz eine multilateral zu begegnende Langzeitherausforderung darstellt und als notwendiges Institut zur Vermeidung von zwischenstaatlichen Disputen im Asylbereich fungiert.²⁴² Wie Kühnhardt konstatiert: „Die Welt [...] ist sich ihrer Verflochtenheit bewußt [sic!] geworden.“²⁴³

In der vierten Erwägungsbestimmung des Geleitworts der GFK heißt es im Sinne einer „moralischen Verpflichtung“²⁴⁴, dass „sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine befriedigende Lösung des Problems [...] ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen

²³⁶ Kühnhardt (1984): S.9.

²³⁷ Ebd.: S.39.

²³⁸ Vgl. Goodwin-Gill (2008): S.1.

²³⁹ Vgl. Gibney (2006): S.140.

²⁴⁰ Vgl. Janetzek (2014): S.310.

²⁴¹ Joly (2004): S.238. (EN)

²⁴² Vgl. Robinson (1952): S.6.

²⁴³ Kühnhardt (1984): S.9.

²⁴⁴ Doyle (2018): S.620. (EN)

Umständen nicht erreicht werden kann.“²⁴⁵ Während die englische Übersetzung der GFK das Wort Zusammenarbeit als *co-operation* übersetzt²⁴⁶, greift die französische Translation in diesem Kontext auf den Terminus der *solidarité* zurück.²⁴⁷ Beide Politikbegriffe sind verflochten miteinander, jedoch distinkter Natur.²⁴⁸ Während *co-operation* als Adressaten von Solidarmaßnahmen unmittelbar die Signatarstaaten der GFK adressiert, ist die Zielgruppe der *solidarité* deutlich breit gefächerter. Damit werden Akteure einbezogen, die den Völkerrechtsakt nicht unterzeichnen, aber Unterstützungsleistungen zum globalen Flüchtlingsschutz erbringen können.²⁴⁹ Im Verhandlungsprozess zum internationalen Flüchtlingsschutzregime erteilen die UN-Staaten konkreten numerischen Aufnahmeverpflichtungen eine Absage.²⁵⁰ Demzufolge enthält die GFK keinen „operativen Mechanismus“²⁵¹ zur gleichmäßigen Aufteilung der Fluchtbewegungen innerhalb der internationalen Gemeinschaft, etwa in Gestalt eines Verteilungsschlüssels.²⁵²

In der Literatur wird die GFK als „Ausdruck einer globalen Solidarität“²⁵³ im Bereich des Flüchtlingsschutzes karikiert. In Anlehnung an Martin basiert das Solidaritätsprinzip im internationalen Flüchtlingsrecht auf drei Annahmen: Erstens, dass ein Flüchtling eine gemeinsame Herausforderung der multilateralen Gemeinschaft darstellt. Zweitens, dass die Ausweitung des Flüchtlingsstatus auf Personen die nicht-staatlicher Verfolgung und Gewalt vorgenommen wird. Drittens das Eingeständnis, dass Flüchtlingsbewegungen zwischen den UN-Teilnehmerstaaten fair aufzuteilen sind.²⁵⁴ Grundsätzlich deckt der Solidaritätsbegriff im globalen Flüchtlingsrecht mehr ab „als nur die Hinnahme und Respektierung des irgendwo gewährten Asyls, [...] [Dieses] bedeutet tatkräftiges Zusammenarbeiten der souveränen Staaten, um große Flüchtlingsströme aufzunehmen und zu versorgen.“²⁵⁵ Allerdings ist das Solidaritätsprinzip im internationalen Flüchtlingsrecht unter der weichen Rechtskategorie zu fassen, meint dass dieses „als überzeugende und nicht einklagbare“²⁵⁶ Ressource fungiert.

²⁴⁵ UNHCR (2010): S.13. (EN)

²⁴⁶ Vgl. UNHCR (2010): S.13.

²⁴⁷ Vgl. UNHCR (2007): S.13ff.

²⁴⁸ Vgl. Boisson de Chazournes (2010): S.95f.

²⁴⁹ Vgl. UNHCR (1990): S.23.

²⁵⁰ Vgl. Adam und McDowd (2017): S.871f.

²⁵¹ Hathaway (2018): S.591. (EN)

²⁵² Vgl. Hilpold [b] (2016): S.7.

²⁵³ Kimminich (1991): S.263.

²⁵⁴ Vgl. Martin (1995): S.253. Q

²⁵⁵ Vgl. Kimminich (1991): S.263.

²⁵⁶ McDonough und Tsourdi (2012): S.8. (EN)

Im Kern präsentiert die GFK ein zwischenstaatliches völkerrechtliches Abkommen zur Behandlung von Flüchtenden.²⁵⁷ Wenngleich der Völkerrechtsakt der Zuschreibung als Ausfluss des „ethischen/ideologischen Konsens des Liberalismus“²⁵⁸ oder „formalrechtliche[r] Begrenzungspfeiler der Souveränität“²⁵⁹ standhält, unterliegt der UN-Völkerrechtsakt dem souveränen Ermessensspielraum der Nationalstaaten. Die GFK determiniert das individuelle Recht, ein Asylbegehren vorzubringen.²⁶⁰ Die einzelstaatliche Verleihung und der Grad der Institutionalisierung des Asylrechts stellen einen Hoheitsakt der Nationalstaaten mit Ausgestaltungsspielraum dar.²⁶¹ Demzufolge wird kein allgemeines und obligatorisch zu gewährendes „subjektiv-öffentliches“²⁶² Recht auf Asyl normiert.

Der Artikel 1 (A2) der GFK präzisiert die Eigenschaften eines Konventionsflüchtlings. Dieser deckt Fluchtbewegungen ab, „die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose [sic!] infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“²⁶³

Mit der temporären Fristsetzung vor dem 1. Januar 1951 zielen die Signatarstaaten darauf ab, keinen „Blankoscheck“²⁶⁴ der Asylgewährung einzuführen. Der Artikel 1 (B1) präzisiert, dass mit geographischen Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, solche in Europa (oder anderswo) gemeint sind.²⁶⁵ Der Flüchtlingsbegriff gemäß Artikel 1 (A2) folgt der amerikanischen Verhandlungsposition für eine „enge“²⁶⁶, wenngleich nicht restriktive Festschreibung der multiplen Flüchtlingseigenschaften.²⁶⁷ Diese Konfiguration wird im

²⁵⁷ Vgl. Goodwin-Gill (2008): S.1.

²⁵⁸ Joly (2004): S.241. (EN)

²⁵⁹ Seifer (2009): S.159.

²⁶⁰ Vgl. Kjaerum (1994): S.444f, Uçarer [a] (2001): S.290, Worster (2014): S.478ff und Hansen (2014): S.257.

²⁶¹ Vgl. Kühnhardt (1984): S.159 und Münch (2014): S.77.

²⁶² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 263/18 vom 18. Juli 2018, S.4.

²⁶³ UNHCR (2010): S.14.

²⁶⁴ Mananashvili (2009): S.26.

²⁶⁵ In Anlehnung an Van Selm (2005): S.3f beschränkt sich die GFK bis zum Zusatzprotokoll des Jahres 1967 aufgrund des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Krieges vollständig auf Europa.

²⁶⁶ Cutts (2000): S.24. (EN)

²⁶⁷ Vgl. Mananashvili (2009): S.24f.

Interessenausgleichsprozess zur GFK von Frankreich unterstützt, während u.a. Belgien sich für eine „breitere“²⁶⁸ Flüchtlingsdefinition einsetzt.²⁶⁹ Trotz der Eingrenzung der Flüchtlingseigenschaften divergieren die Exegese als auch Applikation der GFK in den Reihen der MS der EG in der Folgezeit.²⁷⁰

Ein weiteres Kernstück der GFK oder gar „*sine qua non* [Hervorheb. i. Orig.] des Flüchtlingsschutzes“²⁷¹ ist das in Artikel 33 verankerte Verbot der zwangsweisen Ausweisung und Zurückweisung in einen Staat, wo die Grund- und Menschenrechte eines Flüchtenden gefährdet sind (*non-refoulement*). In Rahmen dieses Rechtsstatuts wird postuliert: „Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen und zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“²⁷² Ein Autor liest aus dieser Rechtsbestimmung einen „Ausdruck einer prinzipiellen Solidarität unter Fremden“²⁷³ heraus. Der Artikel 33 fungiert als Konzession oder Substitut dafür, dass die UN-Teilnehmerstaaten kein positives Recht auf Asyl in der GFK verankern.²⁷⁴

3.2.2 Internationales Neuansiedlungsprogramm für Ungarnflüchtlinge

Von Ende Oktober bis Anfang November 1956 sind in Ungarn, das der Allianz des Warschauer Pakts angehört, „eruptive Ausbrüche menschlichen Freiheitsverlangen[s]“²⁷⁵ zu konstatieren. Aus einem anfänglichen studentischen „Volksaufstand“²⁷⁶ wird mit der Zeit ein innenpolitischer Macht- oder „Freiheitskampf“²⁷⁷, der die Loslösung vom Kreml anpeilt. Im Endeffekt unterdrücken die Gefechtstruppen Moskaus die oppositionellen Proteste gewaltsam.²⁷⁸ Als Konsequenz wird geschätzt, dass ca. 200.000 Menschen den sowjetischen Satellitenstaat Ungarn verlassen.²⁷⁹ Von diesen flüchten etwa 180.000 Schutzsuchende nach

²⁶⁸ Cutts (2000): S.24. (EN)

²⁶⁹ In Anlehnung an Mananashvili (2009): S.27 befürchtet Frankreich im Aushandlungsprozess, dass im Falle eines Massenzustroms die breitgefassten Kriterien der GFK von einem Signatarstaat missachtet werden. Daher setzt sich der EG-Staat für die bereits vorgestellte, vierte Präambularformulierung der GFK ein.

²⁷⁰ Vgl. Kaunert (2009): S.150.

²⁷¹ Byrne und Shacknove (1996): S.186. (EN)

²⁷² UNHCR (2010): S.30.

²⁷³ Volkmann (2016): S.186.

²⁷⁴ Vgl. Gammeltoft-Hansen und Tan (2017): S.30.

²⁷⁵ Kühnhardt (1984): S.60.

²⁷⁶ Csík (o.J.): S.207.

²⁷⁷ Ebd.

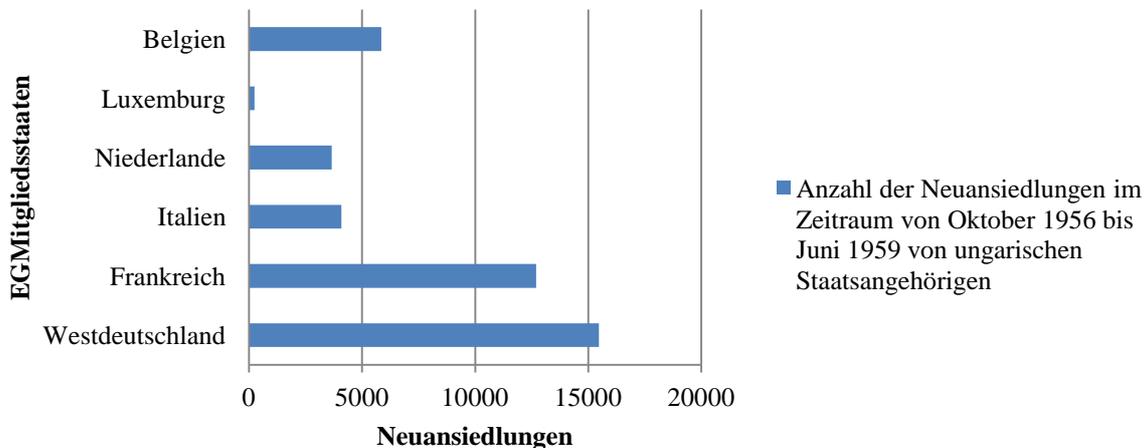
²⁷⁸ Vgl. Kühnhardt (1984): S:62.

²⁷⁹ Vgl. Zieck (2013): S.49.

Österreich, während ca. 20.000 Zuflucht in Jugoslawien suchen.²⁸⁰ Insgesamt offerieren 36 UN-Staaten diverse Neuansiedlungskapazitäten, darunter die EG-Länder Frankreich, Luxemburg, Italien, Niederlande, Belgien und Westdeutschland.²⁸¹ Die Aufnahme von kulturell ähnlichen Ostblockflüchtlingen wird vom Westen als politisch-ideologisches Kapital angesehen.²⁸²

Zum damaligen Zeitpunkt wird die GFK von allen MS der EG außer den Niederlanden in die Realität umgesetzt.²⁸³ Trotz der geographischen und zeitlichen Beschränkung der GFK fallen die ungarischen Schutzsuchenden in den Geltungsbereich des internationalen UN-Flüchtlingsschutzregimes.²⁸⁴ Im Rückblick divergiert in Reihen der Länder des politischen Europas die Art und Weise der Asylgewährung (temporär/permanent).²⁸⁵ Grundsätzlich ist die Responsivität der Vertragsparteien der Römischen Verträge auf die multilaterale Neuansiedlungsinitiative des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) hervorzuheben (siehe Darstellung 3). Etwa in Belgien oder den Niederlanden übersteigt die Zahl der Neuansiedlungen die zugesagten Aufnahmevakanzen.²⁸⁶

Darstellung 3: UN-Neuansiedlungen aus Österreich und Jugoslawien in die EG-Staaten



Vgl. Eigene Darstellung nach Colville (2006): S.10.

²⁸⁰ Vgl. UN (1957): S.233 und Zieck (2013): S.49.

²⁸¹ Laut UNHCR (o.J.) meint Neuansiedlung „die organisierte Aufnahme von durch UNHCR anerkannten, besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen, die weder in ihr Heimatland zurückkehren, noch in dem Land bleiben können, in das sie geflohen sind.“

²⁸² Vgl. Loescher (1989): S.620.

²⁸³ Vgl. Zieck (2013): S.56f.

²⁸⁴ Vgl. Cutts (2000): S.30f.

²⁸⁵ In Anlehnung an Zieck (2013): S.56f und NATO (1957): S.9ff nehmen Frankreich, Belgien und Luxemburg unabhängig von Aufnahmekriterien alle Schutzsuchenden auf. Dagegen bietet Westdeutschland die Aufnahme aller Ungarn mit deutscher Abstammung aus Jugoslawien an. Die MS Italien als auch die Niederlande offerieren die Inanspruchnahme von temporärem Asyl an.

²⁸⁶ Vgl. NATO (1957): S.9ff.

3.2.3 New Yorker Zusatzprotokoll und die Prager Krise

Ab Mitte der 1950'er und im Verlauf der 1960'er Jahren bedingen globale Entkolonialisierungsprozesse respektive Befreiungsbewegungen, ethnische Bürgerkriege sowie neue Konfliktkonstellationen etwaige Fluchtströme, die sich jedoch zum Großteil auf den afrikanischen Kontinent beschränken.²⁸⁷ Demzufolge wird Europa als Refugium zumeist nicht angesteuert.²⁸⁸ Im Jahr 1967 wird das internationale UN-Flüchtlingsregime modifiziert respektive erweitert. In Form des New Yorker-Zusatzprotokolls steht den Signatarstaaten der GFK eine Option zur Abschaffung der geographischen und zeitlichen Limitation offen.²⁸⁹ Das auch als Bellagio-Protokoll titulierte Textdokument enthält keinen Verweis auf das Solidaritätsprinzip in der Asylpolitik.²⁹⁰ Anders verhält es sich mit der wenig später publizierten Resolution 67 (14) des Ministerkomitees des Europarates. Im Fall von Schwierigkeiten bzw. hoher numerischer Belastung im Asylbereich in einem Nationalstaat wird eine Unterstützung „im Geiste der europäischen Solidarität“²⁹¹ anvisiert.

Im Zuge der Prager Krise des Jahres 1968 marschieren die Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei ein. Dieses Ereignis führt zu weltweiten Fluchtbewegungen, darunter in die MS der EG. Ungefähr 100.000 Schutzsuchende gelangen nach Westeuropa, beispielsweise nach Westdeutschland und Frankreich.²⁹² Wie in der Ungarn-Krise zwölf Jahre zuvor verdeutlicht die Prager Krise, dass der Westen aufgrund der „kulturellen Ähnlichkeiten“²⁹³ eine „nahezu automatische“²⁹⁴ Bereitschaft zum Flüchtlingsschutz aufbringt, wenn dadurch der „moralische Bankrott“²⁹⁵ der Ideologie des Kommunismus demonstriert wird. Kurzum dient die einzelstaatliche Gewährung von Asyl als Mittel zum Zweck, nämlich um den sowjetischen Sozialismus abzuwerten.²⁹⁶ Im metaphorischen Sinne werden Vertriebene aus den sowjetischen Bruderstaaten ermutigt, mit ihren Füßen über das von ihnen bevorzugte Ideologiesystem abzustimmen.²⁹⁷ In den 1970'er Jahren verlagert sich der Schwerpunkt der Fluchtbewegungen und Systemtransformationen von dem afrikanischen

²⁸⁷ Siehe dazu die detaillierten Ausführungen von Kühnhardt (1984): S.109ff. In Anlehnung an Cutts (2000): S.52 gibt es im Jahr 1965 ca. 850.000 Binnenflüchtlinge auf dem afrikanischen Kontinent.

²⁸⁸ Vgl. Joly (1994): S.162 und Cutts (2000): S.37ff.

²⁸⁹ Vgl. Cutts (2000): S.54.

²⁹⁰ Vgl. UN (1967).

²⁹¹ Ministerkomitee des Europarates, Resolution (67) 14 vom 29. Juni 1967, S.23. (EN)

²⁹² Vgl. United States Office of Refugee Resettlement (1983): S.54.

²⁹³ Loescher (1989): S.620. (EN)

²⁹⁴ Joly (1994): S.161.

²⁹⁵ Gibney (2004): S.3. (EN)

²⁹⁶ Vgl. Harvey (1999): S.11.

²⁹⁷ Vgl. Loescher (1989): S.620.

auf den asiatischen Kontinent, vor allem nach Südasien respektive auf den indischen Subkontinent.²⁹⁸ Weiterhin konkurrieren der Westen und die Sowjetunion um globale Einflussphären. Sie wollen ihre Weltanschauung in Länder der Dritten Welt exportieren.²⁹⁹

TEIL II: ETAPPEN DER ENTWICKLUNG EINER EUROPÄISCHEN ASYLPOLITIK

Einleitend kategorisiert der Terminus der Asylpolitik „die Regelungsweise [...], mit der ein Staat seine sozialen, wirtschaftlichen und politischen Interessen mit humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtungen in Beziehung zu setz[en] versucht, sodass die in politischen Aushandlungsprozessen definierten Ziele erreicht werden“³⁰⁰ können. Mit den Jugoslawien-Kriegen und dem Kosovo-Konflikt zerplatzt das Wunschdenken, dass sich auf kontinentaleuropäischem Boden keine kriegerischen Auseinandersetzungen mehr ereignen und die Länder Nachkriegseuropas von Fluchtbewegungen verschont bleiben. Die tiefen politischen Implikationen der Übernahme der GFK in das europäische Primärrecht des Maastricht-Vertrags werden nicht problematisiert. In den folgenden Hauptkapiteln, die die Evolution der Entstehung des europäischen Politikfelds Asyls behandeln, beschäftigt die EG bzw. spätere EU sich zum Großteil mit sich selbst. Eine Untersuchung der weltweiten Problemzusammenhänge oder Klärung der Ursachen der Asylthematik wird nicht tiefgründig vorgenommen. Dies geht auf Kosten der Ausräumung der theoretischen und empirischen Spannungen des Solidaritätsprinzips. In der Praxis werden die unterschiedlichen Zuwanderungs- und Schutzkategorien miteinander vermengt. Im Großen und Ganzen erscheint europäische Solidarität in diesem Hauptteil primär im innereuropäischen *intergouvernementalen* und *supranationalen* Sinne. Der Referenzrahmen des Solidaritätsbegriffs in diesem Hauptteil setzt sich aus den Deutungsmomenten Reziprozität, Partikularismus und entweder Freiwilligkeit oder Verpflichtung zusammen.

4. Solidarität in der Koordinierungs- und Harmonisierungsphase der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken (1976 bis 1993)

An dieser Stelle wird Harmonisierung definiert als „Entwicklung gemeinsamer Regeln und Praktiken.“³⁰¹ Dazu meint Vanheule et al. mit Blick auf die europäische Solidaritätsidee:

²⁹⁸ Vgl. Cutts (2000): S.59ff. Siehe dazu Kühnhardt (1984): S.86ff für eine gelungene Darstellung der historischen Entwicklungen der Fluchtbewegungen in dieser Region.

²⁹⁹ Vgl. Loescher (1994): S.361.

³⁰⁰ Seifer (2009): S.145.

³⁰¹ KOM (94) 23 endg. vom 23. Februar 1994, S.10 im Hauptteil.

„Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften könnte sogar die Belastungen für einige MS vergrößern, da von ihnen möglicherweise verlangt wird, dass sie noch mehr tun. Ob Rechtsvorschriften ein wirksames Instrument für die Solidarität sind, hängt in hohem Maße davon ab, was sie eigentlich besagen und ob sie schnell genug wirken. Selbst wenn Rechtsvorschriften vereinbart werden, verläuft ihre Umsetzung oft nicht harmonisch, so dass die Solidarität nicht nur durch verbesserte Rechtsvorschriften, sondern auch durch eine bessere und besser abgestimmte Umsetzung aufwertet würde.“³⁰² Letzten Endes die Harmonisierung der Asylpolitiken auf EG-Ebene vom „langsamsten und am wenigsten föderalistisch eingestellten Mitgliedstaat“³⁰³ ab.

4.1 Gründung der Koordinationsgruppe TREVI

Am Anfang der regulatorischen Angleichung der einzelstaatlichen Innen- und Justizpolitiken steht nicht die Asylthematik, sondern „Recht und Ordnung“-Angelegenheiten.“³⁰⁴ In Zuge grenzüberschreitender Sicherheitsfragen wird der Fokus auf transnationale Kriminalitäts- als auch Terrorismusbekämpfung gelegt. Diese politischen Deliberationen finden im Rahmen der Plattform Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale (TREVI) statt.³⁰⁵ Die Etablierung dieses multilateralen „Laboratoriums“³⁰⁶ kommt durch eine Initiative von Großbritannien auf der Zusammenkunft des Europäischen Rates im Dezember 1975 zustande.³⁰⁷ Diese Kooperation wird im Rahmen der EPZ angesiedelt.³⁰⁸ Somit trifft die Beschreibung zu, dass TREVI „keine EG-Institution, sondern eher [als] eine Art Koordinierungs- und Planungsinstanz“³⁰⁹ für sicherheitspolitische Zusammenarbeit fungiert. Die Arbeitsebenen sind dreigliedrig aufgebaut: Neben den europäischen Innen- und Justizminister, dem Ausschuss der Hohen Beamten existieren in der dritten Arbeitsebene mehrere Arbeitsgruppen.³¹⁰ Am Anfang von TREVI gibt es folgende Konsultationsgruppen: Terrorismusbekämpfung sowie Polizeiausbildung und Technologie.³¹¹

³⁰² Vanheule et al. (2011): o.S. (EN)

³⁰³ Levy (1999): S.27. (EN)

³⁰⁴ Bunyan (1991): S.19. (EN)

³⁰⁵ Wie Bunyan (1993): S.11 ausführt, wird der Name TREVI aus mehreren Quellen hergeleitet. Erstens vom niederländischen Minister, zweitens dem berühmten Brunnen in Rom, drittens vom Stadtteil Roms und viertens als Abkürzung für ‚*Terrorisme, radicalisme et violence*‘ bzw. ‚*Terrorism, radicalism, extremism and international violence*‘, die die vorliegende Dissertation anwendet.

³⁰⁶ Monar [a] (2001): S.750. (EN)

³⁰⁷ Vgl. Diederichs (1991): S.35.

³⁰⁸ Vgl. Monar [a] (2001): S.750.

³⁰⁹ Diederichs (1991): S.36.

³¹⁰ Vgl. Ebd.: S.35ff. Dagegen nennt Bunyan (1993): S.1 noch eine vierte Arbeitsebene.

³¹¹ Vgl. Ebd.: S.37ff. Im Zeitverlauf kommen weitere Arbeitsgruppen, u.a. zur organisierten Kriminalität dazu. Zudem wird das Kompetenzspektrum etwa der zweitgenannten Arbeitsgruppe erweitert.

Im Jahr 1980 nimmt TREVI die Mobilitätsthematiken der irregulären Zuwanderung und der Asylströme in sein politisches Aufgabenspektrum auf.³¹² Zu diesem Zeitpunkt ist die Verantwortung für die Bearbeitung von Asylgesuchen europaweit sehr ungleich verteilt. Im genannten Jahr prüft Westdeutschland exakt 107.818 von insgesamt 149.037 EG-Asylgesuchen.³¹³ Diese Verantwortungsübernahme entspricht einem Anteil von 72,3%.³¹⁴ Allgemein sind die 1980'er Jahre geprägt durch die Zunahme der globalen Konfliktquellen des Kalten Krieg, die sich in flüchtlingsproduzierenden Stellvertreterkriege in sozialistischen Entwicklungsländern etwa in der Region des Horns von Afrika, in Afghanistan und Zentralamerika sowie weiteren Winkeln des Globus äußern.³¹⁵

Etwa bedingt durch den Ausbau „globale[r] Kommunikations- und Transsportstrukturen“³¹⁶ ist eine Verweltlichung oder eine ethnische Diversität der Europa als Refugium erreichenden Fluchtbewegungen festzustellen, die nun vermehrt in Entwicklungsländern und nicht mehr auf europäischem Territorium entspringen.³¹⁷ Diese multikulturellen „neuen Flüchtlinge“³¹⁸ erfahren von den Europäern nicht dasselbe Maß an Solidarität und Empathie wie solche Flüchtende, die beispielsweise aus ehemaligen Kolonialgebieten der EG-Nationalstaaten stammen.³¹⁹ Zum Teil werden den ankommenden Drittstaatsangehörigen, darunter z.B. den Tamilen aus Sri Lanka, ökonomische Wandermotive unterstellt.³²⁰ In zunehmendem Maß werden Flüchtende pauschal als „Sicherheitsbedrohung“³²¹ marginalisiert oder als Störfaktor „nationaler Tradition und gesellschaftlicher Homogenität“³²² perzipiert. Man kann behaupten, dass die Geflüchteten zur Projektionsfläche für Befürchtungen aller Art der Europäer werden.³²³ Kurzum entwickelt sich die globale Flüchtlings- und Asylthematik immer mehr zu einem „Weltordnungsproblem“³²⁴, das zunehmend die Europapolitik tangiert.

³¹² Vgl. Brouwer (2008): S.24.

³¹³ Vgl. UNHCR (2001): S.1f.

³¹⁴ Vgl. Eigene Berechnung auf Basis von UNHCR (2001): S.1f.

³¹⁵ Vgl. Cutts (2000): S.105ff.

³¹⁶ Schwarze (2001): S.90.

³¹⁷ Vgl. Loescher (1989): S.619 und Gibney (1993): S.384.

³¹⁸ Cohen und Joly (1989): S.6. (EN)

³¹⁹ Vgl. Crisp (2003): S.5ff.

³²⁰ Vgl. Cutts (2000): S.157.

³²¹ Loescher (1989): S.623. (EN)

³²² Huysmans (2000): S.758. (EN)

³²³ Vgl. Garner (2007): S.75f.

³²⁴ Kühnhardt (1984): S.12 und Nuscheler (1995): S.83.

4.2 Unterzeichnung des Saarbrücken- und Schengen-Abkommens

Den Stimulus zur deutsch-französischen Unterzeichnung des Saarbrücken-Abkommens am 18. Juli 1984 bildet das Ereignis der Lastwagenproteste im Frühling desselben Jahres.³²⁵ Wenig später schließen sich die drei Benelux-Staaten Luxemburg, Belgien und die Niederlande der bilateralen Politikaktion an.³²⁶ In dem Politikdokument wird die Intention der beiden Signatare akzentuiert, die „Solidarität zwischen den Völkern dadurch zu stärken, daß [sic!] sie an der Grenze zwischen den beiden Ländern die Hindernisse für den freien Verkehr aufheben.“³²⁷ Im Gegensatz zum Solidaritätsbegriff wird die Asylthematik im Saarbrücken-Abkommen nicht aufgegriffen. Allerdings erscheint der Handlungsdruck der MS enorm: Im Jahr 1984 ersuchen alleine in Frankreich, Großbritannien und Westdeutschland Flüchtende aus über 100 verschiedenen Ländern Schutz.³²⁸

Die multilaterale Schengen-Konvention vom 14. Juni 1985 (Schengen I) als „Musterbeispiel für eine ‚abgestufte Integration‘ bzw. flexible oder differenzierte Integration“³²⁹ enthält in der zweiten Erwägungsbestimmung der Präambel ein Verweis auf das Solidaritätsprinzip, jedoch nicht mit Bezug auf den Asylbereich. Dort wird das Ziel postuliert, die *intergouvernementale* als auch *supranationale* „Solidarität zwischen ihren Völkern dadurch zu bekräftigen, dass die Hindernisse für den freien Verkehr über die gemeinsamen Grenzen zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik aufgehoben werden.“³³⁰ Sowohl im Saarbrücken- als auch Schengen I-Abkommen folgt der Solidaritätsbegriff einem reziproken, partikularen und tendenziell freiwilligen Referenzrahmen.³³¹

Mit der Schaffung der Personenfreizügigkeit geht ein „politischer Steuerungsverlust“³³² der europäischen Nationalstaaten einher. In den Worten von Hailbronner: „Wenn man Grenzkontrollen beseitigt, kann man nicht mehr zwischen EWG-Angehörigen und

³²⁵ Vgl. Cruz (1993): o.S. oder Brouwer (2008): S.21.

³²⁶ Bereits seit dem Vertrag zur Benelux-Union des Jahres 1960 verzichten die drei Gründerstaaten auf gegenseitige Grenzkontrollen.

³²⁷ Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 27 vom 28. August 1984, S.768. Der Solidaritätsbegriff ist auch in der französischen Translation auffindbar.

³²⁸ Vgl. Smyser (1985): S.162.

³²⁹ Wessels (2018): S.5.

³³⁰ Bellis (1991): S.73. Ein klarer Verweis auf Solidarität findet sich auch in der französischen (*solidarité*) und holländischen Übersetzung (*solidariteit*) des Schengen-Abkommens.

³³¹ Der Deutungsmoment Freiwilligkeit kommt durch die Platzierung in der Präambel zustande.

³³² Luft (2014): S.242.

Drittstaatsangehörigen differenzieren.“³³³ Mit dem Wegfall der Binnengrenzen entsteht die Notwendigkeit von europäischen Kompensationsmaßnahmen an den Außengrenzen, um die potentielle „interne Sicherheitslücke“³³⁴ zu schließen. Der Artikel 17 des Schengen-Abkommens, der „Maßnahmen [an den gemeinsamen Außengrenzen] zum Schutz der inneren Sicherheit sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von Personen, die nicht Angehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind“³³⁵, anpeilt, ist auf das Verhandlungsdesiderat der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen.³³⁶ In Zuge dessen sind die Schengen-Signatäre mit einer „Hyperversicherunglichung“³³⁷ oder einem potentiellen *ad infinitum* „internen Sicherheitsdilemma“³³⁸ insofern konfrontiert, als dass Sicherheit als Voraussetzung zur Herstellung von Freiheit angesehen wird. Der Europapolitik und speziell der Asylthematik wohnt die Exklusionstendenz gegenüber Drittstaatlern in Form einer Dichotomie zwischen eines innereuropäischen Wir und eines europaexternen Sie inne.³³⁹ Im Jahr 1985 übersteigt die Anzahl der Asylsuchenden erstmals die Summe der auf legalem Wege eingereisten ausländischen Arbeitskräfte in den EG-Staaten.³⁴⁰

Grundsätzlich tangieren die empirischen Phänomene Asyl und Migration das Spannungsfeld oder die „Konfliktzone zwischen Partikularismus und Universalismus, [...] [zwischen] Exklusion und Inklusion [oder zwischen] dem Staatsprägorativ [...] und dem Menschenrechtsprägorativ.“³⁴¹ Die akteursspezifische Determinierung der Reichweite einer (Solidar-) Gemeinschaft hängt vom Kontext ab, in dem die Asylthematik wahrgenommen wird. Diese wird in den MS der EG in unterschiedlicher Art und Weise als „demokratisch-ethisches Problem vor dem Hintergrund der eigenen demokratischen Kultur, als Thema der Inneren Sicherheit – als Kontrollproblem aufgrund der Bedrohungen durch internationalen Terrorismus, als Problem der Erhaltung der sozialen Kohäsion einer nationalen Gesellschaft, als Arbeitsmarktproblem, als Menschenrechtsproblem und als juristisches Problem“³⁴² perzipiert. Diese Bandbreite an Wahrnehmungen erschwert eine europäische Herangehensweise an das „Weltordnungsproblem“³⁴³ des Asyls.

³³³ Hailbronner (1992): S.8.

³³⁴ Den Boer (1995): S.92. (EN)

³³⁵ Bellis (1991): S.79. (EN)

³³⁶ Vgl. Brouwer (2008): S.22.

³³⁷ Zaiotti (2011): S.228. (EN)

³³⁸ Ebd. (EN)

³³⁹ Vgl. Harvey (2000): S.374.

³⁴⁰ Vgl. Loescher (1989): S.621.

³⁴¹ Noll und Vedsted-Hansen (1999): S.360ff. (EN)

³⁴² Seifer (2009): S.150.

³⁴³ Kühnhardt (1984): S.12 und Nuscheler (1995): S.83.

Generell unterliegen die Kontrolle der Territorialgrenze, die Festschreibung von Staatsangehörigkeitskriterien, die Zulassungs- als auch die Ausweisungspolitik von Drittstaatsangehörigen und folglich die Schutzgewährungspraxis für Flüchtende „staatlich-hoheitlicher Regulierung und Intervention.“³⁴⁴ Damit ist gemeint, dass diese Sachverhalte im Ermessensspielraum oder Souveränitätsrepertoire der Nationalstaaten des Westfälischen Systems zu verorten sind.³⁴⁵ Die Präsenz von flüchtenden Drittstaatlern berührt die „klassisch[e] Trias von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt.“³⁴⁶ Insbesondere in dem Politikfeld Asyl kommt dem Primat der Souveränität und Identität eine hervorragende Rolle zu.³⁴⁷ Die Souveränität über Asylfragen inkludiert ebenfalls, dass jeder Akteur die Flüchtlingsdefinition der GFK auf seine Art und Weise auslegt.³⁴⁸ Letztendlich kommentiert und kritisiert Kühnhardt: „Die Welt mag in Nationalstaaten aufgeteilt sein, die Menschheit aber läßt [sic!] sich niemals und nirgendwo in derart schachbrettartige Einheiten auffächern, aufgliedern, aufteilen.“³⁴⁹

Seit der zweiten Hälfte der 1980'er und beschleunigt durch die Proklamation der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) sowie des Zusammenbruchs des Eisernen Vorhangs schotteten die MS des politischen Europas sich mit einem unkoordinierten „Konglomerat [...] verschiedener nationaler Politiken“³⁵⁰ oder unilateraler „Tu-es-selbst Antworten“³⁵¹ fortwährend von internationalen Fluchtbewegungen ab. Mit „Abschreckung und Restriktion“³⁵² verfolgen die Akteure das Ziel, ihre einzelstaatliche Anziehungskraft als Refugium für irregulär in die EG einreisende Schutzsuchende zu minimieren.³⁵³ Das länderspezifische „Maßnahmenarsenal“³⁵⁴ beinhaltet z.B. die „Aussicht auf Internierung, die Verweigerung des Rechtes zu arbeiten, die Beschränkung oder der Ausschluss von Sozialleistungen, die Verringerung der Einspruchsmöglichkeiten gegen negative

³⁴⁴ Seifer (2009): S.147.

³⁴⁵ Vgl. Achermann (1995): S.128, Lu (1999): S.1, Noll und Vedsted-Hansen (1999): S.361 und Seifer (2009): S.147. Nach Schwarze (2001): S.109 weisen Westdeutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und Dänemark zu Mitte des Jahres 1985 eine Supranationalisierung der einzelstaatlichen Ausländerpolitiken ab.

³⁴⁶ Kühnhardt (1984): S.192.

³⁴⁷ Peers (2008): S.219. (EN)

³⁴⁸ Vgl. Nicholson (2006): S.507.

³⁴⁹ Kühnhardt (1984): S.173.

³⁵⁰ Joly (1994): S.159. (EN)

³⁵¹ Uçarer [a] (2001): S.291. (EN)

³⁵² Loescher (1989): S.624. (EN)

³⁵³ Vgl. Loescher (1989): S.624f, Gibney (1993): S.391, Den Boer (1995): S.95, Collinson (1996): S.80f und S.83ff, Barbou des Places (2004): S.78 und S.82f und Nicholson (2006): S.507.

³⁵⁴ Joly (o.J.): S.6. (EN)

Entscheidungen, [...], [die] Ausweisung³⁵⁵, den Entzug des Arbeitsausübungsrechts während der Asylantragsbearbeitung³⁵⁶, vorbeugende „Nichtauskunftsmaßnahmen“³⁵⁷ sowie die Etablierung von „*cordon sanitaire* [Hervorheb. i. Orig.] [...] oder Pufferzonen.“³⁵⁸

In diesem Lichte kommentiert Hathaway, dass Schutzsuchende zunehmend als „Bedrohung regionaler Stabilität und Sicherheit [...] [sowie als etwas, dass die] europäische Identität [...] [als auch] Solidarität“³⁵⁹ aus dem Gleichgewicht bringt, wahrgenommen werden. In Anlehnung an Joly dienen die dargestellten Maßnahmen dazu, der GFK und dessen Zusatzprotokoll „die Flügel zu stützen.“³⁶⁰ Infolgedessen soll der Rezipientenkreis des internationalen Schutzregimes restringiert und die mitgliedstaatliche Souveränität über Asylfragen ausgebaut werden. In wiederholtem Maße verschwimmen die Trennungslinien zwischen dem Asyl- und dem Migrationsphänomen.³⁶¹ Anstatt in einer Reduktion der Fluchtbewegungen treten „Verlagerungen von Fluchtbewegungen und Fluchtwegen“³⁶² innerhalb der EG ein.³⁶³ Dementsprechend dominiert die einzelstaatliche Praxis des Sankt Florian-Prinzips, in Rahmen dessen Interdependenzen der MS verkannt werden.³⁶⁴

Den Status Quo des Politikfelds Asyl kritisiert das Europäische Parlament (EP) in einer Resolution vom 9. Oktober 1986. Als erste Institution der EG verweist das EP auf die Notwendigkeit von Solidarität in der Asylpolitik. An dieser Stelle spiegelt sich das Dreieck der Forschungsfrage wider. Das EG-Organ „hält es für selbstverständlich und zweckmäßig, daß [sic!] versucht wird, akute Probleme bei denen einzelne Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die verhältnismäßig große Zahl an Flüchtlingen, die bei ihnen um Aufnahme ersuchen, aufzunehmen, solidarisch zu lösen, wobei ein „Export“ der Probleme von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu vermeiden ist, da eine solche Situation, in der man versucht, den Schwarzen Peter einem anderen zuzuspielen, sowohl für den einzelnen Flüchtling als auch für unsere offene demokratische Gesellschaftsform entwürdigend ist.“³⁶⁵ Anschließend schlägt

³⁵⁵ Gibney (2005): S.3. (EN)

³⁵⁶ Vgl. Cruz (1994): S.174.

³⁵⁷ Gibney (2005): S.4. (EN)

³⁵⁸ Uçarer [a] (2001): S.292. (EN)

³⁵⁹ Hathaway (1993): S.720. (EN)

³⁶⁰ Joly (o.J.): S.9. (EN)

³⁶¹ Vgl. Hansen (2000): S.789.

³⁶² Hailbronner (1992): S.7.

³⁶³ Nach Byrne et al. (2004): S.360 dient als Musterbeispiel für die Problemverlagerung zwischen den MS die im Jahr 1986 von Dänemark in die nationale Gesetzgebung aufgenommene sichere Drittstaatenregelung („Dänische Klausel“). Diese übernehmen andere EG-Länder in ihre Asylgesetzgebung, um keinen Anziehungspol für Schutzsuchende darzustellen.

³⁶⁴ Vgl. Hailbronner (1990): S.346.

³⁶⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 283 vom 10. November 1986, S.75.

das EP vor, dass „eine solidarische Lösung u.a. eine einheitliche Definition des Begriffs „politischer Flüchtling“, gemeinsame Regeln für eine angemessene und realisierbare Verteilung der Flüchtlinge die an den Grenzen der Gemeinschaft um Asyl ersuchen, sowie einheitliche Regeln für die Behandlung dieser Personen“³⁶⁶ enthält. An dieser Stelle tritt die *intergouvernementale* Solidaritätsform auf.

4.3 Schaffung der Ad hoc-Gruppe für Migration

Elf Tage nach der der EP-Entscheidung installiert der Rat unter britischem Präsidium die Ad hoc-Gruppe für Migration (AGM), die als „Keimzelle der sich später entwickelnden gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik“³⁶⁷ auf EG-Ebene dargestellt wird.³⁶⁸ Zu diesem Zeitpunkt ähneln sich die mitgliedstaatlichen Herausforderungen, z.B. das Erstarken rechtspopulistischer Parteigruppierungen oder das thematisierte Aufkommen globaler, das politische Europa erreichender, Fluchtbewegungen von Drittstaatsangehörigen.³⁶⁹ Die AGM stellt eine TREVI-Arbeitsgruppe dar, an dessen halbjährlichen Zusammenkünften neben den Fachministern ein Mitglied der EG-Kommission begleitend teilnimmt.³⁷⁰ Diesem Kooperationsformat wird ein Charakter der „Autonomie und Geheimhaltung“³⁷¹ zugeschrieben. Dazu kommentiert Bunyan: „Man sollte einander kennenlernen und ‚informelle Kontakte‘ in andere Mitgliedstaaten aufbauen.“³⁷² Kein MS soll in der Art und Weise handeln, dass ein Nachteil für andere Nationalstaaten entsteht.³⁷³ Somit beginnen die Nationalstaaten des politischen Europas mit der Koordination ihrer einzelstaatlichen Asyl- und Ausländerpolitiken.³⁷⁴

Zuvorderst wird mit der AGM der Zweck verfolgt, den Missbrauch des Asylrechts zu unterbinden.³⁷⁵ Auf der ersten offiziellen Sitzung werden z.B. der Personenfreizügigkeit-Außengrenzschutz-Nexus, die Option der Erweiterung des GFK-Rezipientenkreis sowie die Zweckentfremdung von Asylanträgen thematisiert.³⁷⁶ Mit

³⁶⁶ Ebd.

³⁶⁷ Jahn et al. (2006): S.6.

³⁶⁸ Vgl. Cruz (1993): o.S.

³⁶⁹ Vgl. Cohen und Joly (1989): S.15.

³⁷⁰ Vgl. Veiling (1993): S.4.

³⁷¹ Lavenex [a] (2001): S.858. (EN)

³⁷² Vgl. Bunyan (1997): S.9.

³⁷³ Vgl. Van Selm (2005): S.89.

³⁷⁴ Vgl. Veiling (1993): S.4.

³⁷⁵ Vgl. Bunyan (1991): S.23, Bunyan und Webber (1995): S.3 und Seifer (2009): S.165.

³⁷⁶ Vgl. Bunyan (1997): S.9f. Gemäß Bunyan und Webber (1995): S.3 wird auf der ersten AGM-Zusammenkunft eine Untergruppe Asyl eingerichtet. Im Großen und Ganzen herrscht Unklarheit darüber, über wie viele und welche Untergruppen die AGM verfügt. In der Gründungsphase schreiben Bunyan und

der AGM, die den Transformationsprozess von „unkoordinierten Liberalismus zu harmonisierter Restriktion“³⁷⁷ akzeleriert, wird die internationale GFK in ein regionales Schutzregime überführt und die Relation zwischen Europäern und Drittstaatlern neu definiert.³⁷⁸ Die Asylthematik wird in einem undifferenzierten „Sicherheitsprisma [...] [oder] Bedrohungskontinuum“³⁷⁹ angesiedelt. In Zuge dessen wird die „ideologische oder diskursive [...] Versicherheitlichung“³⁸⁰ der Asylfrage weiter vorangetrieben. Im Endeffekt überragt die sicherheitspolitische Dimension die humanitäre Perspektive.³⁸¹

4.4 Proklamation der Einheitlichen Europäischen Akte

Die EEA wird am 17. Februar 1986 in Luxemburg und am 28. Februar 1986 in Den Haag von den MS als Herren der Verträge offiziell abgesegnet.³⁸² Diese Primärrechtsnovelle kann als ökonomischer Regenerationsansatz, als europäische Wohlstandgarantie oder europapolitische Wettbewerbsstrategie vor dem Hintergrund der Reaganomics in den USA als auch der Hochkonjunktur der Tiger-Staaten in den 1980’er Jahren beleuchtet werden.³⁸³ Der damalig amtierende EG-Kommissionspräsident Jacques Delors prägt das Diktum des „Wettbewerbs der anregt, Kooperation die stärkt und Solidarität die vereint“³⁸⁴, insbesondere mit Hinblick auf die wirtschaftspolitische Dimension des europäischen Integrationsprojektes. In der fünften Präambularerwägung der EEA wird ein reziproker, partikularer und freiwillige Solidaritätsbegriff angewendet, wenngleich nicht in Bezug auf die Asylthematik.

Dort erinnern die Signatäre an das „Bewusstsein der Verantwortung Europas, sich darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu verteidigen, sowie ganz besonders für die Grundsätze der Demokratie und die Wahrung des

Webber (1995): S.3f von zwei Spezialisierungen (Asyl und gefälschte Dokumente). Dagegen postuliert etwa Boccardi (2002): S.31 fünf AGM-Arbeitsgruppen (Grenzkontrolle, Asylpolitik, Informationstechnologie, illegale Immigration/falsche Dokumente und Visapolitik). Die Autoren Loescher (1989): S.630 (Grenzkontrolle, Visapolitik, Falsifizierung von Reisedokumenten, Dokumentmissbrauch und Asylprozedere) oder Cruz (1993): o.S. (Zulassung/Rückführung, falsche Dokumente, Asyl, Außengrenzen und Flüchtlinge aus Jugoslawien) nennen dieselbe Anzahl an AGM-Untergruppen, jedoch distinkte Thematiken. Zuletzt proklamieren z.B. Brouwer (2008): S.24 (Asylpolitik, Außengrenze, falsche Dokumente, Aufnahme, Ausweisung und Informationsaustausch) als auch Bunyan und Webber (1995): S.4 im Vorfeld des Maastricht-Vertrags sogar sechs Spezialisierungen der AGM (Außengrenze, Rückführung/Zulassung, Asyl, gefälschte Dokumente, Visa und Flüchtlinge aus Jugoslawien).

³⁷⁷ Joly (1994): S.161. (EN)

³⁷⁸ Vgl. Lavenex (1998): S.127.

³⁷⁹ Bigo (2002): S.63. (EN)

³⁸⁰ Ebd.: S.64. (EN)

³⁸¹ Vgl. Keely und Russell (1994): S.399.

³⁸² Die EEA tritt am 1. Juli 1987 in Kraft.

³⁸³ Vgl. Guild (2001): S.9 und Kühnhardt (2008): S.106.

³⁸⁴ Bertoncini (2012): S.3. (EN)

Rechts und der Menschenrechte, denen sie sich verpflichtet fühlen, einzutreten, um gemäß der Verpflichtung, die sie [...] eingegangen sind, gemeinsam ihren eigenen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten.“³⁸⁵ Diese Geleitwortpassage der EEA zur *supranationalen* Solidarität entspricht der fünften Präambularbestimmung des im Juni 1985 präsentierten deutsch-französischen Entwurfs eines Vertrages zur EU.³⁸⁶ An dieser Stelle entdeckt ein Beobachter: „die erste direkte Verbindung der mitgliedstaatlichen Solidarität mit der Rolle bzw. der Stellung Europas in [den] internationalen Beziehungen und mit der Pflicht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, Europa als Ganzes und zugunsten der gemeinsamen Interessen zu schützen.“³⁸⁷

Darüber hinaus findet die Asylpolitik in der EEA Berücksichtigung. In einer der Primärrechtsnovelle angehangenen Erklärung heißt es: „Zur Förderung der Freizügigkeit arbeiten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft zusammen, und zwar insbesondere hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder. Außerdem arbeiten sie bei der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten zusammen.“³⁸⁸ Diese Formulierung wird als Indiz für das Zögern oder Taktieren der MS gewertet, mit der EEA den nationalstaatlichen Primat über den Zuzug von Drittstaatsangehörigen auf die europäische Politikbühne zu verlagern.³⁸⁹ Dementsprechend präservieren die MS ihre Entscheidungsbefugnis hinsichtlich des Personenverkehrs und Sicherheitsfragen.³⁹⁰ Mit dem Festhalten an territorialen Hoheitsaufgaben wird dem Szenario entgegengewirkt, dass es unter Bedingungen der Schengen-Personenfreizügigkeit zu innereuropäischen Wanderbewegungen und Mehrfachasylgesuchen von Schutzsuchenden kommt.³⁹¹ Im Großen und Ganzen definieren die MS als Souveräne den Inklusions- bzw. Exklusionsgrad von Drittstaatlern im Rahmen des europäischen Binnenmarktes.

Die EG-Exekutiven betonen auf ihrem Gipfeltreffen am 2./3. Dezember 1988 in Rhodos, dass „die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen mit den Fortschritten der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, des

³⁸⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169/1 vom 26. Juni 1987, S.2.

³⁸⁶ Vgl. Nuttall (1985): S.227.

³⁸⁷ Kousoula (2020): S.134.

³⁸⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169/1 vom 26. Juni 1987, S.26.

³⁸⁹ Vgl. Hailbronner und Polakiewicz (1992): S.52f.

³⁹⁰ Vgl. Guild (2001): S.12 und Guild (2006): S.634.

³⁹¹ Vgl. Hailbronner (1990): S.342.

internationalen Verbrechens, des Drogenhandels [...] und sonstiger illegaler Praktiken“³⁹² korreliert. Auf diesem Europäischen Rat wird die Koordinationsgruppe Freizügigkeit (KF) ins Leben gerufen, die die existenten zwischenstaatlichen Fora zusammenbringen soll. Neben den 12 MS nimmt die EU-Kommission an den Sitzungsrunden teil.³⁹³ Der erste von der KF produzierte Politikentwurf ist das Palma-Dokument.³⁹⁴ Dieses zweiteilt Maßnahmen zur Herstellung der Personenfreizügigkeit in die *ad intra* und die *ad extra* Natur. In letzterer Kategorie wird die Asylthematik behandelt und „essentielle Maßnahmen“³⁹⁵ dazu vorgeschlagen, darunter die Vereinheitlichung der Asylgewährung, die Bestimmung der Verantwortlichkeit eines Staates zur Prüfung eines Asylantrages, Vereinfachung der Prozeduren bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen oder die Klarifizierung der Bedingungen der Personenfreizügigkeit für Asylbewerber.³⁹⁶ Als „wünschenswerte Maßnahmen“³⁹⁷ wird z.B. die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Interpretation der GFK und dessen Zusatzprotokoll angestoßen.³⁹⁸

Im Annex des Palma-Dokuments findet sich der Hinweis, dass einige Delegationen der MS bei der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen zur Herstellung der Schengen-Personenfreizügigkeit die Notwendigkeit „finanzieller Solidarität“³⁹⁹ bilanzieren. Zu Ende des Jahres 1989, nach dem „Wendepunkt“⁴⁰⁰ des Falls der deutschen Mauer, verkünden die Staats- und Regierungschefs: „Die Gemeinschaft wird entsprechend den in den Erklärungen von Rhodos und Madrid aufgestellten Grundsätzen ihre Rolle und die Rolle ihrer Mitgliedstaaten auf der internationalen politischen und wirtschaftlichen Bühne im Geist der Offenheit, der Solidarität und der Zusammenarbeit weiter ausbauen. Sie wird ihrer Verantwortung gegenüber Ländern, mit denen sie geschichtlich und geographisch gewachsene Beziehungen der unterschiedlichsten Art unterhält, in vollem Umfang nachkommen.“⁴⁰¹ An dieser Stelle erscheint die *internationale* Solidaritätsform.

³⁹² Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 2./3. Dezember 1988, S.3f.

³⁹³ Vgl. Cruz (1993): o.S. und Lu (1999): S.16.

³⁹⁴ Vgl. Bunyan (1997): S.12ff.

³⁹⁵ Ebd.: S.15. (EN)

³⁹⁶ Vgl. Ebd.: S.13.

³⁹⁷ Ebd.: S.15. (EN)

³⁹⁸ Vgl. Ebd.

³⁹⁹ Ebd.: S.13. (EN)

⁴⁰⁰ Kühnhardt (2008): S.156. (EN)

⁴⁰¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8./9. Dezember 1989, S.9.

4.5 Verabschiedung der Schengen- und Dublin-Konvention

Die Schengen-Logik resultiert in einer asymmetrischen Vergemeinschaftung der europäischen Außengrenze.⁴⁰² Daraus folgt die Rolle der innereuropäischen Solidarität im Schengen-Raum: „Solidarität wird benötigt, weil die Abschaffung der Binnengrenzen bedeutet, dass den Nachbarländern vertraut werden muss – bei Ländern mit Außengrenzen muss man darauf vertrauen können, dass sie sie gut schützen, und bei Ländern ohne eine Vielzahl von Einreisestellen in die Union muss man darauf vertrauen können, dass sie die anderen Länder bei der Sicherung der Außengrenzen entsprechend unterstützen. Es geht um das Vertrauen, dass sich alle Mitgliedstaaten an Verordnungen und Richtlinien halten, so dass jede Notwendigkeit von Solidarität insbesondere in Asylfragen auf exogenen Faktoren beruht.“⁴⁰³ Die Schengen-Signatäre sitzen betreffend mehrerer innen- und justizpolitischer Politikmaterien metaphorisch ausgedrückt „im ‚selben Boot‘“⁴⁰⁴, darunter in der Asylpolitik.

In der Schengen- und Dublin-Konvention als „Instrumente extraterritorialer Kontrolle“⁴⁰⁵ werden die „Demarkationslinien“⁴⁰⁶ für ein künftiges europäisches Asylregime festgelegt. Generell werden beide Konventionen außerhalb des EG-Rahmens verhandelt und verabschiedet.⁴⁰⁷ Diese „Begriffsungetüme“⁴⁰⁸ werden als Meilensteine der zwischenstaatlichen Asylkooperation auf Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners elaboriert.⁴⁰⁹ Aus Forscherperspektive markiert die Verabschiedung der Schengen- und später der Dublin-Konvention den Beginn des Zeitalters des „Protektionismus“⁴¹⁰ oder der „humanen Abschreckung“⁴¹¹ in Bezug auf die Asylthematik. Beide Sekundärrechtsakte enthalten „Gegenmaßnahmen, [...] [um] Sicherheitsschlupflöcher“⁴¹² der Schengen-Architektur zu schließen. Generell verfestigt sich die Perzeption des Asylrechts als Störvariable der innereuropäischen Personenfreizügigkeit.⁴¹³ Im folgenden Unterabschnitt sollen die Dublin- und im Anschluss die Schengen-Konvention cursorisch vorgestellt werden.

⁴⁰² Vgl. Bertoncini (2015): S.1.

⁴⁰³ Vanheule et al. (2011): o.S. (EN)

⁴⁰⁴ Monar [a] (2001): S.755. (EN)

⁴⁰⁵ Michael (2020): S.221.

⁴⁰⁶ Lavenex (1998): S.128. (EN)

⁴⁰⁷ Vgl. Guiraudon (1999): S.12.

⁴⁰⁸ Kühnhardt (2017): S.1.

⁴⁰⁹ Vgl. Lahav (2004): S.44.

⁴¹⁰ Joly (1991): S.3. (EN)

⁴¹¹ Joly (o.J.): S.8. (EN)

⁴¹² Bunyan (1991): S.23. (EN)

⁴¹³ Vgl. Hathaway (1993): S.732.

Die zwölf EG-Länder zeichnen die Dublin-Konvention am 15. Juni 1990 gegen.⁴¹⁴ Zum Antriebsmotiv für diesen Rechtsakt schreibt Hailbronner: „Irreguläre Bewegungen, insbesondere innerhalb Westeuropas, haben nach allgemeiner Auffassung störende Auswirkungen auf die administrativen Vorkehrungen zur Bewältigung von Flüchtlingsbewegungen und führen zu einer Verdoppelung der Verfahren und einer Verschwendung der begrenzten Ressourcen.“⁴¹⁵ Zur Determinierung des für die Bearbeitung eines Asylgesuchs zuständigen MS werden sechs hierarchisch angeordnete Zuständigkeitskriterien aufgestellt, die sich an der „Binnenmarktlogik“⁴¹⁶ orientieren: die Familienbindung (Artikel 4), die gültige Aufenthaltserlaubnisbindung (Artikel 5.1), die valide Visabindung (Artikel 5.2), die irreguläre Grenzübertrittbindung (Artikel 6), die legale Einreisekontrollbindung (Artikel 7) und zuletzt die Erstasyllandbindung (Artikel 8).⁴¹⁷ Die Präferenzen eines Antragsstellers werden in der Dublin-Verordnung nicht berücksichtigt.⁴¹⁸

Grundsätzlich zielt der Legislator durch die geschilderten „Autorisationsprinzipien“⁴¹⁹ auf die Vermeidung der Phänomene der *refugees in orbit*, der mehrfachen Asylstellung (*asylum-bzw. forum-shopping*) und von Kettenabschiebungen ab.⁴²⁰ Allerdings normiert Artikel 3 (4) die Möglichkeit einer einzelstaatlichen Abweichung von den Allokationskriterien: „Jeder Mitgliedstaat hat unter der Voraussetzung, daß [sic!] der Asylbewerber diesem Vorgehen zustimmt, das Recht, einen von einem Ausländer gestellten Asylantrag auch dann zu prüfen, wenn er aufgrund der in diesem Übereinkommen definierten Kriterien nicht zuständig ist.“⁴²¹ Daran anknüpfend enthält Artikel 9 eine sonderrechtliche Klausel, im Fall von „humanitären, insbesondere aus familiären oder kulturellen Gründen“⁴²² ein Asylgesuch zu überprüfen. Im Endeffekt basiert die Dublin-Logik neben dem „Prinzip der einen Chance“ sowie [...] des *Verursacherprinzip[s]* [Hervorheb. i. Orig.]⁴²³ auf einem negativem Anerkennungssystem: Wenn der Asylantrag eines Individuums abgelehnt wird, dann wird dieser in jedem EG-Staat

⁴¹⁴ Die Ratifizierung der Dublin-Verordnung und die Publikation im EG-Amtsblatt erfolgt aufgrund niederländischer Bedenken über die judikative Kontrolle der Dublin-Verordnung erst am 19. August 1997.

⁴¹⁵ Hailbronner (1993): S.35. (EN)

⁴¹⁶ Guild (2006): S.635. (EN)

⁴¹⁷ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 254 vom 19. August 1997, S.4f.

⁴¹⁸ Vgl. Achermann und Gattiker (1995): S.23.

⁴¹⁹ Hurwitz (1999): S.648. (EN)

⁴²⁰ Vgl. Jahn et al. (2006): S.7 und Hailbronner und Thym [b] (2016): S.1024.

⁴²¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 254 vom 19. August 1997, S.3.

⁴²² Ebd.: S.5.

⁴²³ Marx (1992): S.408.

zurückgewiesen.⁴²⁴ Mithilfe dieses Automatismus wird die Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum garantiert.⁴²⁵

Die Dublin-Konvention wird federführend von der AGM konzeptioniert.⁴²⁶ Mit dem völkerrechtlichen Vertrag visieren die nordwesteuropäischen MS an, dass die südeuropäischen Länder die Permeabilität ihrer Territorialgebiete und der europäischen Außengrenze für irreguläre Wanderungsbewegungen unter Kontrolle bekommen.⁴²⁷ Als Prärequisit zur Teilnahme am Schengen-Raum verlangen die West- und Nordeuropäer von den Südeuropäern die Akzeptanz und Ratifizierung der Dublin-Übereinkunft.⁴²⁸ In Hinblick auf dieses Kopplungsgeschäft wird eine „Lastenverschiebung von den Binnenstaaten zu den Randstaaten“⁴²⁹, die eine europapolitische „Nord-Süd-Kluft“⁴³⁰ oder sogar ein „Akzeptanzproblem“⁴³¹ auf Seiten der südlichen Peripheriestaaten bedingt, bemängelt.

Im Dublin-Übereinkommen konstatiert Veiling eine Abwesenheit des *intergouvernementalen* Solidaritätsgedankens: „Aspekte der Solidarität der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen und die Übernahme der Kosten der Asylprüfung sowie der sozialen Unterstützung [spielen] während des Verfahrens keine Rolle in dem Abkommen.“⁴³² Allerdings kommt dem Solidaritätsprinzip im Aushandlungsprozess zur Dublin-Konvention eine spezifische Funktion zu.⁴³³ In einer französischen Notiz vom 13. Juni 1988 findet sich der Appell, dass die Schengen-Signatäre sich in Bezug auf „Asylbegehrende und Flüchtlinge [...] auf die Grundsätze der Solidarität und der Harmonisierung stützen“⁴³⁴ sollen. Anschließend klarifiziert das Politikpapier von Paris: „Die erforderliche Solidarität zwischen den Vertragsstaaten [wird] durch den Begriff Zuständigkeit zum Ausdruck gebracht.“⁴³⁵ Somit erscheint die Akzeptanz der Kompetenzzuordnung respektive Verantwortlichkeitsallokation als Ausdruck einer *intergouvernementalen* Solidarität.

⁴²⁴ Vgl. Guild (2006): S.636.

⁴²⁵ Vgl. Hurwitz (1999): S.648.

⁴²⁶ Vgl. Bunyan (1991): S.23 und Brouwer (2008): S.24.

⁴²⁷ Vgl. Lavenex [b] (2001): S.29.

⁴²⁸ Vgl. Armstrong (2016): S.143 und Betts et al. (2017): S.81f.

⁴²⁹ Veiling (1993): S.15.

⁴³⁰ Joly (1991): S.6. (EN)

⁴³¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): S.30.

⁴³² Veiling (1993): S.14.

⁴³³ Siehe Armstrong (2016): S.137f für eine Rekonstruktion des Verhandlungsprozess zur Dublin-Konvention.

⁴³⁴ Dokument SCH/II-as (88) 5 Z vom 13. Juni 1988 der Arbeitsgruppe II Personenverkehr,

Untergruppe Asyl, S.3.

⁴³⁵ Ebd.: S.12.

Das Schengen-Übereinkommen vom 19. Juni 1990 (Schengen II) enthält ganze 36 Artikel, die sich auf die distinkten Themenkomplexe Migration und Asyl beziehen.⁴³⁶ In der Literatur wird Schengen-Europa als technokratisches „Versuchsfeld“⁴³⁷ oder „Laboratorium“⁴³⁸, etwa in Bezug auf eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken, porträtiert. Das Kapitel 2 normiert die Einlasskonditionen für Drittstaatsangehörige zur Überquerung der Landes-, Luft- als auch der Seeaußengrenze des Schengen-Raums, die Aufenthaltsbedingungen sowie die Personenkontrollanforderungen.⁴³⁹ Der Artikel 23 (4) des Kapitels 4 zu Voraussetzungen für den Reiseverkehr von Drittstaatlern ermöglicht die Rückführung eines Nicht-EG-Angehörigen in einen Transit- oder Herkunftsstaats auf Basis eines Rückübernahmeabkommens. Allerdings schreibt Artikel 23 (5) eine Konformität dieses Vorgehens mit dem internationalen UN-Flüchtlingsschutzregime vor.⁴⁴⁰ Danach konkretisieren Artikel 29 bis 37 u.a. die Allokationsmechanismen und Modalitäten der Bearbeitung eines Asylgesuchs.⁴⁴¹ Die Dublin-Verordnung substituiert die Asylregularien der Schengen II-Konvention.⁴⁴² Die Intention der Schengen-Vertragsparteien besteht im Ausschluss sämtlicher drittstaatsangehöriger Personengruppen von der Schengen-Personenfreizügigkeit, nicht nur von Asylsuchenden.⁴⁴³

4.6 Fall des Eisernen Vorhangs und Beginn der Jugoslawien-Kriege

Der im Jahr 1989 mit der deutschen Wiedervereinigung einsetzende Zusammenbruch des Eisernen Vorhangs markiert das Ende ordnungs- bzw. weltpolitischer Bipolarität sowie den Startpunkt der zweiten Gründung der europäischen Staatengemeinschaft.⁴⁴⁴ Dieser Epochenwandel weist profunde Auswirkungen für den europäischen Integrationsprozess und für die Asylpolitik in der EG auf.⁴⁴⁵ Infolge dieses Geschichtsereignisses büßt die „antisowjetische Solidarität ihre transnationale Bindekraft“⁴⁴⁶ ein. Trotz „liberalen Triumphalismus“⁴⁴⁷ herrscht in den Ländern der EG eine zunehmende „Abwehrhaltung“⁴⁴⁸ in

⁴³⁶ Vgl. Lavenex [a] (2001): S.858. Siehe Brouwer (2008): S.33f für einen kompakten Überblick des Verhandlungsverlaufs der Schengen-Konvention.

⁴³⁷ Lu (1999): S.19. (EN)

⁴³⁸ Zaiotti (2011): S.75. (EN)

⁴³⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22. September 2000, S.20ff.

⁴⁴⁰ Vgl. Ebd.: S.24.

⁴⁴¹ Vgl. Ebd.: S.25ff.

⁴⁴² Vgl. Guild (2006): S.636 und Armstrong (2016): S.139ff.

⁴⁴³ Vgl. Foblets (1994): S.795.

⁴⁴⁴ Vgl. Kühnhardt (2010): S.69.

⁴⁴⁵ Vgl. Joly (1994): S.178.

⁴⁴⁶ Schneider (2011): S.44.

⁴⁴⁷ Harvey (2000): S.367. (EN)

⁴⁴⁸ Cutts (2000): S.158. (EN)

Bezug auf die Asylgewährung für Ostblockflüchtende. Die Flüchtenden aus den sozialistischen Bruderländern dienen nicht mehr der „ideologischen Agenda“⁴⁴⁹ des Westens. Im Wesentlichen entfällt die legale Möglichkeit der Inanspruchnahme des Asylrechts. Somit stellt die irreguläre Einreise in die EG für viele Geflüchtete die letzte verbliebene Option dar.⁴⁵⁰ In Zuge dessen schwimmt erneut die Trennschärfe zwischen dem Asyl- vom Migrationsphänomen.⁴⁵¹ Beide Sachverhalte schwingen auf der EG-Politikagenda zu einem *high politics*-Phänomen auf, welches den Sicherheitsgedanken der Europäer tangieren.⁴⁵²

Im Kontrast zum protektionistischen Status Quo bekennen sich die EG-Exekutiven am 28./29. Juni 1991 zu folgender bemerkenswerten Aussage: „Der Europäische Rat vertritt die Auffassung, dass die Verweigerung von Hilfe für die Opfer von Not oder von besonderem Elend, insbesondere in Fällen von Gewalt gegenüber der unschuldigen Zivilbevölkerung und Flüchtlingen, der Menschenwürde zuwiderläuft. Dem Bedürfnis der Opfer nach humanitärer Hilfe entspricht eine *Pflicht* [Hervorheb. d. Verf.] der betroffenen Staaten und der Völkergemeinschaft zur Solidarität.“⁴⁵³ Diese Stellungnahme, wo der Referenzrahmen des Solidaritätsbegriffs dem Deutungsmoment der Verpflichtung zu folgen scheint, wird nach den Unabhängigkeitsdeklarationen Sloweniens und Kroatiens getroffen. Es dauert nicht lange Zeit, bis dieses Postulat auf seine Tragfähigkeit geprüft wird und das politische Europa mit der bis dato „größten Flüchtlingskrise in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg“⁴⁵⁴ konfrontiert wird. In Rahmen dessen suchen über eine halbe Millionen Menschen Zuflucht in der EG.⁴⁵⁵

Die Autoren Koser und Black führen die Sezessionskriege in Jugoslawien als den „Lackmustest der Harmonisierung der Asylpolitiken“⁴⁵⁶ an. Im Rückblick werden die Rückwirkungen der Jugoslawien-Kriege nicht proportional im politischen Europa aufgeteilt.⁴⁵⁷ Im Wesentlichen ist die Replik der EG gekennzeichnet durch divergente temporäre Schutz- und Aufnahmeprogramme der einzelnen MS.⁴⁵⁸ Zudem begegnen die Nationalstaaten der EG dem nicht von der GFK inkludierten Phänomen der

⁴⁴⁹ Gammeltoft-Hansen und Tan (2017): S.30. (EN)

⁴⁵⁰ Vgl. Cutts (2000): S.160.

⁴⁵¹ Vgl. Lahav (2004): S.43.

⁴⁵² Vgl. Collinson (1996): S.76.

⁴⁵³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 1991, S.27.

⁴⁵⁴ Cutts (2000): S.218. (EN)

⁴⁵⁵ Vgl. Kerber (1999): S.36.

⁴⁵⁶ Koser und Black (1999): S.522. (EN)

⁴⁵⁷ Vgl. Noll (1997): S.414ff.

⁴⁵⁸ Vgl. Kjaerum (1994): S.447, Joly (1994): S.182, Kerber (1999): S.36.

de facto-Flüchtlinge in unterschiedlicher Art und Weise.⁴⁵⁹ Allein die Bundesrepublik Deutschland beherbergt von diesen Schutzsuchenden 63% des gesamteuropäischen Aufkommens.⁴⁶⁰ Laut Hailbronner offenbaren die Jugoslawien-Kriege „wie weit die europäische Solidarität reicht, wenn es um die Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Osteuropa geht. [...] [Diese sind] aus der Sicht der meisten EG-Staaten ein spezifisch deutsches, aber kein gesamteuropäisches Problem.“⁴⁶¹ Falls man von einem gemeinsamen EG-Standpunkt sprechen kann, dann setzt sich dieser aus drei Komponenten zusammen: Erstens aus Internalisierung, meint dass die Flüchtenden in ihren Herkunftsregionen verbleiben (*safe haven*-Konzept der UN). Zweitens aus Eindämmung, falls die Internalisierung nicht gelingt und die Vertriebenen zumindest auf dem Herrschaftsgebiet des ehemaligen Jugoslawiens residieren sollen. Zuletzt aus der einzelstaatlichen Gewährung von vor allem temporär befristeter Schutzformen, die wie erwähnt divergenter Natur sind.⁴⁶²

Das politische Europa wird weiterhin von Drittstaatlern als Refugium angesteuert. In Italien steigt die Anzahl albanischer Geflüchteter von März bis August 1991 an. Diese Gegebenheit wird als „Krise“⁴⁶³ porträtiert. Als Konsequenz regt Rom ein Ratstreffen der Innen- und Justizminister zur der Harmonisierung der Asylpolitiken an. Allerdings fällt die europäische Konsultations- und Unterstützungsbereitschaft gering aus.⁴⁶⁴ Die Bittstelle Italiens mündet in der Lancierung eines *communiqué* zum Asylrecht der EG-Kommission.⁴⁶⁵ Zu Beginn des Textdokuments werden die Unterscheidungsmerkmale zwischen dem Asyl- und Migrationsphänomen herausgearbeitet und im Anschluss drei distinkte Kategorien von Flüchtenden zu diesem Zeitpunkt postuliert, nämlich solche dessen Wanderungsmotiv erstens ökonomisch, zweitens politisch und drittens *de facto* bedingt ist.⁴⁶⁶ Vor dem Hintergrund des Binnenmarktes wird die Notwendigkeit der Harmonisierung des formellen und materiellen Asylrechts pointiert und Maßnahmenvorschläge unterbreitet. Der Fokus liegt auf Maßnahmen, um den Missbrauch des Asylrechts entgegenzuwirken.⁴⁶⁷

Auf der Zusammenkunft der AGM am 9./10. Dezember 1991 berichten die Fachminister über die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken. Zuerst wird die

⁴⁵⁹ Vgl. Thorburn (1995): S.462.

⁴⁶⁰ Vgl. Suhrke (1998): S.408.

⁴⁶¹ Hailbronner (1992): S.9.

⁴⁶² Vgl. Joly (1994): S.180ff.

⁴⁶³ Zinn (1996): S.241. (EN)

⁴⁶⁴ Vgl. Keely und Russell (1994): S.401.

⁴⁶⁵ Vgl. Uçarar [a] (2001): S.297f.

⁴⁶⁶ Vgl. SEC (91) 1857 final vom 11. Oktober 1991, S.1ff.

⁴⁶⁷ Vgl. Ebd.: S.4ff.

Legitimationsgrundlage für europapolitisches Handeln gerechtfertigt erläutert, die u.a. in steigenden Wanderungsbewegungen besteht, welche „sich nunmehr in fast allen Mitgliedstaaten bemerkbar mach[en] und den diese aus einleuchtenden Gründen nicht jeder für sich auf Kosten ihrer Partner in der Gemeinschaft bewältigen können, sowie die massive Zunahme unbegründeter Asylanträge aufgrund des Umstands, daß Personen, die die Bedingungen des Genfer Abkommens nicht erfüllen, auf diese Weise – wenn auch meistens vergeblich – einzuwandern versucht.“⁴⁶⁸ Primär streben die EG-Fachminister eine Angleichung des materiellen Asylrechts an. Damit soll die Einheitlichkeit der einzelstaatlichen Interpretation des internationalen Flüchtlingsvölkerrechts gewährleistet werden. Diesem Harmonisierungsansatz wird gegenüber der Vereinheitlichung des prozeduralen Asylrechts Vorrang eingeräumt.⁴⁶⁹

4.7 Vertrag von Maastricht

Der Maastrichter Vertrag über die EU (EUV) vom 7. Februar 1992 wird von den Vertragsparteien als „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“⁴⁷⁰ umschrieben. Allgemein wird mit dem Vertragswerk ein „Kompromiss zwischen Föderalisten und Intergouvernementalisten“⁴⁷¹ austariert. In der Primärrechtsnovelle wird die Asylthematik im Rahmen der zwischenstaatlich koordinierten Dritten Säule reguliert. Diese Konfiguration geht auf das Verhandlungsdesiderat der Bundesrepublik Deutschland zurück.⁴⁷² In Rahmen dieser Zusammenarbeitsstruktur präservieren die MS ihr einzelstaatliches Vetorecht.⁴⁷³ Vor diesem Hintergrund und in Hinblick auf den Solidaritätsgedanken kommentiert Lais: „Gerade bei Rechtsakten, zu deren Erlassung ein einstimmiges Votum des Rates erforderlich ist, zeigt sich dann, wie groß die tatsächliche Solidaritätsbereitschaft ist. Insofern erscheint die Abhängigkeit der alltäglichen Funktionsfähigkeit der inter-gouvernementalen Säulen von der Solidarität der Mitgliedstaaten besonders hoch.“⁴⁷⁴ Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Asylpolitik, die auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“⁴⁷⁵ gründet, wählen die Akteure aufgrund des hohen Vorkommens an *de facto*-Vertriebenen, dessen Fluchtgründe nicht durch die GFK abgedeckt

⁴⁶⁸ Dokument SN/4038/91 WGI 930 vom 3. Dezember 1991 der Ad hoc-Gruppe Migration, S.3.

⁴⁶⁹ Vgl. Ebd.: S.4 und S.14.

⁴⁷⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.4.

⁴⁷¹ Kühnhardt (2008): S.205. (EN)

⁴⁷² Vgl. Hellmann et al. (2005): S.152.

⁴⁷³ Vgl. Egenhofer et al. (2011): S.10.

⁴⁷⁴ Lais (2007): S.101.

⁴⁷⁵ Lu (1999): S.28. (EN)

sind und denen nicht dieselben Schutzrechte zugesprochen werden.⁴⁷⁶ Jedoch koexistieren divergierende mitgliedstaatliche Präferenzstrukturen und Handlungsnotwendigkeiten.⁴⁷⁷

Trotz dessen etikettiert Artikel K.1 (1) des Titel VI des EUV die Asylpolitik als Angelegenheit gemeinsamen Interesses.⁴⁷⁸ Darauf folgend konkretisiert Artikel K.2 (1) EUV, dass die MS die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die GFK zu achten haben.⁴⁷⁹ Diese Inkorporation u.a. des Flüchtlingsvölkerrechts in das Unionsrecht ist bemerkenswert, da nun jeder Verstoß dagegen einen Bruch europäischer primärrechtlicher Jurisdiktion darstellt.⁴⁸⁰ Sodann schränkt Artikel K.2 (2) EUV ein, dass dadurch „nicht die Ausübung der den Mitgliedstaaten obliegenden Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“⁴⁸¹ beeinträchtigt wird. Darüber hinaus bemächtigt Artikel K.3 (2 a-c) EUV den Ministerrat in der Asylpolitik, auf Initiative eines MS oder der EU-Kommission, in Übereinstimmung mit K.1 (1) EUV zu dreierlei Politikoptionen des „fakultativen Tätigwerden[s]“.⁴⁸² Erstens zur Annahme von nicht-bindenden gemeinsamen Standpunkten (*joint positions*), zweitens zur Adaption von in ihrer rechtlichen Natur divergierenden gemeinsamen Maßnahmen (*joint actions*) und drittens zur Verabschiedung von rechtsverbindlichen Übereinkommen (*conventions*).⁴⁸³

Der Artikel K.4 (1) EUV siedelt die Asylpolitik im Rahmen des K 4-Komitees an, welches die AGM substituiert.⁴⁸⁴ In Zuge dessen wird die Asylthematik neben den Teilpolitiken der Kontrolle der Außengrenzen, des Kampfes gegen Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, internationalen Betrug sowie irreguläre Zuwanderung angeordnet.⁴⁸⁵ Dieses „undifferenzierte Framing“⁴⁸⁶ bereitet den Nährboden für eine fortschreitende Versicherheitlichung der Asylpolitik.⁴⁸⁷ Danach fixiert Artikel K.4 (3) EUV das Einstimmigkeitsprinzip für alle Teilpolitiken der Dritten Säule des Maastricht-Vertrags,

⁴⁷⁶ Vgl. Levy (1999): S.13.

⁴⁷⁷ Vgl. Achermann (1995): S.129f.

⁴⁷⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.61.

⁴⁷⁹ Vgl. Ebd.

⁴⁸⁰ Vgl. KOM (94) 23 endg. vom 23. Februar 1994, S.24 des Bestandsaufnahme.

⁴⁸¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.61.

⁴⁸² Veiling (1993): S.24.

⁴⁸³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.61.

⁴⁸⁴ Vgl. Ebd.: S.62.

⁴⁸⁵ Vgl. Lu (1999): S.22. http://aei.pitt.edu/2322/1/002598_1.pdf

⁴⁸⁶ Pastore (2017): S.17. (EN)

⁴⁸⁷ Gemäß Bunyan und Webber (1995): S.5 verfügt das K4-Komitee über drei Steuerungsgruppen, darunter eine zu Einwanderung und Asyl. Diese verfügt über fünf Fachgruppen: Migration, Asyl, Visa, Außengrenze und gefälschte Dokumente.

sofern Maßnahmen des Artikel K.3 EUV keine andere Abstimmungsregel vorsehen.⁴⁸⁸ Weitergehend determiniert Artikel K.6, dass dem EP ein Unterrichts- bzw. Informationsrecht zugesprochen wird. Allerdings wird diesem Akteur kein Mitsprache- respektive Mitentscheidungsrecht zugewiesen.⁴⁸⁹ Zuletzt fixiert Artikel K.9 (*passerelle*- oder Brückenklausel), dass der Ministerrat nach Initiative der EU-Kommission oder eines MS die Prüfung der Anwendung des Artikels 100c EUV auf die Teilpolitiken der Artikel K.1 (1-6) fixierten Teilpolitiken, darunter die Asylpolitik, vornimmt.⁴⁹⁰ Dieser Politiktransfer kann nur einstimmig von den im Rat vertretenden MS beschlossen werden.⁴⁹¹ Zuletzt proklamieren die Herren der Verträge im Anhangsteil des EUV ihre Intention für das Jahr 1993, eine gemeinsame Aktion (*joint action*) primär zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Asylpolitiken zu verabschieden. Gleichwohl wird gemäß Artikel K.9 angepeilt, die Übertragbarkeit z.B. der Asylpolitik in die Gemeinschaftskompetenz der Ersten Säule politisch zu evaluieren.⁴⁹²

Der Solidaritätsbegriff taucht mehrmals im novellierten Primärrecht auf, sogar erstmalig im Haupttext des Vertragstexts. Im EUV kennzeichnet die Solidaritätsidee ein reziproker, partikularer und sowohl freiwilliger als auch verpflichtender Charakter. Die Handlungs- und Akteursebenen sind nicht immer unmittelbar ersichtlich. Allerdings ist ein Primat der innereuropäischen *intergouvernementalen* und *supranationalen* Solidaritätsform zu bilanzieren. Zuerst postuliert die vierte Präambularbestimmung des EUV von Maastricht „de[n] Wunsch, die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken.“⁴⁹³ Der Solidaritätsbegriff findet sich z.B. in der französischsprachigen, italienischen, niederländischen oder englischen Ausgabe des EUV. In Anlehnung an Gussone ist der Adressatenkreis der Verklausulierung der ‚Völker Europas‘ nicht unmittelbar ersichtlich. Zu vermuten ist, dass die Formulierung einen Rückgriff auf die *intergouvernementale* Solidarität rekuriert, die sich zur Herstellung einer *supranationalen* Solidaritätsdimension eignet.⁴⁹⁴ Denn wie der Autor weiterschreibt: „Nur wenn die Völker und ihre Bürger zur Solidarität bereit sind, ist eine weiterführende Solidarität der Mitgliedstaaten vorstellbar.“⁴⁹⁵ Primär erscheint die Solidaritätsidee als unverbindliches

⁴⁸⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.62.

⁴⁸⁹ Vgl. Ebd.

⁴⁹⁰ Vgl. Ebd.: S.11 für den Artikel 100c und S.62 für Artikel K.9.

⁴⁹¹ Vgl. Den Boer (o.J.).

⁴⁹² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.108.

⁴⁹³ Ebd.: S.1.

⁴⁹⁴ Vgl. Gussone (2006): S.119.

⁴⁹⁵ Ebd.: S.120.

Desiderat oder abstrakte Überzeugungshaltung der Europäer.⁴⁹⁶ Die Neukreierung dieser Präambularbestimmung im EUV von Maastricht signalisiert, dass der Solidaritätsgedanke in das „Zentrum europäischer verfassungsrechtlicher Überlegungen“⁴⁹⁷ aufrückt.

Der Artikel 1, Unterabsatz 3 des EUV proklamiert, dass es „Aufgabe der Union ist [...], die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten.“⁴⁹⁸ Dieses Rechtsstatut beansprucht Gültigkeit für alle Säulen und Teilpolitiken des EUV.⁴⁹⁹ Die Formulierung geht auf das Verhandlungsdesiderat der luxemburgischen Ratspräsidentschaft zurück.⁵⁰⁰ Der Solidaritätsbegriff als unionsrechtliche „Aufgabe“⁵⁰¹ ist exemplarisch in der französischsprachigen, italienischen, niederländischen oder englischen Übersetzung des Rechtsartikels aufzuspüren. Erneut erscheint der Bedeutungsgehalt des Terminus ‚Völker‘ bzw. dessen Handlungs- und Akteursebenen unpräzise. So mutmaßt Mandry: „Wahrscheinlich aus völkerrechtlichen Empfindlichkeiten werden jedoch die Bürgerinnen und Bürger nicht genannt, sondern nur die ‚Völker‘, obwohl es viel weniger einleuchtet, wie Völker miteinander solidarisch sein sollen bzw. wie ihre Solidarität gefördert werden kann.“⁵⁰² Somit kann postuliert werden, dass der Artikel 1 (3) dieselbe Logik wie die vorherig präsentierte Präambularbestimmung verfolgt: „Eine engere Verbindung der Staaten soll auch zu einer engeren Verbindung ihrer Völker führen.“⁵⁰³ Eine anfänglich *intergouvernementale* Solidarität soll mit der Zeit zu einer *supranationalen* Solidarität werden. Der EU wird eine „Mittlerrolle“⁵⁰⁴ zur Zielerreichung zugewiesen.

Darüber hinaus ist der Solidaritätsbegriff in Artikel 2 des Titels II des EUV zu identifizieren, welcher als „Ankerpunkt des Solidaritätsprinzips“⁵⁰⁵, teleologische „Maßstabnorm“⁵⁰⁶ oder „Integrationsgrundnorm“⁵⁰⁷ titulierte wird. In Zuge dessen wird die Absicht bekundet, „durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der [...] gemeinsame[r] Politiken oder Maßnahmen [...] den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den

⁴⁹⁶ Vgl. Ebd.: S.118 und S.121.

⁴⁹⁷ Piazzolo (2004): S.28.

⁴⁹⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.4.

⁴⁹⁹ Vgl. Gussone (2006): S.130.

⁵⁰⁰ Vgl. Ebd.: S.112.

⁵⁰¹ Ebd.: S.123.

⁵⁰² Mandry (2007): S.257.

⁵⁰³ Gussone (2006): S.119.

⁵⁰⁴ Roth (2016): S.141.

⁵⁰⁵ Gussone (2006): S.64.

⁵⁰⁶ Kousoula (2020): S.142.

⁵⁰⁷ Ebd.: S.145.

Mitgliedstaaten zu fördern.“⁵⁰⁸ Diese Vertragsbestimmung wird vom Vertragsentwurf der Intergouvernementalen Konferenz (IGK) zur Politischen Union der niederländischen Ratspräsidentschaft in den EUV von Maastricht übernommen.⁵⁰⁹ Der Solidaritätsbegriff findet sich etwa in der französischsprachigen, italienischen, niederländischen oder englischen Translation des EUV. Diese Rechtsbestimmung zielt auf die *intergouvernementale* Solidaritätsform ab.⁵¹⁰ Diesem Primärrechtsstatut wird keine unmittelbare Rechtswirkung zugeschrieben.⁵¹¹

Zuletzt fungiert der Solidaritätsbegriff in Artikel J.1, Unterpunkt 4 des Titels V des EUV als politischer Orientierungsrahmen ohne Rechtscharakter.⁵¹² In diesem Rechtsartikel zur Außenpolitik wird proklamiert: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärenter Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.“⁵¹³ Diese Übersetzung erscheint gleichwohl etwa in der französischen, italienischen, englischen oder niederländischen Vertragsedition. Die Verklausulierung ‚gegenseitige Solidarität‘ impliziert keine wechselseitige militärische Beistandspflicht der MS.⁵¹⁴ Generell werden das Kooperations- bzw. Loyalitätsprinzip als ‚Konkretisierung oder Ausdruck [...] [eines] Rechtsgedankens der Gemeinschaftstreue“⁵¹⁵ sowie als ‚Operationalisierung“⁵¹⁶ des Solidaritätsprinzips wahrgenommen. Dieser Vertragspassus zu *intergouvernementaler* Solidarität, der ‚Abstimmungs- und Rücksichtnahme [...] [sowie] Kooperationspflichten“⁵¹⁷ normiert, stellt eine Solidaritätsverbindung zwischen den EU-Institutionen und den MS auf.⁵¹⁸

Im Wesentlichen überragt im Maastricht-Vertrag restriktives Sicherheitsdenken die humanitäre Dimension der Asylpolitik.⁵¹⁹ Der Subsidiaritäts- überwiegt den Solidaritätsaspekt in Bezug auf die Asylthematik im novellierten Primärrecht. Mit Hinblick

⁵⁰⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.5.

⁵⁰⁹ Vgl. Laursen und Vanhoonacker (1992): S.429.

⁵¹⁰ Vgl. Gussone (2006): S.59 und Mandry (2007): S.255f.

⁵¹¹ Vgl. Gussone (2006): S.59.

⁵¹² Vgl. Ebd.: S.145.

⁵¹³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S.58.

⁵¹⁴ Vgl. Ferreira-Pereira und Groom (2010): S.601.

⁵¹⁵ Gussone (2006): S.65.

⁵¹⁶ Ebd.: S.86.

⁵¹⁷ Ebd.: S.144.

⁵¹⁸ Vgl. Mandry (2007): S.257.

⁵¹⁹ Vgl. Juss (2005): S.753f.

auf diese sich „ergänzende[n] und bedingende[n] Ordnungsprinzipien“⁵²⁰ kommentiert Kühnhardt: „Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union [...] sind es, die das Subsidiaritätsprinzip missbrauchen. Zugleich verstecken sie sich nur zu oft hinter Ritualen eines Solidaritätsverständnisses, das ebenfalls von der Prämisse getragen scheint, die EU möglichst von ihren Grenzen und nicht von ihren Möglichkeiten her zu verstehen. Am pointiertesten ist dann von Solidarität die Rede, wenn ein Land sie von anderen einfordert. Dass das Prinzip Nehmen stärker ist als das Prinzip Geben macht – in Varianten und je nach Thematik – leider vor keinem EU-Mitgliedstaat halt.“⁵²¹ Dem *intergouvernementalen* Solidaritätsgedanke, der von Gussone als „Ausdruck der wechselseitigen Verbundenheit von Staaten in einer gemeinsamen, höher gelagerten Rechtsordnung“⁵²² beschrieben wird, stehen in der Praxis nationalstaatlichen Souveränitätskalkulationen im Weg.⁵²³

4.8 Londoner Resolutionen und Asylkompromiss in der Bundesrepublik Deutschland

Die Londoner Schlussfolgerungen, die unter britischem Vorsitz des Rates ausgearbeitet werden, unterteilen sich in diverse unverbindliche „Steuerungsinstrumente.“⁵²⁴ Erstens eine EntschlieÙung über offensichtlich unbegründete Asylanträge, zweitens eine EntschlieÙung über Aufnahmedrittländer und drittens Schlussfolgerungen betreffend Länder, in denen keine im Allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht.⁵²⁵ Die Rechtsnatur der Londoner Resolutionen ist nicht unmittelbar ersichtlich. Diese sind keine Rechtsressource des Europa- oder Völkerrechts.⁵²⁶ Sie lassen sich am ehesten als Absichtserklärungen oder „Empfehlungen“⁵²⁷ präsentieren. Diesen Rückgriff kritisiert Hailbronner: „Empfehlungen sind bei de[n] unterschiedlichen Rechtstraditionen in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten gelegentlich nicht viel mehr als Absichterklärungen, an die man sich halten kann, aber auch nicht halten kann, wenn wirkliche oder vermeintliche nationale Interessen dem entgegenstehen.“⁵²⁸ Ergänzend kann man in den Worten Marx hinzufügen: „Es ist eine Binsenweisheit, daß [sic!] ein Recht ohne Durchsetzungsmechanismen ohne Wert ist.“⁵²⁹

⁵²⁰ Kühnhardt (2013): S.168.

⁵²¹ Kühnhardt (2017): S.4f.

⁵²² Gussone (2006): S.162.

⁵²³ Vgl. Kühnhardt (2008): S.209.

⁵²⁴ Seifer (2009): S.170.

⁵²⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 10597/92 vom 2. Dezember 1992, S.3f der Anlage I sowie Anlage A, B und C der Anlage II.

⁵²⁶ Vgl. Guild (2006): S.638.

⁵²⁷ Foblets (1994): S.801. (EN)

⁵²⁸ Hailbronner (1992): S.29.

⁵²⁹ Marx (1992): S.410.

Trotz dessen vereinbaren die MS, die Londoner Resolutionen in nationale Rechtsprechung zu implementieren.⁵³⁰

In der Präambel der Londoner Resolutionen bekunden die Nationalstaaten des politischen Europas ihr „Bewusstsein, daß [sic!] eine steigende Anzahl von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten nicht tatsächlich schutzbedürftig im Sinne des Genfer Abkommens ist, und in der Besorgnis, daß [sic!] diese offensichtlich unbegründeten Anträge die Asylverfahren überlasten, die Anerkennung von tatsächlich schutzbedürftigen Flüchtlingen verzögern und die Integrität des Asylrechts bedrohen.“⁵³¹ Laut Hansen wird mit den Londoner Beschlüssen der Zweck verfolgt, Drittstaatsangehörige möglichst vollständig davon abzuhalten, Europa zu erreichen.⁵³² Demzufolge kann diese „Harmonisierung des Beschränkungsinstrumentariums“⁵³³ als Expression des „Sicherheitskontinuum[s]“⁵³⁴ im Asylbereich angeführt werden.

Im Kontrast zu den „Restriktionstendenzen“⁵³⁵ thematisieren die EG-Staaten ebenfalls die Sachverhalte des temporären Schutzes, der Mindeststandards und partiell der Lastenteilung in der Asylpolitik.⁵³⁶ So wird u.a. die Bereitschaft verkündet, dass „bestimmten gefährdeten Personengruppen, die durch den Konflikt und Gewalttätigkeiten zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen wurden, vorübergehend innerhalb oder an ihren Grenzen Schutz zu gewähren, bis sie wieder sicher zurückkehren können, und werden ihr möglichstes [sic!] tun, um diesem Ersuchen nachzukommen.“⁵³⁷ Mit Ausnahme von Deutschland bewirbt kein Land der EU die Einführung von fixen Aufnahmequoten für Schutzsuchende.⁵³⁸ Der Solidaritätsbegriff taucht in diesen Überlegungen nicht auf. Dieselbe Beobachtung kann auf den bundesrepublikanischen Asylkompromiss des Jahres 1993 als „Wendepunkt [...] deutsche[r] Asylpolitik“⁵³⁹ projiziert werden.

Nicht mehr exklusiv der Fluchtanlass, sondern zusätzlich die Fluchtroute rückt in den Fokus.⁵⁴⁰ Zur Herstellung der Kompatibilität mit dem Sekundärrecht zu sicheren Herkunfts-

⁵³⁰ Vgl. Byrne und Shacknove (1996): S.191 und Seifer (2009): S.169.

⁵³¹ Ratsdokument Nr. 10597/92 vom 2. Dezember 1992, S.1 der Anlage A der Anlage II.

⁵³² Vgl. Hansen (2000): S.793.

⁵³³ Hailbronner (1992): S.8.

⁵³⁴ Lauter et al. (2011): S.163.

⁵³⁵ Bösche (2001): S.59.

⁵³⁶ Vgl. Uçarar [a] (2001): S.298f.

⁵³⁷ Ratsdokument Nr. 10597/92 vom 2. Dezember 1992, S.2 der Anlage D der Anlage II.

⁵³⁸ Vgl. Ebd.: S.8 der Anlage I. Siehe ebenfalls Anlage D der Anlage II.

⁵³⁹ Lauter et al. (2011): S.164.

⁵⁴⁰ Vgl. Münch (2014): S.80.

und Drittstaaten modifiziert der MS Deutschland am 26. Mai 1993 unter europäischem „Anpassungsdruck“⁵⁴¹ sein subjektiv-öffentliches Asylrecht nach Art. 16 (a) des Grundgesetzes (GG).⁵⁴² Alternativ zu dieser *top down*-Argumentation kann auch im *bottom up*-Sinne postuliert werden, dass Deutschland die innenpolitische Asylreform als europapolitisches Instrument oder Strategema nutzt, um z.B. die Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland zu drosseln, den universellen Adressatenkreis des Art. 16 (a) GG zu regulieren, innenpolitische Opposition auszuräumen und eine Neubegründung des europäischen Asylregimes respektive der Verantwortungsteilung anzuregen.⁵⁴³ Demzufolge drückt Deutschland der europäischen Asylpolitik mit dem Asylkompromiss seinen Stempel auf.⁵⁴⁴ Der bundesrepublikanische Kurswechsel wirkt sich in einem Anstieg der Asylantragszahlen in anderen EG-Ländern, etwa in den Niederlanden, aus.⁵⁴⁵ Als Konsequenz des deutschen Asylkompromisses setzt eine „Kettenreaktion“⁵⁴⁶ oder ein „Dominoeffekt“⁵⁴⁷ ein. In Zuge dessen sind einzelstaatliche Nachahmungen oder ein europaweiter Restriktionswettbewerb zu konstatieren.⁵⁴⁸ Demzufolge will kein MS zur Sackgasse oder „Reserveasylland“⁵⁴⁹ für Drittstaatsangehörige im Schengen-Raum werden.

4.9 Soft law-Rechtsakte zur Schaffung einer europäischen Asylpolitik nach dem Maastricht-Vertrag

Mit *soft law* werden im Folgenden abstrakte und rechtsunverbindliche politische Übereinkünfte bezeichnet.⁵⁵⁰ Wenn überhaupt erscheint Solidarität in den nachfolgend zu schildernden zwischenstaatlichen Rechtsakten als „vage politische Grundsatzerklärung“⁵⁵¹ oder „unverbindliche[s] Bekenntnis“⁵⁵², dessen Bedeutungsgehalt nicht elaboriert wird. Im Folgenden taucht der Solidaritätsbegriff zumeist in Bezug auf die *intergouvernementale* Handlungs- und Akteursebene auf und folgt einem reziproken, partikularen und freiwilligen Referenzrahmen. Dabei verdichtet sich die Notwendigkeit von Solidarität im Kontext der Asylpolitik. Schon eine EP-Resolution zu Anfang 1994 hält fest, dass „bei Anwendung des

⁵⁴¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): S.25.

⁵⁴² Vgl. Monar [a] (2001): S.757, Hellmann et al. (2005): S.152 und Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): S.25.

⁵⁴³ Vgl. Levy (1999): S.47, Hellmann et al. (2005): S.152 und Lauter et al. (2011): S.159 und S.166.

⁵⁴⁴ Vgl. Hellmann et al. (2005): S.145 und Bulmer (2019): S.9.

⁵⁴⁵ Vgl. Böcker und Havinga (1998): S.258.

⁵⁴⁶ Ebd.: S.246. (EN)

⁵⁴⁷ Byrne et al. (2004): S.375. (EN)

⁵⁴⁸ Vgl. Ebd.: S.361f, S.373 und S.375.

⁵⁴⁹ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll Nr. 12/89 vom 30. April 1992, S.7298.

⁵⁵⁰ Vgl. Abbott und Snidal (2000): S.422.

⁵⁵¹ Hailbronner (1992): S.9.

⁵⁵² Fröhlich (2011): S.269.

Grundsatzes, daß [sic!] die Verantwortung für eine gemeinsame Flüchtlingspolitik bei allen Mitgliedstaaten liegt, alle gemeinsam zur Lösung der Probleme jener Mitgliedstaaten beitragen müssen, die aus geographischen oder anderen Gründen besonders stark belastet sind.“⁵⁵³

Im Flynn-Papier zur Zuwanderungs- und Asylpolitik, das als *follow up*-Politikdokument auf das *communiqué* zum Asylrecht des Jahres 1991 gilt, stellt die EU-Kommission fest, dass die Asyl- und Migrationsthematik einer Replik im Rahmen der Dritten Säule des EUV bedarf:⁵⁵⁴ „Es gibt keine Alternative zu einem solchen Vorgehen. Die fortschreitende europäische Integration erfordert eine integrierte und kohärente Reaktion auf diese Herausforderungen, die von Realismus und Solidarität geprägt ist. Der Zuwanderungsdruck und die Integration legaler Zuwanderer sind Schwierigkeiten, die von der Union als Ganzes gemeistert werden müssen. Falls dies nicht gelingt, sind alle Versuche zur Förderung der Kohäsion und Solidarität in der Union in Frage gestellt und ist die künftige Stabilität der Union selbst gefährdet.“⁵⁵⁵

Ferner meint die EU-Kommission zur Problematik der (temporären) Schutzgewährung für Jugoslawien-Flüchtende: „Eine Union, die sich auf ein kooperatives Vorgehen geeinigt hat, sollte prüfen, wie sie ihre Solidarität zeigen kann, indem sie Mitgliedstaaten, die sich in solchen Situationen an der Front befinden, helfen kann.“⁵⁵⁶ In Hinblick auf legale Zuwanderung heißt es, dass „eine Aktion in diesem Bereich ein wesentlicher Bestandteil der umfassenden Notwendigkeit zur Förderung der Solidarität und Integration in der Union bleibt.“⁵⁵⁷ Letztendlich bilanziert die Brüsseler Behörde, dass „viel zu tun bleibt, wenn die Union beabsichtigt, eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik zu entwickeln und anzuwenden.“⁵⁵⁸ Die Publikation des Flynn-Papiers wird angetrieben durch steigende Wanderungsbewegungen aus Nordafrika und der Türkei sowie der Prävalenz der Jugoslawien-Kriege.⁵⁵⁹ In dem Strategiedokument identifiziert Uçarer ein „Kompendium existenter Politiken“⁵⁶⁰ und wenig Neuheiten. Auffallend ist, dass die Deutungsmomente und Handlungs- und Akteursebenen des Solidaritätsbegriffs nicht präzisiert werden. Im Endeffekt

⁵⁵³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 44 vom 14. Februar 1994, S.107.

⁵⁵⁴ Vgl. KOM (94) 23 endg. vom 23. Februar 1994, S.5 des Vorworts.

⁵⁵⁵ Ebd.

⁵⁵⁶ Ebd.: S.6 des Vorworts.

⁵⁵⁷ Ebd.: S.7 des Vorworts.

⁵⁵⁸ Ebd.: S.11 der Bestandsaufnahme.

⁵⁵⁹ Vgl. Ebd.: S.8 der Bestandsaufnahme und S.7 des Anhang I.

⁵⁶⁰ Uçarer [b] (2001): S.6. (EN)

stellt das *communiqué* „Stückwerk“⁵⁶¹ insofern dar, als dass die „von der Kommission angeregte Strategiedebatte nicht auf breiter Basis geführt wurde, daß [sic!] kein umfassendes politisches Konzept festgelegt, kein operatives Arbeitsprogramm daraus abgeleitet und keinen einem einheitlichen Konzept folgenden Aktionspläne entwickelt und umgesetzt wurden.“⁵⁶²

Zu Beginn des Juli 1994 arbeitet der konservativ regierte MS Deutschland als Präsidiumsvorsitz des Rates einen Entwurf für Schlussfolgerungen zur Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus. Neben einer Festschreibung der Zulassungskriterien des temporären Schutzes für Jugoslawien-Flüchtende fixiert der deutsche Politikvorschlag verpflichtende Distributionsquoten für die MS. Als flexible Indikatoren schlägt Berlin die Bevölkerungsmenge, die Territorialgröße und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) vor, wengleich die Möglichkeit der Anrechnung nationalstaatlicher humanitärer Aufnahmeprogramme besteht.⁵⁶³ Dieser „autoritative und obligatorische“⁵⁶⁴ Allokations- bzw. Verteilungsschlüssel orientiert sich an dem bundesdeutschen föderalen Aufteilungsmodell des Königssteiner Schlüssels.⁵⁶⁵ Folgende einzelstaatliche Kontributionen respektive Verantwortungsleistungen werden anvisiert (siehe Darstellung 4):

Darstellung 4: Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland zur Modifikation der Dublin-Konvention im Jahr 1994

	Prozentsatz der Gesamtbevölkerung	Prozentsatz des Unionsgebiets	Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts	Schwellenwert
	%	%	%	%
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00
Belgien	2,89	1,29	3,08	2,42
Dänemark	1,49	1,82	2,04	1,78
Deutschland	23,22	15,10	26,43	21,58
Frankreich	16,38	23,03	18,79	19,40

⁵⁶¹ Ratsdokument Nr. 9809/2/98 REV 2 vom 19. November 1998, S.3.

⁵⁶² Ebd.

⁵⁶³ Vgl. Ratsdokument Nr. 7773/94 vom 1. Juli 1994, S.6f.

⁵⁶⁴ Barbou des Places (2002): S.15. (EN)

⁵⁶⁵ Vgl. Bendel [b] (2015): S.28.

Griechenland	<i>2,91</i>	<i>5,59</i>	<i>1,11</i>	<i>3,20</i>
Irland	<i>1,02</i>	<i>2,92</i>	<i>0,68</i>	<i>1,54</i>
Italien	<i>16,71</i>	<i>12,76</i>	<i>18,03</i>	<i>15,83</i>
Luxemburg	<i>0,11</i>	<i>0,11</i>	<i>0,15</i>	<i>0,12</i>
Niederlande	<i>4,34</i>	<i>1,77</i>	<i>4,55</i>	<i>3,55</i>
Portugal	<i>2,99</i>	<i>3,89</i>	<i>1,07</i>	<i>2,65</i>
Spanien	<i>11,26</i>	<i>21,37</i>	<i>8,26</i>	<i>13,63</i>
Vereinigtes Königreich	<i>16,68</i>	<i>10,34</i>	<i>15,81</i>	<i>14,28</i>

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ratsdokument 7773/94 vom 1. Juli 1994, S.7.

Die Realität der Asylthematik in der EU gestaltet sich vollkommen anders, wie am Beispiel Deutschland demonstriert wird. Anstatt der vorgeschlagenen 21,58% nimmt Deutschland im Jahr 1991 ca. 50,1%, im Jahr 1992 etwa 65,2%, im Jahr 1993 ungefähr 62,4% und im Jahr 1994 über 42% aller Flüchtenden der EG auf.⁵⁶⁶ Der Politikentwurf erfährt Opposition in Reihen der MS im Rat. Bereits die Formulierungsweise dessen ist Gegenstand von mitgliedstaatlicher Kontroverse.⁵⁶⁷ Die Politikidee Berlins wird von Den Haag mitgetragen. Allerdings vetoieren Frankreich und Großbritannien sowie weitere MS dagegen. Im Vergleich zu diesen Nationalstaaten weisen Deutschland und die Niederlande einen numerisch deutlich höheren Belastungsgrad im Asylbereich auf.⁵⁶⁸ Für Paris und London erscheint unklar, welche exakten Sachbereiche sich die Verantwortungsteilung abdeckt, sprich ob z.B. Aufwendungen im Bereich zivilmilitärischer Operationen anerkannt werden.⁵⁶⁹

Obleich die bundesrepublikanische Initiative die nötige Einstimmigkeit im Rat verfehlt, kann man behaupten, dass die europapolitische Diskussion zu Solidarität in der Asylpolitik an Fahrt gewinnt. Zu Ende des Jahres 1994 hebt der Rat, immer noch unter deutschem Ratsvorsitz, hervor: „Nur ein konzentriertes solidarisches Handeln der Mitgliedstaaten [kann]

⁵⁶⁶ Eigene Berechnung auf Grundlage von Juchno (2007): S.3.

⁵⁶⁷ Vgl. Thorburn (1995): S.476.

⁵⁶⁸ Vgl. Boswell [a] (2003): S.329 und Hatton (2005): S.109.

⁵⁶⁹ Vgl. Suhrke (1998): S.408f.

eine Eindämmung oder Verhinderung der unerlaubten Zuwanderung bewirken.“⁵⁷⁰ Als deklarierten „Schwerpunkt“⁵⁷¹ stößt die deutsche Ratspräsidentschaft eine Resolution zu Mindeststandards für Verfahren zur Prüfung eines Asylgesuchs an. Zu diesem Zeitpunkt mobilisiert diese Politikinitiative jedoch keine ausreichende Ratsmehrheit.⁵⁷² In diesem Kontext legt Spanien ein allgemeines Veto ein.⁵⁷³ Zusätzlich stößt der deutsche Ratsvorsitz eine Richtlinie zur uniformen Anwendung der Kriterien zur Bestimmung des Flüchtlingsstatus gemäß Artikel 1a der GFK an, die ebenfalls keine Majorität im Rat erfährt.⁵⁷⁴ Zuvor beschäftigt sich der griechische Ratsvorsitz mit dieser Thematik.⁵⁷⁵ Am 20. Juni 1995 einigt sich der Rat unter französischem Ratspräsidium auf eine Entschließung zu Mindestgarantien für Asylverfahren. Dieser unverbindliche Sekundärrechtsakt basiert auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenners“⁵⁷⁶ der MS.⁵⁷⁷ In diesem Politikdokument wird auf die einzelstaatliche Eigenverantwortlichkeit für die Aufnahme von Nicht-Konventionsflüchtlingsen, für den Zugang zum Asylverfahren oder für die Prüfung eines Asylgesuchs hingewiesen.⁵⁷⁸ An keiner Stelle findet sich ein expliziter oder impliziter Hinweis auf das Solidaritätsprinzip in der Asylpolitik.

Die deutsche und französische Vorarbeit erleichtert die Verabschiedung einer Ratsresolution zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen unter spanischer Ratspräsidentschaft.⁵⁷⁹ Im Geleitwort der Rechtsquelle vom 25. September 1995 unterstreichen die Beteiligten, dass „die Aufnahme- und Aufenthaltsbedingungen für diese Menschen von den Mitgliedstaaten auf einer Grundlage der Konzertierung und der Solidarität“⁵⁸⁰ vorzunehmen ist. Zudem bekundet der Rat seine „Bereitschaft, die Verantwortung für die Aufnahme von Vertriebenen und ihren vorübergehenden Aufenthalt bestmöglich zu teilen. [...] Es ist wünschenswert, die Auswirkungen, welche die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in den

⁵⁷⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 274 vom 19. September 1996, S.50.

⁵⁷¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1070 vom 4. April 1995, S.91.

⁵⁷² Vgl. Achermann (1995): S.133.

⁵⁷³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1070 vom 4. April 1995, S.91.

⁵⁷⁴ Vgl. Bunyan und Webber (1995): S.29.

⁵⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1070 vom 4. April 1995, S.91.

⁵⁷⁶ Lavenex (2000): S.8. (EN)

⁵⁷⁷ Vgl. Harvey (1998): S.584.

⁵⁷⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 274 vom 19. September 1996, S.13f.

⁵⁷⁹ Vgl. Noll (1997): S.417 und Noll und Vedsted-Hansen (1999): S.389. Der Autor Pastore (2017): S.15f weist darauf hin, dass dem Terminus Lastenteilung normative Implikationen aufweist. In Zuge dessen werden Geflüchtete tendenziell als Belastung und nicht als Bereicherung perzipiert.

⁵⁸⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 262 vom 7. Oktober 1995, S.1.

Regelungen für die Aufnahme von Vertriebenen auf die Richtung der Einwanderungsbewegungen haben, auf ein Mindermaß zu reduzieren.“⁵⁸¹

Danach konkretisieren die MS, dass „eine ausgewogene und solidarische Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen in einem Krisenfall unter Berücksichtigung folgender Faktoren erfolgen könnte: [Erstens] des Beitrags der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verhinderung oder Lösung der Krise, insbesondere durch Leistung militärischer Hilfe [...] sowie durch Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz der bedrohten Bevölkerung an Ort und Stelle oder zur Leistung humanitärer Hilfe. [...] [Zweitens qua] sämtlicher wirtschaftlicher, sozialer und politischer Faktoren, die sich auf die Kapazität eines Mitgliedstaats, eine größere Anzahl Vertriebener unter zufriedenstellenden Bedingungen aufzunehmen, auswirken können.“⁵⁸² Dieses Schriftstück ermöglicht mehr länderspezifischen Interpretations- und Handlungsspielraum als die deutsche Ratsinitiative, die Indikatoren mit rechtlichem Verpflichtungscharakter festschreibt.⁵⁸³

Zur Konkretisierung des vorherigen Rechtsaktes verabschieden die EU-Nationalstaaten einen Beschluss zu einem Warn- und Dringlichkeitsverfahren zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen.⁵⁸⁴ Diese Rechtsquelle geht auf die Verhandlungsposition Deutschlands, Österreichs und der Niederlande zurück.⁵⁸⁵ Zu Mitte Dezember 1995 wird das Daytoner Friedensabkommen (DFA) unterzeichnet und damit der Friedenszustand in Bosnien-Herzegowina rechtlich verankert. Zu diesem Zeitpunkt halten sich alleine im geographischen Westeuropa ca. 700.000 Vertriebene aus Bosnien und Herzegowina auf, etwa die Hälfte davon in Deutschland.⁵⁸⁶ Nach langwierigem Verhandlungsverlauf gelingt dem Rat eine finale Verständigung über die Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunkts zu Leitlinien der harmonisierten Anwendung der Flüchtlingsdefinition der GFK.⁵⁸⁷ Diesen Rechtsakt vom 4. März 1996 kennzeichnet erneut eine unverbindliche Natur.⁵⁸⁸ Generell bestehen die prozessualen Divergenzen und Differenzen in Bezug auf die Prüfung von Asylgesuchen fort.⁵⁸⁹ Allerdings erscheint der gemeinsame Standpunkt als Versuch der EG, um der „definitiven und interpretativen

⁵⁸¹ Ebd.

⁵⁸² Ebd.: S.2f.

⁵⁸³ Vgl. Thielemann (2003): S.260.

⁵⁸⁴ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 63 vom 13. März 1996, S.10f.

⁵⁸⁵ Vgl. Bendiek (2004): S.238.

⁵⁸⁶ Vgl. Cutts (2000): S.219.

⁵⁸⁷ Vgl. Ebd.: S.164.

⁵⁸⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 63 vom 13. März 1996: S.2.

⁵⁸⁹ Vgl. Cutts (2000): S.164.

Disparität“⁵⁹⁰ in Reihen der MS beizukommen. Letztendlich verzichtet das Politikdokument auf eine Nennung des Solidaritätsprinzips im Asylbereich.⁵⁹¹

5. Solidarität in der Vergemeinschaftungsphase der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken (1993 bis 2007)

Im folgenden Arbeitsabschnitt bedeutet der Terminus Vergemeinschaftung, dass „Vorschläge und Entscheidungsverfahren nicht auf der Ebene der Regierungszusammenarbeit, sondern auf der Gemeinschaftsebene, d.h. der EU-Organe, entschieden“⁵⁹² werden. In diesem Unterkapitel wird die These aufgestellt, dass es der Union nicht gelingt, mit dem Regelwerk des GEAS in der Praxis eine gemeinsame europäische Asylpolitik zu entwickeln. Weiterhin wird der Solidaritätsbegriff im Asylbereich, der immer mehr zum Leit- oder Regelungsprinzip aufschwingt, in selbsterklärender und damit unreflektierter Art und Weise auf europapolitischer Bühne eingesetzt. Die innereuropäische Dimension in Form der Handlungs- und Akteursebenen der *intergouvernementalen* und partiell der *supranationalen* Solidarität dominieren den europapolitischen Diskurs. Das Solidaritätsprinzip in der Asylpolitik folgt einem reziproken, partikularen und immer mehr verpflichtenden Bezugsrahmen. Wenn der Solidaritätsbegriff außerhalb der Präambel des Primärrecht identifiziert werden kann, dann erscheint durchaus möglich, von einem gewissen rechtlichen Verpflichtungscharakter ausgehen.

5.1 Vertrag von Amsterdam

Am 2. Oktober 1997 verabschieden die Außenminister der MS den Amsterdam-Vertrag, der als „Meilenstein“⁵⁹³ auf den Weg hin zur Schaffung einer europäischen Asylpolitik gilt.⁵⁹⁴ Allerdings verfolgt die Union mit den Bestrebungen zur Vergemeinschaftung einen Ansatz der „Mindeststandards [...] [oder der] Harmonisierung *ad minima* [Hervorheb. d. Verf.]“⁵⁹⁵ Als einer der Beweggründe zur Novellierung des EU-Primärrecht in Gestalt des Amsterdamer Vertrags fungiert die weit verbreitete Einsicht, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Asylbereich der Dritten Säule durch „Geheimhaltung, Unverantwortlichkeit und allgemeinen Mangel an Effektivität“⁵⁹⁶ gekennzeichnet ist. Generell folgt der

⁵⁹⁰ Noll und Vedsted-Hansen (1999): S.376. (EN)

⁵⁹¹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 63 vom 13. März 1996: S.2ff.

⁵⁹² Demokratiezentrum Wien (o.J.).

⁵⁹³ Cutts (2000): S.169.

⁵⁹⁴ Der Amsterdam-Vertrag ist rechtskräftig ab dem 1. Mai 1999.

⁵⁹⁵ Vgl. Chetail (2016): S.12.

⁵⁹⁶ Baldwin-Edwards (1997): S.503. (EN)

Kompetenztransfer der Asylthematik von der Dritten in die Erste Säule in erster Linie zwei komplementären Motivationsfaktoren. Einerseits einem endogen ausgerichteten funktionalen Rational vor dem Hintergrund der Bewegungsfreiheit im Schengen-Raums, der EU 25-Erweiterungsrunde oder der Notwendigkeit von institutionellen Arrangements über die Produktion öffentlicher Güter. Andererseits einem exogenen ausgerichteten strukturellen Kalkül in Gestalt europäisch koordinierter Anstrengungen zur Reduktion der Asylanträge durch Drittstaatsangehörige.⁵⁹⁷

Zu erwähnen ist, dass der Artikel 2 des modifizierten EUV (ex Artikel B) im vierten Unterpunkt erstmalig „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [...] in [B]ezug auf die Kontrolle der Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität [zur Gewährleistung des] freie[n] Personenverkehr[s]“⁵⁹⁸ als transnationales Integrationsziel oder „normative Zielkategorie“⁵⁹⁹ der Staatengemeinschaft postuliert. In der Literatur wird dieser Rechtsartikel als rhetorischer „Versuch einer *captatio benevolentiae* [Hervorheb. i. Orig.] der Unionsbürger [gewertet], also dem demonstrativen Aufweis der Sinnfälligkeit der Union für alle Unionsbürger (nicht nur für Marktteilnehmer).“⁶⁰⁰ Im Gegensatz zum RFSR ist das Integrationsprojekt eines GEAS im EUV von Amsterdam noch nicht zu identifizieren.⁶⁰¹

Zunächst soll die rechtliche Konfiguration der Asylpolitik untersucht werden. Die nachfolgenden und neugeschaffenen Rechtsartikel des reformierten Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) gehören allesamt dem Titel IV Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr an. Im novellierten Artikel 61 EGV verankern die Herren der Verträge die Vorgabe, dass innerhalb einer Fünfjahresfrist nach Inkraftsetzung des Primärrechts von Amsterdam Maßnahmen zur Sicherung der Personenfreizügigkeit in den Teilpolitiken Kontrolle der Außengrenzen, Asyl und Einwanderung sowie zur organisierten Kriminalität verabschiedet werden sollen.⁶⁰² Die fünfjährige Übergangsperiode als „Zeitraum der Vertrauensbildung“⁶⁰³ ist auf das Verhandlungsdesiderat Deutschlands respektive auf die Intervention der deutschen Bundesländer zurückzuführen, die die beabsichtigte Aufenthalts- und

⁵⁹⁷ Vgl. Niemann (2005): S.22ff und S.48.

⁵⁹⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.152.

⁵⁹⁹ Müller-Graff (2011): S.361.

⁶⁰⁰ Ebd.: S.360.

⁶⁰¹ Vgl. Chetail (2016): S.10.

⁶⁰² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.200f.

⁶⁰³ Egenhofer et al. (2011): S.13. (EN)

Bewegungsbedingungen im Schengen-Raum für Flüchtlinge, deren Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat positiv beschieden wird, ablehnen.⁶⁰⁴ In Anschluss sieht der Artikel 61b des reformierten EGV die Verabschiedung von Maßnahmen zum Grundrechtsschutz für Drittstaatsangehörige vor. Sodann werden im nächsten Artikel 62 des neuen EGV u.a. die Binnengrenzfürfreiheit im Schengen-Raum, die Modalitäten zum Übertreten der Außengrenzen sowie die Visakonditionen konkretisiert.⁶⁰⁵

Die darauffolgende Rechtsbestimmung 63 des EGV von Amsterdam determiniert den „minimalistischen“⁶⁰⁶ Maßnahmenkatalog bzw. die „Ermächtigungsgrundlagen“⁶⁰⁷ der Bildung einer Asylpolitik auf EU-Ebene. In Einklang mit dem internationalen Flüchtlingsschutzregime schreibt der Artikel 63 EGV (1) ein an die Fünfjahresfrist geknüpfted legislatives Tätigwerden des Rates in Bezug auf folgende Sachthematiken fest: (a) Kriterien und Prozedere zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung des Asylantrags eines Drittstaatsangehörigen zuständig ist; (b) zu Mindeststandards für die einzelstaatliche Aufnahme von Asylbewerbern, (c) zu Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatlern als Flüchtlinge und (d) zu Mindestregeln für die Zu- und Aberkennung des Flüchtlingsstatus.⁶⁰⁸ Anschließend bezieht sich der Artikel 63 (2) EGV auf Handlungsnotwendigkeiten der Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik: (a) Mindeststandards für den temporären Schutz von vertriebenen Drittstaatsangehörigen, die nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, und Personengruppen, die zur GFK alternative Schutzformen benötigen; (b) zur „Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden“⁶⁰⁹ sind, auf die MS. Mit dieser Norm reagiert die Union auf den defizitären europapolitischen Umgang mit den Fluchtbewegungen der Jugoslawien-Kriege. Die Verklausulierung der Balance der mitgliedstaatlichen Bemühungen wird als Synonym zum Solidaritätsprinzip gewertet.⁶¹⁰ Jedoch sind die Maßnahmen u.a. des letztgenannten Artikels 63 (2b) EGV von der Fünfjahresfrist ausgeschlossen.⁶¹¹

⁶⁰⁴ Vgl. Bank (1999): S.17.

⁶⁰⁵ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.201.

⁶⁰⁶ Levy (1999): S.39. (EN)

⁶⁰⁷ Vgl. Müller-Graff und Kainer (2001): S.129.

⁶⁰⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.202.

⁶⁰⁹ Ebd.

⁶¹⁰ Vgl. SEC (1999) 271 final vom 3. März 1999 und Peers (2000): S.3.

⁶¹¹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.202 und Peers (2000): S.3.

Unter Würdigung der einzelstaatlichen Kompetenzen im Bereich innere Sicherheit und öffentliche Ordnung beinhaltet Artikel 64 (1+2) EGV Maßnahmen zur „Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Staatsangehörigen dritter Länder [...], [in der] der Rat [...] mit qualifizierter Mehrheit zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten vorläufige Maßnahmen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten beschließt.“⁶¹² Zum Schluss schreibt Artikel 65 (1) EUV vor, dass der Rat innerhalb der fünfjährigen Übergangsfrist weiterhin Entscheidungen nach dem Konsensprinzip trifft. Diese Änderung der Beschlussfassung im Ministerrat wird von der Berliner Bundesregierung blockiert.⁶¹³ Ebenfalls verweigern die deutschen Föderaleinheiten ihre Zustimmung zur Modifikation des Abstimmungsmodus von Einstimmigkeit zum qualifizierten Mehrheitsvotum (QMV) im Rat.⁶¹⁴

Zuletzt wird dem EUV von Amsterdam das Protokoll Nr. 29 über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige der MS angehängen.⁶¹⁵ Der als Aznar-Protokoll titulierte Vertragszusatz geht auf das Verhandlungsdesiderat Spaniens zurück. Damit reagiert Madrid auf die militante Sezessionsbewegung der Euskadi Ta Askatasuna (ETA) und intendiert, möglichen Asylanträgen der baskischen Gruppierung in anderen MS vorzubeugen.⁶¹⁶ Die Einführung variabler Geometrie im novellierten Primärrecht in Form des *opt-in* und *opt-out* für Irland und Großbritannien (Protokoll Nr. 4) sowie Dänemark (Protokoll Nr. 5) stellt eine gewisse Unterminierung des *intergouvernementalen* Solidaritätsgedankens dar.⁶¹⁷ Wenngleich realpolitisch notwendig⁶¹⁸, wird diesen MS das Vorrecht zugesprochen, sich aus innen- und justizpolitischen europäischen Angelegenheiten, darunter die Asylthematik, rauszuhalten.

Als nächster Arbeitsschritt werden die primärrechtlichen Konturen des Solidaritätsbegriffs betrachtet. Der neue EGV übernimmt die siebte Präambularbestimmung des EWG-Kontrakts, in der die Absicht proklamiert wird, „die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und in dem Wunsch, entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern.“⁶¹⁹ Die deutsche Übersetzungsversion (*Verbundenheit*) variiert wie die holländische Vertragstranslation

⁶¹² Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.203.

⁶¹³ Vgl. Guiraudon (1999): S.27.

⁶¹⁴ Vgl. Levy (1999): S.39.

⁶¹⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.178.

⁶¹⁶ Vgl. Bank (1999): S.21.

⁶¹⁷ Vgl. De Witte (2017): S.25.

⁶¹⁸ Vgl. Hailbronner und Thym [a] (2016): S.22.

⁶¹⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.179.

(*verbondenheid*) von der Primärrechtsversion anderer MS. Die englische Vertragsauslegung geht von *solidarity*, die französische Vertragsedition von *solidarité*, die italienische Vertragsvariante von *solidarietà*, das portugiesische Vertragsverständnis von *solidariedade* und die schwedische als auch dänische Vertragsinterpretation von *solidaritet* aus.

In Analogie zum Zeitpunkt der Römischen Verträge divergieren die westgermanischen Wortstämme in der Auslegung der EGW-Präambularbestimmung von den romanischsprachigen Nationalstaaten. An dieser Stelle re-institutionalisiert der Unionsgesetzgeber eine Bedeutungskontroverse um Solidarität, die seit Jahrzehnten vorherrscht. Der Geleitwortpassage scheint weiterhin Aktualität zuzukommen. Es erscheint, dass diese Intention von der EU bis dato nicht erreicht wird. Drei Erklärungsansätze erscheinen möglich: Erstens, dass den MS keine Verständigung über die einheitliche Vertragsinterpretation bzw. zu den Differenzen des Verbundenheits- und Solidaritätsbegriffs gelingt. Zweitens, dass kein ausreichender akteursübergreifender Wille besteht, um die Klarifizierung und Aushandlung der exakten Bedeutung der Präambularzeile vorzunehmen. Drittens, dass die Herren der Verträge die heterogenen Auslegungen der EGV-Präambel und die daraus resultierenden Bedeutungskontroversen nicht erkennen.

Zusätzlich übernimmt das aktualisierte EU-Primärrecht die bereits analysierte Präambularpassage zur Stärkung der „Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen“⁶²⁰ sowie den Artikel 1 des EUV von Maastricht, in dem das Solidaritätsprinzip auftaucht.⁶²¹ Der Artikel J.1, Unterabsatz 4 des EUV von Maastricht wird in den Artikel 11 (2) des konsolidierten EUV von Amsterdam überführt, jedoch minimal modifiziert. Als „politische Geste“⁶²² merken die Herren der Verträge aufbauend auf einen deutsch-französischen Formulierungsvorschlag an:⁶²³ „Die Mitgliedsstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln.“⁶²⁴ Diesem Rechtsartikel zur *intergouvernementalen* Solidaritätsform wird eine unverbindliche und wertorientierte Rechtsnatur zugeschrieben.⁶²⁵

Des Weiteren heißt es in Artikel 23 (1) EUV (ex Artikel J.13) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erneut im Sinne *intergouvernementaler* Solidarität: „Bei einer

⁶²⁰ Ebd.: S.149.

⁶²¹ Vgl. Ebd.: S.152.

⁶²² Ferreira-Pereira und Groom (2010): S.602.

⁶²³ Vgl. Leuffen et al. (2012): S.77f.

⁶²⁴ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.155.

⁶²⁵ Vgl. Pinakas (2004): S.11.

Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung im Sinne dieses Unterabsatzes abgeben. In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluß [sic!] durchzuführen, akzeptiert jedoch, daß [sic!] der Beschluß [sic!] für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterläßt [sic!] der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluß [sic!] beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt.“⁶²⁶ Hinter diesen expliziten Unterlassungspflichten steht die Idee, einem EU-Land nicht mehr Solidarität im Rahmen der GASP abzuverlangen, als politisch für diesen Akteur machbar ist.⁶²⁷

5.2 Debatte zur temporären Schutzgewährung in Reaktion auf den Kosovo-Krieg und Verabschiedung der Massenzustromrichtlinie

Die Fluchtproblematik verschwindet nicht von der Politikagenda der EU. Zwischen dem 29. Dezember 1997 und dem 1. Januar 1998 erreichen über 1200 irakische und türkische Kurden die italienische Adriaküste. Diese Ankünfte von Flüchtenden und die Asylgewährungspraxis Italiens sorgen für Alarmstimmung in Reihen der MS, etwa in Frankreich, Großbritannien oder in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Nationalstaaten befürchten Sekundärbewegungen im Schengen-Raum.⁶²⁸ Am 28. Januar 1998 einigen sich die Fachminister auf einen Aktionsplan zum Zustrom von Zuwanderern aus Irak und den Nachbargebieten. Das Zustandekommen des Politikpapiers wird begünstigt durch erwähnte ansteigende Wanderungsbewegungen der Kurden nach Italien und auch Griechenland, die zukünftig vermieden werden sollen.⁶²⁹ Während humanitäre Hilfe für Kriegs- und Krisenopfer der MS, die die EU-Kommission an anderer Stelle als „greifbarer Beweis für die europäische Solidarität“⁶³⁰ anführt, nicht ausgeschlossen wird, konzentriert sich das Politikdokument auf die Evaluierung regionaler Schutzzonen in den Herkunftsgebieten, auf technisch-operative Elemente oder auf die Unterbindung der Zweckentfremdung des Asylrechts sowie von irregulärer Wanderungsbewegungen.⁶³¹

Wenig später wird das politische Europa mit einem größeren Handlungserfordernis konfrontiert, das auf dem europäischen Kontinent entsteht. Zu Anfang März 1998 bricht der Kosovo-Krieg aus, der bis zum 11. Juni des darauffolgenden Jahres tobt. Mit dem

⁶²⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997, S.160.

⁶²⁷ Vgl. Kaufmann-Bühler (2020): Rn.42.

⁶²⁸ Vgl. Johnson (1998): S.424f und Cruz (1999): S.243.

⁶²⁹ Vgl. Hayes und Bunyan (2003): S.72f.

⁶³⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 366 vom 26. November 1998, S.9.

⁶³¹ Ratsdokument Nr. 5573/98 vom 28. Januar 1998, S.2f.

Großereignis gewinnt die Diskussion um temporäre Schutzgewährung der EU und europäische Solidarität in der Asylpolitik neuen Schwung. Bereits im März 1997 legt die EU-Kommission dem Rat den Grundriss für eine gemeinsame Maßnahme hinsichtlich der Thematik des vorübergehenden Schutz vor.⁶³² Aufgrund mitgliedstaatlicher Dissonanzen in Bezug auf den inhärenten Lastenteilungs- bzw. Solidaritätsgedanken wird dieser singuläre Rechtsvorschlag in der Folgezeit überarbeitet, in zwei aneinander gekoppelte Rechtsakte aufgeteilt und an den Rat zur erneuten Konsultation und Abstimmung weitergeleitet.⁶³³

Kurz vor Ablauf der britischen Ratspräsidentschaft präsentiert EU-Kommission am 26. Juni 1998 ein aus zwei Rechtsaktentwürfen bestehendes Politikpaket, welches auf der Politikskizze von März 1997 aufbaut.⁶³⁴ Beide Politikansätze sind hinsichtlich ihrer Inkraftsetzung aneinander gekoppelt.⁶³⁵ Diese Paketlösung wird von Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden befürwortet.⁶³⁶ In der gemeinsamen Maßnahme zum vorübergehenden Schutz für Vertriebene wird einmalig auf den Solidaritätsbegriff im prozeduralen Sinne im Zusammenhang der mitgliedstaatlichen Durchführung von europäischem Regelwerk zum temporären Schutz rekuriert.⁶³⁷ Das EP gedenkt diesen Politikvorschlag dahingehend zu modifizieren, dass dort ein Verteilungsschlüssels, der sich an den Messgrößen des BIP, der Territorialgröße und den Aufnahmekapazitäten der MS orientiert, verankert wird.⁶³⁸

Zusätzlich zu genannten Politikvorschlag entwirft die EU-Kommission eine gemeinsame Maßnahme zur Solidarität bei der Aufnahme und dem Aufenthalt von Vertriebenen, die durch eine Regelung über den vorübergehenden Schutz begünstigt wird.⁶³⁹ Im vierten und fünften Erwägungsgrund klarifiziert das EU-Organ: „Der Grundsatz der Solidarität ist durch konkrete Maßnahmen zur Unterstützung von Mitgliedstaaten umzusetzen, die von der Zulassung von Vertriebenen im Rahmen einer Regelung über den vorübergehenden Schutz besonders betroffen sind. Diese Solidarität muß [sic!] sich in der Hauptsache durch eine finanzielle Unterstützung für Sofortmaßnahmen und Projekte zur Aufnahme von Vertriebenen

⁶³² Vgl. KOM (97) 93 endg. vom 5. März 1997.

⁶³³ Vgl. Cruz (1999): S.246 und Noll und Vedsted-Hansen (1999): S.391.

⁶³⁴ Vgl. IP/98/561 vom 24. Juni 1998.

⁶³⁵ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 268 vom 27. August 1998, S.22f.

⁶³⁶ Vgl. Ratsdokument Nr. 13783/98 vom 12. Juli 1999, S.6.

⁶³⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 268 vom 27. August 1998, S.18.

⁶³⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 379 vom 20. November 1998, S.377.

⁶³⁹ Das EP intendiert den Solidaritätsbegriff im Titel durch gemeinschaftliche Hilfsmaßnahmen zu ersetzen. An anderer Stelle, z.B. in Bezug auf Erwägungsgrund 5 soll Solidarität durch Ausgewogenheit ersetzt werden. Siehe dazu ebd.: S.380f.

ausdrücken, wobei der Schwerpunkt auf die Bereitstellung von Unterkünften und auf soziale Leistungen zu legen ist.“⁶⁴⁰ Einerseits scheint diesen Gedankengängen die praktisch herbeizuführende Schuman'sche *solidarité de fait* inhärent. Andererseits tritt die *intergouvernementale* Solidaritätsform zutage. In Rahmen dessen materialisiert sich die Solidaritätsidee als finanzielle und physische Verantwortungsteilung. Zudem heißt es im Kommissionsentwurf, dass alle Solidaritätsmaßnahmen einstimmig zu beschließen sind.⁶⁴¹

Zu diesem Politikvorschlag bringt das EP einige Änderungsvorschläge ein. Dieses wiederholt seine Forderung nach einem faktorbasierten Verteilungsmodell für temporär Schutzsuchende.⁶⁴² Zur Konkretisierung dessen heißt es: „Die besondere Betroffenheit eines Mitgliedstaates wird aufgrund einer vorher festgelegten Berechnungsgrundlage festgestellt, die nicht nur die Anzahl der aufgenommenen Vertriebenen, sondern auch die finanziell bewertbaren Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verhinderung oder Lösung der Krise, die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Betreuung der bedrohten Bevölkerung an Ort und Stelle sowie die wirtschaftlichen und sozialen Faktoren, vor allem die Bevölkerungszahl und das BIP pro Kopf, in einem Mitgliedstaat einbezieht.“⁶⁴³ Das EP bewirbt die Beschlussfassung nach qualifizierter Mehrheit im Asylbereich.⁶⁴⁴ Insbesondere von Dänemark, der EU-Kommission und partiell den Niederlanden wird dieser *modus operandi* unterstützt.⁶⁴⁵ Wiederum opponieren Frankreich, Portugal und dem Vereinigten Königreich gegen einen automatischen Distributionsmodus im Rahmen eines temporären europäischen Schutzregimes.⁶⁴⁶

Während der Entwurf zum temporären Schutz vom Rat nicht pauschal opponiert wird, findet der Vorschlag zu Solidarität keine mehrheitliche Unterstützung bei den EU-Fachministern.⁶⁴⁷ Mit Verweis auf ein Ratsdokument existieren „Meinungsverschiedenheiten, manchmal sogar starke Divergenzen. Mehrere Mitgliedstaaten halten einen Ausbau der Maßnahmen zur Lastenverteilung für eine Voraussetzung für den Fortschritt beim vorübergehenden Schutz. Mehrere andere Mitgliedstaaten sind jedoch sehr skeptisch hinsichtlich des Spielraums für

⁶⁴⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 268 vom 27. August 1998, S.22.

⁶⁴¹ Vgl. Ebd.: S.22f.

⁶⁴² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 379 vom 20. November 1998, S.380.

⁶⁴³ Ebd.

⁶⁴⁴ Vgl. Ebd.: S.381.

⁶⁴⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 13783/98 vom 12. Juli 1999, S.6.

⁶⁴⁶ Vgl. Ebd.

⁶⁴⁷ Vgl. Noll und Vedsted-Hansen (1999): S.391.

einen weiteren Ausbau der Maßnahmen zur Lastenverteilung.“⁶⁴⁸ In einem weiteren Ratspapier heißt es mit Fokus auf einen „eventuellen Solidarausgleich, [dass] weiterhin so gravierende Meinungsunterschiede bestehen, daß [sic!] von einer Pattsituation gesprochen werden kann. Daher erscheint es [...] wenig sinnvoll, auf der Grundlage der bestehenden Texte weiterzuverhandeln und zu hoffen, durch Formulierungsänderungen eine Lösung zu erreichen.“⁶⁴⁹

Anschließend werden die existenten Konfliktpunkte angeführt. In Hinblick auf die beiden Rechtsakte beharren manche MS auf „ein unauflösbares Junktim“⁶⁵⁰ und fordern, „bereits vor dem Eintreten eines Krisenfalls typisierte Lastenverteilungsmodelle“⁶⁵¹ zu verabschieden. Dagegen bevorzugen andere EU-Länder die separate Behandlung der beiden Rechtsquellen, „um eine ausreichende Flexibilität zu bewahren, die ermöglicht, für die jeweiligen Krisenfälle interessengerechte Lösungen zu finden.“⁶⁵² Zuletzt meinen „einige Delegationen, [...] [dass] ein Solidarausgleich ausschließlich oder zumindest prioritär eine Verteilung der Personen beinhalten müsse, während andere Delegationen ausschließlich oder zumindest prioritär eine finanzielle Lastenteilung für angemessen halten.“⁶⁵³ Aufgrund mitgliedstaatlicher Unstimmigkeiten zum Lastenteilungs- bzw. Solidaritätsgedanken werden beide Politikmaßnahmen nicht vom Unionsgesetzgeber verabschiedet.⁶⁵⁴

Stattdessen gehen im Kontext des Kosovo-Krieges die europäischen Diskussionen um das weitere Vorgehen im Asylbereich weiter. Nach mehreren Konsultationsrunden legt die österreichische Ratspräsidentschaft ihr finales Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik vom 19. November 1998 vor. Dieses Politikpapier nimmt eine Bestandsaufnahme und Defizitdiagnose vor. In diesem Strategiedokument verschmelzen die distinkten Materien der Visa-, Asyl-, Einwanderungs-, Freizügigkeits- und Grenzsicherungspolitik.⁶⁵⁵ Im Anfangsteil des Strategiedokuments findet sich der Hinweis, dass in den Reihen der MS partielle „Zweifel an der Sinnhaftigkeit solidarischer Kooperationen“⁶⁵⁶ vorherrschen. Trotzdem wird die Wichtigkeit der korrelierenden Sachverhalte des „Konzept[s] der vorübergehenden Aufnahme

⁶⁴⁸ Ratsdokument Nr. 8053/98 vom 28. April 1998, S.2.

⁶⁴⁹ Ratsdokument Nr. 5645/99 vom 29. Januar 1999, S.1.

⁶⁵⁰ Ebd.: S.3.

⁶⁵¹ Ebd.

⁶⁵² Ebd.

⁶⁵³ Ebd.

⁶⁵⁴ Vgl. Kerber (2002): S.193f.

⁶⁵⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 9809/2/98 REV 2 vom 19. November 1998, S.15.

⁶⁵⁶ Ebd.: S.5.

[...] und d[e]s Konzept[s] solidarischer Kooperation in Krisensituationen“⁶⁵⁷ pointiert, die nicht von der Theorie in die Praxis überführt werden. Im Großen und Ganzen herrscht im Rat mitgliedstaatlicher Dissens zur österreichischen Politikinitiative respektive zu dessen „analytischen Annahmen und strategischen Orientierungen“⁶⁵⁸ vor.

In einem fünf Tage später publizierten Politikpapier der Niederlande vom 23. November 1998 heißt es: „Die Probleme, denen sich die Mitgliedstaaten gegenwärtig gegenübersehen, müssen gemeinsam in Angriff genommen werden, nicht nur aufgrund ihrer Beschaffenheit, sondern auch im Interesse der europäischen Solidarität.“⁶⁵⁹ In einer sich auf das Ratsdokument des österreichischen Vorsitz beziehenden Entschließung des EP ist ein Appell an den Rat zu identifizieren, „gemäß dem Grundprinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zügig auf einen Konsens im Bereich der Verteilung der Flüchtlinge und der Belastungen hinzuarbeiten, die mit dem massenhaften und plötzlichen Zustrom von Flüchtlingen in jene Mitgliedstaaten verbunden sind, die sie aus geographischen oder historischen Gründen aufnehmen.“⁶⁶⁰ Die *intergouvernementale* Solidaritätsform beherrscht den EU-Diskurs.

In einem Aktionsplan des Rates und der EU-Kommission vom 3. Dezember 1998 u.a. zur Umsetzung des RFSR proklamieren die EU-Organe: „Der Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und den europäischen Organen sollte auch bei grenzüberschreitenden Herausforderungen, die durch organisierte Kriminalität und Migrationsbewegungen gestellt werden, zum Tragen kommen.“⁶⁶¹ Eine supranationale Solidarität klingt dort an. Wenige Tage später merkt der Europäischer Rat an, dass „umfassende Lösungen für den vorübergehenden Schutz und ein System europäischer Solidarität erforderlich sind.“⁶⁶² Sodann wird der Rat angewiesen, seine Konsultationen über den temporären Schutz, „die europäische Solidarität, Eurodac, Regeln für Drittstaatsangehörige und eine umfassende Migrationsstrategie“⁶⁶³ weiterzuführen.

Als Weg nach vorne schlägt die deutsche Ratspräsidentschaft der ersten Jahreshälfte 1999 eine Flexibilisierung des Vorgehens zur Solidarität im Rahmen temporärer Schutzgewährung vor. In Austausch mit dem UNHCR soll der Rat die Aufnahmevakanzen eruieren. Unter

⁶⁵⁷ Ebd.: S.31.

⁶⁵⁸ Cruz (1999): S.247. (EN)

⁶⁵⁹ Vgl. Ratsdokument Nr. 13344/98 vom 23. November 1998, S.5.

⁶⁶⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 219 vom 30. Juli 1999, S.77.

⁶⁶¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 19 vom 23. Januar 1999, S.6.

⁶⁶² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 1998, o.S.

⁶⁶³ Ebd.

Beachtung der länderspezifischen Situation, z.B. der „kulturelle[n] oder historische[n] Bindungen an das Krisengebiet, [die] Zahl bereits aufgenommener schutzbedürftiger Personen, [der] Situation auf dem Arbeitsmarkt [oder] Engagement bei friedenserhaltenden Maßnahmen“⁶⁶⁴, sollen die MS ihre freien Aufnahmeplätze mitteilen. Die Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten soll mit finanziellen Solidaritätsmitteln der EU einhergehen.⁶⁶⁵

Das EP resümiert in einer Resolution, dass die prävalente „Vielfalt an Rechtssystemen der Mitgliedstaaten die gegenwärtigen Anstrengungen der Union, die darauf abzielen, eine bessere Aufteilung der Verantwortlichkeiten für die Aufnahme und den Aufenthalt der schutzsuchenden Personen zu gewährleisten, zunichte [...] machen und dem Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu schaden droht.“⁶⁶⁶ Als Beispiel für die unilaterale Beliebigkeit der MS im Asylbereich dient die Visapolitik des Schengen-Landes Italiens für albanische Staatsangehörige im Frühjahr des Jahres 1999, die Rom nach partnerstaatlichen Befürchtung von Sekundärbewegungen beendet.⁶⁶⁷ Zu Anfang April 1999 misslingt dem Rat eine Einigung über die europäische und quotenbasierte Verteilung der ca. 60.000 temporär Schutzsuchenden aus dem Kosovo. Die MS Frankreich und Luxemburg vetoieren gegen die Beschlussfassung.⁶⁶⁸ Letzten Endes wird die Pattsituation um den Solidaritätsgedanken im Kontext zeitlich befristeter Schutzgewährung durch die nachfolgende Massenzustromsrichtlinie⁶⁶⁹ (MZR) aufgelöst, in der dem freiwilligen Solidaritätsbegriff eine politikgestaltende Rolle zukommt.

Zuerst wird in der Rechtsquelle im siebten Erwägungsgrund daran erinnert, dass die Problematik der temporären Schutzgewährung auf Basis der *intergouvernementalen* „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“⁶⁷⁰ zu lösen ist. Zwei Erwägungsbestimmungen später weist der Unionsgesetzgeber darauf hin, dass die in der Maßnahme enthaltenden „Normen und Maßnahmen [...] aus Gründen der Effizienz, der Kohärenz und der Solidarität sowie insbesondere zur Vermeidung von Sekundärbewegungen“⁶⁷¹ miteinander verwoben sind. Der Charakter der europäischen Solidarität erscheint janusköpfig: „Zum einen die

⁶⁶⁴ Ratsdokument Nr. 5645/99 vom 29. Januar 1999, S.5.

⁶⁶⁵ Vgl. Ebd.: S.7.

⁶⁶⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 150 vom 28. Mai 1999, S.205.

⁶⁶⁷ Vgl. Hansen (2000): S.792.

⁶⁶⁸ Vgl. Kerber (1999): S.48.

⁶⁶⁹ Der lange und sperrige Titel der Massenzustromsrichtlinie Nr. 2001/55/EG lautet: Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

⁶⁷⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 212 vom 7. August 2001, S.12.

⁶⁷¹ Ebd.

Finanzierung, zum anderen die tatsächliche Aufnahme der betreffenden Personen in den Mitgliedstaaten⁶⁷². An dieser Stelle entsteht der Eindruck, dass sich das Solidaritätsprinzip im Asylbereich primär durch finanzielle und physische Maßnahmen materialisiert. Insbesondere Frankreich wirbt für den monetären und partiell den materiellen Solidaritätsgedanken, während andere MS die physische Solidaritätsvariante bevorzugen.⁶⁷³ Die EU operationalisiert das Solidaritätsprinzip ohne gemeinsames Begriffsverständnis.

Nach Vorschlag der EU-Kommission wird das Vorherrschen eines Massenzustroms durch ein qualifiziertes Mehrheitsvotum des Rates festgestellt.⁶⁷⁴ Dem Solidaritätsbegriff wird in der MZR ein eigenes Sachkapitel gewidmet. Der Artikel 24 dessen fixiert, dass alle Solidaritätsmechanismen unter den Finanzierungsschirm des ERF fallen.⁶⁷⁵ Danach gibt der erste Unterabsatz der darauffolgenden Rechtsbestimmung 25 vor, dass die MS nach geglückter qualifizierter Mehrheitsabstimmung im Rat „im Sinne der Gemeinschaftssolidarität“⁶⁷⁶ Personen temporär aufnehmen und ihre Aufnahmefazilitäten konkretisieren sollen. Diese Formulierung ist nicht rechtsverbindlich bzw. juristisch nicht durchsetzbar. Sie dient vielmehr als pauschaler Appell.⁶⁷⁷ Hier setzen sich diejenigen EU-Länder gegen solche Akteure durch, die anstatt ihrer Aufnahmekapazitäten eine Rechtfertigung für die Nicht-Aufnahme von Vertriebenen angeben wollen.⁶⁷⁸ Schlussendlich basieren sämtliche Mechanismen der MZR auf dem Prinzip der doppelten Freiwilligkeit, sprich sie hängen von der Zustimmung des jeweiligen MS und des umzusiedelnden Schutzsuchenden ab.⁶⁷⁹ Die Verankerung dieses Grundsatzes geht ursprünglich auf das Verhandlungsdesiderat von Frankreich zurück, das anfänglich ausschließlich für finanzielle Solidaritätsbeiträge eintritt.⁶⁸⁰

Das Zustandekommen dieses Rechtsakts wird begünstigt durch das Ereignis des Kosovo-Kriegs.⁶⁸¹ Generell werden weder Verteilungsregeln noch gesamteuropäische Indikatoren zur Vergleichbarkeit der mitgliedstaatlichen Aufnahmeleistungen postuliert.⁶⁸² Insgesamt bestehen Dissonanzen im Rat dahingehend, ab welcher Höhe

⁶⁷² Ebd.: S.13.

⁶⁷³ Vgl. Kerber (2002): S.210.

⁶⁷⁴ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 212 vom 7. August 2001, S.15.

⁶⁷⁵ Vgl. Ebd.: S.18.

⁶⁷⁶ Ebd.

⁶⁷⁷ Vgl. Koo (2017): S.192.

⁶⁷⁸ Vgl. Beirens et al. (2016): S.7.

⁶⁷⁹ Vgl. Kerber (2002): S.211f und Beirens et al. (2016): S.14 und S.65.

⁶⁸⁰ Vgl. Kerber (2002): S.210 und S.212 und Beirens et al. (2016): S.7.

⁶⁸¹ Vgl. Peers und Rogers (2006): S.453.

⁶⁸² Vgl. Beirens et al. (2016): S.14.

Wanderungsbewegungen als Massenzustrom anzusehen sind.⁶⁸³ Dementsprechend birgt schon die europapolitische Identifikation des Vorliegens eines Massenzustroms im Rat Konfliktpotential in sich.⁶⁸⁴ Laut Gray führt eine freiwillige Verantwortungsteilung dazu, dass realpolitische Kalkulationen Vorrang gegenüber der Erfüllung des Solidaritätsprinzips eingeräumt werden. Zusätzlich sind abschwächende Auswirkungen auf die Qualität der Standards des Flüchtlingsschutzes zu berücksichtigen.⁶⁸⁵ In diesem Sekundärrechtsakt taucht der Solidaritätsbegriff als *intergouvernementale* Handlungs- bzw. Verhaltensaufforderung und als reziprokes, partikulares und freiwilliges Unternehmen auf.

5.3 Strategische Leitlinien des Europäischen Rates von Tampere

Am 15./16. Oktober 1999 publizieren die Staats- und Regierungschefs ihre strategischen Leitlinien für den RFSR von Tampere. Im Wesentlichen kommt einem Mehrjahresaktionsprogramm oder Planungsinstrument auf EU-Ebene eine politikübergreifende Kohärenz- und Verbindungsfunktion zu.⁶⁸⁶ Erstmals wird das Integrationsziel eines GEAS postuliert, das sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt, u.a. einem Mechanismus zur Bestimmung des zuständigen MS für die Prüfung eines Asylgesuchs oder Mindeststandards für die Aufnahme von Geflüchteten.⁶⁸⁷ Das Politikdokument benennt die Faktoren der Freiheit, der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit als Grundfesten des europäischen Einigungs- und Erweiterungsprozess, berücksichtigt jedoch nicht das Solidaritätsprinzip.⁶⁸⁸ Das Ziel einer Union, die die GFK und weiteres Völkerrecht achtet und imstande ist, „auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Bedürfnisse zu reagieren“⁶⁸⁹, wird verkündet. Damit soll der Harmonisierung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners im Asylbereich entgegengewirkt werden.⁶⁹⁰ Zur Thematik der temporär befristeten Schutzformen für Vertriebene wird der Rat von den Exekutiven aufgerufen, einen Konsens auf Basis der *intergouvernementalen* „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“⁶⁹¹ zu erzielen.

⁶⁸³ Vgl. Ebd.: S.17.

⁶⁸⁴ Vgl. Zaun (2019): S.211.

⁶⁸⁵ Vgl. Gray (2013): S.176 und S.182.

⁶⁸⁶ Vgl. Semmler (2009): S.64 und S.71.

⁶⁸⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999, o.S.

⁶⁸⁸ Vgl. Ebd.

⁶⁸⁹ Ebd.

⁶⁹⁰ Vgl. Parkes (2007): S.2f.

⁶⁹¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999, o.S.

Einerseits werden die Tampere-Leitlinien als humanitäre Replik der EU auf den Kosovokrieg porträtiert, jedoch andererseits auch als Symbolpolitik oder „Rhetorik“⁶⁹² gebrandmarkt, die die Passivität der Staatengemeinschaft und die Defizite der europapolitischen Replik auf die vergangenen Fluchtbewegungen kaschieren soll.⁶⁹³ Der Fokus liegt auf „Externalisierung [...] [oder dem] Export der [...] Kontrollinstrumente“⁶⁹⁴ in Richtung Herkunft- und Transitstaaten. Die Bildung einer „Defensivallianz“⁶⁹⁵ gegenüber irregulären Wanderungsbewegungen wird zementiert. Aus Sicht des Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) kommt der Solidaritätsidee ein niedriger politischer Stellenwert zu.⁶⁹⁶ Somit erscheint die Ressource der Solidarität unter den damals 15 MS als Mangelware in der politischen Praxis der Asylpolitik.⁶⁹⁷ Wenn von europäischer Solidarität in der Asylthematik die Rede sein kann, dann zumeist im theoretischen Sinne in Gestalt von unverbindlichen Rechtsakten des kleinsten gemeinsamen Nenners der MS, wie in dieser Dissertation bereits postuliert wird.⁶⁹⁸ Dabei erscheint die *intergouvernementale* Solidarität als notwendige Voraussetzung zur Bildung eines GEAS.⁶⁹⁹ Im Rückblick tituliert De Bruycker die Nicht-Klärung des Solidaritätsbegriffs als „Geburtsfehler“⁷⁰⁰ des RFSR. In diesem Zusammenhang materialisiert sich der Solidaritätsgedanke, der demselben Referenzrahmen wie in der MRZ folgt, primär in Bezug auf die *intergouvernementale* Handlungs- und Akteursebene.

5.4 Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds

Am 28. September 2000 verabschiedet der Ministerrat den Europäischen Flüchtlingsfonds (ERF). In der Literaturlandschaft wird diese Maßnahme als Solidaritätsmaßnahme gebrandmarkt.⁷⁰¹ Die Finanzmittel des ERF subventionieren Aktivitäten der MS in Bezug auf die distinkten Sachverhalte der Aufnahme-, Integrations- und Rückkehrpolitik.⁷⁰² Für sämtliche Teilbereiche steht ein Finanzvolumen von 216 Millionen Euro zur Verfügung.⁷⁰³ Diese Summe deckt keinesfalls die Kosten der MS im Asylbereich ab.⁷⁰⁴ Dadurch kommt die

⁶⁹² Lahav (2004): S.47. (EN)

⁶⁹³ Vgl. Lavenex [a] (2001): S.856.

⁶⁹⁴ Boswell [b] (2003): S.622. (EN)

⁶⁹⁵ Barbou des Places (2002): S.28. (EN)

⁶⁹⁶ Vgl. ECRE (o.J.): S.3 und S.28.

⁶⁹⁷ Vgl. Parkes (2007): S.3.

⁶⁹⁸ Vgl. KOM (2004) 401 endg. vom 2. Juni 2004, S.10.

⁶⁹⁹ Vgl. ECRE (2000): S.43.

⁷⁰⁰ De Bruycker (2019): S.151. (EN)

⁷⁰¹ Vgl. Barbou des Places (2002): S.20, Guild (2006): S.631, Pollet (2013): S.31 und Garlick (2014): S.5.

⁷⁰² Vgl. Noll (2000): S.312.

⁷⁰³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 252 vom 6. Oktober 2000, S.13.

⁷⁰⁴ Vgl. Thielemann (2009): S.179f.

Einschätzung Thielemanns zustande, der dem ERF einen Charakter des „Symbolismus“⁷⁰⁵ zuschreibt. Andere Wissenschaftler schreiben, dass die Fiskalressourcen „inadäquat“⁷⁰⁶ und damit „eher motivierend als kompensieren“⁷⁰⁷ wirken. Im ersten Jahr der Inkraftsetzung des ERF werden der Löwenanteil der Fiskalmittel den MS Großbritannien und Deutschland zugewiesen, während die südeuropäischen Außengrenzstaaten Spanien und Griechenland weniger Finanzressourcen bekommen.⁷⁰⁸

Im zweiten Erwägungsgrund des Politikdokuments, das ein GEAS sich auf die *intergouvernementale* „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stützen [soll]. [...] [Dies] setzt die Existenz von Mechanismen voraus, die dazu bestimmt sind, zu einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen der Mitgliedstaaten beizutragen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen aus dieser Aufnahme verbunden sind. Hierzu sollte ein Europäischer Flüchtlingsfonds errichtet werden.“⁷⁰⁹ An anderer Stelle findet sich ein weiterer Hinweis auf die „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“⁷¹⁰, die als Ziel des ERF dargestellt wird und sich auf die Notwendigkeit der Balance und Äquivalenz der mitgliedstaatlichen Bemühungen in Bezug auf die Aufnahme von Geflüchteten und Vertriebenen und den daraus resultierenden Konsequenzen bezieht.⁷¹¹ Die Handlungsebenen europäischer Solidarität in diesem Kontext beschränken sich auf die *intergouvernementale* Solidarität, die einem reziproken, partikularen und freiwilligen Referenzrahmen unterliegt.

5.5 Konvent zur Grundrechtecharta

Die Grundrechtecharta (GRC) wird am 7. Dezember 2000 von den beteiligten Konventsmitgliedern gegengezeichnet. Diese Errungenschaft wird als „integrationspolitische[s] [...] [und] rechtshistorische[s] [...] Novum“⁷¹² karikiert. Den Impuls zur Aushandlung der GRC bereitet Deutschland, das eine europäische *bill of rights* fordert.⁷¹³ Hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit des Politikdokuments sind sich die MS uneins.⁷¹⁴ Der unverbindliche Rechtscharakter der GRC kommt durch die Vetohaltung von z.B. Großbritannien, Irland oder den skandinavischen MS zustande. Diesen EU-Staaten

⁷⁰⁵ Thielemann (2005): S.821. (EN)

⁷⁰⁶ Parkes (2007): S.3. (EN)

⁷⁰⁷ Vanheule et al. (2011): o.S. (EN)

⁷⁰⁸ Vgl. Gallagher (2002): S.385 und Thielemann (2009): S.180.

⁷⁰⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 252 vom 6. Oktober 2000, S.12.

⁷¹⁰ Ebd.: S.13.

⁷¹¹ Vgl. Ebd.

⁷¹² Leinen und Schönlau (2001): S.30.

⁷¹³ Vgl. Leinen und Schönlau (2001): S.26 und Funk (2002): S.253.

⁷¹⁴ Vgl. Goldsmith (2001): S.1214 und McCrudden (2001): S.11f.

gelingt es, ihre Verhandlungsposition z.B. gegenüber den Präferenzen Frankreichs, Deutschlands und Italiens durchzusetzen.⁷¹⁵

Einige EU-Länder fürchten in Hinblick auf die GRC eine „symbolische Überkompensation aus vorgeblicher oder echter Sorge um den Verlust mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten [...] unter Ausblendung der horizontalen Dimension der Kompetenzfrage und der Mitverantwortung der Mitgliedstaaten im Ministerrat.“⁷¹⁶ In diesem Zusammenhang schließen die Signatare neue supranationale Kompetenztransfers aus.⁷¹⁷ Neben diesen Souveränitätsvorbehalten drängt sich in nachfolgenden Ausführungen der Eindruck auf, dass in dem Konventsarbeiten zur GRC die Rechtstraditionen der Nationalstaaten miteinander kollidieren.⁷¹⁸ Das Politikdokument enthält Verweise auf das Solidaritätsprinzip und das Asylrecht.

In der Präambel der GRC, die eine defizitäre juristische Einklagbarkeit und einen unzureichend ausgeprägten normativen Charakter kennzeichnet, wird folgendes verankert:⁷¹⁹ „In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.“⁷²⁰ In erster Linie kennzeichnet sich das Geleitwort der GRC durch eine „Zusammenfassungsfunktion.“⁷²¹ In Zuge dessen wird das Solidaritätsprinzip als abstraktes Gründungs- respektive „Strukturprinzip“⁷²² oder als „Pfeiler der Union“⁷²³ benannt. Demnach wird eine akteursübergreifende „Werteentscheidung“⁷²⁴ getroffen. Essentiell zu erwähnen ist, dass der Solidaritätsgedanke nicht an den Außengrenzen des politischen Europas, sondern einem universellen Referenzrahmen folgt.⁷²⁵

⁷¹⁵ Vgl. Leinen und Schönlau (2001): S.29, Funk (2002): S.253 und Mayer (2008): S.96f. Erst mit dem später vorzustellenden Lissabon-Vertrag kommt der GRC eine rechtsverbindliche Natur zu.

⁷¹⁶ Mayer (2008): S.90f.

⁷¹⁷ Vgl. Goldsmith (2001): S.1205ff.

⁷¹⁸ Vgl. Ebd.: S.1209 und Von Danwitz (2001): S.290f.

⁷¹⁹ Vgl. Küçük (2018): S.50.

⁷²⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000, S.8.

⁷²¹ Gussone (2006): S.158.

⁷²² Ebd.: S.159.

⁷²³ Gussone (2006): S.160.

⁷²⁴ Rudolf (2014): Rn.15.

⁷²⁵ Vgl. Müller (2015): S.469 und Müller (2018): S.109f.

Die Aufnahme der Solidaritätsidee in das Vorwort der GRC basiert auf dem Änderungsvorschlag der deutschen Konventsteilnehmerin Sylvia-Yvonne Kaufmann. Die Initiative wird damit begründet, dass der Solidaritätsbegriff in der Präambel der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des EP vom 12. April 1989 Erwähnung findet.⁷²⁶ Die Berücksichtigung des Solidaritätsgedankens im Geleitwort bewerben die deutschen Sozialdemokraten Jürgen Meyer und Jo Leinen, die französische Sozialistin Pervenche Beres, der parteilose Österreicher Hans-Peter Martin sowie die niederländische Sozialdemokratin Ieke van den Burg in einem gemeinsamen Änderungsvorschlag. Die Konventsakteure weisen darauf hin, dass das Solidaritätsprinzip ein „Bestandteil jeder – auch nicht-staatlichen – Gemeinschaft“⁷²⁷ darstellt. Darüber hinaus ist dieses in mehreren Konstitutionen der MS eingebettet, u.a. in Frankreich. Ein letzter Grund besteht darin, dass der EuGH in seiner Jurisdiktion auf das Solidaritätsprinzip rekurriert.⁷²⁸ Ein Änderungsantrag der italienischen Konventsmitglieder Stefano Rodotà, Elena Paciotti und Andrea Manzella zur Fixierung des Solidaritätsgedanken in Artikel 1 der GRC setzt sich im Konventsverlauf nicht durch.⁷²⁹

In Artikel 18 der GRC institutionalisieren die Gründerväter ein „axiologisches Prinzip“⁷³⁰ in Gestalt eines „Recht[s] auf Asyl“⁷³¹, welches „nach Maßgabe“⁷³² des internationalen Flüchtlingschutzregimes durchzuführen ist. Der darauffolgende Artikel 19 verbietet die Anwendung von kollektiven Landesverweisen und akzentuiert das *non refoulements*-Gebot.⁷³³ Im Verhandlungsprozess der GRC erscheint die Fluchthematik als umstrittene Domäne.⁷³⁴ Im Allgemeinen verläuft die Konfliktlinie zwischen zwei Gruppen. Auf der einen Seite solche Akteure, die die Asylthematik dem Souveränitätsspektrum des Nationalstaates zuordnen. Auf der anderen Seite diejenigen Interessensparteien, die das Ersuchen und die Gewährung des Asylrechts als Grund- oder Menschenrecht perzipieren.⁷³⁵

⁷²⁶ Vgl. Dokument CHARTE 4332/00 vom 25. Mai 2000 des Europäischen Grundrechtekonvents, S.13.

⁷²⁷ Ebd.: S.15. (EN)

⁷²⁸ Vgl. Ebd.

⁷²⁹ Vgl. Ebd.: S.31.

⁷³⁰ Nicolosi (2017): S.116. (EN)

⁷³¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000, S.12.

⁷³² Ebd. Der Konvent spricht dabei nicht von einer Übereinstimmung mit der GFK, sondern nimmt diese vielmehr als Richtschnur oder Orientierung wahr.

⁷³³ Vgl. Ebd.

⁷³⁴ Vgl. Dokument CHARTE 4332/00 vom 25. Mai 2000 des Europäischen Grundrechtekonvents, S.497ff und Teitgen-Colly (2006): S.1510.

⁷³⁵ Vgl. Nicolosi (2017): S.97.

Anschließend reguliert das Kapitel IV mit Titel Solidarität, welches die Artikel 27 bis 38 umfasst, die Sachpunkte Arbeitsumfeld⁷³⁶, soziale Sicherheit⁷³⁷ und Daseinsvorsorge⁷³⁸. Die Aufstellung dieser Thematiken reflektiert die Tendenz des europäischen Integrationsprozesses, sich von der ökonomischen Binnenmarktorientierung auf die gemeinschaftliche Verfassungsbildung zu konzentrieren.⁷³⁹ In diesem Kontext scheint der Solidaritätsgedanke durch das deutsche Sozialstaatsprinzip und den Gegenstand europäischer sozialer Grundrechte geprägt zu sein.⁷⁴⁰ Der Aushandlungsprozess des Kapitel IV Solidarität ist aufgrund seiner politischen, ökonomischen, zivilgesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Implikationen durch mitgliedstaatliche Reserviertheit, Souveränitätslastigkeit und Kontroverse über die Applikation der GRC gekennzeichnet: „Vor allem im Bereich der sozialen Rechte gab es Befürchtungen, dass die Charta unerfüllbare Erwartungen wecken könnte, wenn sie soziale Leistungsansprüche enthielte, für deren Erfüllung die Europäische Union weder über die notwendigen Kompetenzen, noch über die entsprechenden Ressourcen verfügt.“⁷⁴¹

Zeitweilig droht der Verhandlungsprozess zur GRC aufgrund der Uneinigkeit der Akteure bezüglich der Inklusion sozialer Rechte zu scheitern, da dadurch die nationalstaatlichen Gepflogenheiten der Determinierung sozialer Rechtsgarantien tangiert werden.⁷⁴² Die Verhandlungspositionen der Beteiligten zur Festschreibung sozioökonomischer Privilegien sind breit gefächerter Natur: „Die konträren Positionen reichten von völliger Ablehnung einer Verankerung sozialer Rechte in der zu formulierenden GRC über die Aufnahme sozialer Rechte als Programmsätze oder Zielbestimmungen bis hin zu einer Ausgestaltung als echte Ansprüche gegen die Union und die Mitgliedstaaten.“⁷⁴³ Einige Konventsteilnehmer verknüpfen die Akzeptanz des Kapitel IV Solidarität mit dem rechtlichen Unverbindlichkeitscharakter der GRC.⁷⁴⁴ Insbesondere die Delegierten des Vereinigten Königreichs opponieren das Kapitel IV Solidarität im Zuge der Konventsarbeiten mit dem

⁷³⁶ Darunter die Thematiken Recht auf Unterrichtung, Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen, das Recht auf Tarifverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, das Recht auf Inanspruchnahme eines Arbeitsvermittlungsdienst, das Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter Kündigung, das Recht auf faire und ordentliche Arbeitskonditionen, das Verbot von Kinderarbeit und den Schutz jugendlicher Arbeitnehmerrechte.

⁷³⁷ Dieses besteht aus den Rechten des Familien- und Berufslebens, dem Recht auf soziale Sicherheit als auch dem auf Unterstützungsleistungen.

⁷³⁸ Dort wird u.a. Gesundheits-, Umwelts- und Verbraucherschutz festgeschrieben.

⁷³⁹ Vgl. Menéndez (2003): S.395f.

⁷⁴⁰ Vgl. Gussone (2006): S.160 und S.167.

⁷⁴¹ Leinen und Schönlau (2001): S.31.

⁷⁴² Vgl. Ebd.

⁷⁴³ Rudolf (2014): Rn.4.

⁷⁴⁴ Vgl. McCrudden (2001): S.15f.

Argument, dass die Solidaritätsidee im unionsrechtlichen Sinne „nicht fassbar und den nationalen Traditionen einiger Mitgliedsländer [...] als politisch-juristisches Konzept fremd“⁷⁴⁵ erscheint. Damit übereinstimmend nehmen die Delegierten der Niederlande den sozialen Rechtskatalog als nicht juristisch relevant wahr.⁷⁴⁶

Das geschilderte Hauptkapitel der GRC beinhaltet Verweise auf die Subformen der *supranationalen* und *transnationalen* Solidarität.⁷⁴⁷ Vor dem Hintergrund des Nicht-Vorhandenseins einer mit „dem Nationalstaat vergleichbare[n] Verantwortungs- und Schicksalgemeinschaft der Unionsbürger“⁷⁴⁸ restringiert sich die europäische Solidarität in diesem Zusammenhang jedoch auf die *intergouvernementalen* Beziehungen der MS. Grundsätzlich findet das Solidaritätsprinzip seinen Ausdruck in der Operationalisierung oder Ausdifferenzierung in den darin enthaltenden Grundrechten.⁷⁴⁹ In diesem Sinne bedeutet europäische Solidarität die Achtung wohlfahrtstaatlicher respektive „soziale[r] Rechte und die Teilhabe an öffentlichen Gütern.“⁷⁵⁰ Allerdings wird der unverbindliche als auch dissensproduzierende Bedeutungsgehalt der „Solidaritätsrechte [...] [in Form von] Schutzrechten und Anspruchsrechten“⁷⁵¹ pointiert, die einerseits eine partikularistische Lesart mit exklusiver Bezugnahme auf Arbeiter/Arbeitnehmer annehmen wie z.B. Artikel 27 als auch 28, andererseits ebenfalls einen universalistischen respektive globalen Adressatenkreis ansprechen, darunter etwa Artikel 35 oder 37.⁷⁵² Letzten Endes hängt die Implementierung und Durchführung der individuellen Partizipationsrechten, Schutzgeboten und Unionszielorientierungen von dem Willen der mitgliedstaatlichen Souveräne ab.⁷⁵³

5.6 Vertrag von Nizza

Der Nizza-Vertrag wird am 26. Januar 2001 signiert.⁷⁵⁴ Das Primärrecht von Nizza modifiziert den Titel IV des EGV von Amsterdam in der Art und Weise, dass es zur Aktivierung des QMV hinsichtlich der Artikel 63 (1) zu Asyl und 63 (2a) zu Flüchtlingen bzw. Vertriebenen einer Einstimmigkeitsabstimmung im Rat zu Gemeinschaftsvorgaben samt

⁷⁴⁵ Leinen und Schönlau (2001): S.31f.

⁷⁴⁶ Vgl. Rudolf (2014): Rn.9f.

⁷⁴⁷ Vgl. Gussone (2006): S.163 und Groenendijk (2013): S.42.

⁷⁴⁸ Gussone (2006): S.167.

⁷⁴⁹ Vgl. Ebd.: S.158ff.

⁷⁵⁰ Kadelbach (2014): S.14.

⁷⁵¹ Menéndez (2003): S.379. (EN)

⁷⁵² Vgl. Menéndez (2003): S.378ff und S.387ff.

⁷⁵³ Vgl. Leinen und Schönlau (2001): S.30f und Gussone (2006): S.160ff.

⁷⁵⁴ Der Nizza-Vertrag ist rechtskräftig ab dem 1. Februar 2003.

Regularien und Prinzipien bedarf.⁷⁵⁵ Demzufolge fixiert diese Vertragsnovelle keine Delegations- oder Fortschrittsaspirationen in Bezug auf den Artikel 63 (2b) zur Lastenteilung/Solidarität.⁷⁵⁶ Stattdessen wird im Anhangsteil postuliert: „Ab dem 1. Mai beschließt der Rat beim Erlass der Maßnahmen nach Artikel 66 des [...] [EGV von Amsterdam] mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“⁷⁵⁷ Daraus folgt, dass Maßnahmen der Artikel 62 (3) zur Bewegungsfreiheit für Drittstaatler und Artikel 63 (3b) zur irregulären Einwanderung ab dem 1. Mai 2004 der Entscheidungsfindung nach QMV unterliegen. Bis zu diesem Stichtag gelten das Einstimmigkeitsprinzip und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.⁷⁵⁸ Per Einstimmigkeitsbeschluss kann der Rat diese Beschlussfassungsart auf weitere Sachthematiken ausweiten.⁷⁵⁹ Unter anderem von Deutschland, Frankreich und den Niederlanden wird die Fristsetzung auf den 1. Mai 2004 unterstützt.⁷⁶⁰

An keiner Stelle normiert der Nizza-Vertrag neue Rechtsbestimmungen zum Solidaritätsprinzip. Dieser Primärrechtsakt verdeutlicht die Limitationen eines Ansatzes der „inkrementellen und byzantinischen institutionellen Veränderungen“⁷⁶¹ in Form von Vertragsreformen. Die damaligen Konflikte um die Einführung des qualifizierten Mehrheitsvotums im EU-Ministerrat für Innen- und Justiz werden als Indiz für das Paradox „zwischen Staatssouveränität und supranationaler Governance [...] [oder für] die Spannungen zwischen internen Sicherheitserwägungen und Menschenrechtsthemen“⁷⁶² sowie für die „Regierungsassymetrie“⁷⁶³ der Nationalstaaten der EU gewertet. Daran anknüpfend schlussfolgert Lais: Wenn die mitgliedstaatliche Souveränität berührt wird, dann ist es „mit der Solidaritätsbereitschaft und insbesondere der Bereitschaft zur Hinnahme von Nachteilen zugunsten des Kollektivs nicht weit her.“⁷⁶⁴ Zusätzlich zu diesem Streitpunkt produziert die Stimmgewichtung im Ministerrat, die eher „anspruchsvoller Mathematik als ein[em] Ausdruck von Solidarität“⁷⁶⁵ ähnelt, viele Unstimmigkeiten zwischen den MS.⁷⁶⁶

⁷⁵⁵ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10. März 2001, S.14 und Niemann (2005): S.19.

⁷⁵⁶ Vgl. Ebd.: S.78 und ebd.: S.20.

⁷⁵⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10. März 2001, S.69.

⁷⁵⁸ Vgl. Chrysochoou et al. (2003): S.116.

⁷⁵⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10. März 2001, S.78 und Niemann (2005): S.20.

⁷⁶⁰ Vgl. Van Nuffel (2000): S.2.

⁷⁶¹ Kühnhardt (2008): S.205. (EN)

⁷⁶² Lavenex [a] (2001): S.852. (EN)

⁷⁶³ Kühnhardt (2008): S.111. (EN)

⁷⁶⁴ Vgl. Lais (2007): S.104f.

⁷⁶⁵ Kühnhardt (2008): S.110. (EN)

5.7 Europäischer Konvent zur Verfassung für Europa

Die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA verändern die Welt und die Perzeption des Asylphänomens im politischen Europa.⁷⁶⁷ Der in Laeken vom 13. bis 15. Dezember 2001 konferenzierende Europäische Rat erteilt das Mandat für den Europäischen Konvent, der einen Verfassungsvertrag für Europa (VVE) erarbeitet.⁷⁶⁸ Auf diesem Gipfeltreffen in Belgien karikieren die EU-Exekutiven Europa „als Kontinent der humanitären Werte, der Magna Charta, der Bill of Rights, der Französischen Revolution, des Falls der Berliner Mauer. Kontinent der Freiheit, der Solidarität, vor allem der Vielfalt, was auch die Achtung der Sprachen, Kulturen und Traditionen anderer einschließt.“⁷⁶⁹ Auf dieses Postulat aufbauend soll Europa im internationalen Kontext als Machtakteur agieren, der „der Globalisierung einen ethischen Rahmen [...] [gibt], d.h. [...] [diese] in Solidarität und in nachhaltige Entwicklung“⁷⁷⁰ zu verankern gedenkt. Ein fraglos ambitioniertes Unterfangen.

Wie Hartwig und Nicolaidis bemerken, taucht Solidarität als „Leitwert [...] [oder] Fundament der EU“⁷⁷¹ in den Konventsarbeiten zum VVE auf, exemplarisch in der Arbeitsgruppe X zu Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit. In erster Linie behandelt diese Fachgruppe folgende Leitfrage: Soll das Solidaritäts- oder Lastenteilungsrationale als Regelungsfunktion auf die Asyl-, Grenzschutz- und der Einwanderungspolitik ausgedehnt werden?⁷⁷² Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe X wird im *intergouvernementalen* Sinne festgehalten, dass „unter Anerkennung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten [...] der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung (einschließlich seiner finanziellen Auswirkungen) unter den Mitgliedstaaten als ein Grundprinzip der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollmaßnahmen der Union im Vertrag verankert werden [soll]. Eine spezielle Rechtsgrundlage sollte die Annahme der für die Umsetzung dieses

⁷⁶⁶ Vgl. Laursen (2006): S.6f, Kühnhardt (2008): S.78 und S.109ff und Chrysochoou et al. (2018): S.102ff.

⁷⁶⁷ Vgl. Gallagher (2002): S.391. Gleichwohl wird die Antithese vertreten, dass 9/11 sicherheitspolitische Tendenzen verstärkt, aber nicht bedingt. Für diese Ansicht siehe z.B. den Beitrag von Aus (2003): S.5.

⁷⁶⁸ Vgl. Kühnhardt (2008): S.74f.

⁷⁶⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2001, S.20.

⁷⁷⁰ Ebd.

⁷⁷¹ Calliess (2004): S.1038.

⁷⁷² Vgl. Peers (2006): S.35 und Vanheule et al. (2011): o.S. Nach dem Arbeitsdokument 9 vom 8. November 2002 der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents, S.7 wird diese Forderung von Elena Paciotti (DS/ Linksdemokratie, Europaparlamentsabgeordnete plus Präsidentin der Lelio und Lisli Basso Stiftung), von Anne van Lancker (sp.a/ Sozialdemokratie, Europaparlamentsabgeordnete) sowie von Íñigo Méndez de Vigo y Montojo (PP/ Konservatismus, Europaparlamentsabgeordneter und Wissenschaftler) vertreten. In Anlehnung an Arbeitsdokument 34 vom 29. November 2002 der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents, S.3 setzt sich ebenfalls Jürgen Meyer (SPD/ Sozialdemokratie, Stellvertretender Vorsitzender des Europaausschusses des Deutschen Bundestages) für das Solidaritätsprinzip u.a. im Politikfeld Asyl ein.

Grundsatzes erforderlichen detaillierten Maßnahmen ermöglichen.⁷⁷³ Der „Konsens“⁷⁷⁴ der Konventsteilnehmer der Fachgruppe X wird akzentuiert, dass dem Leitprinzip der Solidarität inklusive der finanziellen Dimension insbesondere eine Relevanz im Bereich des Außengrenzschatzes zukommt.⁷⁷⁵ Darüber hinaus verankern die Konventsakteure die legislative Gleichstellung des EP und des Ministerrates im Gesetzgebungsprozess zur Asylpolitik auf EU-Ebene.⁷⁷⁶

Letzten Endes misslingt in Bezug auf die Asylthematik im VVE „das abstrakte Prinzip der Solidarität in einen politisch operationalisierbaren und justitiablen Rahmen“⁷⁷⁷ zu überführen. Alternativ kann postuliert werden, dass „der Versuch [scheitert], das Solidaritätsprinzip bereichsübergreifend, meta-funktional zu substantiieren oder in einer anderen Art und Weise zu konkretisieren.“⁷⁷⁸ Generell werden die verschiedenen theoretischen Deutungsmomente als auch Handlungs- und Akteursebenen dieses Referenzbegriffs nicht behandelt.⁷⁷⁹ Diese Beobachtung ebnet weiteren Bedeutungskontroversen zum Solidaritätsbegriff den Weg, exemplarisch im Politikfeld Asyl. In einer Vielzahl von Arbeitsdokumenten der Konventsgruppe X sind Referenzen auf das Solidaritätsprinzip in Bezug auf die Fluchtthematik auszuspielen. Das Vortragen der Vielzahl der uni-, bi- oder multilateralen Kontributionen dazu übersteigt die Kapazität dieser Dissertation.

Stattdessen sollen die daraus resultierenden Erkenntnisse vorgebracht werden: Erstens fällt auf, dass der Großteil der Beteiligten in diesem Kontext die sozialdemokratische Parteilinie vertritt. Zweitens tritt zutage, dass mehrheitlich auf die Akteursebene der *intergouvernementalen* Solidarität rekurriert wird. Drittens ist bemerkenswert, dass trotz mitgliedstaatlicher Heterogenität keine Interessenspartei den Solidaritätsgedanken in der Asylpolitik negiert. Im Großen und Ganzen kann kritisiert werden, dass sich keine singuläre Konsultationsgruppe dem Holismus des Solidaritätsprinzips widmet und in Zuge dessen die Solidaritäten der verschiedenen Teilpolitiken symbiotisch miteinander verzahnt.⁷⁸⁰ Auf europapolitischer Bühne gewinnt der Solidaritätsbegriff in Bezug auf die Asylpolitik in

⁷⁷³ Dokument CONV/426 02 des Europäischen Konvents vom 2. Dezember 2002, S.4.

⁷⁷⁴ Ebd.: S.17.

⁷⁷⁵ Vgl. Ebd. Siehe Arbeitsdokument 16 vom 15. November 2002 der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents, S.3 und S.6 für die Forderung nach finanzieller Solidarität in der Asylpolitik, die durch Hubert Haenel (UMP/ Konservatismus, Nationaler Senator) vertreten wird.

⁷⁷⁶ Vgl. Becker und Leibe (2005): S.131.

⁷⁷⁷ Hartwig (o. J.): o.S.

⁷⁷⁸ Ebd.

⁷⁷⁹ Durch die Normierung der Solidarität in der Asylpolitik im positiven Recht entsteht der Eindruck, dass der Verpflichtungsgrad ansteigt, wenngleich die Rechtsartikel dazu eine Interpretationsoffenheit kennzeichnen.

⁷⁸⁰ Vgl. Hartwig und Nicolaidis (2003): S.20.

kontinuierlichem Maße an Stellenwert. In seinen Schlussfolgerungen vom 20./21. März 2003 bekennt sich der Europäische Rat im *intergouvernementalen* als auch *internationalen* Sinne zur „Solidarität mit den Ländern, die mit den Problemen und Risiken infolge des Konflikts, einschließlich möglicher Flüchtlingsströme, konfrontiert sind.“⁷⁸¹

Im Oktober 2003 startet eine IGK, die im Juni 2004 beendet wird und in der Signatur des VVE am 29. Oktober 2004 kumuliert.⁷⁸² In dem vom Europäischen Konvent einstimmig angenommenen VVE taucht das Solidaritätsprinzip nun im zweiten Erwägungsgrund der Präambel auf, in Artikel I-2 zu Werten der Union, in Artikel I-3 (3) und Artikel I-3 (4) zu Zielen der Union, in Artikel I-16 (2) zur GASP, in Artikel I-40 (1) und (5) zu besonderen Bestimmungen für die Durchführung der GASP, in Artikel I-43 (1) zur Solidaritätsklausel, in Artikel III-257 (2) zu allgemeinen Bestimmungen des RFSR, in Artikel III-268 zur Politik betreffend Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, in Artikel III-292 (1) zu allgemein anwendbaren Bestimmungen, in Artikel III-294 (2) zur GASP und in Artikel III-300 zum Abstimmungsverhalten in den Ratsorganen. Des Weiteren findet sich Solidarität im zweiten Erwägungsgrund der Präambel der GRC und im Kapitel IV mit Titel Solidarität, der Artikel II-87 bis Artikel II-98 regelt.⁷⁸³ Der später zu thematisierende Vertrag von Lissabon übernimmt die „politische Substanz“⁷⁸⁴ des VVE, etwa die Rechtsbestimmungen zur Solidarität in der Asylpolitik.⁷⁸⁵

Der Stichtag der Signatur des VVE wird als der Beginn der zweiten Gründungsphase der europäischen Staatengemeinschaft und Wegmarke hin zu der Herausbildung einer überstaatlichen Identität umschrieben.⁷⁸⁶ Gleichermäßen wird der VVE als Ausdrucksmerkmal der Politisierung, der Solidarität und Schicksalshaftigkeit des europäischen Staaten- und Menschenzusammenschlusses karikiert.⁷⁸⁷ Allerdings sind im Zuge des Ratifikationsprozesses des VVE mitgliedstaatliche Widerstände und Interventionen

⁷⁸¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21. März 2003, S.32.

⁷⁸² Vgl. Peers (2006): S.43.

⁷⁸³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004, S.3, S.11, S.12, S.17, S.29, S.30, S.32, S.41, S.47, S.113, S.116, S.131, S.133, S.135, S.149 und S.441. Zudem taucht der Solidaritätsbegriff in Zusammenhang mit der Abschaltung des litauischen Kernkraftwerks Ignalina auf. Die Rechtsbestimmungen zur Solidarität im RFSR, darunter zur Asylpolitik, finden sich im Dokument CONV 614/03 des Europäischen Konvents vom 14. März 2003.

Dokument 614/03 vom 14. März 2003.

⁷⁸⁴ Kühnhardt (2008): S.95. (EN)

⁷⁸⁵ Vgl. Peers (2008): S.220.

⁷⁸⁶ Vgl. Kühnhardt (2010): S.115f.

⁷⁸⁷ Vgl. Ebd.: S.115 und S.122.

zu konstatieren.⁷⁸⁸ Aufgrund Unzufriedenheit mit den damaligen Staatsadministrativen, Euroskeptizismus, Informationsdefiziten und der zivilgesellschaftlichen Kritik an der Vorrangstellung des EU-Ökonomie- gegenüber dem Sozialprojekt wird die Primärrechtsnovelle in Volksabstimmungen in den Niederlanden und Frankreich zurückgewiesen.⁷⁸⁹ Zusätzlich herrscht in Großbritannien und in geringerem Umfang in Polen und Tschechien Opposition gegen einige Punkte des VVE vor, etwa hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit der GRC oder die Beschlussfassungsart im Ministerrat.⁷⁹⁰ Im Kontrast dazu befürworten 17 nationale Volksvertretungen der MS den VVE.⁷⁹¹

In Anlehnung an Noll ist die Zurückweisung der Vertragsreform durch einzelstaatliche Referenda ein Indiz dafür, dass auf europäischer Ebene nicht von einem sozialen Organismus der nationalstaatlichen Akteure ausgegangen werden kann.⁷⁹² Weitergehend weist Kühnhardt darauf hin, dass die „Ratifikationskrise“⁷⁹³ des VVE ein Indiz für eine mitgliedstaatliche „Desolidarisierung“⁷⁹⁴ oder für eine „Selbstblockade infolge des ungeklärten Verhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie“⁷⁹⁵ darstellt. Als Ausweg aus dieser Pattsituation startet die EU eine „Reflexionsphase“⁷⁹⁶, in Zuge dessen der VVE dahingehend überarbeitet wird, dass z.B. auf den Verfassungstopos, auf konstitutionelle Europannarration oder auf ikonographische Europasymbolik im Vertragstext verzichtet wird.⁷⁹⁷

5.8 EU 25-Erweiterungsrunde und Gründung von FRONTEX

Wenngleich möglich ist die Erweiterungsbereitschaft als „Akt zwischenstaatlicher Solidarität“⁷⁹⁸ zu karikieren, weisen die Erweiterungsrunden der Jahre 2004 und 2007 substanzielle Implikationen für die „Gemeinschaftssolidarität“⁷⁹⁹ der EU auf. In diesem Zusammenhang ist das politische Europa mit einem Oxymoron oder Paradoxon konfrontiert: Mit Zunahme der Mitgliederzahl und damit steigender institutioneller, politischer,

⁷⁸⁸ Siehe das Schrifstück von Maurer (2007) für eine umfangreiche Darstellung der Übergangsphase vom VVE bis zum Lissabon-Vertrag.

⁷⁸⁹ Vgl. Egenhofer et al. (2011): S.17.

⁷⁹⁰ Vgl. Kurpas und Micossi (2007): S.2f.

⁷⁹¹ Vgl. Kühnhardt (2008): S.89.

⁷⁹² Vgl. Noll (2016): S.3 und Farcy et al. (2016).

⁷⁹³ Kühnhardt (2008): S.58 und S.115 und Kühnhardt (2010): S.73 und S.137. (teilweise EN)

⁷⁹⁴ Kühnhardt (2008): S.209. (EN)

⁷⁹⁵ Kühnhardt (2017): S.19.

⁷⁹⁶ Kühnhardt (2008): S.84, S.102 und S.195 und Egenhofer et al. (2011): S.17. (EN)

⁷⁹⁷ Vgl. Kühnhardt (2008): S.31.

⁷⁹⁸ Brusis (2005): S.42. (EN)

⁷⁹⁹ Lahav (2004): S.29. (EN)

ökonomischer als auch gesellschaftlicher „Diversität“⁸⁰⁰ entsteht eine erhöhte Notwendigkeit zur Verabschiedung europäischer Solidaritätsmaßnahmen. Durch zunehmende Andersartigkeit der MS verkleinert sich jedoch der Möglichkeitsraum für reziprokes Solidaritätshandeln oder das Herauskristallisieren eines „europäischen Geistes“⁸⁰¹ bzw. eines kollektiven Demos der EU.⁸⁰²

Diese Beobachtung spiegelt sich in folgender These wider, die die Reichweite der Solidargemeinschaft thematisiert: „Die Solidaritätserwartung [wird] umso schwächer und umso interessensgeleiteter [...], je größer eine Solidargemeinschaft ist, je weiter sich also die Beziehungen vom sozialen Nahbereich entfernen.“⁸⁰³ In Zuge dessen besteht die Gefahr, dass „die Idee der politischen Einheit Europas [...] ihre Bindekraft“⁸⁰⁴ verliert und „strukturelle Spannungsverhältnisse [...] zwischen Kleinen und Großen, [...] zwischen Östlichen und Südlichen [...] [sowie] zwischen Nettozahlern und Empfängerländern“⁸⁰⁵ an Intensität zunehmen. Darüber hinaus sind Auswirkungen auf das europäische Mächtegleichgewicht zu beachten.⁸⁰⁶ Vor dem Hintergrund der EU 25-Erweiterungsrunde drängt sich die Frage auf: „Hat Solidarität im erweiterten Europa noch eine Chance?“⁸⁰⁷

In den Verhandlungsverlauf mit den Beitrittskandidaten des Jahres 2004, darunter Lettland, Estland, Litauen, Ungarn, Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern, erfährt die Thematik der Achtung der Grundrechte von drittstaatlichen Geflüchteten und Zuwanderern außerhalb des *acquis communautaire* eine niedrige Priorität.⁸⁰⁸ In den Kopenhagener Beitrittskriterien des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 1993 werden alle Materien der Innen- und Justizpolitik ausgeklammert, darunter Asylangelegenheiten.⁸⁰⁹ Dieser Sachverhalt wird erstmalig auf der Zusammenkunft des Europäischen Rates am 9./10. Dezember 1994 in Essen diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die Asylrechtsharmonisierung und die Schleuserkriminalität als Handlungsfelder auf EU-Ebene

⁸⁰⁰ Monar [b] (2001): S.8ff. (EN)

⁸⁰¹ Kühnhardt (2009): S.60.

⁸⁰² Vgl. Hartwig (o. J.): o. S, Brusis (2005): S.41 und S.47 und Kühnhardt (2009): S.58.

⁸⁰³ Haversath (2012): S.216.

⁸⁰⁴ Weidenfeld (2004): S.20.

⁸⁰⁵ Ebd.: S.16.

⁸⁰⁶ Vgl. Fahrenberg (2011): S.4.

⁸⁰⁷ Grabbe (2003).

⁸⁰⁸ Vgl. Kogovšek Šalamon (2017): S.701.

⁸⁰⁹ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 1993.

thematisiert.⁸¹⁰ Der Langdon-Bericht des Jahres 1995 zur Zusammenarbeit mit assoziierten Ländern im Innen- und Justizbereich beleuchtet die Asylthematik in ausführlicher Art und Weise, obgleich zuvorderst mit Hinblick auf dessen irreguläre Dimension.⁸¹¹

Im Großen und Ganzen ist in den Beitrittsverhandlungen die Dominanz eines „sekuritären Rahmens“⁸¹² der Asylpolitik hervorzuheben. Demzufolge konzentriert sich die EU schwerpunktmäßig auf die Kontrolle von Zuwanderungsbewegungen und die Abschreckung von unbegründeten Asylanträgen.⁸¹³ Der Fokus liegt darauf, die Absorptionsfähigkeit der EU-Neumitglieder als „Puffer“⁸¹⁴ oder „Verteidigungslinie“⁸¹⁵ zu garantieren und zu steigern.⁸¹⁶ Aus Perspektive der EU-15 wird die Fluchtproblematik als „Bedrohung der internen Sicherheit und der europäischen Integration“⁸¹⁷ perzipiert. Mit der Ratifizierung der GFK und der Dublin-Konvention durch die Neumitglieder soll dem Import von Risiken und Rückwirkungen aus nicht-europäischen Anrainerstaaten in die Sphären der EU entgegengewirkt sowie die Problemlösungsfähigkeit der Beteiligten ausgebaut werden.⁸¹⁸

In den 1990’er Jahren liegt der Fokus im Asylbereich auf zwischenstaatlichen bi- und multilateralen Rückübernahmeabkommen, auf Finanz- und Technologietransferprogrammen, auf der Integration von Flüchtenden sowie den Kapazitätsaufbau in Form der Übernahme der „maximalen Interpretation“⁸¹⁹ des gesamten primär- und sekundärrechtlichen *acquis communautaire* zur EU-Innen- und Justizpolitik, darunter auch das unverbindliche *soft law* zur Asylthematik.⁸²⁰ Diesen europapolitischen Transferzwängen begegnen die Neumitglieder aus unterschiedlichen Gründen mit Skepsis, etwa aus Souveränitätsgründen im Zuge des demokratischen Wandlungsprozesses.⁸²¹ Infolgedessen merken Beobachter an, dass die Neumitglieder damit *pro forma* ein höheres Maß an Europäisierung aufweisen als die

⁸¹⁰ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9./10. Dezember 1994, S.16 und S.24. Die späte Behandlung u.a. der Asylpolitik führt Lavenex (2000): S.19 auf den Souveränitätsprimat der MS sowie den undurchsichtigen Charakter der verabschiedeten Maßnahmen der europäischen Asylpolitik zurück.

⁸¹¹ Vgl. Statewatch [a] (o.J.): o.S.

⁸¹² Lavenex (2000): S.4 und Lavenex [a] (2001): S.861. (EN)

⁸¹³ Vgl. ECRE (1998) und Lavenex (2000): S.21f.

⁸¹⁴ Levy (1999): S.17, Guiraudon (1999): S.33, Lavenex (2000): S.4 und Lavenex [b] (2001): S.36. (EN)

⁸¹⁵ Levy (1999): S.18. (EN)

⁸¹⁶ Vgl. ECRE (1998) und Byrne et al. (2004): S.356ff.

⁸¹⁷ Lavenex (1998): S.140. (EN)

⁸¹⁸ Vgl. KOM (97) 2000 endg., Vol I vom 15. Juli 1997, S.64f und KOM (97) 2000 endg., Vol II vom 15. Juli 1997, S.12f und S.63f.

⁸¹⁹ Grabbe (1999): S.7. (EN)

⁸²⁰ Vgl. KOM (97) 2000 endg., Vol II vom 15. Juli 1997, S.63f und 68, Grabbe (1999): S.7, Lavenex (1998): S.133ff, Lavenex (2000): S.12ff und S.22, Lavenex [b] (2001): S.33 und Byrne et al. (2004): S.367ff.

⁸²¹ Vgl. Lavenex (2000): S.26 und Byrne et al. (2004): S.368f.

Altmitglieder der EU.⁸²² Mit der Übernahmepflicht des europapolitischen *policy* und *polity*-Rahmens determinieren die EG 15-Gemeinschaft die Relation zwischen den Gesellschaften der zehn bzw. zwölf europäischen neuen MS und Drittstaatsangehörigen im Asylbereich.⁸²³

Die EU-Kommission stellt die Erwartungshaltung auf, „die heute bei uns herrschenden Rahmenbedingungen – Frieden, Solidarität und wirtschaftliche Entwicklung – auch auf die europäischen Nachbarländer auszudehnen und sie in einen geeigneten institutionellen Rahmen als Schlüssel für den Erfolg des europäischen Projekts aufzunehmen.“⁸²⁴ Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands stellt einen Holzweg in Bezug auf die Herstellung politisch-rechtlicher Solidarität auf EU-Ebene dar: „Die Beteiligung an der Normerzeugung wirkt sich [...] positiv auf die Legitimität des Rechts und mithin auf die Bereitschaft zur Akzeptierung und Einhaltung der [...] niedergelegten solidarischen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten aus.“⁸²⁵ Als Konsequenz der Übernahme des *acquis communautaire* konstatieren Forscher eine „Lastenverschiebung“⁸²⁶ oder Problemverlagerung in Form der Peripherisierung des Asylphänomens, die dem europäischen Solidaritätsgedanken widerspricht.⁸²⁷ Fortan entwickelt sich eine „Vertrauenskrise zwischen ‚alten‘ und ‚neuem‘ Europa“⁸²⁸, die sich mit der Zeit im Politikfeld Asyl bemerkbar macht.

Die Dringlichkeit in Bezug auf den Schutz der EU-Außengrenzen und der Achtung der Grundrechte von Asylbewerbern ist nach der EU 25-Erweiterungsrunde als hoch einzuschätzen, etwa in Hinblick auf die in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla antreffenden Fluchtbewegungen.⁸²⁹ In der Folgezeit der Beitrittsrunde des Jahres 2004 sind mitgliedstaatliche Initiativen zur Intensivierung z.B. der finanziellen Solidarität in der Asylpolitik zu konstatieren.⁸³⁰ Insbesondere der flächenmäßig nun kleinste EU-Nationalstaat Malta und mit weniger Engagement Zypern bewerben ein solidarisches Zusammenwirken aller MS im Asylbereich.⁸³¹ Zur Stärkung und Durchsetzung dieses Regelungsmechanismus greifen die zwei südeuropäischen Akteure auf nicht-materielle Machtressourcen zurück,

⁸²² Vgl. Lavenex (2000): S.20 und Kühnhardt (2008): S.192.

⁸²³ Vgl. Lavenex (2000): S.19 und Lavenex [b] (2001): S.32.

⁸²⁴ KOM (2002) 728 endg./2 vom 11. Dezember 2002, S.3.

⁸²⁵ Lais (2007): S.110.

⁸²⁶ Lavenex (1998): S.142, Lavenex (2000): S.28 und Lavenex [b] (2001): S.37. (EN)

⁸²⁷ Vgl. Wollenschläger und Schraml (1994): S.307 und Lavenex (1998): S.142.

⁸²⁸ Kühnhardt (2010): S.69.

⁸²⁹ Vgl. Bendiek (2005): S.7f.

⁸³⁰ Vgl. Wolff (2008): S.257.

⁸³¹ Vgl. Mainwaring [a] (2012): S.52f und Armstrong (2016): S.244.

darunter die Bildung regionaler Allianzen oder die Deutungsweise der irregulären Ankunft Schutzsuchender als Ausnahmezustand oder Krise.⁸³² Abseits davon befürworten Spanien, Griechenland und Portugal eine verstärkte Rolle der innereuropäischen Solidarität im Rahmen des Außengrenzschatzes.⁸³³ Die Diskussion zu dieser Thematik gewinnt mit der Einrichtung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) vom 26. Oktober 2004 eine neue Dynamik.

Zu diesem Zeitpunkt prägen Politisierungstendenzen, Sorgen um die Verlagerung bzw. Permeabilität der EU-Außengrenze sowie Befürchtungen der Versicherheitlichung das Verhandlungsklima im Politikfeld Asyl.⁸³⁴ Im Aushandlungsprozess herrscht Unstimmigkeit zwischen den MS über das institutionellen Designs der neuen Behörde vor. Darüber hinaus existieren einzelstaatliche Autonomievorbehalte und Präferenzdivergenzen zwischen den europäischen Zentrum- und Peripheriestaaten.⁸³⁵ In FRONTEX sehen Huke et al. eine Entität, die als „*biopolitischer Apparat* [Hervorheb. i. Orig.] der Bevölkerungskontrolle“⁸³⁶ fungiert. Grundsätzlich ist diese EU-Agentur bezüglich ihrer Ressourcenausstattung auf die Solidaritätsbereitschaft der MS angewiesen.⁸³⁷

Häufig wird FRONTEX in der Literatur als Instrumentarium zur Operationalisierung *intergouvernementaler* Solidarität in der Asylpolitik dargestellt.⁸³⁸ Der fünfte Erwägungsgrund der FRONTEX-Direktive hält fest, dass die „Kontrolle und Überwachung der Außengrenze [...] für die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer geografischen Lage außerordentlich wichtig [ist]. Daher muss die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen gestärkt werden.“⁸³⁹ Diese Intention wird zementiert durch Artikel 1 (3), der ebenfalls die Förderung *intergouvernementaler* Solidarität zwischen den Nationalstaaten des politischen Europas anstrebt.⁸⁴⁰ In diesem Kontext erscheint die Solidaritätsidee in einem reziproken, partikularen und, aufgrund der Platzierung in dem Geleitwort der FRONTEX-Verordnung, eher im freiwilligen Sinne.

⁸³² Vgl. Mainwaring [b] (2012): S.691f.

⁸³³ Vgl. Wolff (2008): S.259.

⁸³⁴ Vgl. Léonard (2009): S.371 und 375f.

⁸³⁵ Vgl. Huke et al. (2014): S.172.

⁸³⁶ Ebd.: S.169 und S.178ff.

⁸³⁷ Vgl. Carrera (2007): S.27.

⁸³⁸ Vgl. Jorry (2007): S.2, Rijpma (2016): S.9 und Marin (2019): S.63f.

⁸³⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 349 vom 25. November 2004, S.1.

⁸⁴⁰ Vgl. Ebd.: S.3.

5.9 Strategische Leitlinien des Europäischen Rat von Den Haag

Das Den Haager-Mehrjahresprogramm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU stellt Handlungsdesiderate für verschiedene innen- und justizpolitische Politikmaterien auf. Laut den EU-Exekutiven fußen die strategischen Den Haag-Leitlinien für den RFSR auf den „Grundsätzen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Solidarität sowie auf der Achtung der unterschiedlichen Rechtssysteme und Traditionen der Mitgliedstaaten.“⁸⁴¹ In Hinblick auf die Asylthematik proklamieren die Staats- und Regierungschefs beispielsweise die Zielsetzungen der Schutzgewährung in Einklang mit den GFK-Regularien und weiterem relevanten Völkerrecht, die Kontrolle des Zuzugs von Drittstaatsangehörigen sowie den Ausbau des Außengrenzschatzes.⁸⁴² Unter der zusammenfassenden Rubrik Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik wird ein holistischer Politikansatz anvisiert, der durch die Vermischung der Politikbereiche allerdings schwer zu erreichen ist.⁸⁴³

Ab 1. Mai 2004 begründet das EU-Primärrecht mit der Änderung des Beschlussfassungsmodus eine neue Etappe der Europäisierung der Asylpolitik, die auf Solidarität und Verantwortungsteilung etwa in Form „technische[r] Hilfestellung, Ausbildung, Informationsaustausch, Überwachung der sach- und fristgerechten Umsetzung und Anwendung der entsprechenden Rechtsakte sowie eine weitere[n] Harmonisierung des Rechts“⁸⁴⁴ basieren soll. Jedoch proklamiert das Politikdokument von Den Haag, dass diese Änderung der Entscheidungsfindung bis spätestens Anfang April 2005 vorgenommen wird.⁸⁴⁵ Zum damaligen Zeitpunkt mobilisiert eine Reform der Entscheidungsfindung im Rat nach QMV in genannten Teilpolitiken noch keine ausreichende Mehrheit in Reihen der MS.⁸⁴⁶ An späterer Stelle stellen die EU-Exekutiven klar, dass „unzureichend regulierte Wanderungsbewegungen [...] [in] humanitären Katastrophen“⁸⁴⁷ münden können.

Letzten Endes liegt das Hauptaugenmerk auf der externen Dimension der Asylthematik. Es bedarf einer Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten, um deren „Fähigkeit zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zum Schutz von Flüchtlingen zu verbessern, illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, über legale

⁸⁴¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 53 vom 3. März 2005, S.2.

⁸⁴² Vgl. Ebd.: S.1.

⁸⁴³ Vgl. Ebd.: S.3.

⁸⁴⁴ Ebd.

⁸⁴⁵ Vgl. Ebd.

⁸⁴⁶ Vgl. Nuscheler (2011): S.301f.

⁸⁴⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 53 vom 3. März 2005, S.5.

Zuwanderungsmöglichkeiten zu informieren, Flüchtlingsproblemen durch besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu begegnen, Grenzschutzkapazitäten aufzubauen, die Dokumentensicherheit zu verbessern sowie die Rückkehrproblematik anzugehen.“⁸⁴⁸ Erneut werden verschiedenartige Sachthematiken, z.B. legale Zuwanderung oder die Fluchtproblematik miteinander vermengt. Anstatt eines holistischen Ansatzes wählt die EU einen Pauschalzugang, der den empirischen Anforderungen der unterschiedlichen Mobilitätspolitiken nicht gerecht wird.

Grundsätzlich werden diese empirischen Phänomene aus einer innereuropäischen Perspektive wahrgenommen. Zuvorderst zielen die Bestrebungen der Union auf die Prävention und Reduzierung von globalen Wanderungsbewegungen durch außereuropäische Nationalstaaten ab. Daraus resultiert der Eindruck, dass eine *internationale* Solidarität der EU mit Drittstaaten in Bezug auf die Asylthematik eine Randerscheinung in den europapolitischen Überlegungen darstellt.⁸⁴⁹ Zum Großteil liegt der Fokus des implizit reziproken, partikularen und freiwilligen Solidaritätsprinzips im Asylbereich auf intra-europäischen Beziehungen, primär auf den zwischen den Nationalstaaten des politischen Europas. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass nach wie vor keine konsensuale Interpretation des Solidaritätsprinzips in der EU in Bezug auf die Asylthematik vorherrscht. Die Schwammigkeit dieses Leitbilds erkennt die EU-Kommission, die in ihrem Arbeitsdokument zum Den Haag-Mehrjahresprogramm fordert, die vom VVE postulierten, nahezu kryptischen Termini Solidarität und Verantwortungsteilung mit Bedeutungsgehalt zu füllen.⁸⁵⁰

Das Den Haag-Fünfjahresprogramm kennzeichnet eine sicherheitspolitisches Orientierung.⁸⁵¹ Primär ist diese Schwerpunktsetzung durch die Terroranschläge von New York im September 2001 und Madrid im März 2004 zu erklären.⁸⁵² Allerdings bestehen grundsätzliche Unstimmigkeiten zwischen den MS exemplarisch dahingehend, welche politisch-rechtlichen Konturen ein europäisches Asylregime in der Zukunft aufweisen soll.⁸⁵³ Insgesamt postuliert Parkes drei Konfliktlinien oder Dissenspunkte, die eine gesamteuropäische Herangehensweise an die Themenkomplexe Asyl- und Migrationspolitik verkomplizieren,

⁸⁴⁸ Ebd.

⁸⁴⁹ Diese Beobachtung verläuft diametral zur Forderung der EU-Kommission in der KOM (2005) 12 endg. vom 26. Januar 2005, S.11: „Die Solidarität darf [...] nicht bei den Unionsbürgern enden.“

⁸⁵⁰ Vgl. KOM (2005) 184 endg. vom 10. Mai 2005, S.7. Als Exempel dafür eignet sich der EU-Fiskalrahmen Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme (SSM), der in Anlehnung an die KOM (2005) 123 endg. vom 6. April 2005, S.11 mit einem Gesamtvolumen von ca. 5,8 Milliarden Euro ausgestattet wird.

⁸⁵¹ Vgl. Guild und Carrera (2010): S.4.

⁸⁵² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 53 vom 3. März 2005, S.1.

⁸⁵³ Vgl. Garlick (2006): S.610.

nämlich die „Bevorzugung unmittelbar migrationshemmender Sicherheitsmaßnahmen *versus* [Hervorheb. i. Orig.] Berücksichtigung „langfristiger“ migrationsförderlicher sozial-, wirtschafts- und außenpolitischer Entscheidungen; [die] Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der illegalen Immigration *versus* [Hervorheb. i. Orig.] Lastenverschiebung infolge der erweiterungsbedingten Außengrenzverschiebung auf östliche und südliche Mitgliedstaaten [und die] [d]irekte Kontrolle der Zuwanderung *versus* [Hervorheb. i. Orig.] Liberalismus in der Migrationspolitik.“⁸⁵⁴

5.10 Hard law-Rechtsakte der ersten Reformrunde und Grünbuch zur zweiten Novellierungsetappe des Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

Mit *hard law* sind in folgenden Ausführungen akkurat formulierte und rechtsverbindliche Verpflichtungen gemeint.⁸⁵⁵ Am 1. Dezember 2005 einigt sich der Rat für Innen- und Justiz mit der Richtlinie 2005/85/EG zu Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft⁸⁵⁶ auf das letzte von fünf Rechtsinstrumenten der ersten Reformrunde des GEAS. Weitere Rechtsquellen dieser „normativen Konstruktion“⁸⁵⁷ stellen die Richtlinie 2004/83/EG zur Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes⁸⁵⁸, die Verordnung Nr. 343/2003/EG zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist⁸⁵⁹, die mit der Verordnung Nr. 2725/2000/EG zur Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens⁸⁶⁰ zusammenhängt sowie zuletzt die Richtlinie 2003/9/EG zu Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten⁸⁶¹ dar.

Im Wesentlichen wird durch den Aufbau eines GEAS ein Mindestlevel des Flüchtlingsschutzes festgelegt und einem regulatorischen Wettbewerb in Reihen der MS

⁸⁵⁴ Parkes (2007): S.53.

⁸⁵⁵ Vgl. Abbott und Snidal (2000): S.421.

⁸⁵⁶ Siehe dazu exemplarisch den Beitrag von Ackers (2005).

⁸⁵⁷ Kaunert (2009): S.158. (EN)

⁸⁵⁸ Siehe dazu beispielsweise den Text von McAdam (2005).

⁸⁵⁹ Siehe dazu z.B. das Schriftstück von Aus (2006).

⁸⁶⁰ Siehe dazu etwa den Artikel von Brouwer (2002).

⁸⁶¹ Siehe dazu par exemple die Kontribution von Handoll (2007).

entgegengewirkt.⁸⁶² Allerdings ist das Zustandekommen der Rechtsakte der ersten Reformrunde des GEAS als Kodifizierung europäischer Kooperation im Politikfeld Asyl geprägt durch „Interessen-, Normen- und Wertedivergenzen“⁸⁶³, „Schlupflochtechniken“⁸⁶⁴ und „Souveränitätsreflexe“⁸⁶⁵ auf EU-Ebene. Insgesamt überwiegt eine negative als auch restriktive mitgliedstaatliche Betrachtungsweise des Fluchtphänomens.⁸⁶⁶ Im Endeffekt kann von unionaler Einheitlichkeit im Sinne einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik nur auf dem Papier die Rede sein.⁸⁶⁷ Auf das Solidaritätsprinzip wird lediglich in einem der fünf GEAS-Dossiers verwiesen.

In der Dublin II-Verordnung Nr. 343/2003 postuliert der Unionsgesetzgeber in der achten Vorwortbestimmung des Rechtstexts: „Die schrittweise Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen [...] gewährleistet wird, sowie die Festsetzung der Gemeinschaftspolitiken zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen einschließlich allgemeiner Anstrengungen zur Verwaltung der Außengrenzen erfordern die Erreichung eines Gleichgewichts der Zuständigkeitskriterien im Geiste der Solidarität.“⁸⁶⁸ Der Deutungsrahmen verbleibt wie die Handlungs- und Akteursebenen abstrakt, am ehesten erscheint an dieser Stelle die *intergouvernementale* Dimension. Die sporadische Verwendungshäufigkeit des Solidaritätsbegriffs ist verwunderlich, da aus Sicht der EU-Kommission nur die *intergouvernementale* „Solidarität unter den Mitgliedstaaten die Lösung von Problemen ermöglicht, die sie in einer EU ohne Binnengrenzen allein nicht wirksam angehen können.“⁸⁶⁹ Alternativ weisen die Exekutiven im Europäischen Rat auf die Wichtigkeit des „europäischen Wertes der Solidarität [...] als Basis der Entwicklung von Unionspolitiken“⁸⁷⁰ hin.

Die Absenz des Solidaritätsbegriffs in den GEAS-Rechtsakten erklären Forscher folgendermaßen: „Einige Beamte meinten, diese Maßnahmen seien bei korrekter Umsetzung eine Form der Solidarität. Allerdings sind einige der Richtlinien erfolgreicher als andere, und viele werden auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Für die Solidarität ist die Umsetzung vielleicht wichtiger als die Erzielung einer Einigung. Von einigen Befragten wurden die guten

⁸⁶² Kaunert und Léonard (2011): S.11. (EN)

⁸⁶³ Bendel (2013): S.13.

⁸⁶⁴ Teitgen-Colly (2006): S.1512. (EN)

⁸⁶⁵ Ebd.: S.1513. (EN)

⁸⁶⁶ Vgl. Ripoll Servent und Trauner (2014): S.1146f.

⁸⁶⁷ Vgl. Monar (2009): S.151f.

⁸⁶⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 50 vom 25. Februar 2003, S.1.

⁸⁶⁹ KOM (2006) 67 endg. vom 17. Februar 2006, S.2.

⁸⁷⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Dezember 2005, S.1. (EN)

Absichten jener Mitgliedstaaten in Frage gestellt, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, aber Solidarität einfordern.“⁸⁷¹ In Zuge dessen entwickelt sich der Solidaritätsbegriff zu einer rhetorischen Leerformel, die die Strategie oder das Eigeninteresse der MS kaschiert, in den Verhandlungen zur ersten Reformrunde des GEAS möglichst wenig „Anpassungsleistungen“⁸⁷² (im Sinne des *fits* und *misfits*-Modells) vorzunehmen und die Anzahl an Asylgesuchen niedrig zu halten.⁸⁷³ „So drängen diejenigen Mitgliedstaaten mit einem höheren Standard darauf, die gemeinsamen Schutzmechanismen für Flüchtling in jenen Staaten anzuheben, die nur über rudimentäre Asylsysteme verfügen und deren Defizite in den vergangenen Jahren zu einem katastrophalen Umgang mit den Flüchtlingen geführt haben.“⁸⁷⁴

Nur anderthalb Jahre nach Finalisierung der ersten Generation markiert die EU-Kommission mit ihrem Grünbuch den Beginn der zweiten Aushandlungsrunde des GEAS. Im Einleitungsteil des Textdokuments wird die Zielsetzung eines hohen Levels an *intergouvernementaler* Solidarität anvisiert.⁸⁷⁵ Grundsätzlich diagnostiziert die EU-Kommission einen „dringende[n] Bedarf an mehr Solidarität im Asylbereich.“⁸⁷⁶ Bemerkenswert ist das Eingeständnis, dass die zusammenhängenden Dublin- und Eurodac-Verordnungen „nicht als Lastenteilungsinstrument[e]“⁸⁷⁷ funktionieren. Die Brüsseler Behörde lenkt die Aufmerksamkeit auf Verfahren, die das Dublin-System komplementieren können, u.a. intra-europäische Umverteilungsaktionen.⁸⁷⁸ Zum Schluss wird in Hinblick auf die Maßnahme der Neuansiedlung und folglich die externe Dimension der Asylthematik angemerkt, dass diese sich als Demonstration einer „internationalen Solidarität“⁸⁷⁹ eignet. Von diesem Instrument profitieren nicht nur kollektive Akteure wie Herkunfts- und Transitstaaten, sondern ebenfalls das geflüchtete Individuum, dem eine sichere und reguläre Einreise in die EU ermöglicht wird. Wiederum liegt der Fokus auch in diesem Zusammenhang auf der *intergouvernementalen* Solidaritätsform.⁸⁸⁰

⁸⁷¹ Vanheule et al. (2011): o.S. (EN)

⁸⁷² Bendel (2013): S.12.

⁸⁷³ Vgl. Armstrong (2016): S.218.

⁸⁷⁴ Bendel (2013): S.12f.

⁸⁷⁵ Vgl. KOM (2007) 301 endg. vom 6. Juni 2007, S.3.

⁸⁷⁶ Ebd.

⁸⁷⁷ Ebd.: S.11.

⁸⁷⁸ Vgl. Ebd.: S.12.

⁸⁷⁹ Ebd.: S.15.

⁸⁸⁰ Vgl. Parkes (2007): S.10.

6. Vertrag von Lissabon und der weitere Weg (2007 bis 2013)

In diesem Unterkapitel wird die These vertreten, dass der „Reparaturvertrag“⁸⁸¹ von Lissabon als Politik- und Rechtssystem, der ressortübergreifende Anwendungsfälle oder Baustellen europäischer Solidarität systematisiert, kein adäquates Instrumentarium oder situationsabhängige Struktur bietet, um auf alle Art von Herausforderungen im Asylbereich zu reagieren. Im Lissabon-Vertrag, der einem Spiegel des Dreiecks der Forschungsfrage der vorliegenden Dissertation gleichkommt, folgt die Solidaritätsidee einem reziproken sowie tendenziell partikularen und eher verpflichtenden Referenzrahmen, der sich zuvorderst, jedoch nicht exklusiv, in Bezug auf die innereuropäischen Beziehungen äußert.

Da der Solidaritätsgedanke im Asylbereich positiv normiert ist, sind die MS angehalten, sich in irgendeiner, nicht näher konkretisierter Art und Weise solidarisch zueinander verhalten. Im Großen und Ganzen kennzeichnet die politikfeldübergreifenden Rechtsbestimmungen zur europäischen Solidarität ein breit gefächertes Interpretationsspielraum. Diesem Leitbild wird Prinzipiencharakter attribuiert, wodurch eine Varianz der Deutungen des Solidaritätsgedankens etwa im Politikfeld Asyl zustande kommt. Letzten Endes kann man vermuten, dass je präziser eine Solidaritätserwartung formuliert bzw. verhandelt wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit dessen europapolitischer Verwirklichung.

Als „Kompromiss zwischen dem [...] Vertrag von Nizza und der [...] Europäischen Verfassung“⁸⁸² verabschieden die Herren der Verträge den Lissabon-Vertrag am 13. Dezember 2007.⁸⁸³ In diesem EU-Primärrecht ist eine kontinuierliche Neujustierung des Solidaritätsbegriffs als sich transformierendes „europäische[s] Narrativ“⁸⁸⁴ oder „Konstruktionsprinzip“⁸⁸⁵ zu beobachten. Die Komponenten des Lissabon-Primärrechts, genauer gesagt der überarbeitete EUV⁸⁸⁶ und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁸⁸⁷, präsentieren metaphorisch ausgedrückt ein „Feuerwerk“⁸⁸⁸, eine signifikante „Aufwertung“⁸⁸⁹, eine bemerkenswerte „Positivierung“⁸⁹⁰ oder sogar eine „Renaissance“⁸⁹¹ der Relevanz des europäischen Solidaritätsgedankens.

⁸⁸¹ Kühnhardt (2008): S.27. (EN)

⁸⁸² Ebd.: S.84. (EN)

⁸⁸³ Der Lissabon-Vertrag ist rechtskräftig ab dem 1. Dezember 2009.

⁸⁸⁴ Knodt et al. (2015): S.109.

⁸⁸⁵ Kneuer (2017): S.20.

⁸⁸⁶ Im EUV kommt das Wort ‚Solidarität‘ neunmal vor, das Adjektiv ‚solidarisch‘ lediglich einmal.

⁸⁸⁷ Im AEUV kommt ausschließlich fünfmal der Terminus ‚Solidarität‘ vor.

⁸⁸⁸ Calliess (2011): S.14.

⁸⁸⁹ Hilpold [a] (2016): S.373.

Dieser ist unabdingbar „für das Funktionieren einer [*sui generis*]-Organisation, die schon lange die Limitationen einer ausschließlich wirtschaftlichen *raison d'être* [Hervorheb. d. Verf.] hinter sich gelassen hat.“⁸⁹² Generell weist das „integrationspolitische Grundverständnis“⁸⁹³ des europäischen Vereinigungsprozess Implikationen für die aktueursspezifische Betrachtungsweise des Solidaritätsprinzips auf: „Wer die EU als quasi föderales Gebilde versteht und den Weg in eine immer engere Union vorgezeichnet sieht, wird andere Vorstellungen davon haben, welche Form solidarischen Verhaltens im Verbund normativ geboten ist, als jemand, der die EU als Club souveräner Staaten begreift, die sich im eigenen Interesse zur Kooperation zusammengeschlossen und punktuell in einen supranationalen Governance-Rahmen integriert haben.“⁸⁹⁴

In erster Linie reguliert die europäische Solidarität im Lissabon-Primärrecht die Beziehungen zwischen den MS (*intergouvernemental*) und in niedrigerem Maße die Relationen zwischen den europäischen Zivilgesellschaften in vergemeinschafteten Politikfeldern zueinander respektive die Verbindung der Nationalstaaten mit den EU-Organen (*supranational*).⁸⁹⁵ Die MS stellen die Hauptakteure der europäischen Solidarität dar: „Gerade weil sich die Europäische Union (noch) nicht auf ein in Solidarität verbundenes Unionsvolk stützen kann, das sie als Gebilde in ihrem Bestand trägt und bis zu einem gewissen Grade unabhängig vom Willen der einzelnen Staaten oder der Bürger in diesen Staaten machen würde, bleiben die Mitgliedstaaten und deren Solidarität daher von [...] großer Bedeutung.“⁸⁹⁶

Aus vorherigen Ausführungen kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass der dringendste Handlungsbedarf der europäischen Solidarität im zwischenstaatlichen Rahmen vorherrscht.⁸⁹⁷ Die Dogmatik der *intergouvernementalen* Solidarität ist dreiteilig: Erstens weist dieses eine Legitimationsfunktion insofern auf, als dass diese die Existenz von supranationalen EU-Teilpolitiken oder Unionskompetenzen begründet.⁸⁹⁸ Zweitens determiniert die Ressource der *intergouvernementale* Solidarität im Rahmen der „Ausübung spezieller Zuständigkeiten [...] [und funktioniert als] begrenzte[r] verfassungsrechtliche[r] Maßstab für

⁸⁹⁰ Moreno-Lax (2017): S.743. (EN)

⁸⁹¹ Beutler (2017): S.30. (EN)

⁸⁹² Klamert [a] (2014): S.35.

⁸⁹³ Nettesheim [b] (2020): S.272.

⁸⁹⁴ Ebd.: S.265.

⁸⁹⁵ Vgl. Schröder (2011): S.691ff, Härtel (2012): S.197f, Sommermann (2014): S.19 und Bast (2018): S.116.

⁸⁹⁶ Lais (2007): S.88.

⁸⁹⁷ Vgl. Groenendijk (2013): S.44.

⁸⁹⁸ Vgl. Härtel (2012): S.200.

bestimmte Arten von Unionsgesetzgebung.“⁸⁹⁹. Zum Schluss agiert *intergouvernementale* Solidarität als institutionalisiertes Versicherungsrational der reziproken Unterstützung der MS der EU.⁹⁰⁰

Im Vertrag von Lissabon ist das „Gesamtkunstwerk“⁹⁰¹ der unionalen Solidarität in politikfeldübergreifender und damit heterogener Art und Weise zu identifizieren.⁹⁰² Zu den inter-relationalen „Subsystemen [...] [oder] Zweigen“⁹⁰³ bzw. Gemeinschaftspolitiken, in denen der Solidaritätsidee eine politikgestaltende Rolle zugeschrieben wird, gehört der Teilbereich Asyl. Die Rechtsvorschriften und Verkläuterungen zur Asylpolitik des VVE, die als Lektion der EU auf den defizitären europapolitischen Umgang mit den Fluchtbewegungen der Jugoslawien-Kriege erscheinen, werden minimal modifiziert in den Lissabon-Vertrag übernommen.⁹⁰⁴ Diese Übernahme oder Kopie der Vertragsbestimmungen aus dem VVE in das Primärrecht von Lissabon wird nicht problematisiert.

Im Endeffekt sind die zahlreichen Solidaritätsverweise ein Versuch, die „Existenz eines europäischen sozialen Organismus“⁹⁰⁵ herbeizuführen. Einerseits können die Solidaritätsverweise als „Handlungsorientierung[en]“⁹⁰⁶ ausgelegt werden, die zur „Fortentwicklung und Neubeschreibung der normativen Muster der europäischen Integration“⁹⁰⁷ beitragen. Andererseits erscheint möglich, die Referenzen des Solidaritätsbegriffs als Indiz für „mangelnde inhaltliche Einigkeit“⁹⁰⁸ zu interpretieren. Trotz der vorzustellenden Vielzahl an *expressis verbis*-Hervorhebungen verbleibt der Bedeutungsgehalt europäischer Solidarität im Lissabon-Primärrecht unklar.⁹⁰⁹ Die Autorin Brandl mutmaßt als Ursache der Nicht-Klärung, „dass ein Grundverständnis des Begriffs nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zugrunde gelegt werden sollte [und] dass die Mitgliedstaaten und der Unionsgesetzgeber bewusst keine Festlegung der exakten Ausprägungen und Konsequenzen der Verpflichtung zur Solidarität normieren wollten.“⁹¹⁰ Gemäß Roth erübrigt sich eine Begriffsklärung der europäischen Solidarität durch die

⁸⁹⁹ Hoffmeister (2008): S.156.

⁹⁰⁰ Vgl. Ebd.: S.155f.

⁹⁰¹ Piazzolo (2004): S.526.

⁹⁰² Vgl. Hilpold [a] (2016): S.374.

⁹⁰³ Ebd.: S.381f.

⁹⁰⁴ Vgl. Hailbronner und Thym [a] (2016): S.3.

⁹⁰⁵ Noll (2016): S.3. (EN)

⁹⁰⁶ Nettesheim [b] (2020): S.264.

⁹⁰⁷ Ebd.: S.266.

⁹⁰⁸ Ebd.: S.264.

⁹⁰⁹ Vgl. Schorkopf (2012): S.3, Kleger und Mehlhausen (2013): S.50 und Roth (2016): S.138.

⁹¹⁰ Brandl (2015): S.493.

Kategorisierung als Struktur- oder Rechtsprinzip. Somit erschließt sich der Bedeutungsinhalt des Referenzbegriffs durch die teleologische Interpretation des europäischen Primärrechts.⁹¹¹

In Kontrast dazu ist eine Begriffsspezifizierung des EU-Solidaritätsprinzips, abseits des „hohen Abstraktionsgrad“⁹¹², aus dreierlei Gründen angeraten: Erstens zum Zwecke der Theoriekonsistenz, der Nicht-Instrumentalisierung und damit Vergleichbarkeit der akteursspezifischen Zugänge. Zweitens wird durch die Begriffskonkretisierung die Ausdifferenzierung, Entschlüsselung oder Konzeptualisierung der Subformen erleichtert. Zuletzt trägt eine Begriffsvereinheitlichung dazu bei, politische Dissonanzen zu erkennen, Kompromisse zu erleichtern und damit dem Aufkommen von akteursspezifischen Kontroversen vorzubeugen.⁹¹³ Die Schwierigkeit der Aushandlung der Solidaritätsidee auf EU-Ebene besteht im Kern darin, dass der Solidaritätsbegriff auf dem Gedanken- und Erfahrungshorizont des französischen Solidarismus des 19. Jahrhunderts aufbaut, welcher sich in der Folgezeit der Französischen Revolution entfaltet.⁹¹⁴

Als allgemeiner Sinn der Solidaritätsidee im Unionsrecht gilt „die Bereitschaft, die Angelegenheiten anderer Personen oder Personengruppen als eigene Angelegenheit anzuerkennen.“⁹¹⁵ Darin inbegriffen ist, sich „auch Entscheidungen zu akzeptieren, die einem selbst keinem Vorteil bringen.“⁹¹⁶ Vorherrschend im Vertrag von Lissabon ist die Orientierung der Solidaritätsidee am Reziprozitäts-, Konditionalitäts- oder Mutualitätssprinzip anstatt an Altruismus.⁹¹⁷ In diesem Kontext sieht der Autor Sangiovanni einen auf „Reziprozität basierenden Internationalismus.“⁹¹⁸ Das Solidaritätsprinzip fungiert als wechselseitiger „Ausdruck des Grundsatzes der Gleichheit aller [europäischen] Mitgliedstaaten“⁹¹⁹ oder als „Konkretisierung moralisch-praktischer und rechtlicher Selbstbindungsgehalte der europäischen Werte- und Rechtsgemeinschaft.“⁹²⁰

⁹¹¹ Vgl. Roth (2016): S.146 und S.164.

⁹¹² Sommermann (2014): S.23.

⁹¹³ Vgl. Kleger und Mehlhausen (2013): S.50f.

⁹¹⁴ Vgl. Noll (2016): S.3f und Farcy et al. (2016).

⁹¹⁵ Calliess (2021): S.14.

⁹¹⁶ Kanalan et al. (2017): S.218.

⁹¹⁷ Vgl. Hilpold [a] (2016): S.378 und S.382. Für die Gegenposition siehe Michailidou und Trenz (2018): S.6, die postulieren, dass im Lissabon-Vertrag eine schwach ausgeprägte Solidarität als Altruismus festzustellen ist. Diese Lesart wird hinterfragt, da Barmherzigkeit in politischen und vor allem rechtlichen Zusammenhängen äußerst selten der Regelfall ist und die Präferenzen und Profile der Akteure nicht berücksichtigt.

⁹¹⁸ Sangiovanni (2013): S.5. (EN)

⁹¹⁹ Klamert [a] (2014): S.28.

⁹²⁰ Härtel (2012): S.197.

Ein weiterer Ausdruck des Gegenseitigkeitsprinzips ist das Loyalitätsgebot des Artikel 4 (3) EUV als „prozedurale Dimension“⁹²¹, „logische Verbindung“⁹²² oder „Komplementärinstitut“⁹²³ des Solidaritätsprinzips.⁹²⁴ Dagegen bleibt die Determinierung der Deutungsmomente der Solidaritätsidee des Universalismus/Partikularismus und Freiwilligkeit/Verpflichtung im europäischen Primärrecht unbestimmt. Aufgrund der inhärenten Vielschichtigkeit, Komplexität als auch Nicht-Klärung des Bedeutungsinhalts des Solidaritätsprinzips genießt der Unionsgesetzgeber einen breit gefächerten Handlungs- und Ermessensspielraum hinsichtlich der Verrechtlichung.⁹²⁵

Im Kontext der Implementierung im Unionsrecht kommt der europäischen Solidaritätsidee eine „Rolle bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts [...] [und im Rahmen des] Austarieren[s] der Anwendung bestimmter Vertragsbestimmungen im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen und sozialen Erwägungen“⁹²⁶ zu. Abseits dieser „Korrelatfunktion“⁹²⁷ weist Lais dem Solidaritätsbegriff eine „Gestaltungs-, Ordnungs- und Sicherungsfunktion“⁹²⁸ zu. Daran anknüpfend kommentiert der Autor Schröder: „Es sichert die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten ab und relativiert sie zugleich im gemeinsamen Interesse.“⁹²⁹ Mit Mandry kann postuliert werden, dass „die Relevanz von Solidarität [...] das Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten wiedergibt.

Das Solidaritätsprinzip auf EU-Ebene reagiert „auf eine Spannungslage zwischen einem hohen Grad an supranationaler Integration bei gleichzeitiger Heterogenität der Mitgliedstaaten [...] [in] eine[r] Situation, in der ungleiche Anpassungslasten bei der Herstellung europäischer öffentlicher Güter zu kompensieren sind.“⁹³⁰ Demzufolge fungiert der Solidaritätsgedanke als „integrales Prinzip der Auflösung der Spannung zwischen innerstaatlicher und europäischer Hoheitsgewalt.“⁹³¹ Dementsprechend kann die These aufgestellt werden, dass das Solidaritätsprinzip dann europapolitische Hochkonjunktur

⁹²¹ Calliess (2011): S.15 und Hatje (2015): S.81.

⁹²² Klamert [b] (2014): S.40. (EN)

⁹²³ Piazzolo (2004): S.22.

⁹²⁴ Siehe zur Untersuchung des Zusammenhangs beider Begrifflichkeiten z.B. den Beitrag von Klamert (2015).

⁹²⁵ Vgl. Küçük (2016): S.454ff.

⁹²⁶ Klamert (2015): S.276.

⁹²⁷ Ebd.

⁹²⁸ Lais (2007): S.348ff.

⁹²⁹ Schröder (2011): S.700.

⁹³⁰ Bast (2014): S.157f.

⁹³¹ Haversath (2012): S.227.

erfährt, „wenn [...] bereits die Ziele der EU nicht mit den Zielen der Mitgliedstaaten“⁹³² konvergieren.

Die Justiziabilität des Solidaritätsprinzips ist nicht universell zu beantworten, sondern kontext-, rechts- und politikfeldspezifisch zu untersuchen.⁹³³ Im juristischen Fachdiskurs wird Solidaritätsbegriff häufig Prinzipiencharakter in Form der Zuschreibung als „Strukturprinzip“⁹³⁴, „Grundprinzip“⁹³⁵, „Rechtsprinzip“⁹³⁶, „Verfassungsprinzip“⁹³⁷ oder als „Leitprinzip“⁹³⁸ insofern attribuiert, als dass dieses eine „Norm [darstellt], die [...] nicht im binären Modus (rechtmäßig/rechtswidrig) operiert, aber eine Zielvorstellung zum Ausdruck bringt, die mehr oder weniger gut verwirklicht werden kann.“⁹³⁹ Demzufolge wird es immer Faktoren geben, die einer vollständigen Realisierung des Solidaritätsgedankens im Weg stehen, insbesondere in Gemeinschaften, wo Solidarität rechtlich verpflichtend ausgestaltet wird.⁹⁴⁰ Im juristischen Sinne sind Prinzipien von Regeln abzugrenzen. Ersteres Element gibt zwar eine Tendenz vor, beinhaltet jedoch stets eine Ergebnisoffenheit anstatt ein fixes Endresultat. Somit wird den MS ein weitschweifiger Interpretationsspielraum ermöglicht.⁹⁴¹

In Zuge dieser Ausführungen wird der Tatsache Ausdruck verliehen, dass die individuelle Operationalisierung des Solidaritätsprinzips von heterogenen Theorieannahmen als auch kontextspezifischen Entwicklungstendenzen abhängt. Stets wird die subjektive Messbarmachung von europäischer Solidarität durch bestimmte Faktoren beeinflusst, etwa durch kontextspezifische politische und gesellschaftliche Entwicklungen.⁹⁴² Dieser konstitutioneller Interpretationsreichtum oder „Offenheit“⁹⁴³ der Solidaritätsidee resultiert daraus, dass es sich bei dem Solidaritätsgedanken um ein „systemisches Prinzip mit

⁹³² Roth (2016): S.160. Siehe in diesem Kontext ebenfalls Rosenfeldt (2017): S.173, der davon ausgeht, dass das Solidaritätsprinzip dort Konjunktur erfährt, wo mitgliedstaatliche Zusammenarbeit wünschenswert, jedoch primärrechtlich nicht vorgesehen ist. Zuletzt meint Bast (2018): S.131, dass Solidarität primär dann zum Einsatz kommt, wenn eine hohe Intensität supranationaler Integration zeitgleich mit einzelstaatlicher Unterschiedlichkeit in einem Politikfeld vorkommt.

⁹³³ Vgl. Kousoula (2020): S.242f.

⁹³⁴ Hoffmeister (2008): S.153, Schröder (2011): S.700, Hatje (2015): S.73 und Roth (2016): S.164. Siehe beispielsweise Kotzur (2015) zur Diskussion, ob Solidarität ein Strukturprinzip des EU-Primärrechts darstellt.

⁹³⁵ Haversath (2012): S.225, Sommermann (2014): S.20f und Kousoula (2020): S.242. (teilweise EN)

⁹³⁶ Lais (2007): S.345, Calliess (2011): S.17f, Kunig (2015): S.71 und Kotzur (2015): S.386f. Siehe exemplarisch Kadelbach (2014) zur Frage, ob Solidarität ein Rechtsprinzip des EU-Primärrechts darstellt.

⁹³⁷ Calliess (2011): S.13, Härtel (2012): S.197, Kanalan et al. (2017): S.220 und Monar (2020): S.35.

⁹³⁸ Hoffmeister (2008): S.154 und Calliess (2011): S.13 und S.16.

⁹³⁹ Kadelbach (2014): S.17.

⁹⁴⁰ Vgl. Haversath (2012): S.216.

⁹⁴¹ Vgl. Hestermeyer (2012): S.47f.

⁹⁴² Vgl. Thym und Tsourdi (2017): S.607f.

⁹⁴³ Ebd.: S.608. (EN)

eingeschränkter Maßstabfunktion ohne Leitfunktion und ohne Regelcharakter“⁹⁴⁴ handelt. Im Großen und Ganzen übernimmt das Solidaritätsprinzip im Lissabon-Vertrag die Funktion als duale „Zielbestimmung [...] und Auslegungsdeterminante“⁹⁴⁵ respektive als zweiteiliger „Prüfungsmaßstab [...] [als auch] Interpretationswerkzeug“⁹⁴⁶ des EU-Primärrechts.

6.1 Vertrag über die Europäische Union

Im Folgenden werden die Verweise auf den europäischen Solidaritätsbegriff im EUV vorgestellt. Neben der Platzierung in der Präambel sind Verweise auf das Solidaritätskonzept in Artikel 2, in Artikel 3 (3) und 3 (5), Artikel 21 (1), Artikel 24 (2) als auch 24 (3) sowie in Artikel 31 und 32 des EUV zu identifizieren.

6.1.1 Präambel

In der sechsten Präambularbestimmung des EUV von Lissabon proklamieren bzw. wiederholen die zu dieser Zeit 27 MS⁹⁴⁷ „den Wunsch, die Solidarität zwischen den Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken.“⁹⁴⁸ An dieser Stelle ist eine *intergouvernementale* Solidarität hervorzuheben, die unter Achtung der nationalstaatlichen Souveränität als auch Partikularität auf die Schaffung einer *supranationalen* Solidarität abzielt.⁹⁴⁹ Die Platzierung der Solidaritätsidee in der Präambel des EUV ist ein Hinweis darauf, dass die Herstellung dessen ein zu erreichendes „Fernziel“⁹⁵⁰ oder eine „Grundlage“⁹⁵¹ des europäischen Einigungsprozesses darstellt. In Zuge dieses Postulats tariieren die Herren der Verträge eine Balance zwischen den diametralen Faktoren der „Stärkung der Solidarität und Achtung der Eigenständigkeit“⁹⁵² aus. Wenngleich eine gewisse „Rechtsbindungskraft“⁹⁵³ des EU-Solidaritätsprinzips in der Präambel nicht zu negieren ist, leiten Forscher aus der Präambel keine Justiziabilität in Form von Normvorgaben für den Unionsgesetzgeber ab.⁹⁵⁴

⁹⁴⁴ Klamert (2015): S.280.

⁹⁴⁵ Klamert [a] (2014): S.25 und S.36.

⁹⁴⁶ Küçük (2016): S.464.

⁹⁴⁷ Der Beitritt Kroatiens erfolgt im Jahr 2013 und der Austritt Großbritanniens im Jahr 2016.

⁹⁴⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.15.

⁹⁴⁹ Vgl. Kousoula (2020): S.152f.

⁹⁵⁰ Schröder (2011): S.691.

⁹⁵¹ Bieber (2012): o.S.

⁹⁵² Terhechte [a] (2020): Rn.28.

⁹⁵³ Kousoula (2020): S.152.

⁹⁵⁴ Vgl. Küçük (2018): S.50.

6.1.2 Grundwert – Art. 2 EUV

Der Artikel 2 des neuen EUV benennt die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten als ideelle Grundlagen der Union: „Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern“⁹⁵⁵ kennzeichnet. Einleitend sparen die Vertragsparteien die Definition eines europäischen Grundwertes aus. Nichtsdestotrotz entsteht der Eindruck, dass diese als „anerkannte Regeln [funktionieren], die ein Subjekt in Entscheidungssituationen anleiten.“⁹⁵⁶ Die erstgenannten normativen Ordnungsprinzipien oder „Gemeinwohlbelange“⁹⁵⁷, darunter etwa die Gleichheit oder Freiheit, werden als „Identitätsmerkmal[e] und Proprium der Europäischen Union“⁹⁵⁸ bezeichnet, die die politische Architektur Europas gegenüber anderen Herrschaftsmodellen auszeichnen.

Einige Forscher vertreten die Meinung, dass das Solidaritätsprinzip in Artikel 2 EUV als homogenitätsgenerierende „Antriebskraft [...] [der] Gemeinschaftsbildungsprozesse“⁹⁵⁹ in Richtung der Formation einer supranationalen „Wertegemeinschaft oder Werteunion“⁹⁶⁰ fungiert. Alternativ dazu postuliert der Autor Terhechte, dass der Solidaritätsgedanke in diesem Zusammenhang als „Fundament des Integrationsprozesses [...] [respektive] Indikator für Krisen und Probleme“⁹⁶¹ fungiert. Als essentielle Notwendigkeit erscheint die Angabe des Hinweises, dass das Solidaritätsprinzip nicht unter den axiologischen Grundlagen subsumiert wird. Stattdessen findet sich der Solidaritätsbegriff als Element der europäischen Gesellschaftsformation unter den konkretisierungsbedürftigen „wertende[n] Merkmale[n]“⁹⁶² des zweiten Satzes.⁹⁶³

Diese „Verlustliste“⁹⁶⁴ präsentieren Forscher als „semantische Brücke zu Konzepten und politischen Vorstellungen, die bislang die Schwelle in das Rechtssystem nicht übersteigen

⁹⁵⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.17.

⁹⁵⁶ Hilf und Schorkopf (2016): Rn.19.

⁹⁵⁷ Ebd.: Rn.13.

⁹⁵⁸ Ebd.: Rn.12.

⁹⁵⁹ Czuczai (2017): S.146. (EN)

⁹⁶⁰ Nowak (2017): Rn.12.

⁹⁶¹ Terhechte (2017): Rn.28.

⁹⁶² Hilf und Schorkopf (2016): Rn.43.

⁹⁶³ Vgl. Von Bogdandy (2009): S.70 und Brandl (2015): S.494f.

⁹⁶⁴ Schorkopf (2012): S.6 und Hilf und Schorkopf (2016): Rn.44.

konnten.“⁹⁶⁵ In Hinblick auf Artikel 2 EUV wird eine Spannungslinie „zwischen Mitgliedstaaten, die ‚Geber‘, und jenen, die ‚Nehmer‘ der innereuropäischen Umverteilung sind“⁹⁶⁶, herausgefiltert. In Anlehnung an die Autorin Küçük, die auf die Konventsarbeiten zum VVE verweist, ist der zweite, den Solidaritätsbegriff inkludierende Satz zu den Gesellschaftswerten im Kontrast zu den im ersten Satz aufgezählten Gründungsaxiomen nicht *de jure* einklagbar.⁹⁶⁷ Schlussendlich ist in diesem Kontext nicht möglich, aufgrund der allgemeinen Verwendungsweise die Determinierung der Deutungsmomente oder Handlungs- und Akteursebenen des Solidaritätsprinzips vorzunehmen. Jedoch ist zu pointieren, dass dieser Rechtsparagraf neben einer expliziten EU-internen Ausrichtung eine implizite europaexterne Orientierung aufweist.⁹⁶⁸

6.1.3 Struktur- und Kohäsionsprinzip – Art. 3 EUV

Der nachfolgende Artikel 3 des reformierten EUV, der in der Literaturlandschaft als abstrakte „Zielbestimmung [...] [und] Gradmesser für den Stand der Integration“⁹⁶⁹ respektive als europapolitischer „Handlungskompass“⁹⁷⁰ elaboriert wird, weist an zwei Stellen explizit auf den Solidaritätsbegriff hin. Erstens bekennen sich die Herren der Verträge im zweiten Unterabsatz des Artikels 3 (3) EUV zur „sozialpolitische[n] Zielsetzung“⁹⁷¹ der Förderung der „Solidarität zwischen den Generationen.“⁹⁷² Diesem Rechtsstatut liegt die „Idee eines europäischen Sozialmodells“⁹⁷³ zugrunde. Allerdings liegt die Determinierung der einzelstaatlichen „Organisation, Anspruchstypen und Anspruchsniveau[s] [...] [der] Sozialsysteme“⁹⁷⁴ im souveränen Ermessensspielraum der Nationalstaaten des politischen Europas. Der Artikel 3 (3) bezieht sich primär auf die inter-generationale Solidarbeziehung zwischen jungen und betagten Unionsbürgern.⁹⁷⁵ An dieser Stelle tritt in implizierter Art und Weise die *supranationale* Solidaritätsform zwischen den Unionsbürgern zutage.

⁹⁶⁵ Hilf und Schorkopf (2016): Rn.14.

⁹⁶⁶ Von Bogdandy (2009): S.69f.

⁹⁶⁷ Vgl. Küçük (2018): S.50f.

⁹⁶⁸ Vgl. Kadelbach (2014): S.15.

⁹⁶⁹ Terhechte [b] (2020): Rn.6.

⁹⁷⁰ Kousoula (2020): S.169.

⁹⁷¹ Kadelbach (2014): S.13.

⁹⁷² Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.17.

⁹⁷³ Von Bogdandy (2009): S.69 und Kadelbach (2014): S.14.

⁹⁷⁴ Von Bogdandy (2009): S.70.

⁹⁷⁵ Vgl. Kousoula (2020): S.174.

Zweitens wird im dritten Unterabschnitt desselben Artikels 3 (3) EUV der Primärrechtsauftrag oder die normative „Optimierungsaufgabe“⁹⁷⁶ fixiert, die Maximen des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und [der] Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“⁹⁷⁷ zu unterstützen. Im funktionalen Sinne steht *intergouvernementale* Solidarität für das Desideratum der Egalität zwischen den MS auf EU-Ebene.⁹⁷⁸ Mit letztgenannter Kohäsionsform, die der Lissabon-Vertrag erstmalig introduziert, wird der Einbezug des politischen und administrativen Sektors in die Strukturpolitik auf EU-Ebene angestrebt.⁹⁷⁹ In Anlehnung an den Autor Hilpold manifestiert sich hier ein erweitertes Solidaritätsprinzip.⁹⁸⁰ Ein Änderungsvorschlag, in dieser Rechtsbestimmung einen Verweis auf die Völker bzw. Unionsbürger Europas einzubetten, setzt sich im Aushandlungsprozess des Primärrechts von Lissabon nicht durch.⁹⁸¹ In Anlehnung an Noll stellt Artikel 3 (3) AEUV ein Beleg dar, dass die Staatengemeinschaft zum Zeitpunkt der Verhandlung des Lissabon-Vertrags keinen sozialen Organismus darstellt. Nichtsdestotrotz wird mit der gewählten Verklausalierung darauf abgezielt, die mitgliedstaatliche Zusammenhangskraft zu fördern.⁹⁸²

Im Gegensatz zu den zwei Solidaritätsnennungen des Artikels 3 (3) EUV thematisiert Artikel 3 (5) des modifizierten EUV den Stellenwert von *internationaler* Solidarität als konkretisierungsbedürftige außen- und sicherheitspolitische „Leitlinie“⁹⁸³ der EU.⁹⁸⁴ Die Union verpflichtet sich, „einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte [...] sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“⁹⁸⁵ zu leisten. In Hinblick auf dieses Postulat kann die Behauptung aufgestellt werden, dass die darin enthaltenen Vorgaben zur Durchführung der GASP ebenfalls Implikationen für die europapolitische Begegnung der externen Asylthematik aufweist. Die im Rechtsartikel zu identifizierende *internationale* Solidaritätsform, die sich gemäß der Typologie der

⁹⁷⁶ Schröder (2011): S.700.

⁹⁷⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.17.

⁹⁷⁸ Vgl. Terhechte [b] (2020): Rn.57.

⁹⁷⁹ Vgl. Hoffmeister (2008): S.153.

⁹⁸⁰ Hilpold [a] (2016): S.386.

⁹⁸¹ Vgl. Schröder (2011): S.691 und Terhechte [b] (2020): Rn.57.

⁹⁸² Vgl. Noll (2016): S.4.

⁹⁸³ Hatje (2015): S.79 und Kousoula (2020): S.183.

⁹⁸⁴ Vgl. Czuczai (2017): S.150.

⁹⁸⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.17.

vorliegenden Dissertation auf die Interaktion zwischen EU und Drittstaaten bezieht, ist ebenfalls auf die menschenrechtlich konforme Schutzpraxis für Flüchtlinge anwendbar.⁹⁸⁶

6.1.4 Außen- und Sicherheitspolitik – Art. 21 und Art. 24 EUV

Anknüpfend an die Maßgabe des Artikels 3 (5) EUV kategorisiert der Artikel 21 (1) des überarbeiteten EUV als unverbindliche „Handlungslinie“⁹⁸⁷, als pauschale „Grundsatzbestimmung“⁹⁸⁸ respektive unionsrechtliche „Maxime“⁹⁸⁹ den Faktor der Solidarität, zusammen exemplarisch mit den Elementen der Demokratie, der Rechtstaatlichkeit, der Achtung der Menschenwürde oder der Gleichheit, als handlungsdeterminierende Grundsätze aller global stattfindenden europäischen Aktionen im Rahmen der GASP.⁹⁹⁰ Alle diese Zielelemente sind reziproker Natur und dementsprechend als „*do ut des* [Hervorheb. i. Orig.]“⁹⁹¹-Prinzipien zu begreifen. Das Leitbild der europäischen Solidarität erscheint als „strukturelle Kooperationsnorm“⁹⁹² dazu imstande, die verschiedenartigen mitgliedstaatlichen Präferenzen unter dem Dach des europäischen Interesses miteinander vereinen.⁹⁹³ Der Artikel 21 (1) EUV bezieht sich nicht nur auf die Außendimension, sondern leitet ebenso den intra-europäischen Aushandlungsprozess und das Unionshandeln der GASP an.⁹⁹⁴ Somit tritt neben einer expliziten *internationalen* Solidaritätsdimension implizit die *intergouvernementale* Solidaritätsform zutage.

Der spätere Artikel 24 (2) des EUV von Lissabon normiert folgende Anweisung an die EU-Organe: „Die Union verfolgt, bestimmt und verwirklicht im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung von gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.“⁹⁹⁵ Darauf folgend legt der Artikel 24 (3) des neuen EUV, dem einerseits ein „politische[r] Charakter“⁹⁹⁶ attribuiert, andererseits aber auch ein „rechtliche[r] Kern“⁹⁹⁷ bescheinigt wird, diverse einzelstaatliche

⁹⁸⁶ Vgl. Moreno-Lax (2017): S.757.

⁹⁸⁷ Kousoula (2020): S.187.

⁹⁸⁸ Kadelbach (2014): S.15.

⁹⁸⁹ Klamert [b] (2014): S.40. (EN)

⁹⁹⁰ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.28.

⁹⁹¹ Ebd.

⁹⁹² Pinakas (2004): S.12.

⁹⁹³ Vgl. Kousoula (2020): S.192.

⁹⁹⁴ Vgl. Kousoula (2020): S.188f.

⁹⁹⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.30.

⁹⁹⁶ Roth (2016): S.171.

⁹⁹⁷ Cremer (2021): Rn.12.

Unterstützungs- und Unterlassungserfordernisse für die Entwicklung einer GASP fest.⁹⁹⁸ In diesem Kontext wird postuliert: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat und der Hohe Vertreter tragen für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.“⁹⁹⁹ In zitierten Rechtsartikeln dominiert die *intergouvernementale* Solidaritätsdimension, die als EU-internes und europäexternes Verhaltensgebot wirkt.¹⁰⁰⁰

Mit der außenpolitischen Solidaritätsidee reagiert der Unionsgesetzgeber auf das der GASP immanente „Spannungsverhältnis zwischen dem Nutzen einer kollektiven Unionspolitik unter Einhaltung gemeinsamer Institutionen und dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten, ihre Außenpolitik in der Hand zu behalten und ihre Handlungsspielräume zu bewahren.“¹⁰⁰¹ Genau wie der exakte Bedeutungsgehalt der Verklausulierung ‚gegenseitige (politische) Solidarität‘ verbleiben die politischen Implikationen der Formulierungsweise des ‚Geistes der gegenseitigen Solidarität‘ abstrakt.¹⁰⁰² Im Großen und Ganzen weist das Solidaritätsprinzip die MS an, auf den Rückgriff auf Unilateralismus zu verzichten und ihre nationalstaatliche Außenpolitik in Konvergenz oder Komplementarität mit den Prämissen der GASP durchzuführen.¹⁰⁰³ Diesem Leitbild der GASP kommt im Zuge der Ereignisse des Falkland-Krieges des Jahres 1982, der Imia/Kardak-Krise des Jahres 1996 oder des Leila/Perejil-Inseln-Konflikts des Jahres 2002 europapolitischer Stellenwert zu.¹⁰⁰⁴ Dies sind alles Not- oder Krisensituationen, in denen ein nicht-europäischer Akteur die territoriale Souveränität oder Sicherheit eines zur EG bzw. EU zugehörigen Nationalstaats torpediert.¹⁰⁰⁵

6.1.5 Entscheidungsfindung und Abstimmung – Art. 31 und Art. 32 EUV

Grundsätzlich determiniert der Artikel 31 (1) des reformierten EUV mit dem Einstimmigkeitsprinzip die Beschlussfassung des Europäischen Rates sowie der Ministerräte.

⁹⁹⁸ Vgl. Kaufmann-Bühler (2020): Rn.38.

⁹⁹⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.30f.

¹⁰⁰⁰ Vgl. Kadelbach (2014): S.15 und Kousoula (2020): S.200f.

¹⁰⁰¹ Regelsberger und Kugelmann (2018): Rn.8.

¹⁰⁰² Vgl. Ferreira und Groom (2010): S.612.

¹⁰⁰³ Vgl. Roth (2016): S.170f, Kaufmann-Bühler (2020): Rn.41 und Kousoula (2020): S.196.

¹⁰⁰⁴ Vgl. Pinakas (2004): S.4ff.

¹⁰⁰⁵ Vgl. Ebd.: S.1.

Ausgehend vom Szenario der einzelstaatlichen Stimmenthaltung wird der jeweilige MS, neben der Anerkennung und Ratifizierung des spezifischen Rechtsaktes, zu folgender Politikhaltung angewiesen: „Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterlässt der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt.“¹⁰⁰⁶ Der Adressat des Solidaritätsprinzips im Rechtsstatut 31 EUV sind die Union als Gesetzgeber und die MS als Exekutiven oder ausführende Gewalt.¹⁰⁰⁷ Folglich ist eine *intergouvernementale* und *supranationale* Solidaritätsform zu entdecken. Die Verklausalierung des ‚Geistes gegenseitiger Solidarität‘ zielt darauf, die mitgliedstaatliche Beachtung der „Enthaltungspflicht“¹⁰⁰⁸ in diesem Zusammenhang herbeizuführen.¹⁰⁰⁹

Darüber hinaus plädiert der Artikel 32 des novellierten EUV für eine *intergouvernementale* Solidarität in globalen Angelegenheiten: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und ihre Werte auf internationaler Ebene geltend machen kann. Die Mitgliedstaaten sind untereinander solidarisch.“¹⁰¹⁰ Mit Hinblick auf letzteren Satz unterstreichen die Forscher Ferreira und Groom, dass „jede Manifestation der Solidarität letztendlich vom guten Willen der Mitglieder abhängt, die entsprechend ihren besonderen Umständen und idiosynkratischen Interessen handeln. [...] [Der Solidaritätsbegriff] impliziert kein einfaches pflichtgemäßes Verhalten, sondern deutet vielmehr auf ein äußerst empfehlenswertes Verhalten hin, um die Glaubwürdigkeit und Seriosität der Rolle der EU auf der Weltbühne zu sichern.“¹⁰¹¹ In Einklang damit wird der Rechtsbestimmung im rechtswissenschaftlichen Literaturfundus kein verpflichtender Charakter attribuiert.¹⁰¹² Nichtsdestotrotz normiert der Rechtsparagraph 32 EUV eine *a priori* zwischenstaatliche Konsultations-, Koordinierungs- oder Transparenzanforderung an die MS in Bezug auf auswärtige Angelegenheiten.¹⁰¹³

6.2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Im nachfolgenden Abschnitt wird die konstitutionellen Grundlagen des europäischen Solidaritätskonzepts im AEUV vorgestellt. Der Artikel 4 (2j) dieser Komponente des

¹⁰⁰⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.33.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Klamert [b] (2014): S.39.

¹⁰⁰⁸ Ebd. (EN)

¹⁰⁰⁹ Vgl. Kousoula (2020): S.199.

¹⁰¹⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.34.

¹⁰¹¹ Ferreira und Groom (2010): S.612. (EN)

¹⁰¹² Vgl. Klamert [b] (2014): S.39.

¹⁰¹³ Vgl. Roth (2016): S.170 und Kousoula (2020): S.196f.

Reformvertrags von Lissabon gibt vor, dass alle Materien des RFSR, darunter die Asylpolitik, unter die geteilte Zuständigkeit fallen.¹⁰¹⁴ Neben der Einbettung in der Präambel sind Verweise auf den Solidaritätsbegriff in Artikel 67 (2), Artikel 80, in Artikel 122 (1), in Artikel 194 (1) und zuletzt im Zuge der Solidaritätsklausel des Artikels 222 aufzuspüren. Neben diesen expliziten Solidaritätsnormen im AEUV ist darauf hinzuweisen, dass gleichermaßen Rechtsartikel in dieser Vertragsarchitektur implizit „eine Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips verlangen.“¹⁰¹⁵ Darunter zu subsumieren ist primär der Artikel 78 AEUV, den gemäß Artikel 67 (2) AEUV der Solidaritätsgrundsatz abdeckt.¹⁰¹⁶

Einleitend proklamiert der erste Unterabsatz der Bestimmung 78 AEUV, dass die EU „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz [entwickelt], mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll.“¹⁰¹⁷ Die GFK des Jahres 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll vom Jahr 1967 die Funktion als sekundärrechtlicher „Rechtsmäßigkeitsmaßstab“¹⁰¹⁸ oder ideeller Grundpfeiler des europäischen Asylregimes.¹⁰¹⁹ Der Adressat der Vorgaben des Artikels 78 (1) AEUV sind die MS bzw. der Unionsgesetzgeber, da die EU als Ganzes keine Vertragspartei der GFK ist.¹⁰²⁰ Im Anschluss daran gibt der Artikel 78 (2) AEUV materielle und praktische Anforderungen an den Unionsgesetzgeber in Bezug auf ein GEAS vor.¹⁰²¹ Sodann unterstreicht der darauffolgende Artikel 78 (3) AEUV das Privileg des Ministerrates nach Empfehlung der EU-Kommission, in Notstandsumständen temporäre Maßnahmen zur Entlastung des betreffenden Mitgliedstaates zu verabschieden.¹⁰²² Letztgenannter Rechtsstatut inkludiert, wenngleich implizit, die Verabschiedung zwischenstaatlicher Solidaritätsmaßnahmen.¹⁰²³

¹⁰¹⁴ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.52.

¹⁰¹⁵ Hilpold [a] (2016): S.390.

¹⁰¹⁶ Vgl. Müller (2015): S.467.

¹⁰¹⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.76.

¹⁰¹⁸ Thym [b] (2020): Rn.16.

¹⁰¹⁹ Vgl. Müller (2018): S.111f.

¹⁰²⁰ Vgl. Müller (2015): S.470.

¹⁰²¹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.76f.

Darunter die Schaffung eines einheitlichen Schutzstatus in der EU für Drittstaatsangehörige, die Herausbildung einer europaweit uniformen Schutzgarantie für subsidiär Schutzsuchende, die Etablierung einer Massenzustromsregelung, die Einrichtung gemeinsamer Verfahren zur An- und Aberkennung des Asylberechtigungs oder des subsidiären Schutzstatus, die Anwendung eines einheitlichen Asylantragsverfahrens, ein europäisches Arrangement zu Normen über die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und subsidiär Geflüchtete und zuletzt der Kooperation mit Drittländern zur Steuerung von Fluchtbewegungen.

¹⁰²² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.77.

¹⁰²³ Müller (2018): S.107f.

6.2.1 Präambel

Wie bereits im EWG-Kontrakt oder im Vertrag von Amsterdam bekräftigen die Herren der Verträge in der siebten Präambularbestimmung des AEUV ihre Intention, „die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern zu bekräftigen, und in dem Wunsch, entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern“¹⁰²⁴. Bereits an mehreren Stellen der vorliegenden Dissertation wird auf die Untersuchung dieser deutungsoffenen, scheinbar nach wie vor aktuellen Präambularpassage eingegangen. Fortwährend wird in der englischen, italienischen oder französischen Translation des Primärrechts der Solidaritätsbegriff bedient. Im Kontrast dazu gehen die deutsche Vertragsversion (*Verbundenheit*) als auch die holländische Vertragsübersetzung (*verbondenheid*) von distinkten Begrifflichkeiten aus. Die Formulierung des Geleitworts des AEUV wird als „entwicklungspolitische Zielsetzung“¹⁰²⁵ insofern gedeutet, als dass der Solidaritätshorizont der EU im *internationalen* Sinne auf außereuropäische Drittstaaten und indirekt deren Staatsangehörige erweitert wird.¹⁰²⁶ Jedoch werden in erster Linie ehemalige Kolonialgebiete der MS, vor allem die französischen Übersee-Départements, adressiert und demzufolge schwerpunktmäßig ein partikularer Solidaritätsrahmen angepeilt.

6.2.2 Asylpolitik – Art. 67 und Art. 80 AEUV

In Artikel 67 (2) AEUV intendiert die Union vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum „eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [zu initiieren], die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“¹⁰²⁷ Das Adjektiv ‚angemessen‘ in der deutschen Translation, ‚équitable‘ in der frankophonen Vertragsvariante oder ‚fair‘ in der englischen Edition des Primärrecht bezeichne in diesem Zusammenhang (mindestens) die Rechtskonformität mit dem Völkerrechtsakten u.a. in Form der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder der GRC.¹⁰²⁸ Im Unionsrecht wird der Bedeutungsgehalt der Kategorie der Fairness nicht näher konkretisiert.¹⁰²⁹ Im Endeffekt wird der Rechtsbestimmung 67 (2) AEUV kein rechtsverbindlicher

¹⁰²⁴ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.49.

¹⁰²⁵ Häde (2017): Rn.24.

¹⁰²⁶ Grosse und Hetnarowicz (2016): S.44.

¹⁰²⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.73.

¹⁰²⁸ Vgl. Groenendijk (2013): S.42f. Siehe Müller (2015): S.472f und Müller (2018): S.113ff für eine Bedeutungspräzisierung des Begriffs der Angemessenheit des Artikels 67 (2) AEUV.

¹⁰²⁹ Vgl. Karageorgiou (2016): S.5.

Rechtscharakter zugesprochen.¹⁰³⁰ An dieser Stelle wird mit den Rahmenkomponenten der Angemessenheit/Fairness und der Solidarität die normative Säulenstruktur eines europäischen Asylregimes determiniert.¹⁰³¹ Diese Elemente werden als „funktionale Notwendigkeit“¹⁰³² in Anbetracht der mit dem EU-Binnenmarkt verbundenen Grundfreiheit der Personenfreizügigkeit angeführt. Der Adressat dieses Rechtsauftrags ist der Unionsgesetzgeber.¹⁰³³ Die Verankerung einer *internationalen* Solidarität gegenüber Drittstaaten oder deren Staatsangehörigen ist in diesem Kontext nicht zu identifizieren.¹⁰³⁴ Demzufolge wird lediglich die reziproke *intergouvernementale* Solidaritätsform als Grundlage des Aufbaus einer gemeinsamen Asylpolitik der EU akzentuiert.¹⁰³⁵

Anschließend reguliert der Artikel 80 AEUV des Unterabschnitts zum RFSR die europäische Politik der Teilpolitiken Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung. Die Prämisse dieses Rechtsstatuts lautet: „Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes“¹⁰³⁶. Diese Primärrechtsvorgabe kann als europäisches Eingeständnis elaboriert werden, dass der einzelstaatliche Betroffenheitsgrad innerhalb des GEAS heterogen ausfällt und diesem Ungleichgewicht „im europäischen Interesse“¹⁰³⁷ mit nicht näher konkretisierten Ausgleichsmaßnahmen auf EU-Ebene entgegenzuwirken ist.¹⁰³⁸

Im Rahmen der Konventsarbeiten zum VVE werden eine Vielzahl von Änderungsanträgen zum späteren Artikel 80 AEUV eingereicht. Die Bandbreite der Forderungen reicht von einer Löschung des Rechtsartikels,¹⁰³⁹ über eine Herausnahme des Migrationskomplexes,¹⁰⁴⁰ über einen Vorrang des finanziellen Solidaritätsgedankens,¹⁰⁴¹ über eine Herausnahme der

¹⁰³⁰ Vgl. Tsourdi (2017): S.672.

¹⁰³¹ Vgl. Bast (2014): S.146 und Bast (2018): S.117f.

¹⁰³² Küçük (2016): S.449. (EN)

¹⁰³³ Vgl. Bast (2014): S.147.

¹⁰³⁴ Vgl. Morano-Foadi (2017): S.230.

¹⁰³⁵ Vgl. Kousoula (2020): S.205.

¹⁰³⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.78.

¹⁰³⁷ Schröder (2011): S.693.

¹⁰³⁸ Vgl. Monar (2008): S.386f.

¹⁰³⁹ Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von MP Timothy Kirkhope (Tories, Großbritannien), von David Heathcoat-Amory (Tories, Großbritannien) und The Earl of Stockton (Tories, Großbritannien).

¹⁰⁴⁰ Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Poul Schlüter (Konservative Volkspartei, Dänemark).

¹⁰⁴¹ Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Dominique de Villepin (République solidaire, Frankreich).

finanziellen Solidaritätsart,¹⁰⁴² über einen Ausschluss der Möglichkeit der Finanzierung etwaiger Kostenpunkte der mitgliedstaatlichen Asyl- und Migrationspolitik über das Unionsbudget,¹⁰⁴³ über eine exklusive Orientierung der Solidaritätsidee am Prinzip der Freiwilligkeit und der Gemeinschaftsfinanzierung sowie des Ausschlusses von obligatorischen physischen Umsiedlungsaktionen für Flüchtende¹⁰⁴⁴ bis hin zu einfachen Formulierungsänderungsanträgen.¹⁰⁴⁵ Im Endeffekt gehen die länderspezifischen Meinungen, ob Solidarität und Verantwortungsteilung in EU-Rechtsakten inkorporiert werden soll sowie welche Operationalisierung angemessen ist, zum damaligen Zeitpunkt auseinander.¹⁰⁴⁶

Die Wortwahl ‚aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte‘ weist für Thym darauf hin, dass Maßnahmen verabschiedet werden sollen, die sich zur Realisierung des Solidaritätsprinzips eignen.¹⁰⁴⁷ In Einklang mit dem Subsidiaritäts- und Proportionalitätskriterien indiziert die anschließende Verklausulierung ‚immer wenn dies erforderlich ist‘ einen unionsrechtlichen Imperativ zur Verabschiedung konkreter Solidaritätsmaßnahmen zur Herstellung eines europaweit symmetrischen Belastungsgrad in der Asylpolitik, nicht nur ausschließlich in Krisenzeiten.¹⁰⁴⁸ Für andere Wissenschaftler beinhaltet die genannte Formulierungsweise, dass die kontextspezifische Operationalisierung des Solidaritätsprinzips im Ermessens- und Souveränitätsspielraum der Nationalstaaten des politischen Europas zu verorten ist und zwischen den Beteiligten divergieren kann.¹⁰⁴⁹

Der Bedeutungsinhalt der finanziellen Solidaritätsart verbleibt unbestimmt. Dasselbe gilt für dessen Verhältnis zu anderen möglichen Solidaritätsaktionen, darunter beispielsweise der Umsiedlung von Drittstaatsangehörigen.¹⁰⁵⁰ Abseits davon beleuchten die Herren der

¹⁰⁴² Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 164 von Tom de Bruijn (Spitzenbeamter, Niederlande) und Gijs de Vries (Volkspartei für Freiheit und Demokratie, Niederlande) oder den Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Lena Hjelm-Wallén (Sozialdemokratie, Schweden), Sven-Olof Petersson (Diplomat, Schweden), Sören Lekberg (Sozialdemokratie, Schweden), Kenneth Kvist (Linkspartei, Schweden) und Ingvar Svensson (Christdemokratie, Schweden).

¹⁰⁴³ Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 164 von Peter Hain (Labour, Großbritannien).

¹⁰⁴⁴ Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Teija Tiilikainen (Politologin, Finnland), Antti Peltomäki (Spitzenbeamter, Finnland), Kimmo Kaljunen (Sozialdemokratische Partei, Finnland), Matti Vanhanen (Zentrumspartei, Finnland), Riitta Korhonen (Nationale Sammlungspartei, Finnland) und Esko Helle (Linke Allianz, Finnland).

¹⁰⁴⁵ Vgl. Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Ján Figel (Christdemokratie, Slowakei), Irena Bělohorská (Bewegung für eine demokratische Slowakei, Slowakei), Juraj Migaš (Diplomat, Slowakei) und Boris Zala (Sozialdemokratie, Slowakei).

¹⁰⁴⁶ Vgl. Vanheule et al. (2011): o.S.

¹⁰⁴⁷ Thym [a] (2020): Rn.4.

¹⁰⁴⁸ Vgl. Tsourdi (2017): S.672ff.

¹⁰⁴⁹ Vgl. Karageorgiou (2016): S.4ff und Küçük (2016): S.455.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Küçük (2016): S.455.

Verträge nicht die Korrelation zwischen den Prämissen oder „Zwillingskonzepten“¹⁰⁵¹ der Verantwortungsteilung und Solidarität.¹⁰⁵² Für einige Forscher sind beide Termini unter einem Dach zu subsumieren.¹⁰⁵³ In Zuge dieser Argumentation erscheint der Begriff der Verantwortungsteilung als „Spezifikation [...] [oder] Konkretisierung“¹⁰⁵⁴ des Solidaritätsprinzips. Im Endeffekt wird den Gesetzgebungsakteuren ein breit gefächertes Ermessensspielraum bei der Interpretation als auch der Implementierung des Artikels 80 AEUV zugestanden.¹⁰⁵⁵

In Anlehnung an die Typologie der vorliegenden Dissertation rekurriert dieser Rechtsstatut zuvorderst auf die *intergouvernementale* Solidaritätsdimension, wengleich eine *supranationale* Solidaritätsform unterschwellig anklingt.¹⁰⁵⁶ Insbesondere erstgenannte Solidaritätsform hat „den Solidaritätsdiskurs im europäischen Asylrecht bislang geprägt, ja teilweise monopolisiert.“¹⁰⁵⁷ Dazu schreibt Progin-Theuerkauf: „Die Solidarität unter den Mitgliedstaaten entspricht einem Gebot der Vernunft, das das Überleben der Union sichert.“¹⁰⁵⁸ Mit dieser innereuropäischen Schwerpunktsetzung geht zwangsläufig einher, dass der Rezipienten von europäischen Solidaritätsmaßnahmen im Asylbereich die europäischen Akteure und nicht z.B. Transit- und Herkunftsstaaten sind.¹⁰⁵⁹

In Anlehnung an Thym adressiert der Rechtsartikel nicht die Außendimension des EU-Handelns in Richtung Drittländer und deren Staatsangehörigen.¹⁰⁶⁰ Ausgehend davon kommt die Einschätzung von Mitsilegas zustande, der den Solidaritätsbegriff etwa in Artikel 80 AEUV als „staatszentriertes, versicherheitlichtes und exklusionäres“¹⁰⁶¹ Kontinuum umschreibt, mit dem das schutzsuchende Individuum marginalisiert wird. Wenn man jedoch Artikel 80 AEUV im Lichte der Rechtsparagrafen 3 (5) und Artikel 21 EUV begreift, dann erscheint ebenfalls eine externe globale Ausrichtung in Richtung *internationaler* Solidarität möglich.¹⁰⁶² Dasselbe gilt für den Fall, dass man die Rechtsbestimmung in Verbindung mit

¹⁰⁵¹ Morano-Foadi (2017): S.226. (EN)

¹⁰⁵² Vgl. Vanheule et al. (2011): o.S.und Gray (2013): S.179ff.

¹⁰⁵³ Vgl. De Bruycker und Tsourdi [b] (2016) und Rosenfeldt (2017): S.178f.

¹⁰⁵⁴ Karageorgiou (2016): S.4. (EN)

¹⁰⁵⁵ Vgl. Morano-Foadi (2017): S.230, Thym [a] (2020): Rn.4 und Kousoula (2020): S.210.

¹⁰⁵⁶ Vgl. Karageorgiou (2016): S.4f, Moreno-Lax (2017): S.757 und Bast (2018): S.119 und S.130.

¹⁰⁵⁷ Müller (2015): S.465.

¹⁰⁵⁸ Progin-Theuerkauf (2015): Rn.3.

¹⁰⁵⁹ Vgl. Noll (2016): S.3, Farcy et al. (2016) und Brzózka (2020): S.153.

¹⁰⁶⁰ Vgl. Thym [a] (2020): Rn.4.

¹⁰⁶¹ Mitsilegas (2014): S.186. (EN)

¹⁰⁶² Vgl. Groß (2017): S.83 und Moreno-Lax (2017): S.757.

Artikel 67 (2) AEUV studiert.¹⁰⁶³ Die Bestimmung der Reichweite der Solidargemeinschaft kann nicht abschließend vorgenommen werden. Dasselbe gilt für den Deutungsmoment der Freiwilligkeit/Verpflichtung, wie im nachfolgenden Abschnitt demonstriert wird. Im Kontrast dazu erscheint unstrittig, dass das Solidaritätsprinzip in Artikel 80 AEUV einem reziprotem Deutungsmuster folgt.¹⁰⁶⁴

Ob die „strukturelle Solidarität“¹⁰⁶⁵ dieser Primärrechtsvorgabe als Legislativbasis für den Unionsgesetzgeber infrage kommt, ist in der Literaturlandschaft umstritten. Manche Wissenschaftler schreiben diesen primärrechtlichen Norm eine „politische und nicht-bindende [...] Dimension“¹⁰⁶⁶, einen „politisch-appellative[n] Charakter“¹⁰⁶⁷ respektive eine „verfassungsrechtliche Appellfunktion“¹⁰⁶⁸ zu. Demzufolge zentrieren einige Politik- und Rechtswissenschaftler die defizitäre Justiziabilität des Artikels 80 AEUV.¹⁰⁶⁹ Den nahezu kryptischen Charakter dieses Rechtstatuts kommentiert der Jurist Thym folgendermaßen: „In der praktischen Umsetzung konnten die verschiedenen Solidaritätspflichten bisher [...] kaum eine rechtliche oder politische Direktionswirkung entfalten, was auch daran liegt, dass der theoretische Gehalt und die normative Direktionskraft abstrakter Solidaritätsappelle begrenzt bleibt, wenn diese als Formelkompromisse von den Mitgliedstaaten und innerstaatlichen Akteuren je nach Sichtweise mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden.“¹⁰⁷⁰

Aus Sicht von ECRE sind der Rechtscharakter und die Bedeutung des Artikels 80 AEUV nicht unmittelbar ersichtlich. Um Aufschlüsse über den Verpflichtungsgrad zu erlangen, muss dieser Rechtsartikel im Lichte der Bestimmungen des Kapitels II zur Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung des Titel V zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts interpretiert werden.¹⁰⁷¹ Dagegen vertritt das EP die klare Überzeugung, dass diese Vorgabe zu europäischer Solidarität in der Asylpolitik eine Justiziabilität aufweist.¹⁰⁷² In Konvergenz mit dieser Einschätzung präsentieren Forschende die Rechtsbestimmung als eine mit zunehmend obligatem Charakter, insbesondere in Verknüpfung mit

¹⁰⁶³ Vgl. Karageorgiou (2016): S.5.

¹⁰⁶⁴ Vgl. Pornschlegel (2021): S.15.

¹⁰⁶⁵ Tsourdi (2020): S.202. (EN)

¹⁰⁶⁶ Klamert [b] (2014): S.35f. (EN)

¹⁰⁶⁷ Rossi (2016): Rn.1.

¹⁰⁶⁸ Thym [a] (2020): Rn.3.

¹⁰⁶⁹ Vgl. Groenendijk (2013): S.43f, Progin-Theuerkauf (2015): Rn.4, Monar (2015): S.9ff, Thym (2016): S.1550, Hailbronner und Thym [b] (2016): S.1044, Rossi (2016): Rn.1 und Thym [a] (2020): Rn.4.

¹⁰⁷⁰ Thym [a] (2020): Rn.3.

¹⁰⁷¹ Vgl. Pollet (2013): S.13f.

¹⁰⁷² Vgl. Metsola und Kyenge (2015): S.3 und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 58 vom 15. Februar 2018, S.15 und S.18.

Artikel 78 (3) AEUV.¹⁰⁷³ Dementsprechend reguliert der Artikel 80 AEUV als „Handlungspflicht“¹⁰⁷⁴ im Sinne einer „Querschnittsklausel die Auslegung anderweitiger Sachkompetenzen.“¹⁰⁷⁵

Exemplarisch zu den Handlungs- bzw. Akteursebenen oder zu dem Verrechtlichungsgrad dieser Primärrechtsvorgabe vertreten die Herren der Verträge divergente Positionen.¹⁰⁷⁶ Zur einzelstaatlichen Perspektivenvielfalt auf den Adressatenkreis schreiben die Autoren Vanheule et al.: „Einige Beamte gaben an, dass sich die Grundsätze in Artikel 80 AEUV nur auf Maßnahmen der EU beziehen. Nach Meinung Italiens würde alles andere als EU-Maßnahmen bei entsprechender Bezugnahme auf Artikel 80 dem Vertrag zuwiderlaufen, während nach Auffassung belgischer und britischer Beamter die Verantwortungsaufteilung bilateral, multilateral oder EU-weit erfolgen könnte. Finnland, Lettland und Polen meinten, dass Artikel 80 selbst nur auf EU-Ebene gelte, aber bi- und multilaterale Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten nicht ausschließe.“¹⁰⁷⁷ In Anschluss daran gehen dieselben Forscher auf Auffassungsunterschiede in Reihen der MS hinsichtlich der Rechtsnatur ein. Einige Beteiligten vertreten die Ansicht, dass der Artikel 80 AEUV die EU-Organe verpflichtet, jedoch nicht die Regierungsapparate der MS.¹⁰⁷⁸ Manche Delegationen bewerben die Konfiguration, dass der gegenwärtig freiwillige Solidaritätsgedanke in der Asylpolitik „obligatorisch [...] kontextabhängig [...] [als auch] abhängig von der Definition und den rechtlichen/politischen Entscheidungen“¹⁰⁷⁹ sein soll.

6.2.3 Wirtschaftspolitik – Art. 122 AEUV

Der Artikel 122 AEUV als „Notfallklausel“¹⁰⁸⁰ oder „Krisenmanagementinstrument [...] mit Ausnahmecharakter“¹⁰⁸¹ reguliert die Wirtschaftspolitik der EU. In diesem Vertragsstatut wird verankert: „Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen,

¹⁰⁷³ Vgl. Schröder (2011): S.701, Brandl (2015): S.497f, De Bruycker und Tsourdi [a] (2016): S.499f, Karageorgiou (2016): S.6f, Tsourdi (2017): S.672f, Bast (2018): S.118f, Küçük (2018): S.59f und Tsourdi (2019): S.86f. Siehe ebenfalls die EuGH-Rechtssachen C-643/15 und C-647/15 vom 26. Juli 2017, S.5 und S.13.

¹⁰⁷⁴ Bast (2014): S.147.

¹⁰⁷⁵ Thym [a] (2020): Rn.4.

¹⁰⁷⁶ Vgl. Vanheule et al. (2011): o.S.

¹⁰⁷⁷ Ebd. (EN)

¹⁰⁷⁸ Vgl. Ebd.

¹⁰⁷⁹ Ebd. (EN)

¹⁰⁸⁰ Kadelbach (2014): S.14.

¹⁰⁸¹ Kousoula (2020): S.280f.

insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.“¹⁰⁸² An dieser Stelle ist eine *intergouvernementale* Solidaritätsdimension hervorzuheben.¹⁰⁸³ Dieser Primärrechtsvorgabe wird von Braun kein Verpflichtungscharakter zugeschrieben.¹⁰⁸⁴

In wiederholtem Maß erscheint der Solidaritätsbegriff als abstrakte „Zielbestimmung“¹⁰⁸⁵ oder „politisches Leitprinzip.“¹⁰⁸⁶ Die konkrete Operationalisierung hängt vom politischen Willen und Bereitschaft der MS ab.¹⁰⁸⁷ Wenngleich durch das Adverb ‚insbesondere‘ die Versorgungsgarantie im Energiesektor explizite Erwähnung findet, erstreckt sich die Reichweite des Solidaritätsgedankens in Artikel 122 (1) AEUV auf den gesamten Wirtschaftsbereich.¹⁰⁸⁸ Dazu schreibt Hoffmeister: „Vorschläge und Entscheidungen auf dieser Rechtsgrundlage müssen von dem Grundgedanken ausgehen, dass Mitgliedstaaten sich in wirtschaftlichen Notsituationen gegenseitig helfen sollen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Einstandspflicht durch einen Unionsakt obliegt im Einzelfall dem Rat.“¹⁰⁸⁹

6.2.4 Energiepolitik – Art. 194 AEUV

In Artikel 194 (1) AEUV zur EU-Energiepolitik wird verkündet: „Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele: a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts; b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklungen neuer und erneuerbarer Energiequellen und d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.“¹⁰⁹⁰ Grundsätzlich spielt dieses Vertragsstatut auf die *intergouvernementale* Solidaritätsform an, die im europäischen bzw. unionsrechtlichen Rahmen stattfinden soll.¹⁰⁹¹ Demzufolge kann ebenfalls eine *supranationale* Solidaritätsform aus der Primärrechtsvorgabe herausgelesen werden.¹⁰⁹² Im Unionsrecht wird der Bedeutungsgehalt des

¹⁰⁸² Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.98.

¹⁰⁸³ Vgl. Müller (2018): S.108.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Braun (2011): S.2.

¹⁰⁸⁵ Klamert [a] (2014): S.26.

¹⁰⁸⁶ Hoffmeister (2008): S.154.

¹⁰⁸⁷ Vgl. De Jong et al. (2010): S.532.

¹⁰⁸⁸ Vgl. Hoffmeister (2008): S.154 und Calliess (2011): S.25.

¹⁰⁸⁹ Hoffmeister (2008): S.154.

¹⁰⁹⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.134.

¹⁰⁹¹ Vgl. Knodt et al. (2015): S.122 und Kousoula (2020): S.217.

¹⁰⁹² Vgl. Hermes (2014): S.64.

Solidaritätsprinzips im energiepolitischen Zusammenhang nicht näher spezifiziert.¹⁰⁹³ Von der Stoßrichtung her erscheint der Solidaritätsbegriff als „Katalysator zwischen einem wachsenden tatsächlichen Bedürfnis nach gemeinsamem Vorgehen und (noch) unzureichend positiv-rechtlichen Beistandspflichten“¹⁰⁹⁴ im Energiebereich. Letzten Endes vertreten Forscher diametrale Perzeptionen hinsichtlich der Justiziabilität des Artikel 194 (1) AEUV.

Während Czuczai eine markante „Solidaritätswertorientierung“¹⁰⁹⁵ für den europäischen Unionsgesetzgeber konstatiert, wendet Fleming ein, dass in diesem Kontext lediglich eine „programmatische[n] Aussage“¹⁰⁹⁶ festzustellen ist. In Einklang mit erster Einschätzung nimmt Calliess den Solidaritätsbegriff als „Ausdruck und Grundlage der Ziel- und Maßnahmenverschränktheit dieses Politikbereichs“¹⁰⁹⁷ wahr. Demzufolge kommt dem Solidaritätsprinzip „eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Auslegung, die Anwendung und Verständnis der Vorschrift“¹⁰⁹⁸ zu. Als Resultat dieser Beobachtung kann eine „begrenzt justiziable“¹⁰⁹⁹ Rolle der europäischen Solidarität als „Rechtfertigungsbasis“¹¹⁰⁰, „Erklärungstopos“¹¹⁰¹ oder als „eigenständiges Ziel [...] [sowie] Korrektiv zum Binnenmarktkonzept“¹¹⁰² bilanziert werden.

Die Etablierung des Artikels 194 (1) AEUV stellt die Replik der EU auf die bilateralen Gasstreite zwischen der Ukraine und Russland der Jahre 2006 und 2009 dar.¹¹⁰³ Diese Ereignisse bergen das Potential, die Versorgungssicherheit der Europäer ins Wanken zu bringen.¹¹⁰⁴ Die Verankerung des Solidaritätsprinzips in das Energiekapitel des Lissabon-Reformvertrags geht auf die Initiative von Polen als auch von Litauen zurück.¹¹⁰⁵ Von den damaligen europaexternen Gasdisputen sind nicht nur diese EU-Länder, sondern insgesamt 17 MS betroffen.¹¹⁰⁶ Demnach zielt das Solidaritätsprinzip auf die marktwirtschaftliche bzw. gemeinschaftliche Prävention oder Bewältigung von

¹⁰⁹³ Vgl. Maltby (2013): S.440 und Andoura (2013): S.12 und S.19.

¹⁰⁹⁴ Calliess (2016): Rn.5.

¹⁰⁹⁵ Czuczai (2017): S.153. (EN)

¹⁰⁹⁶ Fleming (2019): S.107. (EN)

¹⁰⁹⁷ Calliess (2016): Rn.5.

¹⁰⁹⁸ Ebd.

¹⁰⁹⁹ Hermes (2014): S.64.

¹¹⁰⁰ Kousoula (2020): S.219.

¹¹⁰¹ Hermes (2014): S.63.

¹¹⁰² Ehrlicke und Hackländer (2008): S.592.

¹¹⁰³ Vgl. Maltby (2013): S.439 und Andoura (2013): S.30.

¹¹⁰⁴ Siehe für den Gasstreit des Jahres 2006 z.B. Stern (2006) und für den Gaskonflikt drei Jahre später exemplarisch De Jong et al. (2010), die ebenfalls die Genese des energiepolitischen EU-Solidaritätsprinzips in diesem Kontext rekonstruieren.

¹¹⁰⁵ Vgl. Grajewski (2007), Runner (2008) und Knodt et al. (2015): S.122.

¹¹⁰⁶ Vgl. Andoura (2013): S.34.

energiepolitischen Versorgungskrisen in den EU-Sphären ab.¹¹⁰⁷ Allerdings ist die EU in diesem Rahmen mit der Problematik konfrontiert, dass spätestens seit der EU 25-Erweiterungsrunde jeder MS eine subjektive Definition und Perzeption der europäischen Solidaritätsidee verfolgt u.a. betreffend die Energiepolitik.¹¹⁰⁸ Dabei können nicht nur kulturelle Unterschiede, sondern gleichermaßen geopolitische, industrielle oder technologische Eigenheiten der Nationalstaaten des politischen Europas zu Dissonanzen auf EU-Ebene führen.¹¹⁰⁹

6.2.5 Solidaritätsklausel – Art. 222 AEUV

Der Rechtsstatut 222 des AEUV besagt: „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“¹¹¹⁰ Insbesondere das Ereignis des 11. September 2001 und die grenzüberschreitende Bedrohung des Terrorismus dient als Akzelerator der Schaffung der Solidaritätsklausel.¹¹¹¹ Im Großen und Ganzen hebt der zitierte Rechtsparagraf die *supranationale* und *intergouvernementale* Solidaritätsform hervor, obgleich dessen Reichweite oder Bedeutungsgehalt nicht spezifiziert wird.¹¹¹² In Bezug auf die Verklausulierung fällt auf, dass die EU anstatt als Objekt bzw. Empfänger als Subjekt respektive Sender der europäischen Solidarität rhetorisch adressiert wird.¹¹¹³ Demzufolge fungiert Artikel 222 AEUV dieser als Förderinstrument der „Ausbildung des europäischen Solidaritätsgedankens.“¹¹¹⁴

Wenn es zur Aktivierung der Solidaritätsklausel kommt, dann ähnelt das Instrument einer allgemeinen „Handlungspflicht“¹¹¹⁵, einer materiellen „Leistungspflicht“¹¹¹⁶ oder einem „Versicherungsrational“¹¹¹⁷ mit reziprokem Charakter.¹¹¹⁸ Allerdings sind mit der Inkraftsetzung dieser europäischen Beistandsklausel nationalstaatliche Hoheits-

¹¹⁰⁷ Vgl. Ebd.: S.12.

¹¹⁰⁸ Vgl. Ebd.: S.14f. Siehe ebenfalls S.31f für eine Zusammenstellung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Perspektiven auf das energiepolitische Solidaritätsprinzip auf EU-Ebene.

¹¹⁰⁹ Vgl. Ebd.: S.20 und S.30f.

¹¹¹⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.148.

¹¹¹¹ Vgl. Myrdal und Rhinard (2010): S.3, Fuchs-Drapier (2011): S.193 und Keller-Noellet (2011): S.328.

¹¹¹² Vgl. Gussone (2006): S.97.

¹¹¹³ Vgl. Roth (2016): S.156.

¹¹¹⁴ Becker und Leïße (2005): S.195.

¹¹¹⁵ Frenz (2017): Rn.3.

¹¹¹⁶ Roth (2016): S.155.

¹¹¹⁷ Küçük (2018): S.48. (EN)

¹¹¹⁸ Die Behauptung von Michailidou und Trenz (2018): S.1 und S.6, die den Artikel 222 AEUV einen reziproke Eigenschaft absprechen und anstatt dessen als altruistische Relation zwischen Gebern und Nehmern deuten, ist in diesem europarechtlichen Zusammenhang und souveränitätslastigen Politikmaterie nicht standhaft.

Subsidiaritäts- bzw. Autonomievorbehalte verbunden.¹¹¹⁹ Der Souveränitätsfokus tritt deutlich in der Erklärung zu Artikel 222 AEUV zutage. Dort heißt es: „Unbeschadet der Maßnahmen der Union zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Solidarität gegenüber einem Mitgliedstaat, der von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist, zielt keine der Bestimmungen des Artikels 222 darauf ab, das Recht eines anderen Mitgliedstaats zu beeinträchtigen, die am besten geeigneten Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtung zur Solidarität gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat zu wählen.“¹¹²⁰

Im Endeffekt bilanziert das britische House of Lords keine innovative Rechtswirkung des AEUV-Rechtsparagrafen: „Die Solidaritätsklausel [...] ermöglicht es den Mitgliedstaaten nicht, etwas zu tun, was sie ohne sie nicht tun könnten. Sie dient jedoch dazu, den politischen Willen der Mitgliedstaaten zu betonen, angesichts von Widrigkeiten zusammenzustehen.“¹¹²¹ In Einklang mit dieser Feststellung stellt der Artikel 222 AEUV und der darin enthaltene Geiste der Solidarität einen „Erklärungstopos für die Ausgestaltung der Normen, maximal ein[en] Interpretationsgesichtspunkt [dar], begründet jedoch keine selbstständig einklagbaren Rechtspositionen.“¹¹²² Der zwischenstaatliche Konsens über die Auslegung des Solidaritätsprinzips spielt eine essentielle Rolle. Die Ressource „Solidarität [...] bedeutet verschiedene Sachen für verschiedene Leute (und Regierungen).“¹¹²³ Zusammenfassend kann man den Artikel 222 AEUV als „Mischung aus politischer Solidaritätsverpflichtung, Bekenntnis zum gemeinsamen Katastrophenschutz und traditioneller Beistandsklausel nach dem Muster von Artikel 5 des NATO-Vertrags“¹¹²⁴ karikieren.

6.3 Strategien und Instrumente der EU-Institutionen zur Konkretisierung der Solidaritätsidee im Asylbereich

In diesem Unterkapitel wird nachvollzogen, dass die EU den theoretischen und empirischen Spannungen des primärrechtlich kodifizierten Solidaritätsprinzips in der Asylpolitik unzureichend begegnet. Trotz der Klarifizierungsversuche des Lissabon-Reformvertrags herrscht nach wie vor keine konsensuale Verständigung innerhalb der Union über dessen

¹¹¹⁹ Vgl. Knodt et al. (2015): S.124 und Kousoula (2020): S.230ff und S.236ff.

¹¹²⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 202 vom 7. Juni 2016, S.349.

¹¹²¹ House of Lords (2008): S.178 und S.266. (EN)

¹¹²² Schröder (2011): S.701. Damit ist nicht gemeint, dass der Rechtsartikel nicht unter die Jurisdiktion des EuGH fällt. Etwa Keller-Noellet (2011): S.330 sieht einen Verpflichtungscharakter der Solidaritätsklausel als „prozedurale Einrichtung“, insbesondere in Verbindung mit anderen AEUV-Rechtsartikeln.

¹¹²³ Myrdal und Rhinard (2010): S.1. (EN)

¹¹²⁴ Von Ondorza und Parkes (2010): S.1.

Bedeutungsgehalt oder die Handlungs- und Akteursebenen vor. Die Inkonsistenzen des Lissabon-Reformvertrags spiegeln sich im Sekundärrecht zur Schaffung eines europäischen Asylregimes wider. In diesem Rahmen beschäftigt die EU sich mit sich selbst und unternimmt Feintuning jenseits der wirklichen Welt. In den nachfolgenden Strategiepapieren überwiegt zum Großteil die EU-interne *intergouvernementale* Solidarität. Somit verharrt die außereuropäische *internationale* Solidarität in einer Marginalposition. Die Union vernachlässigt weltweite Transformationsprozesse sowie damit verbundene Umstände, die menschliche Flucht als auch Auswanderung bedingen. Trotz partieller europapolitischer Bemühungen wird kaum zwischen den verschiedenen Schutzkategorien (Konventionsflüchtlinge usw.) auf der einen Seite als auch den distinkten Zuwanderungsarten (Wirtschaftsmigration etc.) auf der anderen Seite differenziert. Die Asylthematik wird als Ausdrucksform oder Zweig des Migrationskomplexes angesehen.

6.3.1 Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa. Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente

Im Einleitungsteil des *communiqué* formuliert die EU-Kommission das für die nachhaltige Begegnung der europäischen Asylthematik essentielle Anspruchsdenken, dass sich „Europa auch in Zukunft solidarisch mit Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen“¹¹²⁵ zeigt. In Zuge dieser Verklausulierung wird der Eindruck erweckt, dass diese Erwartungshaltung in Retrospektive bereits von der Union erfüllt wird und auch in der Zukunft weiterhin Aktualität oder Priorität zukommt. An anderer Stelle des Textdokuments heißt es: „Es werden Mechanismen benötigt, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten und der EU bei der Lastenteilung und der politischen Koordinierung stützen.“¹¹²⁶ Neben dem Fokus auf die *intergouvernementale* Solidaritätsform tritt deutlich die Erkenntnis zutage, dass die Staatengemeinschaft bis dato über keine praktikablen Solidaritätsinstrumente im Asylbereich verfügt.

Im weiteren Verlauf verkündet die EU-Kommission in pauschaler Art und Weise: „Die Einwanderungspolitik sollte sich auf die universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität stützen, für die die EU eintritt, sowie auf die uneingeschränkte Achtung der Charta der Grundrechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention.“¹¹²⁷ In diesem Zusammenhang ordnet das EU-Organ dem

¹¹²⁵ KOM (2008) 359 endg. vom 17. Juni 2008, S.2.

¹¹²⁶ Ebd.: S.3.

¹¹²⁷ Ebd.: S.5.

Solidaritätsbegriff einen universellen Bezugsrahmen zu.¹¹²⁸ Abseits davon wird die eurozentristisch ausgerichtete Zieltrias „Wohlstand, Solidarität und Sicherheit“¹¹²⁹ als Grundlage zur (Weiter-) Entwicklung einer „gemeinsame[n] Einwanderungspolitik“¹¹³⁰ verkündet. An späterer Stelle macht das EU-Organ darauf aufmerksam, dass die Zuwanderungspolitiken der MS, die sich durch in ihren Orientierungen bzw. Motivationsfaktoren unterscheiden, in der Realität miteinander verwoben sind.¹¹³¹

Aus dieser Beobachtung folgend wird unterstrichen: „Kein Mitgliedstaat kann also im Alleingang alle Aspekte der Einwanderung effizient kontrollieren bzw. bewältigen; Entscheidungen, die sich voraussichtlich auf andere Mitgliedstaaten auswirken, müssen somit koordiniert werden. Die Aufteilung der finanziellen Lasten ist ebenfalls ein konkreter Ausdruck der Solidarität.“¹¹³² Weitergehend propagiert die Brüsseler Behörde, dass eine „europäische Einwanderungspolitik [...] auf ein[em] hohe[n] Maß an politischer und operativer Solidarität, gegenseitigem Vertrauen, Transparenz, gemeinsamer Verantwortung und gemeinsamen Anstrengungen“¹¹³³ der EU und der MS gründen soll. Im Rahmen dieser Ausführungen finden explizit finanzielle Maßnahmen zur Unterstützung der Außengrenzstaaten als mögliches Konstituens europäischer Solidarität Erwähnung.¹¹³⁴ Das *communiqué* endet mit der Bekundung der Intention, anstatt *internationaler* Solidarität eine „echte Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern“¹¹³⁵ aufzunehmen. Diese Erwartungshaltung materialisiert sich u.a. in der Schaffung legaler Einreisemöglichkeiten oder der Begegnung irregulärer Wanderungsbewegungen.¹¹³⁶

6.3.2 Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz

Am selben Tag wie das vorausgegangene *communiqué* publiziert die EU-Kommission ein weiteres Strategiedokument, das den Solidaritätsgedanken in der Asylpolitik aufgreift. Zunächst wird die Funktion oder Sinnhaftigkeit des GEAS konkretisiert und an zwei Textstellen auf die *intergouvernementale* und *internationale* Solidaritätsform rekurriert: „Es muss die Zuständigkeiten klären und für mehr Solidarität sorgen; hierzu bedarf es

¹¹²⁸ Dieser Verweis auf den universellen Wert der Solidarität findet sich auch in der Präambel der GRC.

¹¹²⁹ Ebd.: S.4.

¹¹³⁰ Ebd.: S.5.

¹¹³¹ Vgl. Ebd.: S.9.

¹¹³² Ebd.

¹¹³³ Ebd.: S.10.

¹¹³⁴ Vgl. Ebd.

¹¹³⁵ Ebd.: S.11.

¹¹³⁶ Vgl. Ebd.

entsprechender Vorschriften, die festlegen, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung der Asylanträge zuständig ist und wie echte Solidarität nicht nur innerhalb der EU, sondern auch im Verhältnis zu Drittstaaten geübt werden kann.“¹¹³⁷ Dementsprechend beabsichtigt das EU-Organ die Herstellung von „mehr Solidarität und Verantwortung im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander sowie zwischen der EU und Drittstaaten.“¹¹³⁸ Wie zum Zeitpunkt der Aushandlung der Dublin-Konvention wird die Zuständigkeitsallokation als Ausdruck innereuropäischer Solidarität kategorisiert. Die ‚echte Solidarität‘ ähnelt der ergebnisoffenen *solidarité de fait* von Schuman und zielt auf das praktische Handeln der Akteure ab. Diesem abstrakten Ideal, das anscheinend nicht an den Außengrenzen der EU endet, verleiht die EU-Kommission keine Kontur. Allerdings erkennt das EU-Organ den Konkretisierungsbedarf der ‚echten Solidarität‘ auf EU-Ebene.

Das fünfte Hauptkapitel des *communiqué* zur Förderung von Verantwortung und Solidarität untergliedert sich zwei Unterabschnitte, einem zur EU-internen und einem zur europaexternen Dimension. Diese Zweiteilung ist insofern begrüßenswert, da dem Solidaritätsprinzip in der Asylpolitik eine multidimensionale Struktur verliehen wird. In der Textquelle wird auf das Rational oder den Telos hingewiesen, dass sämtliche europapolitische Harmonisierungsmaßnahmen im Asylbereich darauf abzielen, das Auftreten von Sekundärbewegungen im Schengen-Raum zu unterbinden. Die EU-interne Solidarität in Asylangelegenheiten manifestiert sich z.B. in der Präzisierung der Dublin II-Verordnung oder der komplementären Ergänzung dieses Rechtsakts. Mit Letztgenannten ist ein Aussetzungsmechanismus für Dublin-Überstellungen für den Fall gemeint, dass die Aufnahmevakanz eines MS aufgebraucht sind.¹¹³⁹ Die außereuropäische Solidarität inkludiert die Thematiken der regionalen Schutzprogramme, eines koordinierten EU-Wiederansiedlungsprogramms und der Schaffung regulärer Eintrittswege für Asylsuchende auf.¹¹⁴⁰ Demzufolge liegt der Schwerpunkt europaexterner Solidaritätsmaßnahmen in der Tendenz eher auf der Mikroebene des schutzsuchenden Individuums als auf der Makroebene der kollektiven Akteure wie Herkunfts- und Transitstaaten.

Zusammenfassend resümiert die EU-Kommission im Sinne der *internationalen* Solidaritätsform: „Die Union muss ihre Mitgliedstaaten künftig noch mehr unterstützen,

¹¹³⁷ KOM (2008) 360 endg. vom 17. Juni 2008, S.4.

¹¹³⁸ Ebd.

¹¹³⁹ Vgl. Ebd.: S.7ff.

¹¹⁴⁰ Vgl. Ebd.: S.10ff.

wenn es darum geht, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Die Solidarität sollte auch gegenüber Staaten außerhalb der EU zum Ausdruck gebracht werden, indem deren Fähigkeit gestärkt wird, wirksamen Schutz und dauerhafte Lösungen zu bieten, wobei die Union bereit sein muss, einen angemessenen Teil der Last zu tragen.“¹¹⁴¹ In Zuge dieser Formulierung wird der von der EU unterstützte Kapazitätsaufbau in Drittstaaten zur Beherbergung Geflüchteter als Ausdrucksform der *internationalen* Solidaritätsform angeführt. Dabei hält sich der Löwenanteil der weltweit vertriebenen Drittstaatsangehörigen in Nicht-EU-Ländern auf und erreicht den EU-Raum als Refugium nicht. Der Appell an die MS, dass diese einen proportionalen, allerdings numerisch nicht näher definierten Anteil an den globalen Wanderungsbewegungen übernehmen sollen, erscheint als inhaltsleere Forderung.

6.3.3 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

Die Initiative der französischen Ratspräsidentschaft in Gestalt des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl (EPEA) vom 24. September 2008 präsentiert das erste Strategiedokument des Rates für Innen- und Justiz nach der Signatur des Lissabon-Primärrechts. In kontinuierlicher Art und Weise wächst die Asylthematik zu einer europapolitischen *high politics*-Materie heran, die verstärkt von den Staats- und Regierungschefs auf Eliteebene diskutiert wird. Der EPEA stellt keine verbindliche Rechtsquelle dar, sondern vielmehr eine Deklaration, die als Input für das an späterer Stelle zu behandelnde Stockholm-Programm fungiert.¹¹⁴² Trotz des *soft law*-Charakters des Politikpapiers herrschen im Verlauf des Verhandlungsprozess im Rat Dissonanzen über dessen inhaltliche Konturen vor.¹¹⁴³ Exemplarisch bringen die MS Schweden und Finnland Änderungsvorschläge ein, um den Eindruck einer Festung Europa entgegenzuwirken.¹¹⁴⁴

Ausgehend von der Freizügigkeit im Schengen-Binnenraum unterstreicht das Politikpapier die Interdependenz der nationalstaatlichen Asylregime: „Das Verhalten eines Mitgliedstaats kann die Interessen der anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“¹¹⁴⁵ Der Europäische Rat hält den Zeitpunkt für angemessen, um „im Geiste der gegenseitigen Verantwortung und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch der Partnerschaft mit den Drittstaaten einen neuen Anstoß zur Festlegung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zu geben, die sowohl dem kollektiven Interesse der Europäischen Union als auch den

¹¹⁴¹ Ebd.: S.13.

¹¹⁴² Vgl. Collett (2008): o.S.

¹¹⁴³ Vgl. Monar (2009): S.154f.

¹¹⁴⁴ Vgl. Lequesne und Rozenberg (2008): S.31.

¹¹⁴⁵ Ratsdokument Nr. 13440/08 vom 24. September 2008, S.3.

Besonderheiten jedes einzelnen Mitgliedstaats Rechnung trägt.“¹¹⁴⁶ In Bezug auf diese Einlassungen der EU-Exekutiven sollen einige Anmerkungen vorgebracht werden.

Das Verantwortungs- muss vom Verantwortungsteilungsgedanken des Artikels 80 AEUV abgegrenzt werden. Diese Begrifflichkeiten stellen keine austauschbaren Synonyme dar. In Politikfeld Asyl auf EU-Ebene erscheint das Verantwortungselement als Pendant zum Solidarität und Verantwortungsteilungsprinzip, wie im weiteren Verlauf der Doktorarbeit zu Händen aufgezeigt wird. Zweitens tritt der Formulierungsunterscheid zutage, dass von einer EU-internen *intergouvernementalen* Solidarität in der EU die Rede ist, aber nur von einer Partnerschaft mit Drittstaaten außerhalb der Union ausgegangen wird. Im Kontrast zu den vorherig thematisierten Schriftstücken der EU-Kommission werden außereuropäische Nationalstaaten von den Staats- und Regierungschefs nicht in die partikuläre europäische Solidargemeinschaft der Asylpolitik einbezogen. Drittens wird die Asyl- und Migrationsthematik miteinander vermengt und nicht ausgehend von unterschiedlichen Völkerrechtsregimen separat betrachtet. Zuletzt kann kritisiert werden, dass eine gemeinsame Politik im Flucht- und Zuwanderungsbereich die Präferenzen der EU und der MS widerspiegeln soll, jedoch nicht den Interessen außereuropäischer Akteure Rechnung trägt.

Aufbauend auf diese Ausführungen stellen die Staats- und Regierungschefs verschiedene Selbstverpflichtungen auf, darunter exemplarisch die „Stärkung der Wirksamkeit von Grenzkontrollen [...] [oder die] Schaffung eines Europas des Asyls“¹¹⁴⁷, wo der Solidaritätsbegriff Anwendung findet. Zu erstgenannten Sachpunkt postulieren die Exekutiven der MS am ehesten im Sinne einer *supranationalen* Solidarität, dass „[d]iejenigen Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer geografischen Lage mit einem Zustrom von Einwanderern konfrontiert sind oder die nur über begrenzte Mittel verfügen, [...] sich auf die wirkliche Solidarität der Europäischen Union verlassen können“¹¹⁴⁸ müssen. Zu diesem Zweck sagt das EU-Organ zu, „den Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Zustrom von Migranten ausgesetzt sind, im Geiste der Solidarität besser Rechnung zu tragen und die Kommission zur Vorlage entsprechender Vorschläge aufzufordern.“¹¹⁴⁹ An dieser Stelle sind die Handlungs- und Akteursebenen nicht unmittelbar ersichtlich, wobei implizit die *intergouvernementale* Solidarität anklingt.

¹¹⁴⁶ Ebd.: S.4.

¹¹⁴⁷ Ebd.

¹¹⁴⁸ Ebd.: S.9.

¹¹⁴⁹ Ebd.: S.10.

Hinsichtlich des zweitgenannten Gelübde bekunden die Nationalstaaten des politischen Europas im Fall eines Massenzustroms ihre Bereitschaft Prozedere aufzustellen, „die zum einen die Entsendung von Beamten anderer Mitgliedstaaten zur Unterstützung dieses Mitgliedstaats und zum anderen die Bekundung einer wirklichen Solidarität mit diesem Mitgliedstaat durch eine bessere Aktivierung der bestehenden Gemeinschaftsprogramme ermöglichen. Hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, muss die Solidarität auch darin bestehen, dass auf einer freiwilligen und koordinierten Basis eine bessere Umverteilung der Personen, die auf internationalen Schutz Anspruch haben, von diesen Mitgliedstaat auf andere gefördert wird; gleichzeitig ist dafür Sorge zu tragen, dass die Asylsysteme nicht missbraucht werden.“¹¹⁵⁰ Die Handlungs- und Akteursebenen europäischer Solidarität sind nicht eindeutig, allerdings ist ein Fokus auf die innereuropäische Dimension evident. Die Aufnahme des letztgenannten Satzes in den EPEA ist auf das Verhandlungsdesiderat von Malta zurückzuführen.¹¹⁵¹ Die an den freien Entscheidungswillen der MS geknüpfte Umsiedlung von anerkannt schutzbedürftigen Drittstaatlern kommt als Solidaritätsmaßnahme im Asylbereich infrage.

Im Zuge beider Eigenverpflichtungen weist die ‚wirkliche Solidarität‘ Analogien zur praxis- bzw. handlungsorientierten *solidarité de fait* auf. Die Deutungsmomente als auch die Handlungs- bzw. Akteursebenen werden nicht erörtert und das Migrations- und Asylphänomen vermischt. Generell wird die Dichotomie der Wir-Andere bzw. zwischen Europäern und Nicht-Europäern zementiert.¹¹⁵² Demzufolge kritisiert Bigo: „Der Pakt ist weit davon entfernt, eine Lösung zu sein. Er zielt erneut darauf ab, die Europäische Kommission zu einem Zeitpunkt ihrer Befugnisse zu berauben, an dem sie diese endlich nutzen könnte, und versucht, dem Rat [...] und den Mitgliedstaaten die Mittel an die Hand zu geben, um die Grundsätze der Freizügigkeit zu untergraben und zur ‚Euroüberwachung‘ überzugehen, d.h. zur systematischen Kontrolle von Ausländern, die in das Hoheitsgebiet der Union einreisen, und sogar zur Kontrolle von EU-Bürgern innerhalb der Grenzen der Union im Namen der Bekämpfung von Terrorismus und illegaler Einwanderung.“¹¹⁵³ Demzufolge wird die Asylpolitik aus einem sicherheitspolitischen Blickwinkel perzipiert. Zum Schluss ist positiv hervorzuheben, dass der französischen Ratspräsidentschaft trotz mitgliedstaatlicher

¹¹⁵⁰ Ebd.: S.12.

¹¹⁵¹ Vgl. Mainwaring [a] (2012): S.53.

¹¹⁵² Vgl. Bigo (2009): S.584f.

¹¹⁵³ Ebd.: S.582.

Heterogenität im Asylbereich die Herstellung eines einstimmigen Votums im Rat über die Annahme des EPEA gelingt.¹¹⁵⁴

6.3.4 Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger

Im nachfolgend zu analysierende *communiqué* zum RFSR im Dienste der Bürger, das die Kontribution der EU-Kommission zum später aufzugreifenden Stockholm-Programm darstellt, wird zu Beginn konstatiert: „Die Menschen wollen in einer florierenden und friedlichen Europäischen Union leben, in der ihre Rechte respektiert und ihre Sicherheit geschützt werden. Sie möchten frei reisen und ungehindert in einem anderen europäischen Land vorübergehend oder dauerhaft wohnen dürfen, um dort zu studieren, zu arbeiten, eine Familie oder ein Unternehmen zu gründen oder ihren Lebensabend zu verbringen. Mit einer gewissen Sorge nehmen sie daher zur Kenntnis, dass die in den vergangenen Jahren in Europa erreichte Stabilität und Sicherheit durch eine Reihe weltweiter Krisen und anderer Phänomene in Frage gestellt werden.“¹¹⁵⁵ In Zuge dessen wird der Eindruck erweckt, dass außerhalb der EU entstehende negative Externalitäten die Lebensweise und Geborgenheit der Unionsbürgerschaft torpedieren. Im weiteren Verlauf blickt das Strategiedokument auf Erreichtes sowie Defizite des RFSR zurück. Allerdings werden auch zukünftige Handlungsnotwendigkeiten elaboriert, darunter etwa die Begegnung der Uneinheitlichkeit der mitgliedstaatlichen Asylregime.¹¹⁵⁶

In Hinblick auf die neuen strategischen Leitlinien postuliert die EU-Institution vier Schwerpunkte, darunter die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts – ein Europa der Solidarität: „Zu den wichtigen Zukunftsaufgaben gehört auch die Konsolidierung und tatsächliche Umsetzung einer Einwanderungs- und Asylpolitik im Geiste der [intergouvernementalen] Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Partnerschaft mit Drittländern.“¹¹⁵⁷ Erneut entsteht der Eindruck, dass Drittstaaten und deren Staatsangehörige nicht in das partikulare europäische Solidaritätsverständnis im Asylbereich einbezogen werden. An späterer Stelle wird der erwähnte Sachpunkt weiter konkretisiert und das Asyl- und Zuwanderungsphänomen separat behandelt. Die Asylthematik wird nochmals in eine

¹¹⁵⁴ Vgl. Lequesne und Rozenberg (2008): S.34.

¹¹⁵⁵ KOM (2009) 262 endg. vom 10. Juni 2009, S.2.

¹¹⁵⁶ Vgl. Ebd.: S.2ff.

¹¹⁵⁷ Ebd.: S.6.

innereuropäische und auswärtige Dimension untergliedert.¹¹⁵⁸ Dieses differenzierte Vorgehen bietet den Vorteil von Konsistenz, Stringenz und Synergieeffekten. In den Ausführungen zur EU-internen Solidarität stößt die EU-Kommission exemplarisch die Evaluierung der Durchführbarkeit der gemeinsamen europäischen Bearbeitung von Asylanträgen oder die Reformierung des ERF an. Dagegen bieten sich als Operationalisierungen der europaexternen Solidarität beispielsweise Neuansiedlungsaktivitäten oder regionale Schutzprogramme an.¹¹⁵⁹

6.3.5 Umverteilungsprojekte EUREMA I und II

Im Rahmen folgender Ausführungen beinhaltet der Begriff der Umsiedlung oder alternativ der Umverteilung, dass „Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.“¹¹⁶⁰ Am 23. Januar 2009 verbreiten die vier MS der Quadro-Gruppe, genauer gesagt Malta, Italien, Zypern und Griechenland, ein gemeinsames Politikpapier zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung im Mittelmeerraum. Vor dem Hintergrund steigender Wanderungsbewegungen und den damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die Asylsysteme dieser MS soll das Solidaritäts- und Verantwortungsteilungsprinzip in die Realität überführt werden.¹¹⁶¹ Das Quartett negiert nicht seine Bereitschaft zu Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer. Allerdings wird in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit europäischer Solidarität betont, die sich durch die mitgliedstaatliche Aufnahme von auf Hoher See geretteten Schutzsuchender verwirklichen kann.¹¹⁶²

Daran schließt sich folgender Appell an: „Initiativen, mit denen durch die Aktivierung bestehender EU-Programme und Finanzinstrumente eine wirkliche Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bekundet und umgesetzt wird, sollten ergriffen werden.“¹¹⁶³ In wiederholtem Maße dominiert die Handlungs- und Akteursebene der *intergouvernementalen* Solidarität. Zudem tritt erneut der Verweis auf eine ‚wirkliche Solidarität‘ auf, die ähnlich der wenig deterministischen *solidarité de fait* im Schuman-Plan eine praxis- und handlungsorientierte Stoßrichtung aufweist. Perspektivisch propagieren die Südeuropäer eine institutionalisierte

¹¹⁵⁸ Vgl. Ebd.: S.26ff.

¹¹⁵⁹ Vgl. Ebd.: S.31f.

¹¹⁶⁰ COM (2015) 240 final vom 13. Mai 2015, S.23.

¹¹⁶¹ Vgl. Ratsdokument Nr. 5689/09 vom 23. Januar 2009, S.2.

¹¹⁶² Vgl. Ebd.: S.5.

¹¹⁶³ Ebd.: S.6.

und verpflichtende Umsiedlung von anerkannt Schutzbedürftigen, wobei der kontemporäre Fokus auf der „EU-internen Umverteilung nach den bestehenden Regelungen“¹¹⁶⁴ liegt.

Wenige Monate nach diesem *non paper* signalisieren die Staats- und Regierungschefs ihre Bereitschaft zur einzelstaatlichen Durchführung von freiwilligen Umsiedlungsaktionen, Davon sollen im Asylbereich exzeptionell und disproportional betroffene MS profitieren, zunächst jedoch nur der Außengrenzstaat Malta.¹¹⁶⁵ Laut den EU-Exekutiven „bedarf [es] einer entschiedenen europäischen Reaktion, die von Entschlossenheit, Solidarität und gemeinsamem Verantwortungsbewusstsein“¹¹⁶⁶ geprägt ist. Die erste Replik der Union auf die humanitären Notsituationen auf den diversen Mittelmeerrouten trägt den Namen EU Pilot Project on Intra-EU Relocation from Malta (EUREMA). Der Impuls zur Aufnahme dieses Unterstützungsprogramms ist auf die Bittstellung des Außengrenzstaats Maltas zurückzuführen.¹¹⁶⁷ Das deutsch-französische Tandem setzt seine Verhandlungsposition durch, die auf die Schaffung eines EU-internen Umverteilungsprogramms auf zwischenstaatlicher und freiwilliger Basis abzielt.¹¹⁶⁸

Diese „politische Solidaritätsentscheidung [...] [oder] konkretes Werkzeug zur Demonstration von EU-interner Solidarität“¹¹⁶⁹ wird im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2010 und Mitte des Jahres 2011 durchgeführt. Im Großen und Ganzen zeigen die meisten MS geringes Interesse in der Partizipation an der intra-europäischen Umverteilungsmaßnahme EUREMA I.¹¹⁷⁰ Letzten Endes partizipieren nur zehn von 27 EU-Ländern, darunter Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Portugal, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich, an dem Pilotprojekt.¹¹⁷¹ Ausgehend von maximal 255 zugesagten Aufnahmeplätzen dieser zehn MS werden lediglich 227 Menschen in sechs MS disloziert.¹¹⁷² Zur Gesamtsumme der Umsiedlungen aus Malta tragen Deutschland und Frankreich einen Anteil von 86,8% bei (siehe Darstellung 5).

¹¹⁶⁴ Ebd.: S.7.

¹¹⁶⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 12225/2/09 REV 2 vom 10. Juli 2009, S.14.

¹¹⁶⁶ Ebd.

¹¹⁶⁷ Vgl. Pollet (2013): S.45.

¹¹⁶⁸ Vgl. Ratsdokument Nr. 14507/10 vom 5. Oktober 2010, S.7.

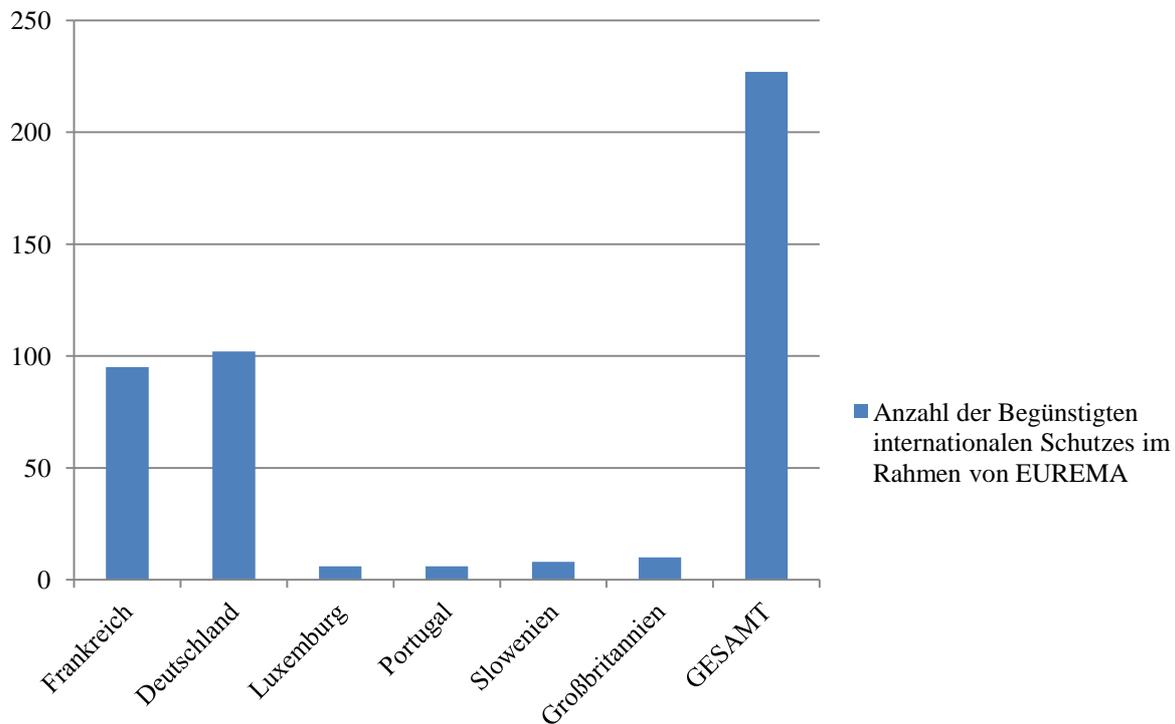
¹¹⁶⁹ EASO (2012): S.8 und S.16. (EN)

¹¹⁷⁰ Vgl. KOM (2010) 214 endg. vom 6. Mai 2010, S.9.

¹¹⁷¹ Vgl. European Resettlement Network (o. J.) und Maltesisches Ministerium für Innere Angelegenheiten [a] (o. J.).

¹¹⁷² Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk (2011): o.S. und EASO (2012): S.4. Von den 253 bis 255 zugesagten Plätzen der EU-Staaten hat Frankreich 90, Deutschland 100, Ungarn acht bis zehn, Luxemburg sechs, Polen sechs, Portugal sechs, Rumänien sieben, Slowakei zehn, Slowenien zehn und Großbritannien ebenfalls zehn

Darstellung 5: Akteursspezifischer Output der EUREMA I Umverteilung



Eigene Darstellung auf Grundlage von European Migration Network (2012): S.21 und EASO (2012): S.4.

Das darauffolgende Umverteilungsprogramm EUREMA II, das am 11. April 2011 verkündet wird, kann als weiterer Test EU-interner *intergouvernementaler* Solidarität im Politikfeld Asyl porträtiert werden.¹¹⁷³ In Zuge dessen bekunden zwölf europäische MS (Deutschland, Polen, Spanien, die Niederlande, Dänemark, Irland, Rumänien, Slowakei, Litauen, Portugal, Ungarn und Bulgarien) sowie drei Signatäre der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (Norwegen, Schweiz und Liechtenstein) ihre Bereitschaft, exakt 356 Schutzbedürftige umzusiedeln.¹¹⁷⁴ Im Endeffekt werden lediglich 278 Schutzbedürftige aus Malta in die genannten Teilnehmerstaaten umgesiedelt.¹¹⁷⁵ Im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2013 verbleiben die multilateralen Umsiedlungsaktivitäten der EU plus der drei assoziierten EFTA-Ländern unterhalb der unilateralen Neuansiedlungstätigkeit der USA: Während erstere

Aufnahmen zugesagt. Nur Sloweniens Aufnahmebereitschaft bleibt unter den zugesagten Kapazitäten, alle anderen Teilnehmer erfüllen oder übertreffen die zugesicherten bilateralen Umverteilungen.

¹¹⁷³ Vgl. KOM (2013) 422 endg. vom 17. Juni 2013, S.12f.

¹¹⁷⁴ Vgl. Maltesisches Ministerium für Innere Angelegenheiten [b] (o. J.). In Anlehnung an EASO (2012): S.4 sagt Deutschland 150, Polen 50, Norwegen 30, Spanien 25, die Niederlande 20, die Schweiz 19, Dänemark, Rumänien, die Slowakei und Irland jeweils zehn, Litauen und Portugal jeder sechs, Ungarn fünf, Bulgarien vier und Liechtenstein einen Aufnahmeplatz zu.

¹¹⁷⁵ Vgl. Ministerium für innere Angelegenheiten Malta [b] (o. J.) und SWD (2014) 165 final vom 22. Mai 2014, S.22.

Gruppe 510 genuine Schutzbedürftige zugunsten Valetta umverteilt, siedeln die Vereinigten Staaten von Amerika 1.119 anerkannte Flüchtlinge aus Malta um.¹¹⁷⁶

6.3.6 Gründung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) kann als regulatorische Agentur der EU klassifiziert werden.¹¹⁷⁷ Im Grundsatz scheint dessen Funktionalität und Kompetenzspektrum abhängig von den finanziellen und materiellen Ressourcen sowie dem politischen Willen der MS zu sein.¹¹⁷⁸ Demzufolge stellt EASO eine Agentur ohne Entscheidungsbefugnis dar, die unter mitgliedstaatlicher Kontrolle steht und gemäß ihrem Mandat vor allem operative und technische Aufgaben übernimmt.¹¹⁷⁹ Diese Konfiguration der Behörde als in erster Linie Koordinationsinstanz wird von Deutschland beworben.¹¹⁸⁰ Im Aushandlungsprozess divergieren die Präferenzen der MS zu der Frage, an welchen Akteur im Krisenfall die Kontrolle der Territorialgrenze inklusive die Zulassungspolitik für Drittstaatsangehörige zu delegieren ist sowie nach welchen Bewertungsstandards dieser Aufgaben- bzw. Souveränitätstransfer ablaufen soll.¹¹⁸¹

In diesem Kontext stoßen zwei Interessensgruppen aufeinander, nämlich auf der einen Seite die nördlichen und westlichen MS, auf der anderen Seite die südlichen als auch partiell die östlichen EU-Länder. Die erstgenannten Akteure perzipieren die andersartigen länderspezifischen Anerkennungsquoten oder Aufnahmestandards im GEAS als Hauptursache für die ungleiche Verteilung von Schutzsuchenden in der Union. Davon ausgehend bewerben diese MS eine europaweite Angleichung der Asylstandards.¹¹⁸² Demzufolge werden die „höheren asylrechtlichen Standards als willkommenen Mechanismus [wahrgenommen], der beim Zuzug von Asylbewerbern für einen gewissen Ausgleich sorgt.“¹¹⁸³ Im Kontrast dazu vertreten die zweitgenannten MS die Ansicht, dass der dortige Anstieg der Asylanträge auf die Allokationsmechanismen der Dublin II-Verordnung zurückzuführen ist. Ausgehend von den Erfahrungen mit diesem Sekundärrechtsakt lehnen diese Nationalstaaten des politischen Europas eine Anhebung oder Vereinheitlichung der Asylstandards ab, da höhere Zugangszahlen von geflüchteten Drittstaatlern befürchtet

¹¹⁷⁶ Vgl. UNHCR (2019): S.27.

¹¹⁷⁷ Vgl. Comte (2010): S.384ff.

¹¹⁷⁸ Vgl. Tsourdi und De Bruycker (2015): S.5.

¹¹⁷⁹ Vgl. Tsourdi (2016): S.999 und S.1005 und Farcy et al. (2016).

¹¹⁸⁰ Vgl. Lequesne und Rozenberg (2008): S.33.

¹¹⁸¹ Vgl. Schneider und Nieswandt (2018): S.15.

¹¹⁸² Vgl. Angenendt und Parkes (2010): S.1f.

¹¹⁸³ Ebd.: S.2.

werden. Im Endeffekt beklagt diese Gruppe die Verweigerungshaltung der nördlichen als auch westlichen MS zur innereuropäischen Umverteilung.¹¹⁸⁴

Trotz dieser Dissonanzen im Rat wird EASO von den EU-Organen und Wissenschaftlern als Unterstützungsakteur des Ausbaus europäischer Solidarität im Politikfeld Asyl angesehen.¹¹⁸⁵ In Analogie zur Formulierung im EPEA heißt es im siebten Erwägungsgrund der EASO-Verordnung: „Hinsichtlich der Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, sollte das Unterstützungsbüro die Entwicklung der Solidarität innerhalb der Union unterstützen, um eine bessere Umsiedlung der Personen, die internationalen Schutz genießen, zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern; gleichzeitig ist zu gewährleisten, dass die Asyl- und Aufnahmesysteme nicht missbraucht werden.“¹¹⁸⁶ In Bezug auf Artikel 5 zur innereuropäischen physischen Umverteilung von anerkannt Schutzbedürftigen treffen verschiedene Präferenzen der Akteure aufeinander. Im Verhandlungsverlauf bestehen intra- als auch inter-institutionelle Unstimmigkeiten zum Verrechtlichungs- respektive Verbindlichkeitsgrad von Umsiedlungsaktionen. So fordert das EP eine obligatorische Umverteilung auf EU-Ebene, während der Rat auf das Freiwilligkeitsprinzip besteht.¹¹⁸⁷

Im Rahmen von Artikel 7 zur externen Dimension des GEAS wird der EU-Agentur die Kompetenz zur Koordinierung von Neuansiedlungstätigkeiten der MS zugewiesen. Diese Aufgabe inkludiert „den Informationsaustausch und andere Maßnahmen zur Neuansiedlung vonseiten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Berücksichtigung der Schutzbedürfnisse von Flüchtlingen in Drittländern und die Bekundung von Solidarität mit den Ländern, die sie aufnehmen.“¹¹⁸⁸ An dieser Stelle erscheint ein Verweis auf die *internationale* Solidarität der EU gegenüber Drittstaaten im Politikfeld Asyl, der von den Staats- und Regierungschefs im Strategiedokument des EPEA noch ausgespart wird. Zum Schluss wird der EU-Behörde nach Artikel 46 der bis spätestens Mitte Juni 2014 durchzuführende Evaluationsauftrag

¹¹⁸⁴ Vgl. Ebd.

¹¹⁸⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 15561/10 vom 29. Oktober 2010, S.2 und Ratsdokument Nr. 11447/11 vom 17. Juni 2011, S.82. Siehe Pollet (2013): S.16, Garlick (2014): S.5, Brandl (2015): S.507 und Tsourdi (2016): S.1003.

¹¹⁸⁶ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 132 vom 29. Mai 2010, S.11.

¹¹⁸⁷ Vgl. Comte (2010): S.397f. Gemäß Ratsdokument Nr. 17808/1/13 REV 1 vom 23. Dezember 2013, S.150 besteht der MS Italien darauf, dass in dem Artikel 5 der EASO-Verordnung die Freiwilligkeit der Umsiedlungsthematik fixiert wird. Etwa Ungarn oder Polen fordern in ebd., S.138 und S.193 die Beachtung ebendieser Stoßrichtung. Dieselbe Forderung vertreten Österreich, Belgien, Dänemark, die Niederlande und Schweden in ebd., S.235. Dagegen wirbt das EP laut Bericht A6-0279/2009 des Europäischen Parlaments vom 29. April 2009, S.6 und S.18 für ein bindendes Umverteilungsprogramm auf EU-Ebene.

¹¹⁸⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 132 vom 29. Mai 2010, S.16.

zugewiesen, ob in einer spezifischen Situation „zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um effektive Solidarität und Aufgabenteilung mit den Mitgliedstaaten, die besonderem Druck ausgesetzt sind“¹¹⁸⁹, vonnöten sind. Die Verankerung dieser Rechtsbestimmung wird als Konzession der westlichen und nördlichen MS dargestellt, die bis dato einen verbindlichen Umsiedlungsmechanismus opponieren.¹¹⁹⁰

6.3.7 Strategische Leitlinien des Europäischen Rates von Stockholm

Im Wesentlichen ist die Publikation des Stockholm-Programms in einem Kontext zu verorten, der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und eine dadurch bedingte Zunahme der Erwerbslosigkeitsquote in den MS der Union gekennzeichnet ist. Dieser Umstand erschwert die europapolitische Weiterentwicklung des GEAS.¹¹⁹¹ Wenngleich die Asyl- und Migrationsthematik im selben Hauptkapitel des Politikdokuments erscheinen, wird beiden empirischen Phänomenen ein separates Unterkapitel gewidmet. Unter der Rubrik zur Asylthematik wird die Zielsetzung verankert, dass bis zum Jahr 2012 ein „gemeinsame[r] Raum des Schutzes und der Solidarität“¹¹⁹² konstruiert werden soll, der sich etwa durch die Gleichartigkeit der mitgliedstaatlichen Asylprozedere auszeichnet. Die Einhaltung dieser Frist misslingt, wie an späterer Stelle der vorliegenden Doktorarbeit dargestellt wird.

Als Richtschnur der Entwicklung einer europäischen Asylpolitik wird das Völkerrecht der GFK und dessen Zusatzprotokoll angeführt: „Eine solche Politik ist erforderlich, damit die langfristige Tragfähigkeit des Asylsystems gewährleistet und die Solidarität innerhalb der Union gefördert wird.“¹¹⁹³ An dieser Stelle beziehen sich die Handlungs- und Akteursebenen auf die innereuropäische Solidarität im *intergouvernementalen* oder *supranationalen* Sinne. Diese Schwerpunktsetzung findet sich ebenfalls im nachfolgend vorzustellenden Sachpunkten. Einerseits wird zur „wirksame[n] Solidarität mit den Mitgliedstaaten [aufgerufen], die einem besonderen Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind.“¹¹⁹⁴. Andererseits appellieren die Staats- und Regierungschefs, die Fiskalinstrumente im Asylbereich zwecks der „Stärkung der internen Solidarität“¹¹⁹⁵ effizienter einzusetzen. Die ‚wirksame Solidarität‘, die wiederholt der praxisorientierten und ergebnisoffenen *solidarité de fait* im Schuman-Plan ähnelt und nicht ausformuliert wird, kann exemplarisch durch innereuropäische freiwillige

¹¹⁸⁹ Vgl. Ebd.: S.26.

¹¹⁹⁰ Vgl. Angenendt und Parkes (2010): S.3.

¹¹⁹¹ Vgl. Barrot (2010): S.16.

¹¹⁹² Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 115 vom 4. Mai 2010, S.32.

¹¹⁹³ Ebd.

¹¹⁹⁴ Ebd.

¹¹⁹⁵ Ebd.

Umverteilungsaktionen praktiziert werden. Allerdings darf mit diesem Instrument kein Missbrauch des Asylrechts begünstigt werden.¹¹⁹⁶

Zum Ende des Strategiedokuments weisen die EU-Exekutiven im Kontext der externen Fluchtthematik auf die Wichtigkeit *internationaler* Solidarität der EU gegenüber außereuropäischen Drittländern hin.¹¹⁹⁷ In Zuge dessen postuliert das EU-Organ: „Die Förderung der Solidarität innerhalb der Union ist äußerst wichtig, reicht allein jedoch nicht aus, um zu einer glaubwürdigen und nachhaltigen gemeinsamen Asylpolitik zu gelangen. Daher müssen Instrumente weiterentwickelt werden, mit denen Solidarität mit Drittländern zum Ausdruck gebracht wird, um diese dazu zu bewegen, Kapazitäten für die Bewältigung von Migrationsströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen aufzubauen und ihnen dabei hilfreich zu sein.“¹¹⁹⁸ An dieser Stelle werden in deutlichem Kontrast zu vorherigen Bekundungen des Europäischen Rates u.a. im EPEA EU-externe Nationalstaaten innerhalb der Solidargemeinschaft in der Asylpolitik verortet.

Wie im *communiqué* der EU-Kommission zur ‚Künftigen Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz‘ wird mit der *internationalen* Solidarität der Zweck verfolgt, durch den von der EU unterstützten Kapazitätsaufbau in Drittländern das Asyl- und Migrationsphänomen idealerweise von europäischem Territorium fernzuhalten. Während in dem Kommissionsdokument noch von der mitgliedstaatlichen Übernahme eines nicht näher konkretisierten proportionalen Anteils an den globalen Wanderungsbewegungen die Rede ist, bekunden die Staats- und Regierungschefs lediglich eine substanzlose Unterstützungsbereitschaft. Zu den Verweisen auf den Solidaritätsbegriff in den Stockholm-Leitlinien meinen Labayle und De Bruycker: „In den theoretischen Erklärungen zum Solidaritätsprinzip werden die Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten heruntergespielt, die die Schwierigkeit ihrer Umsetzung erklären: Nicht alle Mitgliedstaaten stehen unter dem Druck von Migranten oder Asylbewerbern [...]. Das Ergebnis ist ein Mangel an Solidarität, der sich in individuellen Versäumnissen oder einseitigen Reaktionen der Mitgliedstaaten äußert.“¹¹⁹⁹ Demnach erscheint nicht tragbar, den Verweis auf die *internationale* Solidarität im Stockholm-Programm als Resultat eines Lern- bzw.

¹¹⁹⁶ Vgl. Ebd.

¹¹⁹⁷ Dagegen fordert das EP am 25. November 2009 laut Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 285 E vom 21. Oktober 2010, S.21 in der Asylpolitik eine „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und den Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen andererseits.“

¹¹⁹⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 115 vom 4. Mai 2010, S.33.

¹¹⁹⁹ Labayle und De Bruycker (2013): S.31f.

Reflektionsprozesses oder Beginn eines Paradigmenwechsels im Politikfeld Asyl zu karikieren.

6.3.8 Exkurs: Konflikt zur temporären Schutzgewährung im Schengen-Raum

Die transformativen Ereignisse des Arabischen Frühlings erschüttern die internationale Ordnungsarchitektur. Am 11. März 2011 bekunden die Staats- und Regierungschefs abseits der europaexternen „starke[n] Solidarität mit dem libyschen Volk“¹²⁰⁰ folgende auf die innereuropäische Dimension bezogene Notwendigkeit: „Die Mitgliedstaaten, die ganz unmittelbar von den Migrationsbewegungen betroffen sind, brauchen unsere konkrete Solidarität.“¹²⁰¹ Neben Malta adressieren die EU-Exekutiven vor allem Italien mit dieser Schlussfolgerung.¹²⁰² Im Zeitraum zwischen Januar und April des Jahres 2011 erreichen etwa 25.000 Drittstaatsangehörige auf dem Seeweg das italienische Festland, meistens ausgehend von Tunesien und Libyen.¹²⁰³ Solchen Drittstaatlern, die in der Zeitspanne vom 1. Januar bis 5. April 2011 in das EU-Land eingereist sind und nicht in ihre Heimatländer rückgeführt werden können, gewährt die Regierung in Rom auf sechs Monate befristete humanitäre temporäre Schutzformen.¹²⁰⁴ Wer nach dieser Frist eintrifft, wird in sein Heimatland zurückgeführt.¹²⁰⁵

Diese Willkommenshaltung Italiens führt zu einer Krisen- und Konfliktsituation auf europäischer Bühne.¹²⁰⁶ Die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit der unilateralen Maßnahme wird vom Anrainerstaat Frankreich kritisiert, da den begünstigten Drittstaatsangehörigen das Privileg der innereuropäischen Personenfreizügigkeit zusteht.¹²⁰⁷ Als Reaktion auf die italienische Schutzgewährungspraxis beschließen Frankreich und später Dänemark an ihren Territorialrändern die Durchführung nicht-systematischer und abschnittweiser Binnengrenzkontrollen.¹²⁰⁸ Mit diesen einzelstaatlichen restriktiven Politikreaktionen geraten die Grundfesten des Schengen-Abkommens ins Schwanken.¹²⁰⁹ Zudem bekunden u.a. Deutschland, Österreich, die Niederlande, Finnland, die Slowakei und Belgien ihr Missfallen

¹²⁰⁰ Ratsdokument EUCO 7/1/11 REV 1 vom 20. April 2011, S.2.

¹²⁰¹ Ebd.: S.4.

¹²⁰² Vgl. KOM (2011) 248 endg. vom 4. Mai 2011, S.5.

¹²⁰³ Vgl. Campesi (2011): S.12 und Zaiotti (2013): S.339.

¹²⁰⁴ Vgl. Nascimbene und Di Pascale (2011): S.352, Campesi (2011): S.11f, Zaiotti (2013): S.339 und Paoletti (2014): S.139.

¹²⁰⁵ Vgl. McMahan (2012): S.8.

¹²⁰⁶ Vgl. Monar (2015): S.7f.

¹²⁰⁷ Vgl. Nascimbene und Di Pascale (2011): S.353f, Carrera et al. (2011): S.6, McClure (2012): S.335ff und Zaiotti (2013): S.339.

¹²⁰⁸ Vgl. Campesi (2011): S.15f und Zaiotti (2013): S.340.

¹²⁰⁹ Vgl. McClure (2012): S.328, Zaiotti (2013): S.347 und Balleix (2014): S.5.

über die italienische Zulassungspolitik.¹²¹⁰ In diesem Zusammenhang konstatieren Forschende einen Unterbietungswettbewerb in puncto intra-europäischer Solidarität.¹²¹¹ Für Labayle und De Bruycker drückt sich in der Situation neben einem Mangel an EU-interner Solidarität die Tatsache aus, dass dem Solidaritätsprinzip im RFSR und in Bezug auf die Asylthematik kein ausdifferenzierter Bedeutungsgehalt zukommt.¹²¹²

Auf dem Rat für Innen- und Justiz am 11./12. April 2011 ersucht Italien die Zustimmung der Partnerstaaten zur Aktivierung der bereits vorgestellten MZR. Diese politische Bittstellung von Rom wird von den restlichen MS nicht erfüllt.¹²¹³ Dasselbe gilt für das italienisch-maltesische Desideratum, die temporäre humanitäre Schutzgewährung auf den Rest von Europa auszudehnen.¹²¹⁴ In diesem Kontext ist eine Blockbildung zwischen den europäischen Außengrenzländern, die einzelstaatliche Prärogative in der Grenzpolitik als Krisenursache perzipieren, und den Binnengrenzstaaten, welche nationalstaatliche Selbstbestimmtheit in der Territorialkontrolle sowie inneren Sicherheit als Krisenausweg in den Mittelpunkt stellen, zu konstatieren.¹²¹⁵ Am 4. Mai 2011 nimmt die EU-Kommission eine Bestandaufnahme vor und weist auf die europäische Dimension der umstrittenen Sachthematik hin: „Einige Mitgliedstaaten wie Italien, Malta, Griechenland und Zypern sind dem massivem Zustrom von irregulären Migranten und in geringerem Maße auch von Menschen, die internationalen Schutz benötigen, direkter ausgesetzt. Dies ist kein ausschließlich nationales Problem, sondern ein Problem, das auch auf EU-Ebene angegangen werden muss. Hier ist die [*intergouvernementale*] Solidarität aller Mitgliedstaaten gefragt.“¹²¹⁶

Somit schlussfolgert die EU-Institution „die Notwendigkeit einer erhöhten Solidarität auf europäischer Ebene.“¹²¹⁷ Nichtsdestotrotz wird erwähnt, dass der Außengrenzschutz gewissenhaft „im Namen der EU [...] im Einklang mit dem Solidaritätsprinzip“¹²¹⁸ durchgeführt werden muss. Neben dieser innereuropäischen Dimension stößt die EU-Kommission eine Intensivierung der einzelstaatlichen Neuansiedlungsbemühungen als „Ausdruck von [*internationaler*] Solidarität mit den nordafrikanischen Staaten (allen voran

¹²¹⁰ Vgl. Carrera et al. (2011): S.6.

¹²¹¹ Vgl. Ebd.: S.2 und S.19.

¹²¹² Vgl. Labayle und De Bruycker (2013): S.32.

¹²¹³ Vgl. Nascimbene und Di Pascale (2011): S.346f und Campesi (2011): S.14.

¹²¹⁴ Vgl. Paoletti (2014): S.140.

¹²¹⁵ Vgl. Hilpert (2015): S.113ff.

¹²¹⁶ KOM (2011) 248 endg. vom 4. Mai 2011, S.3.

¹²¹⁷ Ebd.: S.6.

¹²¹⁸ Ebd.: S.7.

Tunesien)¹²¹⁹ an. Des Weiteren visiert die EU-Institution an „zwischen irregulären Migranten (Wirtschaftsmigranten, die versuchen, die EU-Grenze illegal zu überschreiten), Flüchtlingen und Personen, die unter Umständen Anspruch auf Asyl haben, und vorübergehend Vertriebenen (wie Gastarbeiter [...]) [trennschärfer] zu unterscheiden, denn sie haben nicht denselben Rechtsstatus, und auch die Hilfe, die sie von der EU erhalten können, ist unterschiedlich.“¹²²⁰ Diese differenzierte Betrachtungsweise bietet den Vorteil, gemischte Wanderungsbewegungen zu entflechten und auf die individuellen Situationen und Bedürfnisse der die EU als Refugium erreichenden Drittstaatler maßgeschneidert einzugehen.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2011 weisen die Staats- und Regierungschefs darauf hin, dass die Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum an das Gelingen der Außengrenzkontrollen geknüpft ist. Letztgenanntes Element fußt auf den Prämissen der „gemeinsame[n] Verantwortung, Solidarität und stärkere[n] Zusammenarbeit in der Praxis.“¹²²¹ Ausgehend von einem Szenario, in dem ein MS disproportional mit Wanderungsbewegungen konfrontiert wird, mahnen die EU-Exekutiven eine „echte Solidarität in der Praxis“¹²²² an. Dazu führt Polen, das den Ratsvorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2011 übernimmt, aus: „Alle Delegationen stimm[en] darin überein, dass Solidarität einer der Dreh- und Angelpunkte des GEAS ist und dass Solidarität und gegenseitiges Vertrauen Hand in Hand gehen müssen. Echte und praktische Solidarität sollte [jedoch] auf keinen Fall zu einer vorbehaltlosen Hilfe für Mitgliedstaaten werden, die nicht den nötigen Willen zeigen oder nicht die nötigen Anstrengungen unternehmen, um den Besitzstand ordnungsgemäß anzuwenden.“¹²²³ Daraus folgt, dass die Geberstaaten in der Realität die Ausübung von Solidarität im Asylbereich an die Erfüllung von Verantwortung in Gestalt der Umsetzung des *acquis communautaire* durch die Empfängerländer koppeln.

6.4 Inter-institutionelle Diskussion des europäischen Solidaritätsprinzips in der Asylpolitik

In den vorherigen Ausführungen wird demonstriert, dass die Union trotz primär- und sekundärrechtlicher Vorgaben nicht auf eine konsensuale Deutung des Solidaritätsbegriffs in der Asylpolitik zurückzugreifen kann. Von dieser Feststellung ausgehend erscheint dringlich, dass die Akteure dessen inhärentes Spannungspotential in Gestalt der verschiedenen

¹²¹⁹ Ebd.

¹²²⁰ Ebd.: S.5.

¹²²¹ Ratsdokument EUCO 23/11 vom 24. Juni 2011, S.7.

¹²²² Ebd.: S.7.

¹²²³ Ratsdokument Nr. 15843/11 vom 21. Oktober 2011, S.2.

Deutungsmomente sowie distinkten Handlungs- und Akteursebenen erkennen. Eine Engführung des Solidaritätsgedankens im *intergouvernementalen* oder partiell *supranationalen* Sinne bildet die empirische Komplexität und praktischen Erfordernisse der globalen Flucht- und Zuwanderungsthematik unzureichend ab. In nachfolgenden Ausführungen macht die EU den zweiten vor dem ersten Schritt: Die Union intensiviert die inter-institutionelle Debatte um die Operationalisierung der europäischen Solidarität im GEAS ohne gemeinsames Begriffsverständnis. In Rahmen dieser Bemühungen fokussieren sich die EU-Organe auf die Auflistung des möglichen Leistungsspektrum oder der infrage kommenden Parameter anstatt auf die Konkretisierung des Bedeutungsgehalts.¹²²⁴

Das Solidaritätsprinzip fungiert als Funktionsvoraussetzung für das GEAS.¹²²⁵ In diesem Zusammenhang sind die mitgliedstaatlichen Asylsysteme wechselseitig voneinander abhängig. Daraus folgt, dass die europäischen „Anstrengungen im Bereich Migration und Asyl durch Fehlfunktion auch nur eines einzigen Glieds der Kette“¹²²⁶ unterminiert werden können. Die Dysfunktionalität eines einzelstaatlichen Asylsystems weist Rückwirkungen für andere EU-Partnerstaaten auf.¹²²⁷ Aus Perspektive des EP soll die Ressource der Solidarität die Qualität und Funktionalität des GEAS in Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben gewährleisten.¹²²⁸ Dagegen vertritt die Brüsseler Behörde die Ansicht, dass mit dem Leitbild der Solidarität die störungsfreie Funktionsweise des Schengen-Raums gewährleistet werden soll: „Das Tätigwerden der Gemeinschaft im Asylbereich ist insofern begründet, als nur die Solidarität unter den Mitgliedstaaten die Lösung von Problemen ermöglicht, die sie in einer EU ohne Binnengrenzen allein nicht wirksam angehen könnte.“¹²²⁹ An dieser Stelle vertreten die EU-Organe unterschiedliche Rechtfertigungsstränge einer gemeinsamen EU-Asylpolitik.

Bei Ressourcenknappheit oder einer Notstand- bzw. Drucksituation im Asylbereich in einem oder mehreren MS erfährt die europäische Solidarität Hochkonjunktur.¹²³⁰ Die EU muss der Interpretationsproblematik in Gestalt der divergenten theoretischen Deutungsmuster als auch der unterschiedlichen praktischen Handlungs- bzw. Akteursebenen begegnen. Dieses klarheitsstiftende Vorgehen erscheint unabdingbar: „Das Solidaritätsskript einer Gruppe ist

¹²²⁴ In gewisser Art und Weise stellt das EP eine Ausnahme dar, da dieser Gesetzgebungsakteur beispielsweise den Sinngehalt des Solidaritätsbegriffs konkretisiert oder auf dessen Handlungs- und Akteursebenen eingeht.

¹²²⁵ Vgl. Bast (2018): S.130.

¹²²⁶ Ratsdokument Nr. 17223/10 vom 30. November 2010, S.4.

¹²²⁷ Vgl. Hailbronner und Thym [c] (2016): S.761.

¹²²⁸ Vgl. Kumin et al. (2012): S.30, Metsola und Kyenge (2015): S.4 und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 58 vom 15. Februar 2018, S.22.

¹²²⁹ SEK (2009) 1128 endg. vom 2. September 2009, S.3.

¹²³⁰ Vgl. Garlick (2014): S.5.

nicht einfach objektiv gegeben, sondern kann ausgehend von einer kulturell besonderen Ausgangsmenge selbst Gegenstand von Interpretationen und Auseinandersetzungen werden.“¹²³¹ In Bezug auf die Ausübung von europäischer Solidarität sitzen die MS als ausführende Gewalten im Fahrersitz. Stets ist die Verabschiedung von Solidaritätsmaßnahmen an den jeweiligen Willen der beteiligten Akteure gekoppelt.¹²³² Mit diesem zwischenstaatlichen Gestaltungsprimat verbindet Goldner-Lang folgende Problematik: „Es besteht kein Wille, Solidarität in einer supranationaleren Weise zu entwerfen und anzuwenden.“¹²³³

Im Endeffekt weist Hilpold darauf hin, dass eine strukturelle Bedingung zur Praktizierung europäischen Solidarität im GEAS defizitär ausgeprägt ist, nämlich die der Reziprozität:¹²³⁴ „Zumindest kurzfristig – und das ist genau der Planungshorizont von Regierungen, die um ihre Wiederwahl bemüht sind – hat die Kontrolle der Migrationsflüsse für die Staaten nördlich der Außengrenzen keine Priorität. Die von den Migrationsflüssen nicht unmittelbar (bzw. nicht zentral) betroffenen Mitgliedstaaten ignorieren dieses Problem zwar nicht, doch scheinen sie der Auffassung zu sein, dass traditionelle Instrumente (wie Grenzkontrollen und die Abschiebung von illegalen Immigranten) ausreichend und auf jeden Fall kostengünstiger seien als die Etablierung eines Systems umfassender Solidarität, das u.U. weitere Immigration fördern könnte. Die aus den Verträgen fließende Verpflichtung, Solidarität zu zeigen, wird schlichtweg ignoriert und sie bleibt – zumindest in diesem Bereich – weitgehend toter Buchstabe.“¹²³⁵ Dementsprechend ähnelt die vom Stockholm-Programm fixierte Zielsetzung des „Raum[s] des Schutzes und der Solidarität“¹²³⁶ einem Lippen- bzw. Papierbekenntnis.¹²³⁷

6.4.1 EU-Kommission: Über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen

Im Einleitungsteil des *communiqué* wird das Solidaritätsprinzip als europäischer „Grundwert“¹²³⁸ sowie „Grundprinzip“¹²³⁹ des Aufbaus eines GEAS karikiert. In diesem Kontext resultiert der Bedarf an europäischer Solidarität aus der Interdependenz der

¹²³¹ Engler (2016): S.42.

¹²³² Vgl. Wagner et al. (2018): S.5.

¹²³³ Goldner-Lang (2018): S.160. (EN)

¹²³⁴ Vgl. Hilpold [a] (2016): S.392.

¹²³⁵ Ebd.

¹²³⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 115 vom 4. Mai 2010, S.32.

¹²³⁷ Vgl. Thym (2016): S.1553.

¹²³⁸ KOM (2011) 835 endg. vom 2. Dezember 2011, S.2.

¹²³⁹ Ebd.

mitgliedstaatlichen Asylregime: „Ein überlastetes oder schlecht funktionierendes System in einem Mitgliedstaat hat bedeutende Auswirkungen auf alle anderen, auch durch Sekundärbewegungen.“¹²⁴⁰ Um den Werte- und Grundrechtekanon der Union zu präservieren, postuliert das Strategiedokument als „Verantwortlichkeit der Union“¹²⁴¹ solche MS zu unterstützen, die an ihre Kapazitätsgrenze im Asylbereich gelangen.

Der Solidaritäts- und Verantwortungsgedanke sind insofern miteinander verwoben, als dass die Ausübung des Erstgenannten die Erfüllung des Zweitgenannten in Form der Achtung des Völker- und Europarechts voraussetzt.¹²⁴² In Anschluss daran verdeutlicht die Brüsseler Behörde: „Die Notwendigkeit, auf die Erfüllung dieser Normen im eigenen Land zu achten, um Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten zu vermeiden, ist ein Schlüsselaspekt von Solidarität. Dieser Aspekt muss verstärkt werden, um eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens zu schaffen, die zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Unterstützung beiträgt. Die Stärkung des Vertrauens ist für eine größere Solidarität unabdingbar. Die Umsetzung des Grundsatzes der Solidarität erfordert von den Mitgliedstaaten echtes Engagement.“¹²⁴³ An dieser Stelle bezieht sich der Solidaritätsbegriff auf die *intergouvernementale* Handlungs- bzw. Akteursebene.

Zur Förderung des EU-internen Solidaritätsprinzips im Politikfeld Asyl stößt die EU-Kommission ein Wirken entlang vier Grundlinien an: Erstens operative als auch technische Zusammenarbeit, zweitens finanzielle Unterstützung, drittens Aufgabenteilung sowie viertens Modifikation der Steuerinstrumente des GEAS.¹²⁴⁴ Unter erstgenanntem Element subsumiert das EU-Organ beispielsweise der Einsatz von EASO-Unterstützungsteams, die der „Solidarität im Asylbereich stärkeren Ausdruck verleihen“¹²⁴⁵ sollen. In Bezug zweitgenannten Faktor wird angeführt, dass „finanzielle Solidarität im Asylbereich [...] – sowohl direkt als auch indirekt – von anderen EU-Finanzinstrumenten [z.B. dem Europäischen Sozialfonds] profitieren“¹²⁴⁶ kann. Im Zuge der Ausführungen der drittgenannten Komponente pointiert die Brüsseler Behörde die

¹²⁴⁰ Ebd.

¹²⁴¹ Ebd.

¹²⁴² Vgl. Ebd.

¹²⁴³ Ebd.

¹²⁴⁴ Vgl. Ebd.

¹²⁴⁵ Ebd.: S.4.

¹²⁴⁶ Ebd.: S:7.

Dysfunktionalität der Dublin-Verordnung.¹²⁴⁷ Daran schließt sich die Forderung eines „Eignungstest[s]“¹²⁴⁸ dieses sekundärrechtlichen Rechtsakts an.

Aufgrund mitgliedstaatlicher Dissonanzen und rechtlicher Unklarheiten sieht die EU-Kommission davon ab, einen Vorschlag zu einem europainternen Umverteilungssystem von Personen, die ein noch nicht beschiedenes Asylbegehren in einem Mitgliedstaat vorgebracht haben, zu formulieren:¹²⁴⁹ „Einige Beteiligte sehen dies als nützliche oder sogar notwendige Maßnahme an, einige Mitgliedstaaten sprechen sich sogar für die Umsiedlung irregulärer Migranten aus, andere sind dagegen.“¹²⁵⁰ Im Umkehrschluss beabsichtigt das EU-Organ anknüpfend an die Lehren der EUREMA-Pilotprojekte einen Entwurf zu einem innereuropäischen freiwilligen Umverteilungsprogramm für bereits anerkannte Flüchtlinge einzubringen, das alle Beteiligten als „nützlich als auch angemessen“¹²⁵¹ wahrnehmen.¹²⁵² Abseits von dieser Thematik werden exemplarisch die Möglichkeit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen als „nützliche[s] Solidaritätsinstrument“¹²⁵³ oder der Mehrwert der Aktivierung der EU-Massenzustromsrichtlinie eruiert.¹²⁵⁴

In letztgenannten Sachpunkt wird bemängelt, dass die „unklaren Normen des derzeitigen Besitzstandes im Asylbereich zu einem ungleichen Durchführungsniveau und zu Monitoringschwierigkeiten führen.“¹²⁵⁵ Infolgedessen wird die Funktionsweise als auch Resilienz der mitgliedstaatlichen Asylsysteme negativ beeinflusst. Zur Begegnung dieser Problematik werden Handlungsansätze aufgezeigt, darunter eine Modifikation der Vertragsverletzungsverfahren.¹²⁵⁶ Des Weiteren konkretisiert die EU-Kommission: „Gegenseitiges Vertrauen ist für eine gut funktionierende Zusammenarbeit im Asylbereich unabdingbar. Mehr Vertrauen führt zu mehr Solidarität, und daher ist die Stärkung des Vertrauens so wichtig.“¹²⁵⁷ Zum Ende der Ausführungen des Strategiedokuments bringt die EU-Kommission folgenden Hinweis vor: „Das Hinarbeiten auf eine einheitlichere Politik im Bereich der legalen Migration kann ebenfalls zu stärkerer Solidarität führen, insbesondere um zu gewährleisten, dass die Asylpolitik – einschließlich ihrer Solidaritätsaspekte – nicht unter

¹²⁴⁷ Vgl. Ebd.: S.7f.

¹²⁴⁸ Ebd.: S.8.

¹²⁴⁹ Vgl. Ebd.: S.9.

¹²⁵⁰ Ebd.

¹²⁵¹ Ebd.

¹²⁵² Vgl. Ebd.

¹²⁵³ Ebd.: S.10.

¹²⁵⁴ Vgl. Ebd.: S.10f.

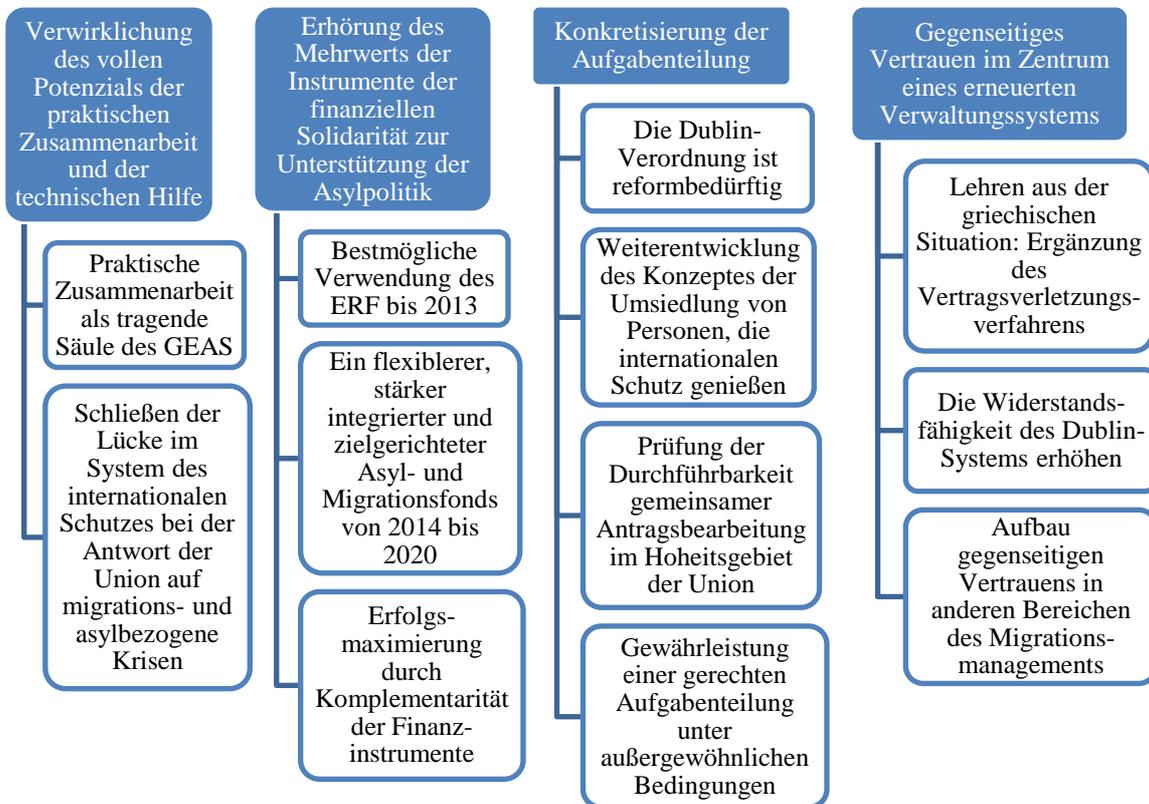
¹²⁵⁵ Ebd.: S.12.

¹²⁵⁶ Vgl. Ebd.: S.12f.

¹²⁵⁷ Ebd.: S.14.

der Folgen eines ineffizienten Managements der legalen Migration zu leiden hat.“¹²⁵⁸
 Nachfolgend werden die vier Stränge graphisch veranschaulicht (siehe Darstellung 6).

Darstellung 6: Solidarität in der Asylpolitik der EU-Kommission



Eigene Darstellung nach KOM (2011) 835 endg. vom 2. Dezember 2011.

6.4.2 Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind

Im Einleitungsabschnitt wird an die im AEUV fixierten Vertragsstatuten zu Solidarität und Verantwortungsteilung erinnert, die aus Sicht des Rates „Hand in Hand gehen.“¹²⁵⁹ An dieser Stelle erscheinen Solidarität und Verantwortungsteilung als einziges Prinzip. Im Wesentlichen wird die Klärung der Frage angepeilt, „wie diesem Grundsatz Wirksamkeit verliehen werden kann.“¹²⁶⁰ Die MS gestehen ein, dass es „gegenüber Mitgliedstaaten, die am meisten von Asyl- und gemischten Migrationsströmen betroffen sind, [...] echter und

¹²⁵⁸ Ebd.: S.15.

¹²⁵⁹ Ratsdokument Nr. 7485/12 vom 9. März 2012, S.3.

¹²⁶⁰ Ebd.: S.2.

praktischer Solidarität“¹²⁶¹ bedarf. Diese deutungsoffene Verklausulierung, mit der in diesem Kontext die Anwendung existenter und Schaffung innovativer Maßnahmen im Asylbereich gemeint ist, ähnelt der abstrakten *solidarité de fait* des Schuman-Plans.

In Einklang mit vorherig präsentierten *communiqué* der EU-Kommission unterstreicht der Rat, dass die MS ihren völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen im Asylbereich nachkommen müssen, um Solidaritätsleistungen zu empfangen.¹²⁶² Darüber hinaus werden ein Mechanismus für Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung oder der von EASO organisierte Ausbau des operativen Zusammenwirkens der länderspezifischen Asylbehörden als Solidaritätsmaßnahmen vorgeschlagen.¹²⁶³ Im Fall einer Krisensituation hebt der Rat die Notwendigkeit hervor, dass EASO und FRONTEX maßgeschneiderte Unterstützung für die betroffenen MS bereitstellen.¹²⁶⁴ Abseits der Bereitstellung von Experten zum Asyl-Einsatzpool des EASO sollen die MS „weitere Solidarität“¹²⁶⁵ demonstrieren. Dies kann durch verschiedene „Unterstützungsmaßnahmen zur Ergänzung der vorhandenen Solidaritätsinstrumente“¹²⁶⁶ erreicht werden.

Alternativ dazu stellen die verstärkte Kollaboration der EU-Agenturen oder finanzielle Unterstützungsmaßnahmen Anknüpfungspunkte europäischer Solidarität in der Asylpolitik dar.¹²⁶⁷ Bevor die freiwillige Umverteilungsthematik im Rat erörtert wird, sollen die EUREMA-Pilotprojekte ausgewertet werden.¹²⁶⁸ In Bezug auf die MZR soll geprüft werden, ob die Voraussetzungen zur Aktivierung vorliegen.¹²⁶⁹ Die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen findet als zu evaluierende Solidaritätsmaßnahme Erwähnung.¹²⁷⁰ Dasselbe gilt für die EU-externen Thematiken der Rückführung als auch der verbesserten Kollaboration mit Herkunfts- und Transitstaaten sowie mit Erstasylstaaten.¹²⁷¹ Die Vielzahl an möglichen Unterstützungsmaßnahmen erscheint als kleinster gemeinsamer Nenner der Präferenzen der MS in Bezug auf Solidarität und Verantwortungsteilung, die nicht im Vergleich nicht

¹²⁶¹ Ebd.

¹²⁶² Vgl. Ebd.: S.3f.

¹²⁶³ Vgl. Ebd.: S.4ff.

¹²⁶⁴ Vgl. Ebd.: S.7f.

¹²⁶⁵ Ebd.: S.7.

¹²⁶⁶ Ebd.

¹²⁶⁷ Vgl. Ebd.: S.10f.

¹²⁶⁸ Vgl. Ebd.: S.11f.

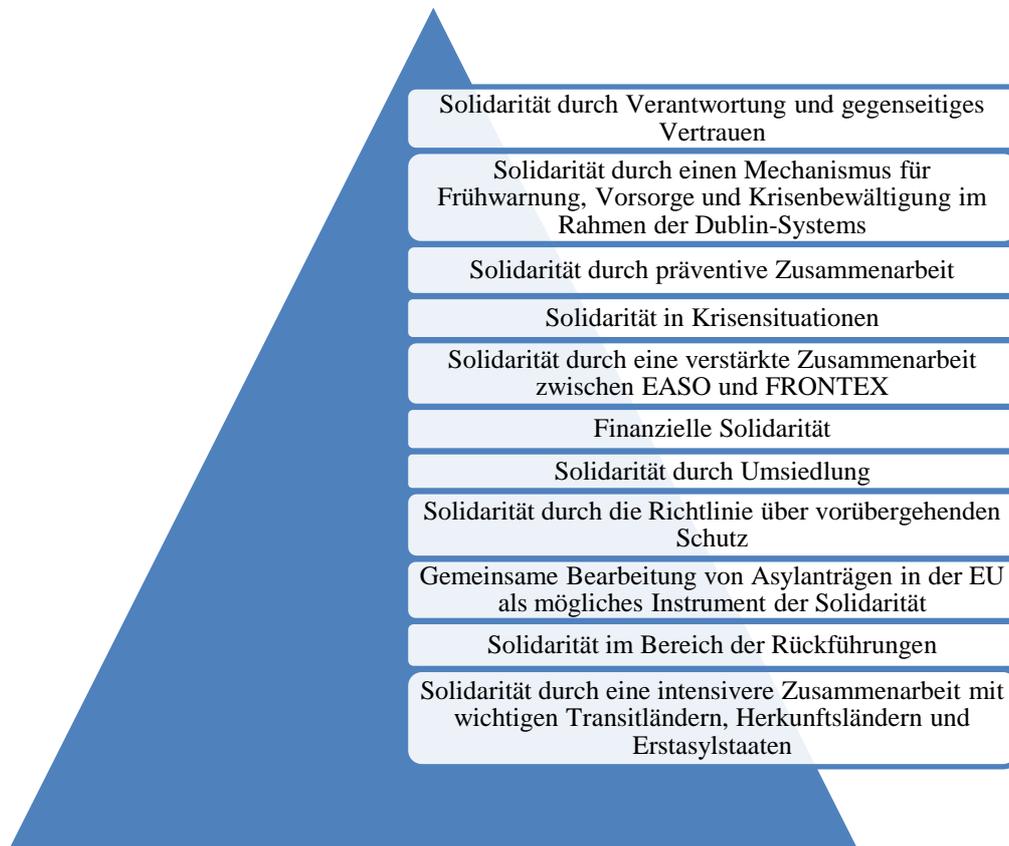
¹²⁶⁹ Vgl. Ebd.: S.12.

¹²⁷⁰ Vgl. Ebd.

¹²⁷¹ Vgl. Ebd.: S.13ff.

homogen ausfallen.¹²⁷² Nachfolgend werden die Operationalisierungsansätze des Rates graphisch dargestellt (siehe Darstellung 7).

Darstellung 7: Solidarität in der Asylpolitik des Rates für Innen- und Justiz



Eigene Darstellung in Anlehnung an Ratsdokument Nr. 7485/12 vom 9. März 2012.

6.4.3 EU-Parlament: Verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich

Einleitend porträtiert das EP das Solidaritätsprinzip als „Bestandteil und Leitbild des GEAS“¹²⁷³ sowie „Grundprinzip des EU-Rechts.“¹²⁷⁴ Sodann wird der Begriffsgehalt europäischer Solidarität spezifiziert, nämlich dass die Nationalstaaten des politischen Europas „sowohl die Vorteile als auch die Lasten in gleicher und fairer Weise teilen“¹²⁷⁵ sollen. Aus Sicht des EP sind die Faktoren Solidarität und Verantwortung miteinander verwoben. In Konvergenz mit den Ansichten der EU-Kommission und des Rates sollen die MS sicherstellen, dass ihre Asylinfrastrukturen den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben etwa

¹²⁷² Vgl. Thielemann et al. (2010): S.136ff.

¹²⁷³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 353 E vom 3. Dezember 2013, S.17.

¹²⁷⁴ Ebd.

¹²⁷⁵ Ebd.

der GFK und dessen Zusatzprotokoll genügen.¹²⁷⁶ Weitergehend findet sich der zwischenstaatlich orientierte Hinweis, dass „die Unterstützungsleistung bei der Durchführung von Asylverfahren im Sinne von wirksamer Solidarität und geteilter Verantwortung als Hilfsmittel für die Mitgliedstaaten anzusehen ist, damit sie ihrer Verpflichtung nachkommen, Bedürftigen Schutz zu gewähren und Unterstützung für jene Drittländer bereitzustellen, die die meisten Flüchtlinge aufgenommen haben.“¹²⁷⁷

Im Einleitungsabschnitt wird pointiert, dass das monolithische Prinzip oder „horizontale Effekt der Solidarität und der geteilten Verantwortung“¹²⁷⁸ für den Aufbau des GEAS essentiell ist. Darauffolgend findet sich ein substanzieller Hinweis auf die Handlungs- und Akteursebenen. In Zuge dessen wird angemerkt, dass sich europäische Solidarität in der Asylpolitik „nicht auf die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander beschränkt, sondern auch Asylsuchende und Personen, die internationalen Schutz genießen“¹²⁷⁹, einbeziehen muss. Anschließend fordert das EP im *intergouvernementalen* Sinne als „Zeichen der praktischen Solidarität Maßnahmen, die die Asylsysteme der Mitgliedstaaten an den Haupteingangsstellen der EU“¹²⁸⁰ adäquater ausstatten. Ausgehend von aus weltweiten Wanderungsbewegungen resultierenden zunehmenden Erfordernissen weist das EU-Organ darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Teilpolitiken Umwelt und Entwicklung „eine entscheidende Rolle für den Aufbau von Beziehungen spielen kann, die von dem Gedanken der Solidarität getragen sind.“¹²⁸¹

Im Sachabschnitt zur EU-Agentur EASO, die vom „guten Willen der Mitgliedstaaten abhängig“¹²⁸² ist, wird der Solidaritätsbegriff ausgespart. Im Unterkapitel zur finanziellen Unterstützung werden die MS aufgefordert ausreichend Fiskalressourcen bereitzustellen, „um den internationalen Schutz sowie Maßnahmen der [*intergouvernementalen*] Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu finanzieren“¹²⁸³, darunter etwa Umverteilung.¹²⁸⁴ Im weiteren Verlauf wird die Dysfunktionalität der damaligen Dublin II-Verordnung aufgezeigt und das Fehlen von Mechanismen kritisiert, mit denen „die Zuständigkeiten für Asylangelegenheiten auf

¹²⁷⁶ Vgl. Ebd.

¹²⁷⁷ Ebd.

¹²⁷⁸ Ebd.

¹²⁷⁹ Ebd.: S.18.

¹²⁸⁰ Ebd.

¹²⁸¹ Ebd.

¹²⁸² Ebd.: S.20.

¹²⁸³ Ebd.

¹²⁸⁴ Vgl. Ebd.: S.21.

gerechte Weise unter den Mitgliedstaaten“¹²⁸⁵ aufgeteilt werden. In Analogie zu anderen EU-Organen vertritt das EP die Ansicht, dass die gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen ein „nützliches Werkzeug für Solidarität und Zuständigkeitsteilung“¹²⁸⁶ darstellt, nicht zuletzt in mitgliedstaatlichen Krisen- oder Drucksituationen.

Das Hohe Haus bewirbt die komplementären Instrumente der Umverteilung und Neuansiedlung um „innerhalb und außerhalb der EU Solidarität [zu] beweisen.“¹²⁸⁷ Abhängig von den Umständen wird die „physische Übersiedlung von Begünstigten des internationalen Schutzes und Asylsuchenden [als] eine der konkretesten Formen der Solidarität“¹²⁸⁸ angesehen. Im Fall von Kapazitätsproblemen oder Notsituationen in einem MS wirbt das EP für einen permanenten Verteilungsschlüssel auf Basis objektiver Indikatoren, z.B. des BIP oder der Bevölkerungszahl.¹²⁸⁹ Danach wird folgender Wirkzusammenhang unterstrichen: Wenn die MS dem Unions- und Völkerrecht nachkommen, dann wird „das Vertrauen als auch die Solidarität gestärkt.“¹²⁹⁰ Zudem weist das EU-Organ auf die Korrelation zwischen reziproken Vertrauen der MS auf der einen Seite sowie dem Aufkommen „tatsächlicher und praktischer Solidarität“¹²⁹¹ auf der anderen Seite hin. Nachfolgend findet sich eine graphische Illustration der Solidaritätsvorschläge des EP im Asylbereich (siehe Darstellung 8).

Darstellung 8: Solidarität in der Asylpolitik des Europäischen Parlaments



Vgl. Eigene Darstellung in Anlehnung an Amtsblatt C 353 E vom 3. Dezember 2013, S.16ff.

¹²⁸⁵ Ebd.: S.22.

¹²⁸⁶ Ebd.

¹²⁸⁷ Ebd.: S.23.

¹²⁸⁸ Ebd.

¹²⁸⁹ Vgl. Ebd.

¹²⁹⁰ Ebd.: S.24.

¹²⁹¹ Ebd.

6.5 Europäische Asylpolitik? Die zweite Novellierungsrunde des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

In diesem Unterkapitel wird demonstriert, dass eine Normharmonisierung im Rahmen des GEAS als „Ausdruck des Prinzips der Solidarität“¹²⁹² oder „Element der Solidarität“¹²⁹³ in der Praxis keine gemeinsame europäische Asylpolitik bedingt. Im Großen und Ganzen ähnelt die Rede von einer europäischen Asylpolitik einer Nebelkerze oder einem Luftschloss. Auf EU-Ebene verbleibt ein gemeinsames Asylregime eine Wunschvorstellung.¹²⁹⁴ Demzufolge besteht eine Kluft zwischen den primärrechtlichen Vorgaben des Artikels 78 (2) des AEUV von Lissabon und dem praktischen Umsetzungsgrad des Sekundärrechts zum GEAS durch die MS.¹²⁹⁵ In diesem Unterkapitel wird verdeutlicht, dass exemplarisch die Anerkennungsraten, die Asylprozedere oder die Aufnahmebedingungen nicht im Sinne einer Wettbewerbsgleichheit (*level playing field*) europaweit identisch sind.

Ein ungleicher Implementierungsgrad der Dossiers des europäischen Asylregimes unterminiert das zwischenstaatliche Vertrauen und die Solidarität innerhalb der EU.¹²⁹⁶ Am Beispiel des Jahres 2013, in dem der Abschluss der zweiten Reformrunde des GEAS gelingt, wird die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken demonstriert. Zu diesem Zeitpunkt erfahren mindestens 17 MS Schwierigkeiten mit Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Funktionalität ihres Asylsystems, die meistens durch steigende Asylbewerberzahlen erklärbar sind.¹²⁹⁷ Eine fundierte wissenschaftliche Evaluation der Inhalte der GEAS-Rechtsakte wird an anderer Stelle vorgenommen.¹²⁹⁸

Nach einem inter-institutionellen „Verhandlungsmarathon“¹²⁹⁹ von fünf Jahren, der als „schwierig[er]“¹³⁰⁰ oder gar „schmerzhafter Prozess“¹³⁰¹ umschrieben wird, erzielen der Rat und das EP einen Kompromiss zur zweiten Novellierungsrunde der Richtlinien und

¹²⁹² Bast (2018): S.125. (EN)

¹²⁹³ De Bruycker und Tsourdi [a] (2016): S.502. (EN)

¹²⁹⁴ Vgl. Pollet et al. (2013): S.21 und Chetail (2016): S.35.

¹²⁹⁵ Vgl. Brandl (2015): S.509.

¹²⁹⁶ Vgl. KOM (2005) 12 endg. vom 26. Januar 2005, S.5.

¹²⁹⁷ Vgl. SWD (2014) 165 final vom 22. Mai 2014, S.19. Dabei handelt es sich um Österreich, Belgien, Zypern, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien und Schweden.

¹²⁹⁸ Vgl. Peers et al. (2015) und Chetail et al. (2016).

¹²⁹⁹ Bendel [a] (2014): S.2. (EN)

¹³⁰⁰ Trauner (2016): S.99.

¹³⁰¹ Bendel (2013): S.24.

Verordnungen des GEAS.¹³⁰² Den vorausgegangenen EU-Interessenausgleichsvorgang und die daraus resultierende „Verhandlungsmüdigkeit“¹³⁰³ der Beteiligten kommentiert Bendel: Nach Diskussionen „voller Misstrauen zwischen den sicherheitsorientierten Ministern im Rat, eine fortschrittlichere Kommission und ein zunehmend politisiertes und gespaltenes Europäisches Parlament ist sicherlich kein politischer Wille übrig, weiter[e] Gesetze“¹³⁰⁴ in dem Kontext zu verabschieden. Insbesondere der Rat sowie Mitte-Rechts-Parteien im EP, vor allem die Europäische Volkspartei (EVP), können den modifizierten Rechtsakten des europäischen Asylregimes ihren ideologischen Stempel aufdrücken.¹³⁰⁵ Letzten Endes kommentiert Chetail, dass die zweite Reformrunde des europäischen Asylregimes „weder eine Revolution noch Evolution, [...] [sondern] eine Konsolidierung und Spezifizierung“¹³⁰⁶ der ersten Generation des GEAS darstellt.

Über einen geraumen Zeitraum bekennen sich die EU-Institutionen zur Notwendigkeit der Beendigung der zweiten Reformrunde des GEAS bis zum Jahr 2012.¹³⁰⁷ Die Einhaltung dieser Frist gelingt dem Unionsgesetzgeber nicht. An dieser Stelle tritt die Vermutung zutage, dass die supranationalen EU-Institutionen in der Praxis ein europäisches Asylregime nicht herbeiführen können, sondern nur die MS und deren asylrelevanten Verwaltungsbehörden.¹³⁰⁸ Im Wesentlichen fixiert das regulatorische Asylregime eine nomothetische (Mindest-) Schwelle, die die einzelstaatliche Gesetzgebung und Praxis im Asylbereich zu achten hat. Allerdings können höhere Legislativstandards von den Nationalstaaten des politischen Europas angewendet werden.¹³⁰⁹ Insofern zielt das europäische Asylregime primär auf die zwischenstaatliche Komparabilität der mitgliedstaatlichen Asylsysteme ab.¹³¹⁰

Auf Unionsebene herrscht ein ungelöster Zielkonflikt zwischen dem „Schutz des EU-Binnenraums einerseits und Wahrung rechtsstaatlicher und humanitärer Werte

¹³⁰² In Anlehnung an Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S.171f unterscheiden sich beide folgendermaßen: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“

¹³⁰³ Tsourdi und De Bruycker (2015): S.4. (EN)

¹³⁰⁴ Bendel [a] (2014): S.5. (EN)

¹³⁰⁵ Vgl. Ripoll-Servent und Trauner (2014): S.1151ff.

¹³⁰⁶ Chetail (2016): S.27. (EN)

¹³⁰⁷ Siehe dazu beispielsweise KOM (2009) 262 endg. vom 10. Juni 2009, S.30 oder Ratsdokument EUCO 23/11 vom 24. Juni 2011, S.11. Ursprünglich wird in den strategischen Leitlinien bzw. Mehrjahresprogramm von Den Haag eine Vollendung der zweiten Refomrunde des GEAS bis zum Jahr 2010 angepeilt.

¹³⁰⁸ Vgl. Riedel (2020): S.35.

¹³⁰⁹ Vgl. Den Heijer et al. (2016): S.609.

¹³¹⁰ Vgl. Dimitriadi [a] (2015): S.4.

andererseits“¹³¹¹ vor. In Bezug auf Asylfragen sind die Nationalstaaten des politischen Europas mit der Herausforderung konfrontiert, einen Balanceakt oder „Spagat zwischen Einwanderungskontrolle und Schutzgewährung“¹³¹² zu wagen, der Implikationen für die nationalstaatliche Selbstbestimmtheit aufweist.¹³¹³ In Bezug auf die Fluchtthematik koexistieren in Reihen der MS heterogene Auffassungen dazu, u.a. „was Asyl ist, welche Maßnahmen es verlangt [...] [oder welche] Rechte“¹³¹⁴ schutzbedürftigen Drittstaatlern zu verleihen sind. Diese divergenten Perzeptionen kommen durch „Differenzen in Geographie, Geschichte und kulturellen Beziehungen mit Nicht-EU-Ländern“¹³¹⁵ in der EU zustande.

Jedes EG-Mitglied als eigener Souverän über die Zulassung zu seinem Hoheitsgebiet verfolgt mit Asylangelegenheiten unterschiedliche juristische, humanitäre, ökonomische und außenpolitische Intentionen.¹³¹⁶ In diesem Zusammenhang fungieren „die jeweiligen nationalen Pfadstrukturen, Konflikte und Kulturen [...] [als] das ‚Nadelöhr‘ bzw. [die] zentrale[n] Knotenpunkte, durch die der Integrationsprozess hindurch muss.“¹³¹⁷ Die Nationalstaaten des politischen Europas verbleiben die wesentlichen Gestaltungsakteure und behalten extensiven Handlungsspielraum.¹³¹⁸ Demzufolge passt die Beschreibung von Tsourdi, die das europäische Asylregime als „gemeinsames System nationaler Varianten“¹³¹⁹ umschreibt. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die mit der zweiten Reformrunde des GEAS verfolgte Zielsetzung, „unionsweit höhere einheitliche Schutzstandards und ein gleiches Schutzniveau zu erreichen sowie ein hohes Maß an Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen.“¹³²⁰

Im Widerspruch zu diesem Postulat bilanziert Pascouau: Die *intergouvernementale* Solidarität „scheint keine Priorität in der Asylpolitik zu sein.“¹³²¹ Mit dieser Einschätzung übereinstimmend schreibt Müller: „Ungeachtet der identifizierten Solidaritätsressourcen ist das GEAS alles andere als solidarisch strukturiert.“¹³²² Vor allem die Dublin-Verordnung als Eckpfeiler des europäischen Asylregimes wird als „Hauptanwendungs- und [...]“

¹³¹¹ Schmahl (2018): S.300.

¹³¹² Bendel (2013): S.12.

¹³¹³ Vgl. Ebd.: S.11.

¹³¹⁴ Ippolito und Velluti (2011): S.60. (EN)

¹³¹⁵ Barlund (2019): S.35. (EN)

¹³¹⁶ Vgl. Lavenex (2000): S.9. (EN)

¹³¹⁷ Georgi et al. (2014): S.89.

¹³¹⁸ Vgl. Maiani (2016): S.22.

¹³¹⁹ Tsourdi (2020): S.205. (EN)

¹³²⁰ KOM (2007) 301 endg. vom 6. Juni 2007, S.3.

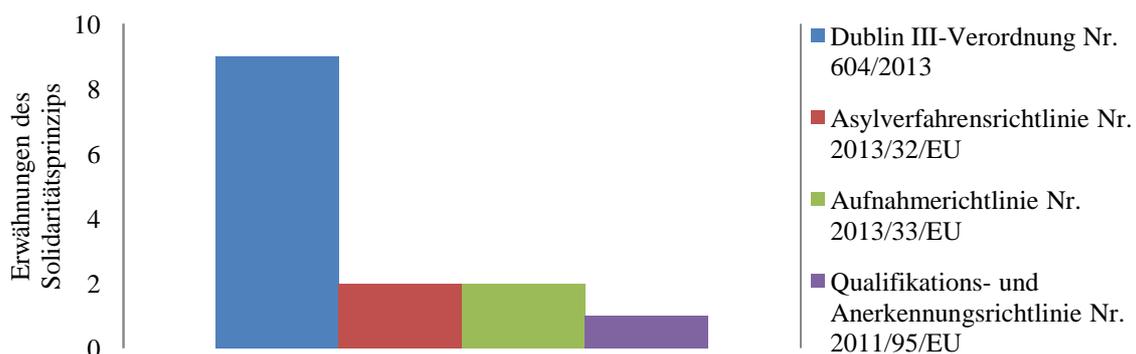
¹³²¹ Pascouau (2012): S.34. (EN)

¹³²² Müller (2018): S.115.

[Problemfall] für die Verwirklichung des Solidaritätsgrundsatzes¹³²³ etikettiert. Diesem Sekundärrechtsakt bescheinigt Müller sogar eine „Solidaritätsvergessenheit“¹³²⁴ und Brandl meint, dass dieser „in der Vollziehung keinen Raum für die Berücksichtigung von Kriterien, die Solidarität zum Ausdruck bringen“¹³²⁵ lässt. Einige Wissenschaftler proklamieren, dass das „inadäquate geographische Kriterium“¹³²⁶ der Grundsäule des europäischen Asylregimes dem primärrechtlich verankerte Solidaritätsprinzip, vor allem der *intergouvernementale* Dimension, im Weg steht.¹³²⁷ Für den defizitären Zustand der innereuropäischen Solidarität spricht das Faktum, dass die MS nur negative Asylbescheide wechselseitig anerkennen, jedoch nicht positive Asylanträge.¹³²⁸

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass die meisten Referenzen auf das Solidaritätsprinzip in den GEAS-Rechtsakte in der Dublin III-Verordnung aufzuspüren sind. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass diese Rechtsquelle die Hauptbaustelle mit Hinblick auf das Solidaritätsprinzip in der Asylpolitik darstellt.¹³²⁹ Dagegen findet sich in der dazugehörigen Eurodac-Verordnung, die als „technische Ergänzung der Implementierung des Dublin-Systems“¹³³⁰ fungiert und deshalb in diesem Unterkapitel ausgeklammert wird, kein Verweis auf den Solidaritätsbegriff. In der Asylverfahrens- und Aufnahme richtlinie sind jeweils zwei Erwähnungen und in der Qualifikations- bzw. Anerkennungsrichtlinie eine Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips zu identifizieren (siehe Darstellung 9).

Darstellung 9: Solidaritätsverweise in den Rechtsakten der zweiten GEAS-Reformrunde



Vgl. Eigene Darstellung.

¹³²³ Bast (2014): S.148.

¹³²⁴ Müller (2015): S.486.

¹³²⁵ Brandl (2015): S.500.

¹³²⁶ Küçük (2016): S.448. (EN)

¹³²⁷ Vgl. Bendel [a] (2014): S.4, Küçük (2016): S.448, Bast (2018): S.122, Di Filippo (2018): S.214 und Marin et al. (2020): S.3.

¹³²⁸ Vgl. Metsola und Kyenge (2015): S.8.

¹³²⁹ Vgl. Müller (2015): S.474 und Müller (2018): S.115.

¹³³⁰ Ripoll Servent und Trauner (2014): S.1145. (EN)

6.5.1 Dublin III und Eurodac-Verordnung – Nr. 604 und 603/2013

Als Erstes visiert die Dublin III-Verordnung in der siebten Erwägungsbestimmung an, dass in Anlehnung an die Stockholm-Leitlinien bis zum Jahr 2012 „für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, ei[n] gemeinsame[r] Raum des Schutzes und der Solidarität“¹³³¹ aufgebaut werden soll. Im darauffolgenden Erwägungsgrund wird die EU-Agentur EASO beauftragt, „für Solidaritätsmaßnahmen wie den Asyl-Einsatzpool mit Asyl-Unterstützungsteams Sorge [zu] tragen“¹³³², um diejenigen MS zu unterstützen, die sich in Not- bzw. Drucksituation befinden und ihre völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen im Asylbereich nicht erfüllen können. Weiterführend heißt es im neunten Erwägungsparagrafen: „Da ein gut funktionierendes Dublin-System für das GEAS von großer Bedeutung ist, sollten seine Grundlagen und seine Funktionsweise im Zuge des Aufbaus anderer Instrumente des GEAS und der Solidarität der Union überprüft werden.“¹³³³

Als Nächstes schreibt der Unionsgesetzgeber im 22. Erwägungsabsatz, dass „Solidarität, die ein Kernelement des GEAS bildet, geht Hand in Hand mit gegenseitigem Vertrauen. Durch die Steigerung dieses Vertrauens könnte der Prozess für Frühwarnung, Vorsorge und Bewältigung von Asylkrisen die Lenkung konkreter Maßnahmen echter und praktischer Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten verbessern, um den betroffenen Mitgliedstaaten im Allgemeinen und den Antragstellern im Besonderen zu helfen.“¹³³⁴ In demselben Erwägungsgrund wird auf Artikel 80 AEUV und die inter-institutionellen Solidaritätsdiskussion hingewiesen, dessen Instrumentarium als Orientierung für einen Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Bewältigung in Asylkrisen fungieren kann.¹³³⁵

Im Erwägungsgrund 25 schreibt der Unionsgesetzgeber: „Der schrittweise Aufbau eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen des AEUV gewährleistet wird, sowie die Festsetzung der Unionspolitiken zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen einschließlich allgemeiner Anstrengungen zur Verwaltung der Außengrenzen erfordern ausgewogene, im Geiste der Solidarität anzuwendende Zuständigkeitskriterien.“¹³³⁶ Zuletzt normiert der Artikel 33 (4) in Bezug auf den Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung: „Das EP und der Rat

¹³³¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S.32.

¹³³² Ebd.

¹³³³ Ebd.

¹³³⁴ Ebd.: S.33.

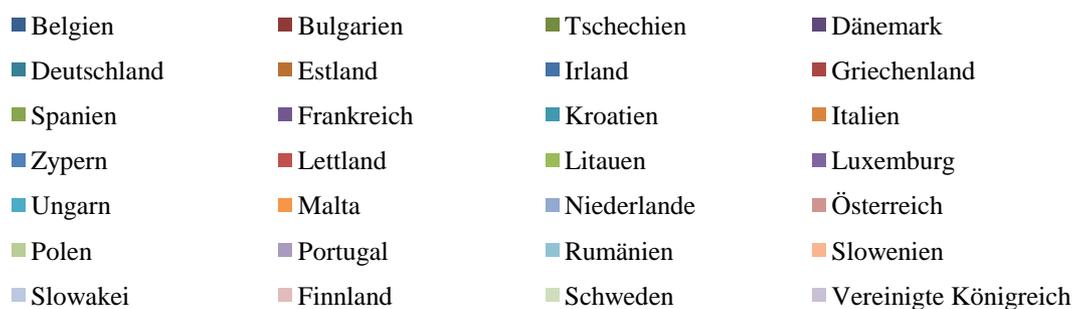
¹³³⁵ Vgl. Ebd.

¹³³⁶ Ebd.: S.34.

können während des gesamten Prozesses in Hinblick auf Solidaritätsmaßnahmen, die sie gegebenenfalls für angemessen halten, Leitlinien erörtern und vorgeben.“¹³³⁷

Insgesamt sind die Asylanträge in der EU ungleich verteilt. Ausgehend von aktuellem und fortlaufend aktualisiertem Datenmaterial des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) verzeichnen die nunmehr 28 EU-MS 439.260 Asylbewerber im Jahr 2013.¹³³⁸ In absoluten Zahlen sind die Schutzanträge nicht proportional zwischen den MS verteilt. Demnach stellen ungefähr 31% aller Asylbewerber in Deutschland, 15% in Frankreich, 12% in Schweden, 7% im Vereinigten Königreich und 6% ihren Asylantrag vor. Demzufolge sind diese MS im Jahr 2013 mit fast 70% aller europäischen Asylbewerber konfrontiert (siehe Darstellung 10).

Darstellung 10: Prozentuale Anteile der 28 EU-Länder an den Asylanträgen im Jahr 2013



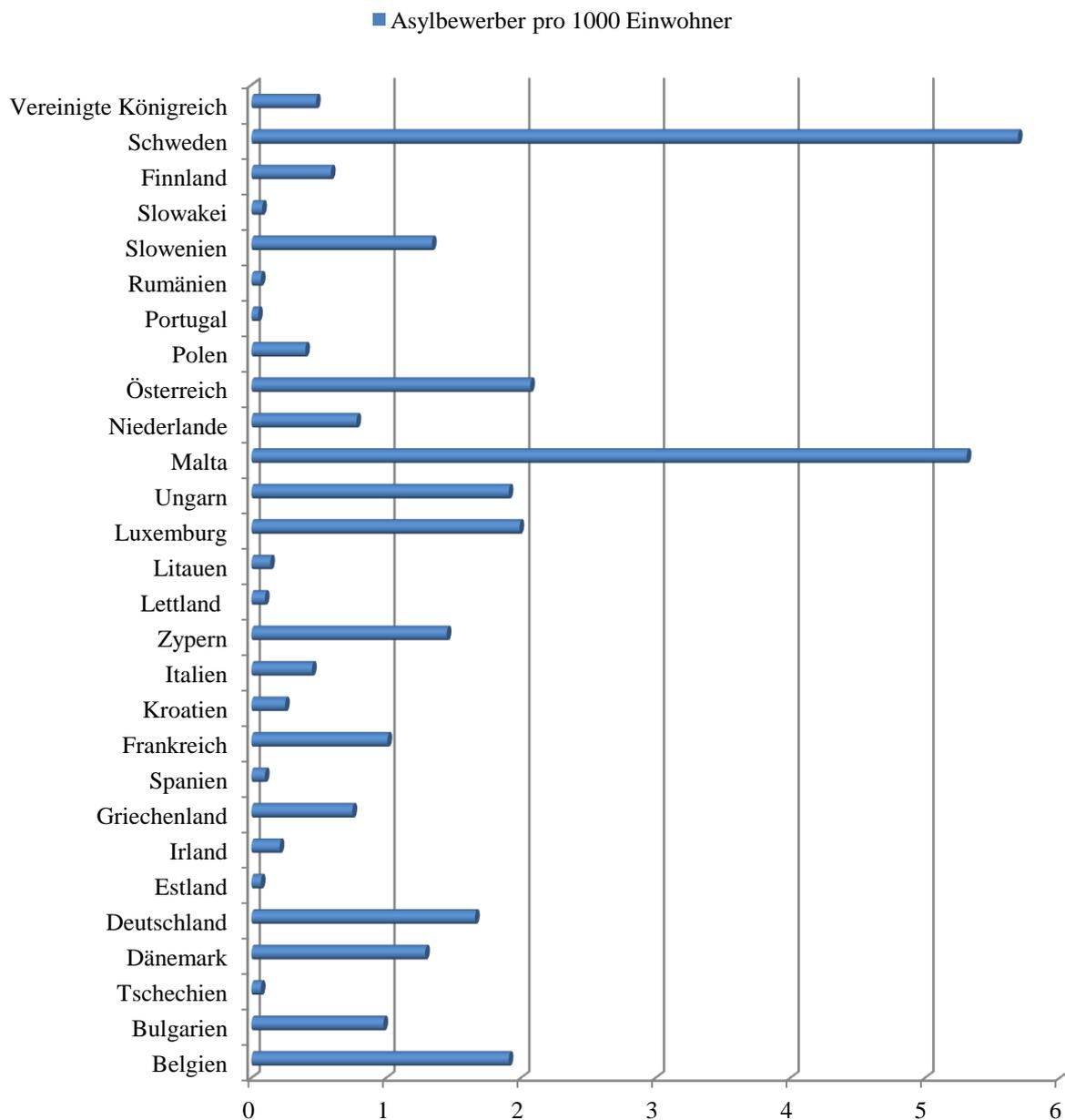
Vgl. Eigene Darstellung in Anlehnung an Eurostat-Datenset [migr_asyappctzm].

¹³³⁷ Ebd.: S.49. Gemäß Munari (2016): S.531 sieht der Rat hier von der Installation eines verbindlichen Umverteilungsmechanismus ab.

¹³³⁸ Vgl. Eurostat-Datenset [migr_asyappctzm]. Die Angaben zu den Asylbewerberzahlen für das Jahr 2013 schwanken abhängig von der Textquelle. Dies ist auf unterschiedliche Definitionen dessen zurückzuführen. Exemplarisch schreiben Pollet et al. (2014): S.13 von 435.385 Asylanträgen, während EASO (2014): S.7 von 435.760 die EU-28 erreichenden Asylbitten ausgeht.

Allerdings lassen die absoluten Zahlen wenige Rückschlüsse auf den länderspezifischen Belastungsgrad in der Asylpolitik zu. Wenn man die mitgliedstaatlichen Asylbewerberzahlen für das Jahr 2013 im Verhältnis zu der Bevölkerungszahl der MS am 1. Januar 2013 auf 1000 Einwohner berechnet betrachtet, dann erscheint ein anderweitiges Bild der Asylbewerberverteilung in der EU. Zwei MS ragen heraus, nämlich Malta und Schweden (siehe Darstellung 11).

Darstellung 11: Asylbewerber pro 1000 Einwohner in der EU im Jahr 2013



Vgl. Eigene Berechnung und Darstellung in Anlehnung an Eurostat-Datenset [migr_asyappctzm], Update vom 28. September 2021 und Eurostat-Datenset [demo_pjan], Update vom 5. Juli.2021.

6.5.2 Asylverfahrensrichtlinie – Nr. 2013/32/EU

In Anlehnung an den Artikel 80 AEUV hält der zweite Erwägungsgrund der Asylverfahrensrichtlinie fest, dass für die Asylpolitik der „Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“¹³³⁹ gilt. Mit Verweis auf das Stockholm-Programm proklamiert der Unionsgesetzgeber in der achten Erwägungsbestimmung die bis zum Jahr 2012 zu erreichende Intention, „auf der Grundlage eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen.“¹³⁴⁰

Die in dem Sekundärrechtsakt enthaltenen Artikel 36 zum Konzept des sicheren Herkunftsstaats (ex-Artikel 31), Artikel 37 zur nationalen Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten (ex-Artikel 30), Artikel 38 zum Konzept des sicheren Drittstaats (ex-Artikel 27) als auch Artikel 39 zum Konzept des sicheren europäischen Drittstaats (ex-Artikel 39) sind altbekannte Politikkonzepte. Mit diesen Instrumenten werden die MS zur unilateralen Determinierung von außereuropäischen sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten befähigt.¹³⁴¹ Beispielsweise die in der Vorgängerrichtlinie enthaltene Möglichkeit einer gemeinsamen Minimalliste der als sichere Herkunftsstaaten geltenden Drittstaaten (ex-Artikel 29) entfällt in dem Rechtsakt 2013/32/EU.¹³⁴² Als Resultat des souveränen Ermessensspielraums der MS erscheint ein europaweiter Flickenteppich in Bezug auf die Klassifizierung von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten, obgleich bestimmte Konvergenztendenzen zu konstatieren sind (siehe Darstellung 12).

Darstellung 12: Sichere Herkunftsland- bzw. Drittstaatsrechtssprechung und Praxis in ausgewählten Mitgliedstaaten

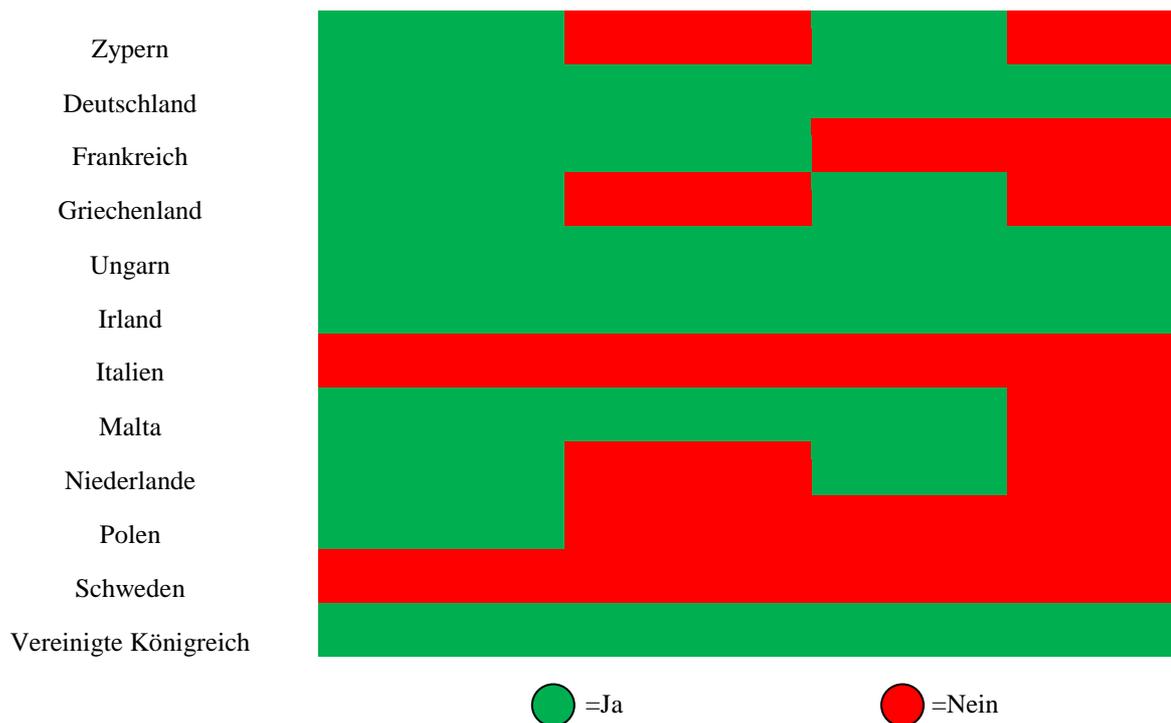
	Sicheres Herkunftsland in nationalem Recht	Sicheres Herkunftsland in der Praxis	Sicherer Drittstaat in nationalem Recht	Sicherer Drittstaat in der Praxis
Österreich	Green	Green	Green	Green
Belgien	Green	Red	Red	Red
Bulgarien	Green	Red	Green	Red

¹³³⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S.60.

¹³⁴⁰ Ebd.: S.61.

¹³⁴¹ Vgl. Ebd.: S.80f, Pollet et al. (2013): S.42 und Chetail (2016): S.34.

¹³⁴² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 326 vom 13. Dezember 2005, S.26f, Pollet et al. (2013): S.42 und Pollet et al. (2014): S.53.



Vgl. Eigene Darstellung in Anlehnung an Pollet et al. (2014): S.49.

6.5.3 Aufnahmerichtlinie – Nr. 2013/33/EU

Das Geleitwort der Aufnahmerichtlinie reproduziert die Erwägungsgründe der Asylverfahrensrichtlinie.¹³⁴³ Im Vergleich zur Vorgängerrichtlinie verkürzt der Unionsgesetzgeber in Artikel 15 (1) des GEAS-Rechtsakts Nr. 2013/33/EU die Wartezeit des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber von zwölf auf neun Monate, wobei die EU-Kommission ursprünglich sechs Monate vorschlägt.¹³⁴⁴ Allerdings gilt diese Vorgabe nur, „sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht dem Antragssteller zur Last gelegt werden kann.“¹³⁴⁵ Der Artikel 15 (2) fixiert das nationalstaatliche Prärogativ, die Konditionen des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber rechtlich eigenständig zu determinieren.¹³⁴⁶ In Anlehnung an die Untersuchungsergebnisse des Jahresbericht 2012/2013 der Asylinformationsdatenbank (AIDA), der den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Juli 2013 abdeckt, schwanken die mitgliedstaatlichen Regelungen hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber im erheblichen Maße (siehe Darstellung 13).

¹³⁴³ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S.96.

¹³⁴⁴ Vgl. Bendel (2013): S.33.

¹³⁴⁵ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S.104.

¹³⁴⁶ Ebd.

Darstellung 13: Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber bis zur Prüfung des Asylantrags in ausgewählten Mitgliedstaaten

Rechtliche Höchstfrist für die Gewährung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber bis zur Prüfung des Asylantrags

Österreich	3 Monate, falls in diesem Zeitraum kein Asylbescheid vorliegt	●
Belgien	6 Monate	●
Bulgarien	12 Monate	●
Deutschland	9 Monate für Asylbewerber, für Personen mit Duldungsstatus 12 Monate	●
Frankreich	12 Monate, falls in diesem Zeitraum kein Asylbescheid vorliegt	●
Griechenland	Keine Maximaldauer, Ermessen der nationalen Behörden	●
Ungarn	9 Monate	●
Irland	Kein Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber	●
Italien	6 Monate	●
Malta	12 Monate	●
Niederlande	6 Monate	●
Polen	6 Monate	●
Schweden	Einen Tag nach Asylantragsstellung	●
Vereinigtes Königreich	12 Monate	●

● = Konformität mit Artikel 15 (1) ● = Keine Konformität mit Artikel 15 (1)

Vgl. Eigene Darstellung in Anlehnung an Pollet et al. (2013): S.88.

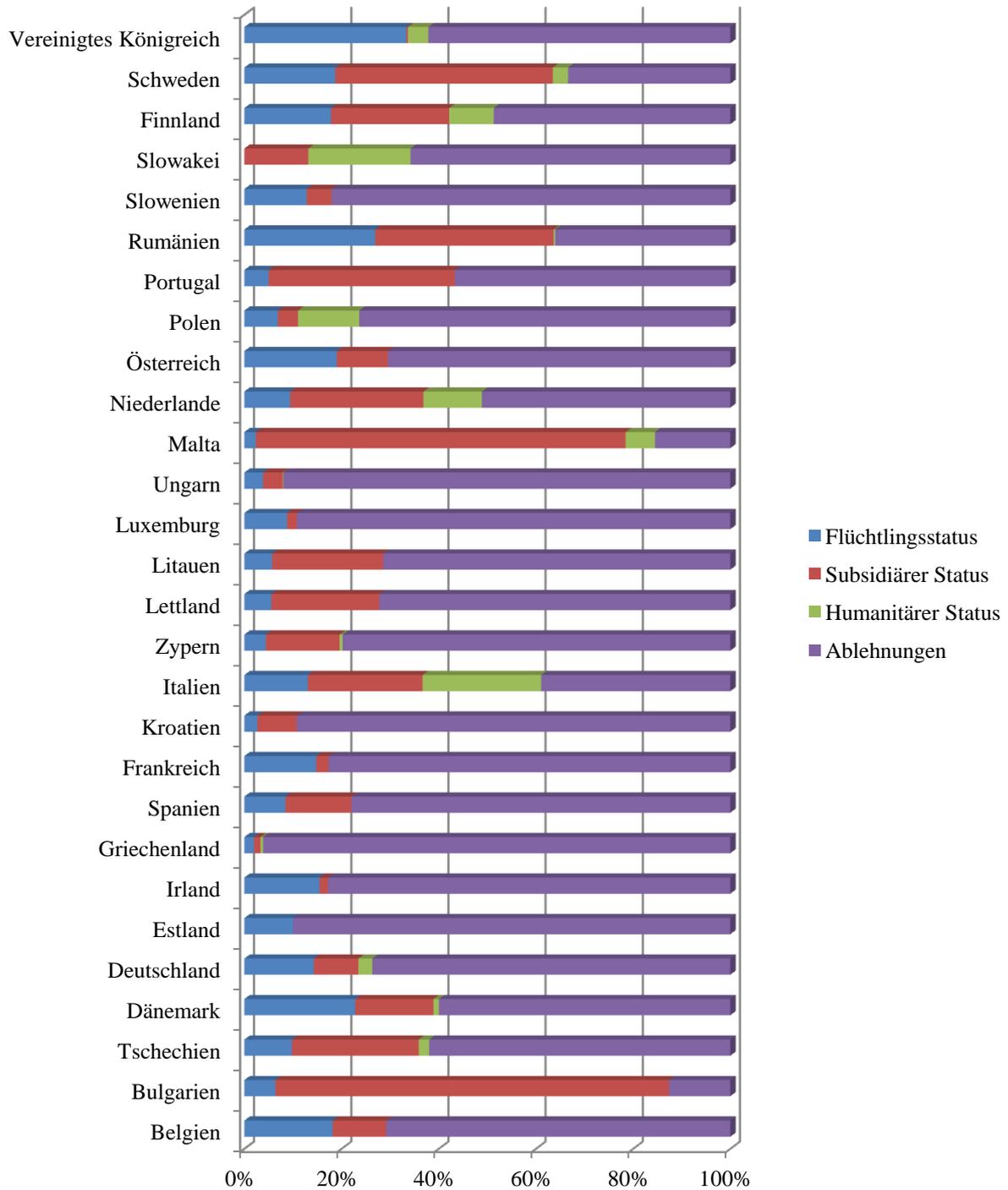
6.5.4 Qualifikations- bzw. Anerkennungsrichtlinie – Nr. 2011/95/EU

Der neunte Erwägungsgrund der Qualifikations- bzw. Anerkennungsrichtlinie wiederholt die im Geleitwort aller GEAS-Rechtsakte zu identifizierende Zielvorgabe, bis zum Jahr 2012 „auf Grundlage eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status [...] für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität“¹³⁴⁷ zu etablieren. Wenn man die erstinstanzlichen Anerkennungsquoten der MS aufgeteilt auf die positiven Schutzbescheide entlang unterschiedlicher Schutzkategorien und der Anzahl negativer Asylgesuche betrachtet, dann fallen elementare Unterschiede zwischen den MS ins Auge (siehe Darstellung 14). Dieser europaweiten Divergenz wird exemplarisch durch die andersartige Bewertung von Verfolgungssituationen, Herkunftslandinformationen oder Verfahrensgarantien der Weg geebnet.¹³⁴⁸

¹³⁴⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 337 vom 20. Dezember 2011, S.10.

¹³⁴⁸ Vgl. Pollet et al. (2013): S.16.

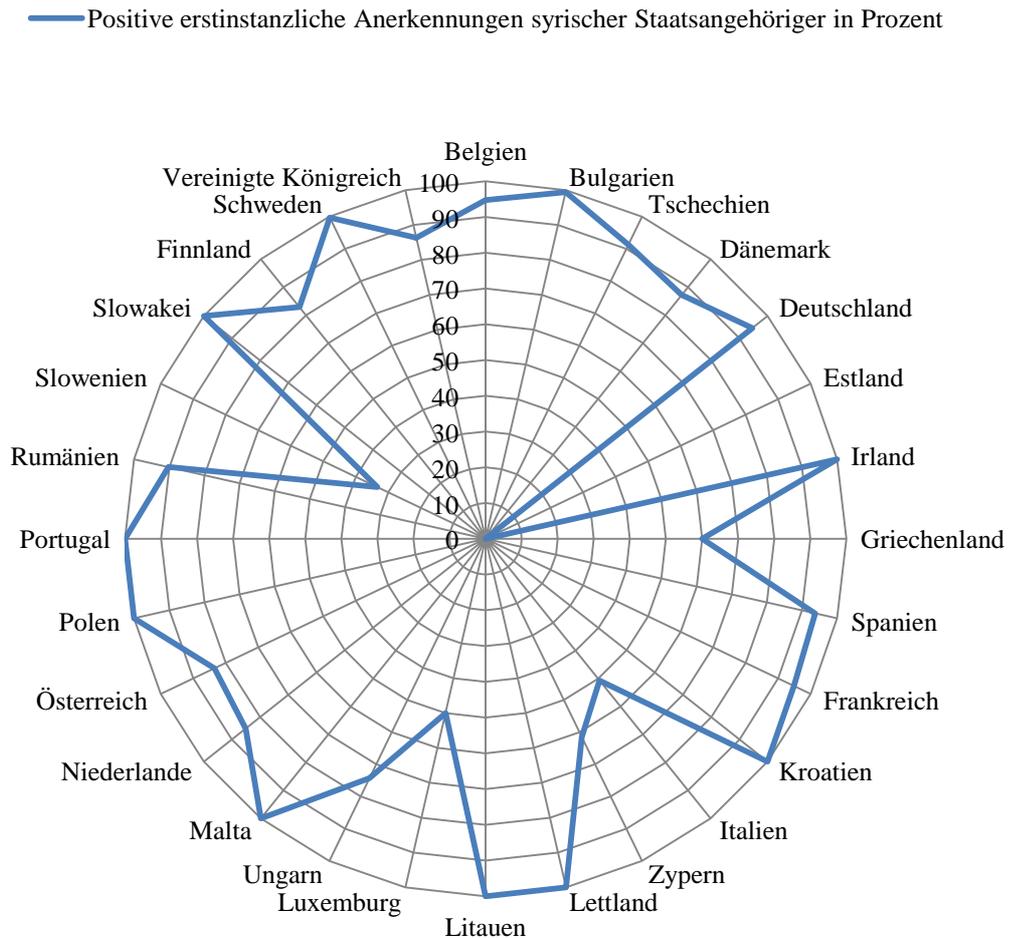
Darstellung 14: Positive erstinstanzliche Anerkennungsquoten in den Mitgliedstaaten im Jahr 2013, aufgeteilt auf die jeweiligen Schutzkategorien



Vgl. Eigene Darstellung und Berechnung nach Eurostat-Datenset [migr_asydcfstq], Update vom 24. September 2021.

Abseits der erstinstanzlichen Anerkennungsquoten schwanken auf EU-Ebene ebenfalls die erstinstanzlichen Schutzquoten für bestimmte Herkunftsländer, u.a. für Syrien (siehe Darstellung 15).

Darstellung 15: Positive erstinstanzliche Anerkennungsquoten in Prozent für syrische Staatsangehörige im Jahr 2013



Vgl. Eigene Darstellung und Berechnung in Anlehnung an Eurostat-Datenset [migr_asydcfsta], Update vom 3. Juni 2021.

TEIL III: „ÜBER DEN VERLUST POLITISCHER KONTROLLE UND MORALISCHER GEWISSHEITEN“

Im Jahr 2017 publiziert der Politikwissenschaftler Hans-Peter Schwarz eine erkenntnisreiche essayistische Studie mit dem kernigen Titel ‚Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten‘.¹³⁴⁹ Im Kontext der

¹³⁴⁹ Vgl. Schwarz (2017).

europäischen Flüchtlingskrise stellen sich alle über die Jahre verfestigten Überzeugungen der EU als Illusionen heraus. Erstens wird deutlich, dass seit dem Schuman-Plan keine konsensuale Betrachtung des Solidaritätsbegriffs innerhalb und zwischen den EU-Institutionen existiert, etwa im Politikfeld Asyl. Zweitens wird erkennbar, dass das Recht- und Policysystem der EU zur Asylthematik keinen praktikablen, strukturellen und krisenresilienten Rahmen für jede Situation bietet. Drittens zerfällt der Glaube, dass die Normvergemeinschaftung im Rahmen des GEAS eine gemeinsame EU-Asylpolitik bedingt. Viertens gerät das Selbstbild der Europäer als Exporteur von politischer Stabilität ins Wanken. Anstatt dessen importiert die Staatengemeinschaft globale Instabilitäten, u.a. in Form von gemischten Wanderungsbewegungen. Fünftens wird unübersehbar, dass die Asyl- und Migrationsthematik in der Praxis einer separaten Betrachtung bedarf.¹³⁵⁰

7. Die neue Wirklichkeit und die Suche nach Formen des EU-Krisenmanagements (2013 bis 2016)

In der Politologie versteht man unter der Begrifflichkeit der Krise eine „Kennzeichnung von historisch signifikanten Konflikten und Wendepunkten in sozialen Ordnungen.“¹³⁵¹ Aus europäischer Perspektive wird das Ereignis der Flüchtlingskrise als negativ konnotierte „Belastungsprobe, [...] Zerreißprobe [...] [oder] Stresstest“¹³⁵² beschrieben, die die solidarische Zusammenarbeit der MS im GEAS auf die Probe stellt. Die zu Beginn des dritten Hauptkapitels dargestellten Ebenen oder Sphären der internationalen Politik (EU und UN) prallen aufeinander. Die aufkommende Großkrise, die als „historisch einmalig[e] Erscheinung“¹³⁵³ porträtiert wird, markiert eine neue Wirklichkeit, mit der die Europäer konfrontiert sind.

Wie diese neuen Realität handzuhaben ist, birgt europapolitisches Konfliktpotential. Die Magnitude des Sachverhalts zwingt die EU, sich zu positionieren und schnell zu handeln. In improvisierter Art und Weise begibt sich die Union auf die Suche nach innovativen Möglichkeiten des Krisenmanagements und betritt unbekanntes politisches Terrain. Darauf

¹³⁵⁰ Der Autor Michael (2020): S.220 illustriert die Unschärfe des Flüchtlingsbegriffs: „In ihm bündeln sich verschiedene migrationsrechtliche Kategorien wie jene des Asylsuchenden [...], des Konventionsflüchtlings [...], des Kontingentsflüchtlings [...] des sogenannten geduldeten Flüchtlings [...] und des Undokumentierten [...] sowie der Gruppe der sogenannten Wirtschafts- und Klimaflüchtlinge.“ Allerdings weisen Angenendt und Bossong (2017): S.52 oder auf Riedel (2020): S.33 darauf hin, dass sich die Wanderungsmotive von Flüchtlingen und Migranten teilweise überschneiden.

¹³⁵¹ Dreher (2021): S.530.

¹³⁵² Müller (2018): S.106.

¹³⁵³ Schwarz (2017): S.40.

blickend behält Schwarz Recht, dass es in Anblick des „Sammelsurium[s] an Maßnahmen [...] fast ein Euphemismus [ist], von Strategien zu sprechen.“¹³⁵⁴ Die EU verschließt die Augen vor außereuropäischen empirischen Entwicklungen, die Flucht und Auswanderung begünstigen. Auf das Eintreffen dieser „Weltordnungsproblem[e]“¹³⁵⁵ ist die Union weder gedanklich noch konzeptionell vorbereitet. Der Autor Schwarz stellt unmissverständlich klar: „Das sich [...] Millionen von Entwurzelten aufmachen könnten, um in Europa Schutz zu suchen, hatten weder die Bürger Europas noch ihre Regierungen auf dem Radarschirm.“¹³⁵⁶

Die Deutung des Solidaritätsbegriffs als „Idee eines wechselseitigen Zusammenhangs zwischen den Mitgliedern einer Gruppe“¹³⁵⁷ erscheint auf EU-Ebene umstritten. Im Zusammenhang der europäischen Flüchtlingskrise treten die ungelösten theoretischen Spannungen um die Deutungsmomente des Universalismus/Partikularismus sowie vor allem der Freiwilligkeit/Verpflichtung zutage. Sowohl inter- als auch intra-institutionell werden die Reichweite bzw. der Inklusions- und Exklusionsgrad sowie der Institutionalisierungsgrad des Solidaritätsbegriffs ausgefochten.¹³⁵⁸ Das Geschichtsereignis wird von den Europäern als exogene Bedrohung wahrgenommen, der primär im Sinne einer innereuropäischen *intergouvernementalen* oder partiell *supranationaler* Solidarität entgegenzuwirken ist. Mit diesen Handlungs- und Akteursebenen gehen häufig „Ingroup-Outgroup-Differenzierungen“¹³⁵⁹ oder eine „Wir-Andere-Differenz“¹³⁶⁰ einher. Dabei kennzeichnet das Politikfeld Asyl eine Verknüpfung der Innen- und Außendimension.

Im Verlauf der Zuspitzung der Großkrise entwickelt sich der Solidaritätsbegriff zur Projektionsfläche oder „Etikette für den politischen Machtkampf um den primären Ort sozialer und damit politischer Integration. [...] [Damit ist dieser] funktional an die Stelle des Integrationsbegriffs getreten.“¹³⁶¹ In Analogie zum Integrationsgedanken herrscht hinsichtlich des Solidaritätsprinzips ein Wettkampf der Narrative oder eine „Kontestation zwischen rivalisierten Hegemonieprojekten“¹³⁶² vor. Dazu meinen Raspotnik et al.: Die Kategorie der europäischen „Solidarität bedeutet unterschiedliche Dinge für unterschiedliche Personen und Regierungen; [...] jede politische, rechtliche und sogar moralische Definition des Begriffs

¹³⁵⁴ Ebd.: S.127.

¹³⁵⁵ Kühnhardt (1984): S.12 und Kühnhardt (2018): S.103.

¹³⁵⁶ Ebd.: S.13.

¹³⁵⁷ Bayertz (1998): S.11.

¹³⁵⁸ Vgl. Müller (2018): S.106.

¹³⁵⁹ Aschauer und Hofmann (2016): S.4.

¹³⁶⁰ Mathwig (2018): S.2.

¹³⁶¹ Schorkopf (2012): S.2.

¹³⁶² Bulmer und Joseph (2016): S.726. (EN)

kann neudefiniert und folglich vom (politischen) Gegner angefochten“¹³⁶³ werden. Im Endeffekt repräsentiert dieses Leitprinzip „kein fertiges Produkt, sondern eine dynamische Kategorie, die ständig der Veränderung und Modifizierung, Optimierungs- und Minimalisierungsprozessen und damit der permanenten Infragestellung ausgesetzt ist.“¹³⁶⁴ Aus Perspektive Grimmels fungiert die Ressource der europäischen Solidarität in der Flüchtlingskrise als Rhetorik- oder Druckinstrument, mit dem die Beteiligten darauf abzielen, ihren Präferenzen Ausdruck zu verleihen.¹³⁶⁵

In der Praxis wird der Solidaritätsbegriff durch die Bedürfnisse der Nationalstaaten des politischen Europas determiniert:¹³⁶⁶ „Sie wählen bewusst aus, wann sie Solidarität fordern, wann sie sich diesen Forderungen verweigern und ob sie dies innen- oder europapolitisch begründen.“¹³⁶⁷ Wie im Theorieteil erwähnt, existiert nicht *die* eine, gängige Verwendung des Solidaritätsbegriffs.¹³⁶⁸ Stattdessen ereignet sich auf EU-Ebene ein „Clash von [...] Solidaritätsideologien“¹³⁶⁹, der durch unterschiedliche Wahrnehmungen der Asylthematik zustande kommen. Die Perzeptionen der MS „schwanken zwischen Willkommenseuphorie und ‚Das-Boot-ist-voll‘-Mentalität, zwischen Preis der Vielfalt und Sorge um die Integrationsfähigkeit derart großer Gruppen aus so unterschiedlichen kulturellen Realitäten, zwischen ‚Wir-schaffen-das‘-Bekundungen und Rückgriff auf Stacheldraht.“¹³⁷⁰

In Anschluss daran benennen Bendiek und Neyer drei distinkte Imaginationsgruppen des Solidaritätsprinzips in der Asylpolitik:¹³⁷¹ Erstens die Unterstützer einer nationalidentitären Solidarität, darunter die V4-Staaten, die die Ausübung von Solidarität innerhalb des Nationalstaats als Form einer „Erinnerungs-, Erfahrungs- und damit auch Wertegemeinschaft“¹³⁷² bevorzugen. Zweitens die Vertreter einer europäischen Solidarität, unter ihnen Deutschland, Schweden und die Niederlande, die zu Beginn der Flüchtlingskrise die EU als supranationale Wertegemeinschaft begreifen, die bewahrt und ausgebaut werden muss. Drittens die Anhänger einer kosmopolitischen Solidarität, die eine Differenzierung entlang Nationszugehörigkeit ablehnen und sämtlichen Schutzbedürftigen einen Zugang zum

¹³⁶³ Raspotnik et al. (2012): S.1. (EN)

¹³⁶⁴ Piazzolo (2004): S.301.

¹³⁶⁵ Vgl. Grimmel (2019): S.108 und S.115.

¹³⁶⁶ Vgl. Knodt und Tews (2016): S.161.

¹³⁶⁷ Ebd.: S.163.

¹³⁶⁸ Vgl. Grimmel (2019): S.116f.

¹³⁶⁹ Schnabel und Tranow (2020): S.10.

¹³⁷⁰ Hilpold [b] (2016): S.2.

¹³⁷¹ Vgl. Bendiek und Neyer (2016): S.3f.

¹³⁷² Ebd.: S.3.

Asylrecht zusprechen. Dieser globale Ansatz hat „kaum machtvolle Fürsprecher“¹³⁷³ auf EU-Ebene.

7.1 Verdichtung der Notwendigkeit der Konkretisierung des europäischen Solidaritätsbegriffs im Umgang mit globalen Wanderungsbewegungen

Der Arabische Frühling testet die Resilienz der internationalen und europäischen Ordnungsarchitektur. Die Union, als Friedensnobelpreisträger des Jahres 2012 beispielsweise für ihren Einsatz für Menschenrechte ausgezeichnet, vernachlässigt globale Problemzusammenhänge, die zur Verdichtung der Flüchtlingskrise maßgeblich beitragen.¹³⁷⁴ Diese Passivhaltung, die durch die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken und prävalenten Ambiguitäten zum Solidaritätsbegriff auf EU-Ebene bedingt wird, hat zur Konsequenz, dass das Ereignis der europäischen Flüchtlingskrise immer mehr zu einer neuen Wirklichkeit oder einem unveränderlichen *fait accompli* wird, mit dem die Europäer zwangsläufig umgehen müssen. In der europapolitischen Praxis werden kaum Bemühungen unternommen, um eine trennscharfe Unterscheidung zwischen den verschiedenen Schutz- und Zuwanderungskategorien herbeizuführen.

Zu Beginn reagiert die Union auf die aufkommende Großkrise mit einer technokratischen und sicherheitspolitischen Herangehensweise. Im Folgenden unterliegt die europäische Solidarität implizit einem reziproken, eher freiwilligen und partikularen Referenzrahmen, wobei der theoretische Bedeutungsgehalt des Leitprinzips nicht elaboriert wird. Dieses bezieht sich zum Großteil auf die *intergouvernementalen* Beziehungen der MS. Zuvorderst werden praktisch-operative oder finanzielle Maßnahmen als probate Solidaritätsinstrumente im Asylbereich angesehen. In anschließenden Ausführungen erscheint der Solidaritätsbegriff als reziprok gekoppelt, „untrennbar [...] verbunden“¹³⁷⁵ oder *quid pro quo* mit dem Verantwortungsgedanken.¹³⁷⁶ Das heißt: Wenn die Empfängerstaaten ihren europarechtlichen Verpflichtungen im Asyl-, Migrations- und Grenzbereich nachkommen, dann ist die generelle, allerdings kontext- und präferenzabhängige Bereitschaft der Geberländer für zu verhandelnde Solidaritätsmaßnahmen vorhanden.

¹³⁷³ Ebd.: S.4.

¹³⁷⁴ Vgl. Eisenreich (2015).

¹³⁷⁵ Ratsdokument Nr. 15253/16 vom 5. Dezember 2016, S.3.

¹³⁷⁶ Vgl. Vignon (2011) und ECRE [a] (2018): S.3.

7.1.1 Bootsunglücke von Lampedusa

Zu Beginn und Mitte des Monats Oktober 2013 ereignen sich auf der zentralen Mittelmeerroute zwei schwerwiegende Schiffsunfälle, bei denen mehr als 500 Geflüchtete auf der Überfahrt nach Europa ihr Leben lassen.¹³⁷⁷ Hinsichtlich der Thematik der mediterranen Seenotrettung ist die EU mit dem Dilemma konfrontiert, eine Balance zwischen dem Schutz der öffentlichen Ordnung bzw. Sicherheit der EU und der Achtung der internationalen Menschenrechte respektive Schutznormen herzustellen.¹³⁷⁸ Trotz der Katastrophen von Lampedusa ist der politische Wille in Reihen der MS gering, dem Solidaritätsgedanken in der Asylpolitik Kontur zu verleihen.¹³⁷⁹ In Anlehnung an Greubel markiert dieses Ereignisse den Startpunkt der Phase europäischer „Nicht-Solidarität und Vernachlässigung“¹³⁸⁰, die bis in das Krisenjahr 2015 anhält.

Trotz zunehmenden Handlungsdrucks entscheiden sich die Delegierten der MS auf der Ratssitzung am 7./8. Oktober 2013 für eine Beibehaltung des Status Quo des GEAS.¹³⁸¹ In diesem Zusammenhang blockiert exemplarisch Deutschland eine erneute Reform des wenige Monate zuvor novellierten Dublin-Allokationssystems und verweist auf die eigenen numerisch hohen Asylantragszahlen.¹³⁸² Allerdings bekunden die EU-Fachminister ihre Bereitschaft zur Einrichtung einer Task Force Mediterranean (TFM), die auf einen italienischen Vorschlag zurückgeht.¹³⁸³ Aus Souveränitätsgründen erteilen die Vertreter der Randstaaten Malta, Griechenland, Frankreich, Italien, Spanien und Zypern der Idee eine Absage, die EU-Kommission mit der Kompetenz zur supranationalen Regulierung und Durchführung mediterraner Seenotrettungsmission zu betrauen.¹³⁸⁴

Am 18. Oktober 2013 startet Italien die auf ein Jahr befristete unilaterale Mission Mare Nostrum, die als humanitäre und militärische Maßnahme Menschenleben retten und die Schlepper- und Schleuserkriminalität eindämmen soll.¹³⁸⁵ Die alleinige Trägerschaft Italiens

¹³⁷⁷ Vgl. Sontowski (2015): S.1.

¹³⁷⁸ Vgl. Triandafyllidou und Dimitriadi (2014): S.2.

¹³⁷⁹ Vgl. Bendel [b] (2014): S.3.

¹³⁸⁰ Greubel (2018): S.7. (EN)

¹³⁸¹ Vgl. Collett und Le Coz (2018): S.9.

¹³⁸² Vgl. Euractiv (2013).

¹³⁸³ Vgl. Ratsdokument Nr. 14149/13 vom 31. Oktober 2013, S.12. In Rahmen der TFM kommen unter Leitung der EU-Kommission die MS, der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), die EU-Agenturen Frontex, EASO als auch Europol, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) sowie die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) zusammen.

¹³⁸⁴ Vgl. Nielsen (2013).

¹³⁸⁵ Vgl. Italienisches Verteidigungsministerium (o. J.).

wird in der Literatur als „Mangel an Solidarität“¹³⁸⁶ mit Rom ausgelegt. Außer Slowenien beteiligt sich kein MS an der Politikmaßnahme.¹³⁸⁷ Anstatt sich an den monatlichen Kosten von Mare Nostrum in Höhe von ca. neun bis zehn Millionen Euro zu beteiligen, stellen die EU-28 eine Einmalsumme (1,8 Millionen Euro) bereit.¹³⁸⁸ Einige EU-Exekutiven kritisieren die Seemission Italiens als *pull*-Faktor.¹³⁸⁹ Am Ende bringt die italienische Operation ca. 150.000 Menschen auf Hoher See gerettete Menschen in Sicherheit.¹³⁹⁰ Am 1. November 2014 etablieren 21 MS unter italienischer Ratspräsidentschaft als „Zeichen europäischer Solidarität“¹³⁹¹ das Nachfolgeprogramm von Mare Nostrum, die Triton-Operation.¹³⁹² Dieses wird mit weniger materiellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet und ein eingeschränkterer Suchradius genehmigt als die Vorgängerinitiative.¹³⁹³

Das EP vertritt die Forderung, dass „Lampedusa einen Wendepunkt für Europa markieren sollte und dass weitere Tragödien nur durch ein gemeinsames Vorgehen verhindert werden können, das auf Solidarität und Verantwortung beruht und sich auf gemeinsame Instrumente stützt.“¹³⁹⁴ Auf ihrem Gipfeltreffen am 24./25. Oktober 2013 heben die EU-Staats- und Regierungschefs hervor: „Ausgehend von dem dringenden Erfordernis der Vorbeugung und des Schutzes und geleitet vom Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten sollten konsequente Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass Menschen auf See ihr Leben verlieren und dass sich solche menschlichen Tragödien wiederholen.“¹³⁹⁵ Allerdings verzichten die EU-Exekutiven auf die Konkretisierung des Bedeutungsgehalts des Solidaritäts- und Verantwortungsteilungsprinzip. An anderer Stelle betraut der Europäische Rat die kürzlich institutionalisierte TFM mit der Aufgabe, aufbauend „auf den Grundsätzen der Vorbeugung, des Schutzes und der Solidarität konkrete Maßnahmen für eine wirksamere kurzfristige Nutzung der europäischen Strategien und Instrumente“¹³⁹⁶ festzulegen.

Kurze Zeit darauf schlägt die EU-Kommission in einem *communiqué* fünf Schwerpunktbereiche der TFM vor, u.a. die Hilfestellung für solche MS „und Solidarität mit

¹³⁸⁶ Lavenex (2018): S.1197. (EN)

¹³⁸⁷ Vgl. Carrera et al. (2017): S.18.

¹³⁸⁸ Vgl. Lavenex (2015).

¹³⁸⁹ Vgl. Kasperek (2015): S.10.

¹³⁹⁰ Vgl. Carrera et al. (2017): S.18.

¹³⁹¹ Erklärung Nr. 14/346 der EU-Kommission vom 31. Oktober 2014.

¹³⁹² Gelegentlich wird die Mission auch ‚FRONTEX Plus‘ genannt.

¹³⁹³ Vgl. Anetzberger (2014).

¹³⁹⁴ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 208 vom 10. Juni 2016, S.150.

¹³⁹⁵ Ratsdokument EUCO 169/13 vom 25. Oktober 2013, S.17.

¹³⁹⁶ Ebd.

ihnen“¹³⁹⁷, die mit numerisch hohen Wanderungsbewegungen konfrontiert sind. Diese Zielsetzung soll z.B. durch Fiskalmittel der EU zum Kapazitätsausbau der Asylsysteme oder durch freiwilliges Engagement der MS in Bezug auf die europainterne Umsiedlung von anerkannten Schutzbedürftigen erreicht werden.¹³⁹⁸ In diesen Ausführungen wird die Koppelung des Solidaritäts- und des Verantwortungsgedankens im Asylbereich betont: „Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im Einklang mit dem EU-Besitzstand Kapazitäten für flexible und wirksame nationale Asyl-, Migrations- und Aufnahmesysteme aufzubauen und entsprechend zu finanzieren. Dazu gehört auch der Aufbau von Kapazitäten zur Steuerung eines plötzlichen und erhöhten Drucks. Gleichzeitig sind Unterstützung und Solidarität wichtig, wenn es allgemein darum geht, den Druck auf die Mitgliedstaaten in der gesamten EU zu vermindern.“¹³⁹⁹ Damit wird im Sinne eines *quid pro quo* impliziert, dass die Solidaritätsgeber ihre Hilfeleistung im Asylbereich an das Erfüllen der unionsrechtlichen Vorgaben zum Außengrenzschutz auf Seiten des Solidaritätsempfängers knüpfen.¹⁴⁰⁰ Wie ein multilaterales Positionspapier der MS Österreich, Belgien, Tschechien, Ungarn, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowenien und der Slowakei unterstreicht: „Das Solidaritätsprinzip ist die eine Seite der Medaille, die Verantwortung des einzelnen Staates ist die andere.“¹⁴⁰¹

Der Europäische Rat vom 19./20. Dezember 2013 räumt der Zusammenarbeit mit Drittstaaten Vorrang ein, „um zu verhindern, dass Migranten auf gefährlichen Routen“¹⁴⁰² in die EU gelangen. Dies soll u.a. durch das Instrument der regionalen Schutzprogramme gelingen.¹⁴⁰³ Unter der Bezeichnung des Migranten verschimmen distinkte Schutz- und Einwanderungskategorien. Im weiteren Verlauf der Schlussfolgerungen rufen die EU-Exekutiven dazu auf, nachfolgend nicht konkretisierte Maßnahmen zur „Gewährleistung einer angemessenen Solidarität gegenüber allen Mitgliedstaaten mit hohem Migrationsdruck“¹⁴⁰⁴ auf den Weg zu bringen. In der damaligen Realität sind die Außengrenzstaaten im Asylbereich zumeist auf sich selbst gestellt. Zum Ende des Jahres 2013 leisten nur sechs MS (Österreich, Belgien, Tschechien, Dänemark, Ungarn und die

¹³⁹⁷ COM (2013) 869 final vom 4. Dezember 2013, S.3.

¹³⁹⁸ Vgl. Ebd.: S.22f.

¹³⁹⁹ Ebd.: S.23.

¹⁴⁰⁰ Vgl. Balleix (2014): S.5 und Garlick (2014): S.5. Diese Vermutung wird durch die COM (2014) 154 final vom 11. März 2014 der EU-Kommission gestärkt. Dort heißt es auf S.8: „Verantwortung muss mit Solidarität einhergehen. Dies bedeutet einerseits, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Besitzstands der Union vollständig einhalten müssen, und andererseits, dass Mitgliedstaaten mit vorübergehend hoher Belastung ihrer Asylsysteme die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten bekommen sollten.“

¹⁴⁰¹ Ratsdokument Nr. 17808/1/13 REV 1 vom 23. Dezember 2013, S.240.

¹⁴⁰² Ratsdokument EUCO 217/13 vom 20. Dezember 2013, S.21.

¹⁴⁰³ Vgl. Ebd.

¹⁴⁰⁴ Ebd.

Slowakei) materielle und logistische Unterstützung für Bulgarien, sogar nur drei MS (Österreich, Belgien und das Vereinigte Königreich) für Griechenland und lediglich ein MS (Belgien) für Italien.¹⁴⁰⁵ Die EU verkennt die Flüchtlingskrise als sich verdichtende neue Wirklichkeit, die den kontemporären Rechts- und Politikrahmen der EU herausfordert und eine kohärente Handlungsantwort der Staatengemeinschaft verlangt.

7.1.2 Asyl-, Migrations- und Integrationfonds

Anstatt einer Betrachtung der Mittelallokation des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für die Jahre 2014-2020 soll in diesem Unterkapitel zuerst die Verwendung des Solidaritätsbegriffs betrachtet und danach veranschaulicht werden, dass die EU-Institutionen diametrale Auffassungen über die Rolle des Artikels 80 AEUV als Rechtsgrundlage für den AMIF als „finanzielles Solidaritätsinstrument“¹⁴⁰⁶ vertreten. Im Vergleich zum Kommissionsvorschlag kürzt der Unionsgesetzgeber im finalen Verordnungsentwurf zum AMIF das Finanzvolumen um 20% auf ca. 3,1 Milliarden Euro für den Zeitraum der Jahre 2014-2020.¹⁴⁰⁷ Von der Mittelstreichung sind auch die Thematiken der Neuansiedlung und Umverteilung betroffen.¹⁴⁰⁸

Im ersten Erwägungsgrund der Rechtsquelle Nr. 516/2014 werden die Prämissen des Artikels 67 (2) AEUV wiederholt, welcher auf die *intergouvernementale* Solidaritätsform rekurriert.¹⁴⁰⁹ In der anschließenden Erwägungsbestimmung fixieren der Rat und das EP, dass die EU als „Beitrag zur Entwicklung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik der Union und zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Lichte der Anwendung der Grundsätze der Solidarität und der Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit Drittländern“¹⁴¹⁰ den AMIF verabschieden soll. In diesem Kontext bezieht sich der Solidaritätsbegriff auf die innereuropäischen zwischenstaatlichen Beziehungen. Im siebten Geleitwort unterstreicht die gesetzgebende Gewalt der EU: „Der Fonds sollte der [EU-internen] Solidarität durch finanzielle Unterstützung für die Mitgliedstaaten Ausdruck verleihen.“¹⁴¹¹

¹⁴⁰⁵ Vgl. SWD (2014) 165 final vom 22. Mai 2014, S.23.

¹⁴⁰⁶ Thielemann und Armstrong (2012): S.7.

¹⁴⁰⁷ Das Fiskalvolumen wird mit der Zeit aufgestockt. In Anlehnung an Darvas et al. (2018): S.15 liegt die Mittelausstattung des AMIF zu Ende 2017 sogar bei ca. 6,6 Milliarden Euro.

¹⁴⁰⁸ Vgl. Pollet et al. (2014): S.32.

¹⁴⁰⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 150 vom 20. Mai 2014, S.168.

¹⁴¹⁰ Ebd.

¹⁴¹¹ Ebd.

Der spätere Erwägungsgrund 44 rekuriert auf *intergouvernementale* Solidarität im Kontext von Umverteilungsmaßnahmen: „Im Sinne einer größeren Solidarität und einer besseren Aufteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten - insbesondere gegenüber den von den Asylströmen am meisten betroffenen Mitgliedstaaten - sollte ein [...] auf finanzielle Anreize gegründeter Mechanismus [...] für die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz genießen, von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat eingerichtet werden.“¹⁴¹² Im darauffolgenden Erwägungsgrund wird der Bedarf einer „verstärkte[n] Solidarität“¹⁴¹³ in Not- oder Drucksituationen zentriert. Zum Ende der Präambel resümieren der Rat und das EP: „Besser als einzelne Mitgliedstaaten kann die Union für einen Rahmen sorgen, der die Solidarität der EU bei der Steuerung der Migrationsströme zum Ausdruck bringt.“¹⁴¹⁴ In zwei Rechtsartikeln, genauer gesagt den Artikel 3 (2d) und Artikel 18 (1+4), verweist der Unionsgesetzgeber auf das Ziel der *intergouvernementalen* Solidarität im Asylbereich.¹⁴¹⁵

Trotz der Vielzahl an Solidaritätsverweisen vertreten die EU-Organe in den inter-institutionellen Verhandlungen zum AMIF divergente Perzeptionen des Artikels 80. Einerseits vertritt das EP die Position, dass Artikel 80, Satz 2 AEUV die adäquate Rechtsbasis für den AMIF darstellt. Diese Vorgabe zielt darauf ab, dem „Grundsatz der Solidarität Wirkung zu verleihen, der in Artikel 80 Satz 1 AEUV erwähnt ist. Insbesondere wird der Grundsatz der Solidarität durch den Fonds in seinen Bestimmungen über die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragen oder genießen, (Artikel 7 und 18) und in seinen Bestimmungen über Neuansiedlung (Artikel 17) umgesetzt.“¹⁴¹⁶ Im Kontrast zu dieser Ansicht vertritt der Rat die Position, dass „Artikel 80 AEUV keine Rechtsgrundlage im Sinne des EU-Rechts“¹⁴¹⁷ darstellt. Die EU-Kommission verzichtet im Fall des AMIF, jedoch nicht in pauschaler Art und Weise darauf den Artikel 80 AEUV als Rechtsbasis zu verwenden: „Im Interesse einer Kompromisslösung und der umgehenden Annahme des Vorschlags befürwortet die Kommission den endgültigen Wortlaut; sie stellt jedoch fest, dass dies unbeschadet ihres Initiativrechts hinsichtlich der Wahl der

¹⁴¹² Ebd.: S.173.

¹⁴¹³ Ebd.

¹⁴¹⁴ Ebd.: S.174.

¹⁴¹⁵ Ebd.: S.176 und S.185.

¹⁴¹⁶ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 378 vom 9. November 2017, S.650.

¹⁴¹⁷ Ebd.

Rechtsgrundlagen, insbesondere in Bezug auf den künftigen Rückgriff auf Artikel 80 AEUV, geschieht.“¹⁴¹⁸

7.1.3 Strategische Leitlinien des Europäischen Rates von Ypres

Die strategischen Leitlinien für den RFSR von Ypres¹⁴¹⁹ vom 26./27. Juni 2014, die in der Literatur als „extrem vage und offen für Interpretation“¹⁴²⁰ beschrieben werden, verhandeln die MS über einen Zeitraum von acht Monaten.¹⁴²¹ Der Fokus des Strategiedokuments liegt auf der externen Dimension der Asyl- und Migrationsthematik.¹⁴²² Diese distinkten und in sich multidimensionalen Sachverhalte werden miteinander vermengt und nicht separat betrachtet. Im Wesentlichen sind die strategischen Prioritäten für den RFSR unter griechischer Ratspräsidentschaft geprägt durch „die Interessen und Agenden der nationalen Innen- und Justizminister.“¹⁴²³ Die Union antizipiert das Aufkommen der europäischen Flüchtlingskrise nicht und verharrt in einer Passivhaltung.¹⁴²⁴

Zu Beginn weisen die Staats- und Regierungschefs auf den Artikel 80 AEUV als Grundlage einer europäischen Migrations-, Grenz- und Asylpolitik hin.¹⁴²⁵ Nachfolgend postulieren die Exekutiven der MS: „Das Bekenntnis der EU zum internationalen Schutz setzt eine starke europäische Asylpolitik auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung voraus.“¹⁴²⁶ Die EU-Agentur FRONTEX wird als Förderinstrument der europäischen Solidarität im Grenzmanagement angeführt.¹⁴²⁷ Am Ende des Politikpapiers zentriert das EU-Organ die Wichtigkeit des Solidarität und Verantwortungsteilungsprinzips in Bezug auf den Umgang mit den globalen Phänomenen Instabilität, Armut und dem Demographiewandel.¹⁴²⁸ An keiner Stelle des Ypres-Mehrjahresprogramms werden die empirischen und theoretischen Spannungen des europäischen Solidaritätsbegriffs beleuchtet.

¹⁴¹⁸ Ebd.

¹⁴¹⁹ Für die Bezeichnung des Fünfjahresprogramms des Europäischen Rates als ‚Ypres-Leitlinien‘ siehe z.B. Léonard und Kaunert (2016): S.144. In der Literatur findet sich etwa bei Carrera und Guild (2014): S.7 ebenfalls die Bezeichnung ‚Post-Stockholm-Leitlinien‘. Die Dissertation übernimmt erstgenannte Formulierung.

¹⁴²⁰ Pollet et al. (2014): S.33. (EN)

¹⁴²¹ Vgl. Collett (2014).

¹⁴²² Vgl. Pollet et al. (2014): S.33.

¹⁴²³ Vgl. Carrera und Guild (2014): S.2.

¹⁴²⁴ Vgl. Cuperus et al. (2019): S.23f.

¹⁴²⁵ Vgl. Ratsdokument EUCO 79/14 vom 27. Juni 2014, S.2.

¹⁴²⁶ Ebd.: S.3. (EN)

¹⁴²⁷ Vgl. Ebd.: S.4.

¹⁴²⁸ Vgl. Ebd.: S.19.

Laut Forschern klammert das Strategiedokument Fragen der praktischen Implementierung des Solidaritätsprinzips aus.¹⁴²⁹ Andere Wissenschaftler weisen darauf hin, dass die inter-institutionelle Diskussion zur europäischen Solidarität im Politikfeld Asyl der Jahre 2011/2012 nicht aufgegriffen wird.¹⁴³⁰ Im Verhandlungsprozess zu den Ypres-Leitlinien vertreten nur die EU-Länder Bulgarien und Polen die Forderung, dass die EU eine Präzisierung des Solidaritätsbegriffs vornehmen soll.¹⁴³¹ Einen Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der praktisch-operativen Implikationen dieses Regelungsmechanismus stellen die MS Österreich, Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowenien und Slowakei fest.¹⁴³² Insbesondere süd- und osteuropäische Nationalstaaten des politischen Europas bewerben einen Ausbau der Solidaritätsmechanismen in den Teilpolitiken des RFSR.¹⁴³³

Zu Mitte September 2014 kommen erneut Hunderte Geflüchtete auf der Seeüberfahrt über die zentrale Mittelmeerroute ums Leben.¹⁴³⁴ Dies wird nicht der letzte tragische Zwischenfall sein, mit dem die Union konfrontiert wird. Zum selben Zeitpunkt lanciert Österreich eine Neuansiedlungsinitiative auf EU-Ebene, die auf europäischer Solidarität fußen soll. Dazu schlägt Wien einen indikatorbasierten Verteilungsschlüssel vor, der den Belastungsgrad im Asylbereich abbildet.¹⁴³⁵ Am 25. September 2014 richtet die EU-Kommission ein Forum zur Neuansiedlung und Umverteilung aus. Dort wird der Konsens zwischen den MS hergestellt, dass diese Instrumente stets einen freiwilligen Charakter aufweisen müssen.¹⁴³⁶ Die EU verhält sich geostrategisch passiv gegenüber den Unruheherden in der Nachbarschaft und importiert Instabilitäten anstatt zur Wiederherstellung von weltweiter Ordnung beizutragen.

Zu Ende 2014 meldet das UNHCR, dass weltweit fast 60 Millionen Menschen und damit fast 14 Millionen Personen mehr als im Vorjahr ihren Herkunftsregionen verlassen haben, unter ihnen 19.500.000 Flüchtlinge, 38.200.000 Binnenvertriebene und 1.800.000

¹⁴²⁹ Vgl. Léonard und Kaunert (2016): S.145.

¹⁴³⁰ Vgl. Pollet et al. (2014): S.33.

¹⁴³¹ Vgl. Ratsdokument Nr. 17808/1/13 REV 1 vom 23. Dezember 2013, S.44 und S.194.

¹⁴³² Vgl. Ebd.: S.240.

¹⁴³³ Vgl. Peers (2014): S.3. Die Autorin Garlick (2014): S.2 nennt zusätzlich Zypern und Italien. Siehe Ratsdokument Nr. 17808/1/13 REV 1 vom 23. Dezember 2013, S.24ff für einen Überblick der mitgliedstaatlichen Positionen hinsichtlich der Formulierung der Ypres-Leitlinien. In diesem Ratsdokument fordern, neben den erwähnten MS, ebenfalls Spanien und Ungarn auf S.89 und S.138 mehr Solidarität gegenüber solchen Nationalstaaten, die numerisch hohen Wanderungszahlen ausgesetzt sind.

¹⁴³⁴ Vgl. Schlamp (2014).

¹⁴³⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 13287/1/14 REV 1 vom 17. September 2014, S.4.

¹⁴³⁶ Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration (2018): S.61.

Asylsuchende.¹⁴³⁷ Von dieser Gesamtzahl halten sich 86% in außereuropäischen Entwicklungsländern auf.¹⁴³⁸ Lediglich sechs europaexterne Nationalstaaten tragen die Hauptlast der Flüchtlingsströme. Zu Jahresende übernehmen die Türkei trägt mit über 1.600.000 (11%), Pakistan mit ca. 1.500.000 (10,5%), Libanon mit ungefähr 1.150.000 (8%), Iran mit nahezu 980.000 (6,8%), Äthiopien mit gerundeten 690.000 (4,6%) und Jordanien mit etwa 650.000 (4,5%) die Hauptverantwortung für die Beherbergung der Fluchtbewegungen.¹⁴³⁹

Betrachtet man jedoch die Anzahl der Flüchtlinge auf 1.000 Einwohner gerechnet, dann sind der Libanon (232 Flüchtlinge pro 1.000 Staatsbürger), Jordanien (87 Flüchtlinge pro 1.000 Staatsbürger) und Nauru (39 Flüchtlinge pro 1.000 Staatsbürger) am stärksten vom Zuzug geflüchteter Drittstaatler betroffen.¹⁴⁴⁰ Die Union erkennt nicht das „Kaskadenmodell“¹⁴⁴¹ von Fluchtbewegungen, nach dem Flüchtende zuerst im eigenen Land und darauf in Anrainerstaaten Schutz ersuchen: „Kommt es hier zur dramatischen Verschlechterung von Verpflegung und Unterbringung, wird die Perspektivlosigkeit unerträglich, dann wächst der Drang, weiterzuziehen.“¹⁴⁴² Dies ist im Kontext der europäischen Flüchtlingskrise der Fall.

7.1.4 Europäischer Rat vom 23. April 2015

Zu Anfang Dezember 2014 stößt eine Stellungnahme des Ausschuss der Regionen des EP die elementare Diskussion an, dass „es an der Zeit ist, genauer und realistisch herauszuarbeiten, was unter Solidarität im Asyl- und Einwanderungsbereich in der EU und in den einzelnen Mitgliedstaaten zu verstehen ist.“¹⁴⁴³ Weiterhin gibt die Union eine technokratische

¹⁴³⁷ In Anlehnung an UNHCR (2015): S.2f setzt sich die Gesamtzahl von 19,5 Millionen Flüchtlingen aus 14,4 Millionen Flüchtlingen unter UNHCR-Auftrag und 5,1 Millionen Palästinenserflüchtlingen zusammen. Von den Flüchtlingen unter UNHCR-Mandat stammen 35% aus nur drei Staaten: fast vier Millionen kommen aus Syrien, mehr als zweieinhalb Millionen aus Afghanistan und über eine Millionen Flüchtlinge aus Somalia. Laut UNHCR (2015): S.10 sind mit den Flüchtlinge unter UNHCR-Auftrag solche Personen gemeint, denen die Flüchtlingseigenschaft zugesprochen wird oder die sich in einer flüchtlingsähnlichen Situation befinden.

¹⁴³⁸ Vgl. Ebd.: S.2.

¹⁴³⁹ Vgl. Ebd.: S.2f.

¹⁴⁴⁰ Vgl. Ebd.: S.15.

¹⁴⁴¹ Schwarz (2017): S.34.

¹⁴⁴² Ebd.: S.35.

¹⁴⁴³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 19 vom 21. Januar 2015, S.55. Zudem weist das EP in einer Resolution zur Lage im Mittelmeerraum und Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU für Migration vom 17. Dezember 2014 darauf hin, dass „die EU ihren gerechten Anteil in Bezug auf Verantwortlichkeiten und Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, die anteilig oder in absoluten Zahlen die meisten Flüchtlinge und Asylsuchende aufnehmen, übernehmen muss (in Übereinstimmung mit Artikel 80 AEUV).“ Siehe dazu Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 294 vom 12. August 2016, S.20. Wie Dimitriadi und Malamidis (2019): S.28 richtigerweise feststellen stellt das Diskussionspapier von Metsola und Kyenge (2015) den einzigen Versuch einer EU-Institution nach der EU-Solidaritätsdiskussion der Jahre 2011/2012 dar, den Bedeutungsgehalt des Solidaritätsprinzips des Artikels 80 AEUV Kontur zu verleihen.

ad hoc-Antwort auf eine humanitäre Problematik. Zum wiederholten Male ereignen sich zu Mitte April 2015 zwei schwerwiegende Bootsunglücke auf der zentralen Mittelmeerroute, bei denen über 1000 Geflüchtete ihr Leben verlieren.¹⁴⁴⁴ Die Ereignisse auf dieser Fluchtroute werden vom außerordentlich tagenden Europäischen Rat am 23. April 2015, der auf Bittstellung Italiens zustande kommt, als „Tragödie“¹⁴⁴⁵ bezeichnet.¹⁴⁴⁶ Als „unmittelbare Priorität“¹⁴⁴⁷ führt die EU-Institution ab, dass dem Verlust weiterer Menschenleben entgegenzuwirken ist.

Die Staats- und Regierungschefs fokussieren sich auf den Ausbau der maritimen Außengrenzpräsenz der EU-Seeoperationen, auf die Eindämmung der Schleuserkriminalität, auf die Vorbeugung irregulärer Wanderungsbewegungen und zuletzt auf die Stärkung der europainternen Solidarität und Verantwortung.¹⁴⁴⁸ Unter letztem Element subsumieren die Exekutiven die vollständige Umsetzung des GEAS durch alle MS, ein europäisches Pilotprojekt zur Neuansiedlung oder die Evaluation von „Optionen für eine Notfall-Umverteilung auf freiwilliger Basis unter allen Mitgliedstaaten.“¹⁴⁴⁹ Ein von der EU-Kommission angeregtes Neuansiedlungsprogramm für 10.000 anerkannt Schutzbedürftige erfährt im Europäischen Rat keine Mehrheit. Um diesen Sachverhalt effektiv zu regulieren fehlen der Brüsseler Behörde die Kompetenzen.¹⁴⁵⁰

Den Status Quo der Asylpolitik kritisiert das EP in einer Resolution vom 29. April 2015. Einerseits appellieren die Abgeordneten an die MS „weiterhin solidarisch zu sein und sich zu engagieren, indem sie ihre Beiträge zu den Haushaltsmitteln und Einsätzen von Frontex und des EASO aufstocken.“¹⁴⁵¹ Andererseits wird gefordert, dass „die Union mehr für die gerechte Aufteilung von Verantwortlichkeiten und die Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten, die anteilig oder in absoluten Zahlen die meisten Flüchtlinge und Asylsuchenden aufnehmen, tun muss.“¹⁴⁵² Zuletzt bedauert das EP, dass die MS „keine Zusage zur Einrichtung eines glaubwürdigen, EU-weit verbindlichen Solidaritätsmechanismus“¹⁴⁵³ erteilen.

¹⁴⁴⁴ Vgl. Kingsley und Gayle (2015) und Kingsley und Kirchgaessner (2015).

¹⁴⁴⁵ Ratsdokument EUCO 18/15 vom 23. April 2015, S.1.

¹⁴⁴⁶ Vgl. Schwarz (2017): S.112.

¹⁴⁴⁷ Ratsdokument EUCO 18/15 vom 23. April 2015, S.1.

¹⁴⁴⁸ Vgl. Ebd.: S.1ff.

¹⁴⁴⁹ Ebd.: S.3.

¹⁴⁵⁰ Vgl. Crisp (2015).

¹⁴⁵¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 346 vom 21. September 2016, S.48.

¹⁴⁵² Ebd.

¹⁴⁵³ Ebd.: S.49.

7.2 Kontroverse um die Operationalisierung des Solidaritätsprinzips im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (2015 bis 2016)

Die Zuspitzung der Ausnahmesituation bedingt, dass die EU von einem „Modus der Folgeverarbeitung in einen hektischen Modus des Krisenmanagements und der Schadenbegrenzung“¹⁴⁵⁴ übergeht. Zwar stößt die Brüsseler Behörde mit der Proklamation der Europäischen Migrationsagenda (EMA) eine einheitlichere Replik der MS in Reaktion auf die Flüchtlingskrise an. Allerdings werden die unterschiedlichen Schutz- und Einwanderungskategorien selten voneinander unterschieden und als distinkte Sachverhalte erkannt. In diesem Unterkapitel verfestigt sich die Erkenntnis, dass die Normharmonisierung im Rahmen des GEAS keine gemeinsame Asylpolitik auf EU-Ebene bedingt. Zusätzlich wird deutlich, dass zwischen und innerhalb der EU-Organen kein Konsens über den theoretischen und empirischen Bedeutungsgehalt des Solidaritätsbegriffs im Asylbereich vorherrscht.

Dessen bisheriger reziproker, partikularer und freiwilliger Deutungsrahmen wird zunehmend europapolitisch hinterfragt. Die Handlungs- und Akteursebenen der europäischen Solidarität beziehen sich zum Großteil auf die innereuropäische Dimension. Aus dieser Beobachtung kann man den Schluss ziehen, dass die Union mit sich selbst beschäftigt ist. Sie vernachlässigt die Auseinandersetzung mit globalpolitischen Faktoren, die zur Verdichtung und Dissemination der Fluchtthematik beitragen. Die Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (EBCG) verdeutlicht, dass der kleinste gemeinsame Nenner der Präferenzen der MS der Außengrenzschutz darstellt. Mit der Türkei-Kooperation verschafft sich die EU eine Atempause oder Zeit, um die im darauffolgenden Hauptkapitel zu behandelnde dringliche Novellierung des sekundärrechtlichen Policy- und Rechtsbestandes des GEAS vorzunehmen.

7.2.1 Europäische Migrationsagenda

Im Zusammenhang der europäischen Flüchtlingskrise präsentiert die EMA ein elementares *agenda setting*-Dokument. In diesem *communiqué* wird auf den Solidaritätsbegriff im Asylbereich verwiesen, der jedoch nicht im theoretischen und empirischen Sinne präzisiert wird. Zu Anfang des Schriftstücks erinnert die EU-Kommission an die *intergouvernementalen* Grundsätze des Artikel 80 AEUV und folgt daraus: „Kein

¹⁴⁵⁴ Kühnhardt (2017): S.5.

Mitgliedstaat kann die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen.“¹⁴⁵⁵. Im Anschluss an diese Aussage wird die monetäre und materielle Ausstattung der FRONTEX-See- und Luftüberwachungsmissionen Triton und Poseidon durch die MS als „begrüßenswerte Solidarität“¹⁴⁵⁶ etikettiert, die beibehalten werden soll. Generell wird etwa der Kapazitätsausbau von FRONTEX als „neue, dauerhafte Stufe der gegenseitigen Unterstützung und Solidarität“¹⁴⁵⁷ wahrgenommen. An diesen Stellen wirkt der Terminus als erstrebenswertes Ideal, dessen Handlungs- und Akteursebenen nicht konkretisiert werden.

Als Sofortmaßnahme zur Eindämmung der sich verdichtenden Flüchtlingskrise kündigt die EU-Kommission einen „Legislativvorschlag für die Einführung eines verbindlichen, automatisch aktivierten Umsiedlungsmechanismus“¹⁴⁵⁸ mit zeitlich befristeter Laufzeit an. Dieses Instrument beinhaltet einen Distributionsschlüssel, welcher auf „objektiven, quantifizierbaren und überprüfbar Kriterien“¹⁴⁵⁹ beruhen soll. Als infrage kommende Indikatoren schlägt die Brüsseler Behörde das BIP (40%), die Bevölkerungsanzahl (40%), die durchschnittlichen Asylgesuchen und die neuangesiedelten Drittstaater je 1.000.000 Einwohner im Zeitraum der Jahre 2010-2014 (10%) sowie die Erwerbslosenquote (10%) vor.¹⁴⁶⁰ Bis dieser Politikvorschlag verabschiedet wird, sollen die MS sich in *intergouvernementaler* Art und Weise „solidarisch zeigen und ihre Anstrengungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen deutlich verstärken.“¹⁴⁶¹

Parallel dazu wirbt die EU-Institution für die Verabschiedung eines europaexternen Wiederansiedlungsprogramms, das sich an denselben Messgrößen wie die Umverteilungsmaßnahme orientieren soll. Genauer gesagt wird ein konkreter Politikentwurf zur Neuansiedlung von 20.000 Drittstaatsangehörigen angekündigt.¹⁴⁶² Als weitere Sofortmaßnahmen nennt das Strategiedokument die Rettung von Menschenleben auf Hoher See, die Eindämmung von Schleuserkriminalität oder die Bekämpfung von Fluchtursachen.¹⁴⁶³ Als langfristige Orientierungslinien postuliert die EU-Institution die

¹⁴⁵⁵ COM (2015) 240 final vom 13. Mai 2015, S.3.

¹⁴⁵⁶ Ebd.: S.4.

¹⁴⁵⁷ Ebd.: S.4.

¹⁴⁵⁸ Ebd.: S.5.

¹⁴⁵⁹ Ebd.: S.23.

¹⁴⁶⁰ Vgl. Ebd.

¹⁴⁶¹ Ebd.: S.5.

¹⁴⁶² Vgl. Ebd.: S.6 und S.24. Siehe zu dieser Thematik die am 8. Juni 2015 publizierte Empfehlung (EU) 2015/914 der EU-Kommission für eine europäische Neuansiedlungsregelung, die im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 148 vom 13. Juni 2015, S.32ff.

¹⁴⁶³ Vgl. COM (2015) 240 final vom 13. Mai 2015, S.4ff.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-286-DE-F1-1.PDF>

Begegnung des irregulären Personenzuzugs, die Verbesserung des EU-Grenzmanagements oder die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik, die sich beispielsweise durch die einheitliche Umsetzung des GEAS durch die MS zeigt.¹⁴⁶⁴

Die EMA geht nicht auf die prävalenten Unklarheiten ein, wie die theoretischen und inhaltlichen Konturen des Solidaritätsprinzip im Politikfeld Asyl ausfallen sollen und ob auf Seiten der MS ausreichend politischer Wille besteht, um diesen Regelungsmechanismus in die Realität zu überführen.¹⁴⁶⁵ Insgesamt spiegelt das *communiqué* die „Lücke zwischen Kommission und Mitgliedstaaten“¹⁴⁶⁶ wider. Zunehmend gerät die unionsrechtlich fixierte Methode der geteilten Zuständigkeit an ihre Grenzen. In Hinblick auf das Strategiedokument postuliert der ungarische Premierminister Viktor Orbán: „Es ist nicht die Zeit für Solidarität, sondern um Recht durchzusetzen.“¹⁴⁶⁷ Unter anderem die Amtsträger von Frankreich, Spanien, Großbritannien, Tschechien, Ungarn und die drei baltischen Staaten Lettland, Litauen und Estland äußern Vorbehalte in Bezug auf den verbindlichen Umverteilungsansatz der EMA.¹⁴⁶⁸ Zusätzlich zu diesen Nationalstaaten des politischen Europas opponieren Polen, die Slowakei und Bulgarien gegen einen institutionalisierten physischen Solidaritätsmechanismus.¹⁴⁶⁹

Im Kontrast dazu signalisieren etwa Österreich, Italien und sogar Deutschland ihre Zustimmung zum von der EU-Kommission vorgeschlagenen verpflichtenden und indikatorbasierten Verantwortungsteilungsinstrument im Asylbereich.¹⁴⁷⁰ Auf dem Ratsreffen am 15./16. Juni 2015 unter lettischer Ratspräsidentschaft akzentuieren einige Delegierte die Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen den Faktoren Solidarität und Verantwortung auszutarieren.¹⁴⁷¹ Abseits dieser Deliberationen kommt der Thematik des Außengrenzschatzes vorrangige Priorität auf EU-Ebene zu. Auf der Ratszusammenkunft der Außenminister am 22. Juni 2015 wird die Einrichtung der maritimen Mission EUNAVFOR MED zur Begegnung des Schlepper- und Schmugglerwesens beschlossen.

¹⁴⁶⁴ Vgl. Ebd.: S.8ff.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Dimitriadi [b] (2015): S.4.

¹⁴⁶⁶ Dimitriadi [a] (2015): S.4. (EN)

¹⁴⁶⁷ EURACTIV (2015). (EN)

¹⁴⁶⁸ Vgl. Belgische Abgeordnetenversammlung (2015): o.S.

¹⁴⁶⁹ Vgl. Robert et al. (2015).

¹⁴⁷⁰ Vgl. Gotev [b] (2015).

¹⁴⁷¹ Vgl. Ratsdokument Nr. 9951/15 vom 15./16. Juni 2015, S.6.

Diese Initiative findet im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) statt und wird später in Operation Sophia umbenannt.¹⁴⁷²

7.2.2 Erster Ratsbeschluss zur europäischen Neuansiedlung und Umverteilung

Zu Ende Juni 2015 findet ein weiteres Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs statt. In ihren Schlussfolgerungen postulieren die Exekutiven in pauschaler Art und Weise: „Europa benötigt ein ausgewogenes und geografisch umfassendes Konzept für Migration, das auf Solidarität und Verantwortung beruht.“¹⁴⁷³ Ausgehend von der „derzeitigen Krisensituation und des Bekenntnisses zur Stärkung von Solidarität und Verantwortung“¹⁴⁷⁴ bekundet das EU-Organ seine Bereitschaft zur temporären und außerordentlichen Umverteilung von 40.000 anerkannt Schutzbedürftigen aus Italien und Griechenland unter den MS. Darüber hinaus sollen 20.000 Personen, denen eine eindeutige internationale Schutzbedürftigkeit attestiert wird, in der EU neuangesiedelt werden. Diese rhetorischen Absichtserklärungen sind vom Ministerrat in konkrete Politikmaßnahmen zu überführen.¹⁴⁷⁵

Auf der einen Seite begrüßen Italien und Griechenland als auch solche Nationalstaaten des politischen Europas, die mit hohen Asylantragszahlen konfrontiert sind, die dargestellten europapolitischen Entwicklungen. Auf der anderen Seite erfahren die anvisierten Solidaritätsmaßnahmen in Großbritannien als auch vor allem in Mitteleuropa Skepsis.¹⁴⁷⁶ Im Großen und Ganzen bestehen zwischenstaatliche und inter-institutionelle Unstimmigkeiten, ob die Verantwortungsteilungsinstrumente wie vom AEUV vorgesehen per qualifizierten Mehrheitsvotum oder per Einstimmigkeitsabstimmung im Rat beschlossen werden sollen. Des Weiteren herrschen europäische Dissonanzen zur Frage, welchen Rechtscharakter bzw. Verbindlichkeitsgrad die Solidaritätswerkzeuge aufweisen sollen.¹⁴⁷⁷ Im Endeffekt setzt sich die Ansicht durch, dass die einzelstaatliche Durchführung von Neuansiedlung und Umverteilung als souveräne Angelegenheiten der MS anzusehen sind.¹⁴⁷⁸ Vor allem die Visegrád 4 (V4) insistieren auf die Freiwilligkeitsdimension der Ausübung von Solidaritätsmechanismen im Asylbereich.¹⁴⁷⁹

¹⁴⁷² Vgl. Ratsdokument Nr. 10185/15 vom 22. Juni 2015, S.9.

¹⁴⁷³ Ratsdokument EUCO 22/15 vom 26. Juni 2015, S.1.

¹⁴⁷⁴ Ebd.: S.2.

¹⁴⁷⁵ Vgl. Ebd.

¹⁴⁷⁶ Vgl. Wessels und Schäfer (2015): S.79.

¹⁴⁷⁷ Vgl. Mahony (2015) und Nielsen (2015).

¹⁴⁷⁸ Vgl. Gotev [a] (2015).

¹⁴⁷⁹ Vgl. Visegrád Gruppe (2015): S.3.

Am 20. Juli 2015 vereinbart der Rat unter luxemburgischer Ratspräsidentschaft per Einstimmigkeitsprinzip die zeitlich befristete, exzeptionelle als auch freiwillige Umverteilung von 32.256 Schutzbedürftigen aus Griechenland und Italien sowie die Neuansiedlung von 22.504 Personen von außerhalb der EU.¹⁴⁸⁰ Mit Hinblick auf erstgenanntes Element misslingt den Fachministern die Mobilisierung von 40.000 Umsiedlungsplätzen. Allerdings überschreiten die Zusagen zu zweitgenannten Sachverhalt die anvisierte Zielschwelle von 20.000 Personen.¹⁴⁸¹ Die vom Rat verhandelten Allokationsanteile unterscheiden sich vom Entwurf der indikatorbasierten Quotenregelung der EU-Kommission.¹⁴⁸² Letzten Endes akzeptiert die EU-Kommission die mitgliedstaatliche Präferenz für eine freiwillige Umverteilung und die Streichung eines Verteilungsschlüssels.¹⁴⁸³ Nach wie vor trifft die Union keine europapolitischen Vorkehrungen, um die Proportionalität der mitgliedstaatlichen Belastungsgrade und Anstrengungen im GEAS zu gewährleisten.

Der Ratsbeschluss 2015/1523, der erst zu Mitte September 2015 im EU-Amtsblatt erscheint, verweist in der Präambel auf die Gültigkeit des Artikels 80 AEUV.¹⁴⁸⁴ In diesem Sekundärrechtsakt wird an mehreren Stellen auf die Notwendigkeit innereuropäischer Solidarität aufmerksam gemacht. Die tragischen Geschehnisse auf der zentralen Mittelmeerroute erfordern „konkrete Maßnahmen der Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen.“¹⁴⁸⁵ Danach wird auf die Korrelation zwischen Innen- und Außendimension hingewiesen: „Angesichts der anhaltenden Instabilität und Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft Italiens und Griechenland werden deren Migrations- und Asylsysteme sehr wahrscheinlich auch künftig einem erheblichen, zunehmenden Druck

¹⁴⁸⁰ Vgl. Ratsdokument Nr. 11097/15 vom 20. Juli 2015, S.3ff. Siehe Ratsdokument Nr. 11130/15 vom 22. Juli 2015 für den Neuansiedlungsbeschluss und Ratsdokument Nr. 11131/15 vom 22. Juli 2015 für die Umverteilungsentscheidung. Im Gegensatz zum Umsiedlungsschemata gelingt eine Einigung über das Neuansiedlungsprogramm bereits auf der informellen Ratssitzung am 9. Juli 2015.

¹⁴⁸¹ In Anlehnung an Ratsdokument Nr. 11088/15 vom 22. September 2015, S.5f und 8f fordern Deutschland und Frankreich, dass alle MS an der Umverteilung und Neuansiedlung teilnehmen. Zudem wird darauf aufmerksam gemacht, dass der Solidaritäts- und Verantwortungsgedanken zusammenhängen und zwischen beiden Elementen ein Gleichgewicht herrschen soll. Dagegen teilt Ungarn auf S.6 und S.10 mit, aufgrund des numerischen Belastungsgrad keine zusätzlichen Drittstaatler wiederan- oder umzusiedeln. Das EU-Land Österreich koppelt auf S.7 seine Teilnahme am Umverteilungsprogramm an den Rückgang der Wanderungsbewegungen. Daneben weist Tschechien auf S.7f auf den außerordentlichen und freiwilligen Charakter der Umsiedlung als auch die Untrennbarkeit der Solidaritäts- und Verantwortungsidee hin. Die Berücksichtigung des letztgenannten Punktes unterstützen die Niederlande auf S.10.

¹⁴⁸² Vgl. C (2015) 3560 final vom 8. Juni 2015, Anhang I und Ratsdokument Nr. 11130/15 vom 22. Juli 2015, S.5f.

¹⁴⁸³ Vgl. Ratsdokument Nr. 11976/15 vom 6. Oktober 2015, S.5.

¹⁴⁸⁴ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 15. September 2015, S.146. Dagegen führt das EP die Artikel 78 (2) und Artikel 80 als eigentlich korrekte Legislativbasis für den Ratbeschluss an, der auf der Notfallklausel des Artikels 78 (3) basiert. Siehe hierfür Bericht A8-0245/2015 des Europäischen Parlaments vom 28. Juli 2015, S.33 und Metsola und Kyenge (2015): S.6.

¹⁴⁸⁵ Ebd.

ausgesetzt sein, wobei ein beträchtlicher Teil der Migranten möglicherweise internationalen Schutz benötigt. Es ist daher unerlässlich, gegenüber Italien und Griechenland Solidarität zu bekunden und die bisher zu ihrer Unterstützung ergriffenen Maßnahmen durch vorläufige Maßnahmen im Bereich Asyl und Migration zu ergänzen.“¹⁴⁸⁶

Sodann werden diese MS zur Übernahme von Verantwortung angewiesen. Die Begünstigten sollen einen „Fahrplan mit adäquaten Maßnahmen im Bereich Asyl, Erstaufnahme und Rückkehr vorlegen, die zur Verbesserung der Kapazität, Qualität und Effizienz“¹⁴⁸⁷ geeignet sind. Das erste EU-Umverteilungsprogramm wird auf zwei Jahre befristet. Nur solche Drittstaatsangehörige werden berücksichtigt, die im Zeitraum dem 15. August 2015 bis zum 17. September 2017 die EU erreichen und aus Herkunftsländern mit einer europaweiten Schutzquote über 75% stammen.¹⁴⁸⁸ Aus diesen Ausführungen folgt, dass die europäische Solidarität implizit einem reziproken, freiwilligen und partikularen Referenzrahmen folgt. Im Kontrast zur Mehrheit der MS fordert das EP abseits der Aufstockung einzelstaatlicher Umverteilungskapazitäten die Etablierung eines verpflichtenden, quotenbasierten und institutionalisierten EU-Umsiedlungsprogramms.¹⁴⁸⁹

7.2.3 Deutsch-österreichische Übernahme von Geflüchteten aus Ungarn

Im Verlauf des Jahres 2015 wird die „tolerierte Dysfunktionalität“¹⁴⁹⁰ der Dublin III-Verordnung als Eckpfeiler des GEAS stetig sichtbar. Seit Jahren praktizieren exemplarisch die Außengrenzstaaten Griechenland und Italien eine unzulässige „Politik des Durchwinkens“¹⁴⁹¹, die zur Zuspitzung des prävalenten „Nord-Süd-Disputs“¹⁴⁹² beiträgt. Aus Perspektive der peripher gelegenen MS existieren keine ausreichenden Anreizstrukturen, um die europarechtlich konforme Transposition und Implementierung der Dublin III-Verordnung vorzunehmen. Die Registrierung von Drittstaatsangehörigen hat zur Konsequenz, dass diesen EU-Ländern die Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen zukommt.¹⁴⁹³ Nicht zuletzt die Absenz von zuverlässigen Solidaritätsmechanismen im Asylbereich fördert diese

¹⁴⁸⁶ Ebd.: S.147.

¹⁴⁸⁷ Ebd.

¹⁴⁸⁸ Vgl. Ebd.: S.152 und S.155f.

¹⁴⁸⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 316 vom 22. September 2017, S.214f, S.293ff und S.305ff.

¹⁴⁹⁰ Collett und Le Coz (2018): S.9. (EN)

¹⁴⁹¹ Hailbronner und Thym [c] (2016): S.758 oder Lavenex (2018): S.1197. Diese Bezeichnung findet sich sogar in EU-Politikdokumenten. Siehe z.B. Ratsdokument EUCO 1/16 vom 19. Februar 2016, S.4. (teilweise EN)

¹⁴⁹² Hampshire (2016): S.545. (EN)

¹⁴⁹³ Vgl. Wendel (2016): S.1008.

Politikhaltung.¹⁴⁹⁴ Diese Politikneigung mancher MS, die von Schwarz als „Provokation“¹⁴⁹⁵ beschrieben wird, weist für Kotzur profunde Implikationen für die europäische Solidarität in der Asylpolitik auf: „Wenn ein Mitgliedstaat absichtlich oder auch schuldlos [...] [seine] Verantwortung nicht mehr tragen kann, [dann] wird das vereinbarte Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten und damit das Solidaritätsprinzip verletzt.“¹⁴⁹⁶

Im Wesentlichen verbleibt die Gleichartigkeit der mitgliedstaatlichen Asylsysteme eine Wunschvorstellung.¹⁴⁹⁷ Am 21. August 2015 trifft das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine wegweisende Entscheidung mit dem Titel ‚Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige‘¹⁴⁹⁸, die die deutsche Bundesoberbehörde wenige Tage später über die sozialen Medien verbreitet.¹⁴⁹⁹ Dieser Verwaltungsakt gründet auf der in Artikel 17 (1) der Dublin III-Verordnung verankerten Ermessensklausel.¹⁵⁰⁰ In dieser Rechtsbestimmung heißt es: „Abweichend von Artikel 3 Absatz 1 kann jeder Mitgliedstaat beschließen, einen bei ihm von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn er nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig ist.“¹⁵⁰¹ In Anlehnung an Steinvorth stellt die Aktivierung des Selbsteintrittsrechts durch Deutschland „einen Akt der Solidarität übereinstimmend mit nationalen Standards von Freiheit und Verantwortung“¹⁵⁰² dar.

Drei Tage später erfährt die europäische Öffentlichkeit von dem dramatischen Geschehnis, dass 71 in einem Lastwagen zusammengepferchte Geflüchtete auf der Überfahrt von Ungarn nach Österreich ihr Leben verlieren.¹⁵⁰³ Vor diesem Hintergrund fällt auf einer Pressekonferenz am 31. August 2015 das berühmte Diktum der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel: „Deutschland ist ein starkes Land. Das Motiv, mit dem wir an diese Dingen herangehen, muss sein: Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das! Wir schaffen das, und dort, wo uns etwas im Wege steht, muss es überwunden werden, muss daran gearbeitet werden. [...] Versagt Europa in der Flüchtlingsfrage, geht di[e] enge Bindung mit den

¹⁴⁹⁴ Vgl. Maiani (2016): S.24.

¹⁴⁹⁵ Schwarz (2017): S.136.

¹⁴⁹⁶ Klamert (2015): S.283.

¹⁴⁹⁷ Vgl. Di Filippo (2020): S.200.

¹⁴⁹⁸ Aktenzeichen Nr. 411 - 93605/Syrien/2015 vom 21. August 2015 des Bundesamt für Migration und Asyl.

¹⁴⁹⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

¹⁵⁰⁰ Vgl. Wendel (2016): S.1022f.

¹⁵⁰¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S.41.

¹⁵⁰² Steinvorth (2017): S.12. (EN)

¹⁵⁰³ Vgl. Süddeutsche Zeitung (2015).

universellen Bürgerrechten kaputt. Sie wird zerstört, und es wird nicht das Europa sein, das wir uns vorstellen, und nicht das Europa sein, das wir als Gründungsmythos auch heute weiterentwickeln müssen.“¹⁵⁰⁴ Im Verlauf der europäischen Flüchtlingskrise wird die in der Türkei beginnende Westbalkanroute zum meist frequentierten Fluchtweg nach Europa.

Am 3. September 2015 verbreiten europäische und internationale Medienhäuser das tragische Foto des an der türkischen Küste angetriebenen und in der Ägäis ertrunkenen syrischen Jungen Aylan Kurdi.¹⁵⁰⁵ Dieses Bild erzeugt einen „moralischen Aufschrei“¹⁵⁰⁶ und berührt „eine besondere Empfindlichkeit. Aus einer tieftraurigen Ästhetik heraus entwickelt sich diese Szene zu einem symbolträchtigen Foto für die ganze Flüchtlingskrise.“¹⁵⁰⁷ Am selben Tag verbreitet der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán die Ansicht: „Das Problem ist nicht europäisch. Das Problem ist deutsch.“¹⁵⁰⁸ Der europäische Solidaritätsgedanke im GEAS gerät immer mehr ins Wanken. Zu diesem Zeitpunkt ist die Lage im Außengrenzstaat Ungarn als äußerst volatil zu beschreiben. Viele von den sich in dem EU-Land aufhaltenden Geflüchteten intendieren gen Norden weiterzuziehen.

In den Abendstunden des 4. September 2015 informiert die Staatskanzlei in Budapest die deutsche Bundesregierung über die Absicht, die am dortigen Ostbahnhof ausharrenden Schutzsuchenden an die ungarisch-österreichische Schengen-Binnengrenze zu bringen. Diese Mitteilung wird übermittelt, nachdem sich bereits eine große Anzahl an Geflüchtete selbstständig auf den Weg dahin machen.¹⁵⁰⁹ Im Endeffekt beugen sich Deutschland und Österreich dieser zunehmenden Drucksituation. Die Exekutiven dieser Nationalstaaten treffen ein bilaterales mündliches Arrangement. In diesem Zusammenhang wird anfänglich beabsichtigt, die Verantwortung für damals kalkulierte 1000 bis 3000 Asylsuchende aus Ungarn jeweils zur Hälfte untereinander aufzuteilen. Die Ausnahmereinbarung kommt in dieser Form nicht zustande. Alleine am ersten Tag der „Grenzöffnungsentscheidung“¹⁵¹⁰ erreichen ca. 12.000 Menschen deutsches Staatsgebiet.¹⁵¹¹

¹⁵⁰⁴ Bundesregierung (2015).

¹⁵⁰⁵ Vgl. Doğan News Agency (2015).

¹⁵⁰⁶ Guiraudon (2018): S.157. (EN)

¹⁵⁰⁷ Maxwill (2015).

¹⁵⁰⁸ Kirchner (2015).

¹⁵⁰⁹ Vgl. Lohse und Löwenstein (2016).

¹⁵¹⁰ Wiesendahl (2016): S.59.

¹⁵¹¹ Vgl. Alexander (2017): S.56.

In der Folgezeit wird ein „Kontrollverlust“¹⁵¹² im europapolitischen Umgang mit der Asyl- und Zuwanderungsthematik unübersehbar, der durch „die Fehlkonstruktion von Schengen-Europa, das zu großzügig ausgestaltete Asylrecht und eine Abfolge von Fehlern der europäischen Regierungen“¹⁵¹³ begünstigt wird. Insbesondere Deutschland ersucht nun als Bittsteller die *intergouvernementale* Solidarität der Nationalstaaten des politischen Europas in Asylfragen.¹⁵¹⁴ In unmittelbarer Reaktion auf die deutsch-österreichische Wendeentscheidung und der zivilgesellschaftlichen Willkommenskultur, die den „exzeptionellen Charakter der Solidarität gegenüber Flüchtlingen“¹⁵¹⁵ verdeutlicht, bekunden lediglich Frankreich, Dänemark und Belgien ihre zwischenstaatliche Unterstützung in Form der Bereitstellung physischer Aufnahmekapazitäten.¹⁵¹⁶ Dagegen widerstrebt Ungarn die bilaterale Operationalisierung des Solidaritätsprinzips im GEAS: „Für uns bedeutet Solidarität, dass wir unsere Grenze verteidigen, um den Druck von uns allen zu nehmen.“¹⁵¹⁷ Immer mehr werden die theoretischen und empirischen Bedeutungskontroversen um die europäische Solidarität in der Asylpolitik sichtbar.

In der Literaturlandschaft werden unterschiedliche Bewertungen der deutsch-österreichischen „Grenzöffnungsentscheidung“¹⁵¹⁸ vorgenommen. Einerseits nimmt Dimitriadi „wahre Solidarität mit den Flüchtlingen und den südlichen europäischen Mitgliedstaaten, obgleich kurzlebig“¹⁵¹⁹, wahr. Damit übereinstimmend konstatieren List und Rolf die Ausübung von Solidarität gegenüber Geflüchteten als auch numerisch herausgeforderten MS.¹⁵²⁰ Andererseits vertreten exemplarisch Grosse und Hetnarowicz die Ansicht, dass der bilaterale Kurswechsel der zwei EU-Länder einem „Bruch von Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten und der EU im Ganzen“¹⁵²¹ gleichkommt. Angesichts der realpolitischen Zwänge, denen sich Deutschland und Österreich in dem Kontext fügen, erscheint es wenig standhaft von einer bewussten Geste der *intergouvernementalen* Solidarität gegenüber Budapest auszugehen.

Als außerordentliche und einmalige Geste intendieren die Akteure zur Deeskalation der Lage an der österreichisch-ungarischen Grenze beizutragen. Vermutlich werden die einsetzende

¹⁵¹² Schwarz (2017): S.42.

¹⁵¹³ Ebd.: S.43.

¹⁵¹⁴ Vgl. Bertoncini und Pascouau (2016): S.3.

¹⁵¹⁵ Michailidou und Trenz (2018): S.9. (EN)

¹⁵¹⁶ Vgl. Alexander (2017): S.61.

¹⁵¹⁷ Szigetvari (2015).

¹⁵¹⁸ Wiesendahl (2016): S.59.

¹⁵¹⁹ Dimitriadi [a] (2015): S.5. (EN)

¹⁵²⁰ Vgl. List und Rolf (2018): S.102.

¹⁵²¹ Grosse und Hetnarowicz (2016): S.47. (EN)

Eigendynamik des Personenzuzugs und die daraus resultierende Vermischung von Schutz- und Zuwanderungskategorien nicht intentional herbeigeführt. Trotz der positiven Implikationen der bilateralen Maßnahme für den Grundrechtsschutz von Drittstaatsangehörigen ist nicht von einer universellen Interpretation des europäischen Solidaritätsprinzips in der Asylpolitik in der Gestalt auszugehen, dass allen Menschen auf der Welt, die aus ihrer nicht-europäischen Heimat vertrieben werden, Schutzformen oder würdigere Lebenschancen gewährt werden sollen. Als Konsequenz der bilateralen *ad hoc*-Maßnahme drängt sich die Notwendigkeit auf, zwischen dem Asyl- und Migrationsphänomen in der politischen Praxis adäquater zu unterscheiden. Wenige Tage nach der gemeinsamen „Grenzöffnungsentscheidung“¹⁵²² peilt die Bundesrepublik mit der Einführung von Schengen-Binnengrenzkontrollen an den Grenzübergängen zu Österreich die formale Rückkehr zur Dublin III-Verordnung und dessen Allokationslogik an.¹⁵²³

7.2.4 Zweiter Ratsentscheid zur EU-Umverteilung

Am 9. September 2015 bilanziert und appelliert der Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union: „Am weitesten hinter dem eigenen Anspruch zurückgeblieben ist Europa ganz klar bei der gemeinsamen Solidarität im Umgang mit Flüchtlingen, die bei uns eingetroffen sind. [...] Eine echte europäische Flüchtlings- und Asylpolitik erfordert, dass Solidarität dauerhaft in unserem politischen Ansatz und unseren Regeln verankert ist.“¹⁵²⁴ Am selben Tag publiziert die EU-Kommission einen Entwurfsvorschlag zu einer zweiten EU-Umverteilungsentscheidung. Erneut beabsichtigt das von den MS zu verhandelnde Politikpapier einen verbindlichen und indikatorbasierten Distributionsschlüssel.

Dieser setzt sich zu 40% aus der Bevölkerungsgröße, zu 40% aus dem BIP, zu 10% aus dem durchschnittlichen Asylgesuchen in den letzten fünf Jahren pro 1.000.000 Staatsbürger und zuletzt zu 10% aus der Erwerbslosenquote zusammen.¹⁵²⁵ Insgesamt sollen 15.600 Flüchtlinge aus Italien, 50.400 Flüchtlinge aus Griechenland und 54.000 Flüchtlinge aus

¹⁵²² Wiesendahl (2016): S.59.

¹⁵²³ Vgl. Schwarz (2017): S.117f. Laut Alexander (2017): S.25 bleiben jedoch die deutsch-österreichischen Grenzabschnitte für Drittstaatler überquerbar, die ein Asylbegehren vorbringen wollen. Dies kann durchaus als wirkungsmächtiges Bekenntnis zum Grundrecht auf Asyl ausgelegt werden.

¹⁵²⁴ Europäische Kommission (2015): S.9f.

¹⁵²⁵ Vgl. COM (2015) 450 final vom 9. September 2015, S.11ff und COM (2015) 451 final vom 9. September 2015, Anhang I.

Ungarn auf Basis dieses Allokationsschlüssels in andere MS transferiert werden.¹⁵²⁶ Auf der Zusammenkunft der Innen- und Justizminister am 14. September 2015, die den ersten Ratsbeschluss zur europäischen Umverteilung und Neuansiedlung verabschiedet, wird die Umsiedlung von zusätzlichen 120.000 Schutzbedürftigen aus den Außengrenzstaaten in die anderen MS gefordert. Dazu gelingt keine Konsensfindung, allerdings erzielen die Nationalstaaten des politischen Europas im Rat eine Grundsatzverständigung.¹⁵²⁷

Acht Tage später beschließen die Delegierten der MS per qualifizierter Mehrheitsabstimmung¹⁵²⁸ die Umverteilung von weiteren 120.000 unzweifelhaft Schutzbedürftigen.¹⁵²⁹ Dieser Ratsentscheid 2015/1601 weicht von der Beschlussvorlage der EU-Kommission in einem elementaren Aspekt ab, denn die Erwähnung und Anwendung der indikatorbasierten Quotenregelung wird im zweiten EU-Umsiedlungsbeschluss ausgespart.¹⁵³⁰ Dies bedeutet, dass die einzelstaatlichen physischen Aufnahmekapazitäten zur Entlastung der Außengrenzstaaten in Zukunft weiter situativ verhandelt werden müssen.¹⁵³¹ Immer noch beschließt die EU keine rechtlich-politischen Garantien, um die Nivellierung der einzelstaatlichen Belastungsgrade und Anstrengungen im Politikfeld Asyl herbeizuführen.

Nichtsdestotrotz wird dem Sekundärrechtsakt eine Tabelle mit den mitgliedstaatlichen prozentualen Umverteilungsanteilen angehängt.¹⁵³² Im Ratsbeschluss 2015/1601 wiederholt das EU-Organ die vagen Erwägungsbestimmungen zum Solidaritäts- und Verantwortungsteilungsprinzip des ersten Ratsentscheids 2015/1523.¹⁵³³ Im Rahmen der neuen EU-Initiative sollen 15.600 aus Italien und 50.400 aus Griechenland innerhalb der EU neu disloziert werden.¹⁵³⁴ Bis zum Stichtag des 27. September 2017 werden nur

¹⁵²⁶ Vgl. COM (2015) 451 final vom 9. September 2015, S.23 und COM (2015) 451 final vom 9. September 2015, Anhang I.

¹⁵²⁷ Vgl. Barigazzi und De la Baume (2015) und PV (2015) 2138 final vom 23. September 2015, S.25.

¹⁵²⁸ Die qualifizierte Mehrheit ist geknüpft an drei Voraussetzungen. Erstens an die absolute Mehrheit der MS, zweitens an 62% der EU-Gesamtpopulation und drittens an 74% bzw im jeweiligen Rat der EU.

¹⁵²⁹ In Anlehnung an Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 316 vom 22. September 2017, S.314 billigt das EP die Maßnahme am 17. September 2015. Sechs Tage später informiert die EU-Kommission darüber, dass sie 40 Entscheidungen zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren an 19 MS übermittelt hat. Der Grund dafür liegt darin, dass die Rechtsakte des GEAS unzureichend umgesetzt werden. Siehe dazu IP 15/5699 vom 23. September 2015.

¹⁵³⁰ Vgl. COM (2015) 450 final vom 9. September 2015, S.15ff. In Anlehnung an Zaun (2019): S.227 opponieren 15 MS, darunter die V4, die Balten, Spanien oder Frankreich, die Einrichtung eines institutionalisierten Umverteilungssystems auf Basis objektiver Indikatoren.

¹⁵³¹ Vgl. Knodt und Tews (2016): S.161.

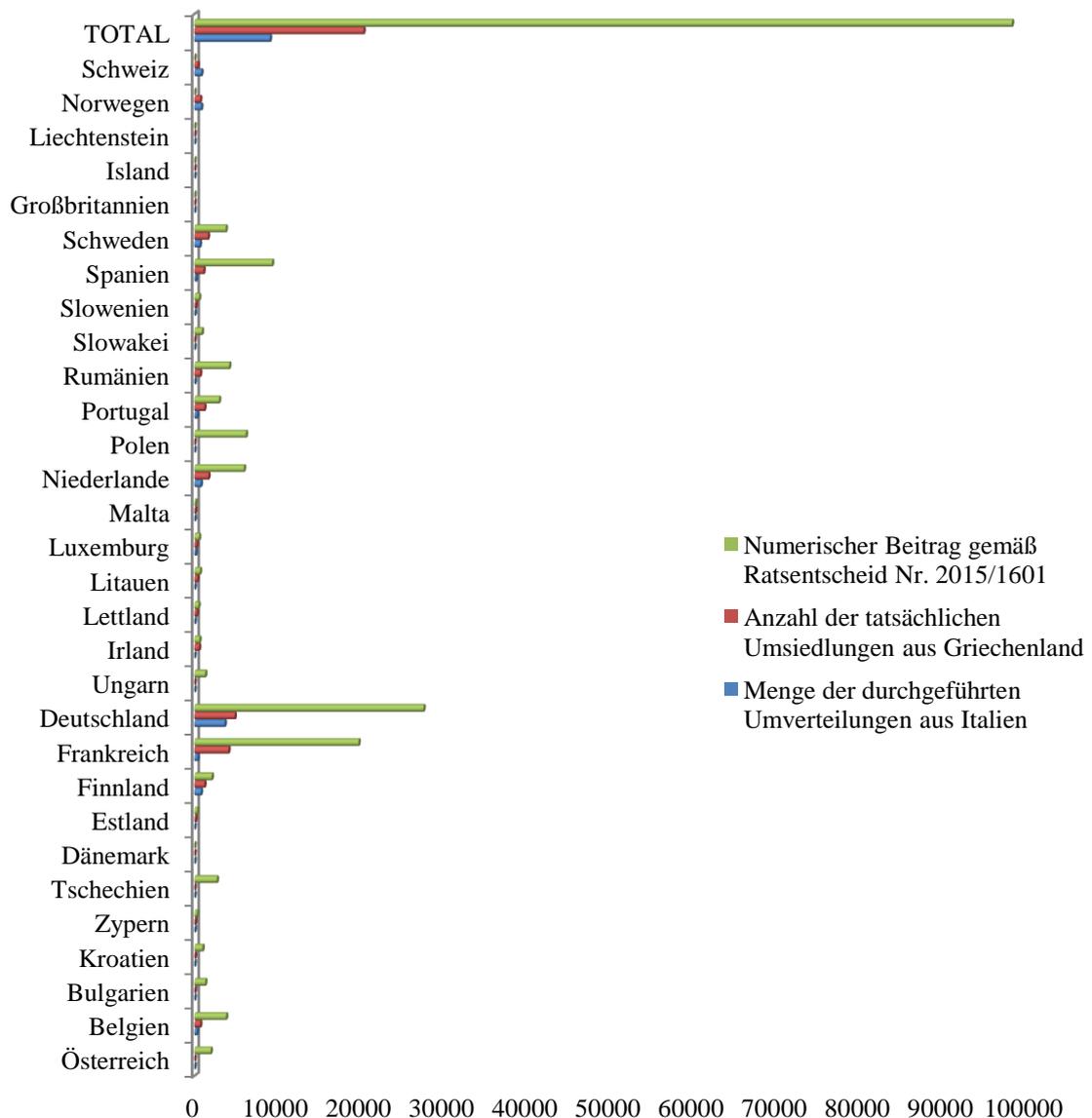
¹⁵³² Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 248 vom 24. September 2015, S.93f.

¹⁵³³ Vgl. Ebd.: S.80ff.

¹⁵³⁴ Vgl. Ebd.: S.88. Da Ungarn ablehnt, als begünstigter MS der Umverteilung zu gelten, sollen die restlichen 54.000 Umverteilungsplätze sollen nach einem Jahr entweder proportional auf Griechenland und Italien aufgeteilt werden oder einem anderen numerisch belasteten EU-Land zugutekommen.

29.401 Flüchtlinge aus den zwei Außengrenzstaaten in andere MS und teilnehmende EFTA-Länder umverteilt (siehe Darstellung 16).¹⁵³⁵

Darstellung 16: Umsiedlungen aus Griechenland und Italien bis zum 27. September 2017



Vgl. Eigene Darstellung auf Basis von UNHCR (2017).

¹⁵³⁵ Vgl. UNHCR (2017). Für Österreich verabschiedet der Rat aufgrund des numerischen Belastungsgrad den Durchführungsbeschluss (EU) Nr. 2016/408 vom 10. März 2016 zur temporären Aussetzung der Umsiedlung von 30% der Antragssteller. Dasselbe wird via Ratsbeschluss (EU) Nr. 2016/946 vom 9. Juni 2016 für Schweden vorgenommen. Das EU-Land Irland aktiviert sein *opt in*-Recht in Bezug auf den zweiten EU-Umverteilungsbeschluss. Dagegen partizipieren Dänemark, wie die EFTA-Staaten Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz, nur auf freiwilliger Basis. Zuletzt aktiviert der MS Großbritannien seine *opt out*-Klausel.

Wie bereits erwähnt wird der zweite Umverteilungsbeschluss vom Rat als alleiniger Unionsgesetzgeber gemäß Artikel 78 (3) AEUV per qualifizierten Mehrheitsvotum oder „nukleare[r] Option“¹⁵³⁶ beschlossen. Die EU-Länder Tschechien, Ungarn, Rumänien und Slowakei stimmen gegen die Ratsentscheid 2015/1601 und Finnland enthält sich der Stimme.¹⁵³⁷ Die opponierenden MS geben Stellungnahmen zu der zweiten EU-Umverteilungsmaßnahme ab, in denen der Deutungsmoment der Freiwilligkeit der Solidaritätsidee, der Konnex zwischen den Prämissen Solidarität und Verantwortung sowie die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen dem Asyl- und Migrationsphänomen hervorgehoben wird.

Als Erstes verkündet Tschechien: „Die Mitgliedstaaten zur Teilnahme zu zwingen, könnte als ein unglücklicher Schritt empfunden werden, der den Geist der Zusammenarbeit innerhalb der EU [...] schwäch[t] – selbst wenn dies in Namen der Solidarität geschieht.“¹⁵³⁸ Ferner wird u.a. auf die „Untrennbarkeit des Solidaritätsprinzips und der Verantwortung der Mitgliedstaaten in dem Feld des Migrationsmanagements“¹⁵³⁹ verwiesen. Die Stellungnahme endet mit einem Bekenntnis zur Bereitschaft zur Teilnahme an nicht näher konkretisierten Solidaritätsmaßnahmen.¹⁵⁴⁰ Hernach weist Ungarn in seiner Erklärung darauf hin, dass die Umverteilung den Außengrenzschutz der EU ergänzt, jedoch nicht substituieren kann. Dieser MS erklärt sich ausschließlich dann zur Umsiedlung bereit, wenn feststeht, „wann und in welchem Umfang die spezifische Situation“¹⁵⁴¹ kontrolliert werden kann. Weitergehend fordert Budapest z.B. eine Differenzierung zwischen den Asyl- und Migrationsphänomen.¹⁵⁴²

Darauffolgend bekennt sich Rumänien zur europäischen Solidarität, beharrt jedoch auf dem Deutungsmoment der Freiwilligkeit.¹⁵⁴³ Die „Spezifitäten eines jeden Mitgliedstaats und ihre

¹⁵³⁶ Alexander (2017): S.97.

¹⁵³⁷ Vgl. Ratsdokument Nr. 12295/15 vom 13. Oktober 2015, S.3. Die MS Ungarn und Slowakei reichen beim EuGH Nichtigkeitsklagen gegen den zweiten Umverteilungsbeschluss ein, die in Form der EuGH-Rechtssachen C-647/15 und C-643/15 vom 26. Juli 2017 abgelehnt werden. In den Schlussanträgen hebt der zuständige Generalanwalt die Wichtigkeit der Solidaritätsidee hervor, verleiht dieser aber kaum Bedeutungskontur. Siehe für eine Analyse dazu z.B. den Beitrag von Frenz (2018). Gemäß Pressemitteilung IP/17/1607 vom 14. Juni 2017 leitet die EU-Kommission zu Mitte des Jahres 2017 Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen, Ungarn und Tschechien wegen der Nicht-Teilnahme am zweiten EU-Umsiedlungsbeschluss ein. Im Endeffekt stellt der EuGH im Rahmen der EuGH-Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17 vom 2. April 2020 fest, dass die drei MS mit der Nicht-Umsetzung des zweiten Umverteilungsbeschlusses EU-Recht verletzt haben.

¹⁵³⁸ Ratsdokument Nr. 12295/15 vom 13. Oktober 2015, S.4.

¹⁵³⁹ Ebd.: S.5.

¹⁵⁴⁰ Vgl. Ebd.

¹⁵⁴¹ Ebd.: S.6.

¹⁵⁴² Vgl. Ebd.

¹⁵⁴³ Vgl. Ebd.: S.7.

tatsächliche Aufnahme- und Integrationskapazität“¹⁵⁴⁴ müssen Beachtung finden. Als Nächstes beklagt die Slowakei in ihrem Statement, dass der Freiwilligkeitscharakter der einzelstaatlichen Kontributionen zur Umverteilung nicht beachtet wird.¹⁵⁴⁵ Um „Solidarität zu demonstrieren“¹⁵⁴⁶ erklärt Bratislava dennoch seine Bereitschaft, mit der Partizipation am zweiten Umsiedlungsmechanismus die Belastung der Außengrenzstaaten zu lindern. Zum Schluss verweigert der MS Finnland seine Zustimmung aus prozeduralen bzw. formalen Gründen. Die Zuordnung mitgliedstaatlicher Verantwortlichkeiten soll nicht in die Ratsentscheidung 2015/1601 integriert werden.¹⁵⁴⁷ Wenngleich nicht explizit erwähnt befürwortet dieses EU-Land eine innereuropäische Umverteilung auf Freiwilligkeitsbasis.¹⁵⁴⁸

Ausgehend vom akademischen Datenmaterial zu den Motiven der Verweigerungshaltung insbesondere der V4-Staatengruppe kann man den Eindruck gewinnen, dass nationalstaatliche Vorbehalte und Kalkulationen die europäische Solidarität überragen.¹⁵⁴⁹ Zur Untermauerung dieser Vermutung erscheint die These von Pusterla und Pusterla nützlich: Wenn ein MS eine geringe Handlungskapazität zur Befriedigung der Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung aufweist, dann besteht eine geringe Bereitschaft zu europäischen Solidaritätsmaßnahmen im Asylbereich.¹⁵⁵⁰ In diesem Zusammenhang weist Riedel auf folgende Problematik hin: „Drittstaatsangehörige sollen in den Genuss sozialer Leistungen kommen, die der eigenen Bevölkerung aufgrund einer rudimentären Sozialpolitik vorenthalten werden.“¹⁵⁵¹ Man kann diese Ausführungen mit Hatje enden: „Europäische Solidarität hat [...] dort ihre Grenzen wo der Bestand und die Funktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten gefährdet“¹⁵⁵² werden.

Die EU-Umverteilungsinitiativen werden im positiven Sinne als „Lackmustest europäischer Solidarität“¹⁵⁵³ und im negativer Art und Weise als „Wespennest“¹⁵⁵⁴ karikiert. Einerseits kann behauptet werden, dass es als europapolitischer Ausnahmeerfolg anzusehen ist, dass sich über 20 MS und die assoziierten EFTA-Staaten auf ein rechtsverbindliches und „numerisch robuste[re]s“¹⁵⁵⁵, obgleich im akuten Krisenkontext zustande gekommenes,

¹⁵⁴⁴ Ebd.

¹⁵⁴⁵ Vgl. Ebd.

¹⁵⁴⁶ Vgl. Ebd.: S.8.

¹⁵⁴⁷ Vgl. Ebd.: S.6.

¹⁵⁴⁸ Vgl. Šelo Šabić (2017): S.8. Siehe dazu im Detail Wahlbeck (2019): S.304ff.

¹⁵⁴⁹ Vgl. Knodt und Tews (2016): S.162.

¹⁵⁵⁰ Vgl. Pusterla und Pusterla (2018): S.544ff.

¹⁵⁵¹ Riedel (2020): S.38.

¹⁵⁵² Hatje (2015): S.82.

¹⁵⁵³ Dimitriadi und Malamidis (2019): S.30. (EN)

¹⁵⁵⁴ Schwarz (2017): S.132.

¹⁵⁵⁵ Tsourdi (2020): S.209. Siehe Maiani (2019): S.108 für die Gegenmeinung. (EN)

Umsiedlungsprogramm zur Ergänzung des GEAS einigen. Grundsätzlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit dem Rückgriff auf die qualifizierte Mehrheitsabstimmung im Rat die Handlungsfähigkeit der fragmentierten Union demonstriert werden soll. Andererseits erscheint die Praktizierung der primärrechtlich fixierten Entscheidungsfindungsart nach qualifiziertem Mehrheitsvotum im Rat in sensiblen, kontroversen und souveränitätstängierenden Asylfragen, darunter der intra-europäischen Umsiedlung von Drittstaatlern, als Novum oder Präzedenzfall.¹⁵⁵⁶

An keinem Punkt des europäischen Integrationsprozesses der Asylpolitik erscheint die verpflichtende oder gar institutionalisierte innereuropäische Umverteilung aus den Außengrenzstaaten mehrheitsfähig in Reihen der Nationalstaaten des politischen Europas. Bis zu Mitte des Jahres 2015 sind sich die mitgliedstaatlichen Entscheidungsträger einig, dass dieses Solidaritätsinstrument von den MS ausschließlich auf freiwilliger Basis praktiziert werden soll.¹⁵⁵⁷ Die Asylthematik verbleibt ein heißes Eisen im Feuer des nationalstaatlichen Souveränitätsspektrums: „Der Versuch [...], in einer Kernfrage der des staatlichen Selbstverständnisses Solidaritätspflichten mehrheitlich zu begründen, berührt Grundfragen der Belastbarkeit der [e]uropäischen Integration. Die EU ist letztlich weiterhin ein Club souveräner Staaten.“¹⁵⁵⁸ Die Fliehkräfte dieser einem Tropfen auf den heißen Stein gleichenden Politikmaßnahme sind enorm. Im Endeffekt drängt sich der Eindruck eines Pyrrhussiegs auf.¹⁵⁵⁹ Die Fragmentierung innerhalb des GEAS als auch die Bedeutungskontroversen um den Solidaritätsbegriff werden weiter zementiert und die Asylfrage immer mehr Gegenstand von Politisierung. Im Endeffekt taucht der Solidaritätsbegriff an dieser Stelle im *intergouvernementalen* Sinne und innerhalb eines reziproken, partikularen und verpflichtenden Bezugsrahmens auf.¹⁵⁶⁰

¹⁵⁵⁶ Vgl. Karolewski und Benedikter (2018): S.44.

¹⁵⁵⁷ Diese Einsicht proklamiert der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union des Jahres 2016. Dort heißt es in Anlehnung an Europäische Kommission (2016): S.16: „Und auch in der Flüchtlingskrise haben wir Ansätze von Solidarität beobachten können. Ich bin überzeugt, wir brauchen noch sehr viel mehr Solidarität. Aber ich weiß auch, dass das nur freiwillig geht. Solidarität muss von Herzen kommen. Sie kann nicht erzwungen werden.“

¹⁵⁵⁸ Nettesheim [b] (2020): S.271.

¹⁵⁵⁹ Vgl. Papademetriou (2015).

¹⁵⁶⁰ In Übereinstimmung damit vertritt Nettesheim [b] (2020): S.270 die Ansicht, dass in dem Kontext eine „(Rechts-) Pflichtensolidarität“ zu identifizieren ist.

7.2.5 Europäische Grenz- und Küstenwache und die Kooperation mit der Türkei

Zu Mitte Dezember 2015 übermittelt die EU-Kommission den Unionsgesetzgebern ihren Entwurf für einen Verordnungstext zur EBCG, die FRONTEX substituieren und über ein erweitertes Kompetenzspektrum verfügen soll.¹⁵⁶¹ Hinter der Etablierung der EBCG verbirgt sich folgendes Kalkül: „Je stärker die Kontrolle der EU-Außengrenzen, desto weniger durchlässig sind die Grenzen für Migranten; je weniger Migranten ankommen, desto geringer sind die Probleme innerhalb des Schengen-Raums.“¹⁵⁶² Im Großen und Ganzen kann die Umwandlung von FRONTEX in die EBCG als europäischer Versuch gedeutet werden nach dem Platzen der Träume, darunter die Illusion einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik oder die Schimäre eines konsensualen Solidaritätsbegriffs im Asylbereich, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Wie Michael auf den Punkt bringt: „Ein politischer Wille zu einer Neuregelung des europäischen Flüchtlingsregimes über den Ausbau der Festung Europa hinaus ist [...] nicht erkennbar.“¹⁵⁶³ Im Zuge der Kreierung der EBCG verschwimmen die Trennlinien der Schutz- und Zuwanderungskategorien. Der Handlungsdruck an den EU-Außengrenzen ist hoch und wird durch die Absenz legaler Wanderungsrouten gesteigert: Im Jahr 2015 vermeldet eine EU-Agentur ca. 1.820.000 irreguläre Einreisen an den Außengrenzen, davon ca. die Hälfte über die östliche Mittelmeerroute von der Türkei nach Griechenland.¹⁵⁶⁴

Im Verordnungsentwurf zur EBCG unterstreicht die Brüsseler Behörde: „Eine Kette ist immer nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Es ist daher erforderlich, das integrierte Außengrenzenmanagement [sic!] entscheidend voranzubringen. Dies ist nur möglich, wenn dies alle Mitgliedstaaten gemäß den Grundsätzen der Solidarität und Verantwortung, auf die sich alle Organe der EU als Leitprinzipien zur Bewältigung der Flüchtlingskrise geeinigt haben, als gemeinsame Aufgabe verstehen.“¹⁵⁶⁵ An dieser Stelle erscheint das *quid pro quo* zwischen *intergouvernementaler* Solidarität und einzelstaatlicher Verantwortung. Der kontroverseste Aspekt des Kommissionsvorschlags stellt Artikel 18 dar, welcher Situationen an den Außengrenzen, in denen dringendes Handeln geboten ist, abdeckt.¹⁵⁶⁶ In solchen

¹⁵⁶¹ Vgl. COM (2015) 671 final vom 15. Dezember 2015, S.3 und S.10ff.

¹⁵⁶² Rosenfeldt (2016). (EN)

¹⁵⁶³ Michael (2020): S.231.

¹⁵⁶⁴ Vgl. FRONTEX (2016): S.6.

¹⁵⁶⁵ COM (2015) 671 final vom 15. Dezember 2015, S.2.

¹⁵⁶⁶ Vgl. COM (2015) 671 final vom 15. Dezember 2015, S.37f und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 251 vom 16. September 2016, S.23f.

Kontexten „muss die Agentur vor Ort tätig werden können, selbst wenn der betreffende Mitgliedstaat nicht um Hilfe ersucht hat oder eine zusätzliche Intervention nicht für erforderlich hält.“¹⁵⁶⁷ Diese von der EU-Kommission anvisierte Kompetenz der EBCG wird beispielsweise von Polen, Griechenland oder Spanien aus Souveränitäts- und Legitimitätsgründen zurückgewiesen. Im Kontrast dazu befürwortet z.B. das deutsch-französische Tandem dieses Interventionsrecht der EBCG.¹⁵⁶⁸

Im späteren Artikel 19 der finalen Verordnung zur EBCG normiert der Unionsgesetzgeber:¹⁵⁶⁹ Wenn die effiziente Außengrenzkontrolle nicht gelingt und die Integrität des Schengen-Raums unterminiert wird, „weil: a) ein Mitgliedstaat nicht die [...] angeordneten Maßnahmen ergreift; oder b) ein Mitgliedstaat besonderen und unverhältnismäßigen Herausforderungen ausgesetzt ist und entweder nicht um ausreichende Unterstützung von der Agentur [...] ersucht hat oder nicht die zur Durchführung der [...] erforderlichen Schritte unternimmt, kann der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts unverzüglich einen Beschluss erlassen, mit dem die von der Agentur durchzuführenden Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken festgelegt werden und der betreffende Mitgliedstaat zur Zusammenarbeit mit der Agentur bei der Durchführung dieser Maßnahmen aufgefordert wird.“¹⁵⁷⁰ Dementsprechend agiert der Rat als entscheidungsfindendes EU-Organ, das die Voraussetzungen zur Aktivierung des Artikels 19 des EBCG-Rechtsakts feststellt.¹⁵⁷¹ Allerdings determiniert die EU-Kommission die notwendigen Maßnahmen und diagnostiziert mit Hinblick auf dessen Umsetzung, welche MS sich (un-) solidarisch verhalten. Dazu meint Rosenfeldt: „Solidarität zu zeigen bedeutet, die EBCG-Aktivitäten à la EU einzuhalten.“¹⁵⁷²

Neben dem Ausbau von intra-europäischer operativ-praktischer Zusammenarbeit intendiert die Union qua EU-externer Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten, vor allem mit der Türkei, die europäische Flüchtlingskrise unter Kontrolle zu bringen. Die EU als Ganzes verhandelt mit der Türkei im November 2015 einen Aktionsplan sowie im März 2016 eine Erklärung, um die irregulären Wanderungsbewegungen über die griechisch-türkische See-

¹⁵⁶⁷ COM (2015) 673 final vom 15. Dezember 2015, S.6.

¹⁵⁶⁸ Vgl. Hrabálek und Burianová (2019): S.52ff.

¹⁵⁶⁹ Die EU-Kommission initiiert mit COM (2018) 631 final vom 12. September 2018 eine Reform der EBCG-Verordnung, auf die sich die Unionsgesetzgeber im Jahr 2019 einigen. Beachte Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 295 vom 14. November 2019, S.1ff für die neue EBCG-Verordnung.

¹⁵⁷⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 251 vom 16. September 2016, S.23.

¹⁵⁷¹ Vgl. Rosenfeldt (2017): S.189f.

¹⁵⁷² Rosenfeldt (2016). (EN)

und Landesgrenze zu reduzieren.¹⁵⁷³ Diese Vereinbarung erscheint als *deus ex machina*, die jedoch nicht als nachhaltige europapolitische Krisenlösungsstrategie standhält. Die MS begeben sich in ein strukturelles Abhängigkeitsverhältnis mit der Türkei.¹⁵⁷⁴ Die Externalisierung von Asylverantwortlichkeiten als auch die damit einhergehenden „Autoritäts- und Souveränitätsfiktionen“¹⁵⁷⁵ stellt keine tragfähige Replik auf die europäische Großkrise dar. Jedoch bedingen der EU-Türkei-Deal und die u.a. von Deutschland kritisch beurteilte *pro forma* Schließung der Westbalkanroute¹⁵⁷⁶ einen numerischen Rückgang des Personenzuzugs aus der Türkei.¹⁵⁷⁷ Insgesamt verschafft sich das politische Europa mit dieser „Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik“¹⁵⁷⁸ eine „Atempause“¹⁵⁷⁹ oder Handlungsspielraum, um die Modifikation des eigenen Recht- und Policyrahmen in Richtung Krisentauglichkeit vorzunehmen. Letzten Endes entsteht der Eindruck, dass die Erklärung-EU-Türkei als Katalysator zur Herstellung *intergouvernementaler* Solidarität in der Union fungieren soll.

8. Institutionelle Reforminitiativen der europäischen und internationalen Asylpolitik (2016 bis 2020)

In diesem Hauptkapitel werden die europa- und globalpolitischen Reforminitiativen diskutiert, die den institutionellen Status Quo des Umgangs mit der Flucht- und Zuwanderungsthematik hinterfragen. Insbesondere die EU als auch die UN unternehmen Anstrengungen dahingehend, die „Politikverflechtungsfälle“¹⁵⁸⁰ in Bezug auf die Asylthematik aufzulösen und damit zur Wiederherstellung von Klarheit beizutragen. Auf

¹⁵⁷³ Vgl. Erklärungen und Bemerkungen Nr. 870/15 des Rates vom 29. November 2015, Pressemitteilung Nr. 807/16 des Rates vom 8. März 2016 und Pressemitteilung Nr. 144/16 des Rates vom 18. März 2016. Im Rahmen der Erklärung EU-Türkei einigen sich beide Parteien auf die sogenannte 1:1-Regelung. Alle Geflüchtete, die ab dem 20. März 2016 die Türkei erreichen und nicht schutzberechtigt sind bzw. kein Asyl ersuchen, werden in das Nicht-EU-Land zurückgeführt. Für jeden auf dieser Weise zurückgenommenen syrischen Drittstaatler verspricht die EU, einen anerkannt Schutzbedürftigen aus Syrien in die EU neu anzusiedeln. Wenn die irregulären Wanderungsbewegungen aus der Türkei in Richtung EU versiegen, dann soll eine Regelung für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen aktiviert werden, die in C (2015) 9490 final vom 11. Januar 2016 einzusehen ist. Bis zum 4. September 2017 werden nach COM (2017) 470 final vom 14. März 2018: S.5 und S.9 8.834 Personen aus der Türkei in die EU wiederangesiedelt, jedoch nur 97 Menschen in die Türkei zurückgeführt. Die Kluft zwischen Neuansiedlungen und Rücknahmen ist immens. Bis dato haben 13 MS, darunter Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechien, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Irland, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien und das Vereinigte Königreich, nicht am 1:1 Schema teilgenommen.

¹⁵⁷⁴ Vgl. Schwarz (2017): S.140. Die EU bietet der Türkei für die Drosselung der Fluchtbewegungen u.a. einen Ausbau der Zollunion, eine finanzielle Mittelausstattung in Höhe von 3 Milliarden Euro für Flüchtlinge in der Türkei oder die Perspektive einer Visa-Liberalisierung als auch der Intensivierung der Beitrittsverhandlungen. Beachte dafür Pressemitteilung Nr. 144/16 des Rates vom 18. März 2016.

¹⁵⁷⁵ Michael (2020): S.231.

¹⁵⁷⁶ Vgl. Alexander (2017): S.230.

¹⁵⁷⁷ Vgl. UNHCR (2022).

¹⁵⁷⁸ Guild (2018): S.3. (EN)

¹⁵⁷⁹ Schwarz (2017): S.16.

¹⁵⁸⁰ Riedel (2020).

beiden Ebenen der internationalen Politik herrschen Unstimmigkeiten zwischen den Beteiligten über die Art und Weise der Entflechtung. Insbesondere in der Sphäre des politischen Europas setzt ein Überbietungswettbewerb ein.

8.1 Europäische Union

Die Union ist nach wie vor weit weg davon, die Flüchtlingskrise als Gemeinschaft zu lösen. Trotz EBCG und Türkei-Deal importiert die Staatengemeinschaft weiterhin weltweite Instabilitäten und verharnt in einer Passivhaltung. In der Praxis wird zwischen dem Flucht- und Migrationsphänomen unzureichend unterschieden. Eine europäische Asylpolitik verbleibt eine primär- und sekundärrechtliche Zielvorgabe und wird nicht in die Realität umgesetzt. Die dringlich gebotene Generalüberholung des GEAS misslingt der EU bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Dissertation. Das gesplante politische Europa kann nicht auf eine konsensuale Betrachtung der Deutungsfacetten und Handlungs- bzw. Akteursebenen der europäischen Solidarität im Politikfeld Asyl zurückgreifen. Im Endeffekt verfestigt sich der Eindruck, dass jede Operationalisierung dieses Leitprinzips ohne gemeinsames Begriffsverständnis zum Scheitern verurteilt ist.

8.1.1 Dublin IV-Reformvorschlag der dritten Novellierungsrunde des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Seit Begründung eines europäischen Asylregimes regt die EU-Kommission die dritte Reformrunde des GEAS-Rechtsbestands unter niederländischer Ratspräsidentschaft an. In diesem Zusammenhang erweckt es den Anschein, dass das EU-Organ zu der Einsicht gelangt, dass der kontemporäre Rechts- und Politikbestand keinen praktikablen, strukturellen und krisenresilienten Rahmen für jede Situation im Asylbereich bereitstellt. Mit der Novellierung soll die Funktionalität bzw. Einheitlichkeit der mitgliedstaatlichen Asylpolitiken gewährleistet, Sekundärbewegungen unterbunden und Verantwortungsteilung erreicht werden.¹⁵⁸¹ Unter anderem der slowakische Ratsvorsitz der zweiten Jahreshälfte 2016, andere V4-Länder oder südeuropäische MS bestehen auf eine Paketlösung in Bezug auf die dritte Reformrunde der GEAS-Dossiers.¹⁵⁸² Dieser Politikansatz beinhaltet, „dass die Legislativvorschläge im Paket behandelt und angenommen werden sollen, eine Annahme einzelner Vorschläge dagegen ausscheidet.“¹⁵⁸³

¹⁵⁸¹ Vgl. Ratsdokument Nr. 12724/16 vom 4. Oktober 2016, S.2.

¹⁵⁸² Vgl. Ebd.: S.3 und S.6 und Smeets und Zaun (2020): S.11.

¹⁵⁸³ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (2021): S.43.

Zu Anfang März 2016 veröffentlichen die MS Italien und Deutschland ein *non paper*, dass ein Umverteilungssystem auf Basis objektiver Indikatoren anstößt.¹⁵⁸⁴ In ihrem *communiqué* vom 6. April 2016 pointiert die EU-Kommission, dass die bisherige Dublin III-Verordnung nicht dazu geeignet ist, eine „nachhaltige Lastenteilung zu gewährleisten - ein Mangel, den die gegenwärtige Krise sichtbar gemacht hat.“¹⁵⁸⁵ Die Brüsseler Behörde stellt zwei Reformmöglichkeiten zur Auswahl. Einerseits einen schwellenwertabhängigen Korrektur- bzw. Fairnessmechanismus in mitgliedstaatlichen Not- und Drucksituationen, der die existenten Allokationsmechanismen der Dublin III-Verordnung komplementiert.¹⁵⁸⁶ Andererseits eine modifizierte Zuständigkeitszuteilung in Form eines institutionalisierten Verteilungsschlüssels, der sich aus objektiven Indikatoren wie dem BIP, der Bevölkerungsgröße und Aufnahmevakanzen der MS zusammensetzt.¹⁵⁸⁷ Insgesamt befürworten solche Nationalstaaten des politischen Europas ein verpflichtendes und automatisches Verteilungssystem, die entweder hohe Asylantragszahlen aufweisen, als Transitstaaten für Wanderungsbewegungen gelten oder zukünftig numerisch hohe Zuzüge von geflüchteten Drittstaatsangehörigen erwarten.¹⁵⁸⁸ Als Exempel für diese EU-Länder gilt beispielsweise Deutschland, das den letztgenannten Reformansatz befürwortet.¹⁵⁸⁹

Am 4. Mai 2016 legt die EU-Kommission ihre finalen Reformentwürfe zu den Rechtsakten der dritten GEAS-Novellierungsetappe vor.¹⁵⁹⁰ Im Endeffekt setzt sich von den genannten Reformvarianten zur Dublin III-Verordnung der eines Korrektur- bzw. Fairnessmechanismus durch.¹⁵⁹¹ Die technokratische Systematik dieses Prozedere wird folgendermaßen beschrieben: „Die Zahl der Anträge, für die ein bestimmter Mitgliedstaat zuständig ist, und die Zahl der von einem Mitgliedstaat tatsächlich neu angesiedelten Personen bilden die Grundlage für die [jährliche] Berechnung der jeweiligen Anteile. [...] Das System berechnet laufend den Prozentsatz der Anträge, für die jeder Mitgliedstaat als zuständig bestimmt wurde, und vergleicht sie mit dem auf einem Schlüssel beruhenden Referenzprozentsatz.

¹⁵⁸⁴ Vgl. Ratsdokument Nr. 6797/16 vom 4. März 2016, S.4.

¹⁵⁸⁵ COM (2016) 197 final vom 6. April 2016, S.4.

¹⁵⁸⁶ Gemäß Dimitriadi und Malamidis (2019): S.38 fungiert der Fairnessbegriff als Intermediär, um den Solidaritäts- und Verantwortungsgedanken miteinander zu verbinden.

¹⁵⁸⁷ Vgl. COM (2016) 197 final vom 6. April 2016, S.7ff.

¹⁵⁸⁸ Vgl. Zaun (2019): S.229.

¹⁵⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8937 vom 24. Juni 2016, S.3.

¹⁵⁹⁰ Die EU-Kommission legt ihre Legislativentwürfe zur dritten Reformrunde des GEAS in zwei Etappen vor. Einerseits werden im Mai 2016 Reformentwürfe zur zusammengehörigen Dublin III und EURODAC-Verordnung sowie zur EASO-Verordnung vorgestellt. Zu Mitte Juli 2016 präsentiert die EU-Kommission ihre Reformvorschläge zur Asylverfahrens-, Qualifikations- und Anerkennungsrichtlinie sowie zu einem EU-Neuansiedlungsrahmenprogramm.

¹⁵⁹¹ Vgl. COM (2016) 270 final vom 4. Mai 2016, S.4.

Dieser Referenzschlüssel stützt sich auf zwei Kriterien mit gleicher Gewichtung (jeweils 50 %): die Bevölkerungsgröße und das Gesamt-BIP [...]. [Dieser] wird automatisch [...] ausgelöst, sobald die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz, für die ein Mitgliedstaat zuständig ist, 150% de[s] nach dem Referenzschlüssel¹⁵⁹² ermittelten Wertes übersteigt. Wenn ein einzelnes EU-Land sich zur Nicht-Teilnahme entscheidet, dann wird ein Solidarbeitrag in Höhe von 250.000 Euro pro Asylsuchenden fällig.¹⁵⁹³ Im Vergleich zur Dublin III-Verordnung werden in dem Dublin IV-Entwurf alle Präambular- bzw. Rechtsbestimmungen zur europäischen Solidarität bis auf Erwägungsgrund sieben und 22 entweder herausgenommen oder neu formuliert.¹⁵⁹⁴

In der Literatur wird der Korrektur- bzw. Fairnessmechanismus, der laut Maiani die „Orthodoxie“¹⁵⁹⁵ der Dublin-Allokationssystematik zementiert, ambivalent wahrgenommen. Zum einen wird diese Vorkehrung als „*conditio sine qua non* [Hervorheb. i. Orig.] des Fortbestands der EU“¹⁵⁹⁶ im Sinne einer Politik-, Rechts-, Solidar- und Wertegemeinschaft beleuchtet.¹⁵⁹⁷ Andererseits wird diese Idee als „administrativ nicht bewältigbar und [...] illusorisch“¹⁵⁹⁸ respektive „absurd“¹⁵⁹⁹ kritisiert. Einige Forscher vertreten die Ansicht, dass der Korrektur- bzw. Fairnessmechanismus oder auch der Solidarbeitrag mit dem Artikel 80 AEUV in Konflikt steht.¹⁶⁰⁰ Im Allgemeinen wird bemängelt, dass die Präferenzen der Antragssteller im Dublin IV-Reformvorschlag unzureichend berücksichtigt werden.¹⁶⁰¹

Bei manchen MS besteht ein dezidiertes Nicht-Wille zur Partizipation an europainternen Umsiedlungsaktionen. Das Festhalten an einer europäischen Solidaritätsvision, die sich primär im *intergouvernementalen* Sinne in Gestalt physischer Umverteilung von drittstaatlichen Vertriebenen materialisiert, fördert die europapolitischen Dissonanzen. Durch die Operationalisierung werden die empirischen und theoretischen Unklarheiten zum Solidaritätsbegriff im Asylbereich nicht ausgeräumt. In gewissen Maß wagt die EU-Kommission mit dem Korrektur- bzw. Fairnessmechanismus einen Spagat zwischen den Deutungsmomenten Freiwilligkeit/Verpflichtung. Im Endeffekt fördert der

¹⁵⁹² Ebd.:S.20f.

¹⁵⁹³ Vgl. Ebd.: S.21.

¹⁵⁹⁴ Vgl. Ebd.: S.25ff.

¹⁵⁹⁵ Maiani (2017): S.640. (EN)

¹⁵⁹⁶ Lukić Radović und Čučković (2018): S.14. (EN)

¹⁵⁹⁷ Vgl. Ebd.: S.26.

¹⁵⁹⁸ Hrschuka (2016).

¹⁵⁹⁹ Progin-Theuerkauf (2017): S.66. Gemäß Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8937 vom 24. Juni 2016, S.6 ist unklar, wie dieses konkrete Volumen des Solidarbeitrags zustande kommt.

¹⁶⁰⁰ Vgl. ECRE (2016): S.32 und S.34 und Guild et al. (2017): S.63f.

¹⁶⁰¹ Vgl. Bank (2017): S.29 und Den Heijer (2017).

Kommissionsentwurf zu Dublin IV die Verflechtung des Flucht- und Migrationsphänomens, da sämtliche anerkannte und bisher nicht abgelehnte Asylantragssteller zur Umsiedlung berechtigt sind.¹⁶⁰²

Im Kontrast zum Rat einigt das EP sich zügig auf eine Verhandlungsgrundlage für inter-institutionelle Trilogverhandlungen. Im November 2017 bestätigt das EP-Plenum mit Zwei-Drittel-Mehrheit den Wikström-Bericht. In Rahmen dessen wird ein institutionalisierter und automatisch ausgelöster Verteilungsschlüssel auf Basis konkreter Messgrößen, u.a. der Bevölkerungsgröße¹⁶⁰³ gefordert. Den von der EU-Kommission angestoßenen Solidarbeitrag lehnt das EP aus Gerechtigkeitsgründen ab, da die Außengrenzstaaten nicht entlastet werden.¹⁶⁰⁴ Stattdessen wird ein Dublin-Reservefonds vorgeschlagen, in den solche EU-Nationalstaaten einzahlen, die nicht am Fairness- bzw. Korrekturmechanismus teilnehmen.¹⁶⁰⁵

8.1.2 Aushandlungsprozess im Rat zur Dublin IV-Novelle und Proklamation der temporären Valletta-Erklärung zur Seenotrettung

Der Dublin IV-Reformvorschlag der EU-Kommission evoziert eine Vielzahl an mitgliedstaatlichen Gegeninterpretationen oder Kompromissvorschlägen.¹⁶⁰⁶ Den Anfang macht der Politikansatz der anfangs flexiblen und später „effektiven“¹⁶⁰⁷, „funktionalen“¹⁶⁰⁸ oder „selektiven“¹⁶⁰⁹ Solidarität des slowakischen Ratsvorsitzes der zweiten Jahreshälfte 2016. Im Bratislava-Fahrplan vom 16. September 2016 werden unter der pauschalen Rubrik zu Migration und Außengrenzen drei verschiedene Ziele proklamiert, darunter das der Verbesserung der Konsensfindung hinsichtlich einer langfristigen Migrationspolitik sowie der adäquaten Anwendung des Solidaritäts- als auch Verantwortungsprinzips.¹⁶¹⁰ In einem späteren *non paper* proklamiert die slowakische Ratspräsidentschaft, dass die Substanz des Solidaritätsbegriffs darin besteht, dass niemand „auf der Grundlage seiner geographischen Lage benachteiligt werden“¹⁶¹¹ soll. In Krisen- oder Drucksituationen sollen alle MS an der solidarischen Replik der EU teilnehmen. Jedoch

¹⁶⁰² Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8937 vom 24. Juni 2016, S.5.

¹⁶⁰³ Vgl. Bericht A8-0345/2017 des Europäischen Parlaments vom 6. November 2017, S.22f.

¹⁶⁰⁴ Ebd.: S.104.

¹⁶⁰⁵ Vgl. Ebd.: S.153ff.

¹⁶⁰⁶ Vgl. Müller (2018): S.127.

¹⁶⁰⁷ Frelak (2017): S.82. (EN)

¹⁶⁰⁸ Bendel (2017): S.10.

¹⁶⁰⁹ Ferrero Turrión (2018): S.10. (EN)

¹⁶¹⁰ Vgl. Europäischer Rat (2016): S.3f.

¹⁶¹¹ Ratsdokument Nr. 15253/16 vom 5. Dezember 2016, S.3.

wird die Koppelung des Solidaritäts- und Verantwortungsprinzips akzentuiert. Die Bandbreite der infrage kommenden Solidaritätsmaßnahmen reicht von Umsiedlungsaktivitäten über die Unterstützung des Außengrenzschatzes hin zur Verbesserung von Rückführungen.¹⁶¹²

Im Großen und Ganzen schlägt Bratislava eine Drei-Säulen-Taktik vor, die den „unterschiedlichen Graden der Intensität der Krisen vor Ort“¹⁶¹³ Rechnung trägt. Im ersten Pfeiler, der unter normalen Umständen zum Einsatz kommt, sollen die Dublin-Allokationsmechanismen beibehalten aber dessen Effizienz gesteigert werden. Die zweite Stütze, welche bei einer Verschlechterung der einzelstaatlichen Asylsituation aktiviert wird, sieht die Verabschiedung europäischer Solidaritätsmaßnahmen vor, die die länderspezifischen Sichtweisen und Kapazitäten abbilden. Abseits von Umsiedlungsinitiativen¹⁶¹⁴, die weder ausgeschlossen noch explizit erwähnt werden, kommen exemplarisch finanzielle Solidaritätsmaßnahmen, die Rückführung abgelehnter Asylsuchender oder die Ressourcenausstattung von EU-Agenturen infrage. Die letzte Säule des Ausnahmezustands umfasst, dass der Europäische Rat im Falle numerisch hoher Wanderungsbewegungen freiwillige und außerordentliche Unterstützungsmaßnahmen beschließen kann.¹⁶¹⁵ Der slowakische Ratsvorsitz beabsichtigt, dass europapolitische Solidaritätsmaßnahmen zwischenstaatlich verhandelt und an das Einstimmigkeitsprinzip gekoppelt werden.¹⁶¹⁶ Diese Tatsache wird kritisch gesehen, da dadurch etwa eine innen- und europapolitische Politisierung des Solidaritätsgedanken bedingt werden kann.¹⁶¹⁷

Wenn das Paradigma der flexiblen oder effektiven Solidarität in der Asylpolitik nicht als Feigenblatt zur Durchsetzung nationaler Interessen auf EU-Ebene zweckentfremdet wird, dann besteht die Möglichkeit, dass den Perzeptionen, Sensibilitäten und Ressourcen aller MS Ausdruck verliehen wird. Dazu finden sich in der akademischen Literaturlandschaft ambivalente Bewertungen. Einerseits wird der Politikansatz als Leerformel oder Negierung europäischer Solidarität interpretiert.¹⁶¹⁸ In Einklang damit nimmt Di Filippo einen „variablen Unilateralismus“¹⁶¹⁹ wahr. Die Kompatibilität der Idee mit Artikel 80 AEUV wird

¹⁶¹² Ebd.: S.3f.

¹⁶¹³ Ebd.: S.4.

¹⁶¹⁴ In einer Stellungnahme der V4, die am selben Tag wie die Bratislava-Erklärung erscheint, heißt es, dass jede Umsiedlungsinitiative auf freiwilliger Basis vonstatten gehen soll. Siehe dazu Visegrád Gruppe (2016): S.3.

¹⁶¹⁵ Vgl. Statewatch [b] (o.J.): o.S.

¹⁶¹⁶ Vgl. Winterbauer et al. (2016).

¹⁶¹⁷ Vgl. Michailidou und Trenz (2018): S.7f.

¹⁶¹⁸ Vgl. Frelak (2017): S.82.

¹⁶¹⁹ Di Filippo (2020): S.225. (EN)

hinterfragt.¹⁶²⁰ Die Gefahr eines integrationspolitischen Rückschritts, von Re-Nationalisierung und mitgliedstaatlicher Willkürlichkeit besteht.¹⁶²¹ Für Beutler erscheint unklar, ob es sich um eine Worthülse oder einen ernstzunehmenden Versuch handelt, um der europäischen Solidarität in der Asylpolitik ein Profil zu geben.¹⁶²² Für den Fall das Letztgenanntes zutrifft sieht Bendel insofern ein Gelegenheitsfenster für einen Kurswechsel, als dass nicht alle Nationalstaaten des politischen Europas dieselben Solidaritätsmaßnahmen anwenden müssen: „Ein „Job-Sharing“-System, in dem sich die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Zuständigkeiten verständigen, böte [...] die Chance einer Spezialisierung von Einzelstaaten.“¹⁶²³ Davon ausgehend sehen Forscher eine praktikable Grundlage oder „Zwischenlösung“¹⁶²⁴ für Fortschritte im Asylbereich in der EU-Sphäre.¹⁶²⁵

Die maltesische Ratspräsidentschaft der ersten Jahreshälfte 2017 merkt kritisch an, dass der Bedeutungsgehalt der flexiblen bzw. effektiven Solidarität abstrakt verbleibt. Diese bereitet den Nährboden für verschiedenartige Deutungen.¹⁶²⁶ Der Konsensvorschlag des Außengrenzstaats zur Dublin IV-Reform in Form eines „drei Phasen-Modell[s] mit Verteilungskorridor“¹⁶²⁷ mobilisiert im Rat keine ausreichende Mehrheit.¹⁶²⁸ Darüber hinaus scheitert ein deutsch-französisches Kompromisspapier in Gestalt eines Drei-Stufen-Modells an mitgliedstaatlicher Opposition.¹⁶²⁹ Daneben erfährt der Mehrphasenansatz des estnischen Ratsvorsitzes der zweiten Jahreshälfte 2017 europapolitische Ablehnung.¹⁶³⁰ Der Europäische Rat am 14./15. Dezember 2017 diskutiert dieses Kompromisspapier von Tallinn nicht.¹⁶³¹ Im Vorfeld dieses Gipfeltreffens verbreitet der Ratspräsident Donald Tusk eine Notiz, in der obligatorische Umverteilungsquoten als „höchst spaltend und [...] ineffizient“¹⁶³² gebrandmarkt werden. Dieses Statement evoziert inter-institutionelle Spannungen mit der EU-Kommission.¹⁶³³ Allerdings kann die Brüsseler Behörde sich vorstellen ein Konzept zu

¹⁶²⁰ Vgl. Ardittis (2016).

¹⁶²¹ Vgl. Carrera (2020): S.61.

¹⁶²² Vgl. Beutler (2017): S.22.

¹⁶²³ Bendel (2017): S.10.

¹⁶²⁴ Angenendt und Bossong (2017): S.52.

¹⁶²⁵ Vgl. Lücke et al. (2018): S.14.

¹⁶²⁶ Vgl. Malta Independent (2016).

¹⁶²⁷ Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration (2018): S.47.

¹⁶²⁸ Vgl. Nielsen [a] (2017).

¹⁶²⁹ Vgl. Schöbel (2017).

¹⁶³⁰ Laut Euractiv (2017) stößt Estland etwa finanzielle Solidaritätsmaßnahmen in Präventions- und Normalzeiten, jedoch die freiwillig durchzuführende und indikatorbasierte EU-Umverteilung in europäischen Krisenmomenten an.

¹⁶³¹ Vgl. Ebd. und Nielsen [b] (2017).

¹⁶³² Europäischer Rat (2017): S.1. (EN)

¹⁶³³ Vgl. Nielsen [c] (2017).

beschließen, „dem zufolge die Komponente der verpflichtenden Umverteilung in schweren Krisensituationen zum Tragen käme, während in weniger problematischen Situationen eine Umverteilung aufgrund freiwilliger Verpflichtungen der Mitgliedstaaten erfolgen würde. In diesen Situationen wäre die Solidarität in unterschiedlicher Form auf der Grundlage der internen und externen Dimension einer umfassenden integrierten Migrationspolitik zu leisten.“¹⁶³⁴

Der MS Bulgarien, der ab Anfang 2018 im Rat der EU präsiert, stößt einen überarbeiteten Krisenreaktionsmechanismus an. In Rahmen dessen wird zwischen drei automatisch ausgelösten Dringlichkeits- oder Maßnahmenniveaus differenziert, nämlich normalen Umständen, einer zweistufig zusammengesetzten Herausforderungssituation und einer ernstzunehmenden Krise.¹⁶³⁵ Das Politikdokument legt Grundsätze zur Herstellung eines Equilibriums zwischen den Prämissen der Solidarität und Verantwortung fest.¹⁶³⁶ Im Großen und Ganzen wird die proportionale Erbringung finanzieller als auch technisch-operativer Kontributionen zur Asyl- und Rückführungsthematik in einen obligatorischen Rahmen angesiedelt, während eine Zu- respektive Aufteilung von physischen Verantwortlichkeiten ausschließlich auf freiwilliger Basis und mit Inzentiven für die MS vonstattengehen soll.¹⁶³⁷ Diese Initiative kann die prävalente Pattsituation zur Reformierung der Dublin III-Verordnung im Rat nicht auflösen.

Die theoretischen und empirischen Spannungen des Solidaritätprinzips in der Asylpolitik spiegeln sich im europapolitischen Umgang mit der Thematik der Seenotrettung wider. Beispielsweise die Nichtregierungsorganisation (NGO) Amnesty International konstatiert einzelstaatliche Bestrebungen der „Kriminalisierung der Akte der Solidarität.“¹⁶³⁸ Immer mehr werden zivilgesellschaftliche Rettungsaktionen auf Hoher See von den Nationalstaaten des politischen Europas kritisch begleitet und zum Teil restriktiv eingeschränkt.¹⁶³⁹ Im Jahr 2017 lanciert der MS Italien einen Verhaltenskodex für maritime Rettungseinsätze, der zuvorderst Unterlassungs- und Kooperationspflichten normiert, allerdings auch auf die

¹⁶³⁴ COM (2017) 820 final/2 vom 12. Dezember 2017, S.7.

¹⁶³⁵ Vgl. Ratsdokument Nr. 7674/18 vom 9. April 2018, S.2ff und Ratsdokument Nr. 9520/18 vom 30. Mai 2018, S.12ff. Da sich der Politikvorschlag nicht durchsetzt wird davon abgesehen die Eigenschaften des Drei-Phasen-Vorschlags vorzustellen. Siehe dazu z.B. Rasche (2019): S.5.

¹⁶³⁶ Vgl. Ratsdokument Nr. 9520/18 vom 30. Mai 2018, S.15. Gemäß Politico (o.J.): o.S. lehnen die Außengrenzstaaten Malta, Zypern, Griechenland, Italien und partiell Spanien die ihnen im Rahmen des bulgarischen Politikvorschlags zur Dublin III-Reform zugewiesenen Zuständigkeiten ab.

¹⁶³⁷ Vgl. Ratsdokument Nr. 9520/18 vom 30. Mai 2018, S.15. Siehe Lavenex (2018): S.1205 für eine Bestätigung der Beobachtung, dass die automatisierte Umsiedlung von Schutzbedürftigen *ad acta* gelegt wird.

¹⁶³⁸ Amnesty International (2020): S.27. (EN)

¹⁶³⁹ Vgl. Ebd.: S.27ff.

europäische Dimension des Artikels 80 AEUV hinweist.¹⁶⁴⁰ Der Grund für die Abwehrhaltung insbesondere der Außengrenzstaaten besteht darin, dass diesen EU-Ländern die Verantwortlichkeit für die Bearbeitung von Asylgesuchen zukommt.¹⁶⁴¹

Die MS sind Vertragsparteien internationaler Völkerrechtsakte und unionaler Rechtsquellen, die die Sachverhalte der Seenotrettung und Ausschiffung regulieren.¹⁶⁴² In Bezug darauf ist zu beobachten, dass die MS sich nicht auf eine gemeinsame Auslegung des Verpflichtungsumfangs der existenten Regime einigen können.¹⁶⁴³ Eine gesamteuropäische Herangehensweise wird durch die Dissemination des Rechtspopulismus in der Union verkompliziert.¹⁶⁴⁴ Zu Anfang Juni 2018 postuliert der damalige italienische Innenminister Matteo Salvini: „Italien und Sizilien dürfen nicht das Flüchtlingslager Europas sein.“¹⁶⁴⁵ Diese Verweigerungshaltung initiiert bzw. verstärkt einen Schiff-für-Schiff Ansatz der bedingt, dass die EU die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen stets neu verhandelt.

Am 10. Juni 2018 verweigert Rom dem Schiff Aquarius der französischen NGO SOS Méditerranée, welches 629 Geflüchtete an Bord hat, das Einlaufen in einen italienischen Küstenhafen. Gleichwohl verweigert Valetta eine Übernahme der Verantwortung für den Kutter. Erst die Erlaubnis der spanischen Regierung, die dem Boot einen sicheren Hafen im weit entfernten Valencia zuweist, kann diese für alle Seiten unwürdige Situation entschärfen. Ähnliche Vorfälle, in denen Vertriebene auf offener See ausharren, häufen sich in der Folgezeit. In einem Fall verwehrt Italien gar dem eigenen Küstenschutz mit Flüchtenden an Bord das Anlegen.¹⁶⁴⁶ Bis die EU nicht die europaweite Umverteilung der geretteten Drittstaatler regelt, verweigert Rom das Anlanden von NGO-Schiffen. In diesem Kontext werden Nicht-EU-Angehörige zur Verhandlungsmasse und zum Druckmittel.¹⁶⁴⁷

¹⁶⁴⁰ Vgl. Euronews (2017). Siehe für eine Betrachtung dessen z.B. Amnesty International (2020): S.57f. Die italienische Maßnahme wird von der EU-Kommission in SEC (2017) 339 vom 4. Juli 2017, S.2 angestoßen.

¹⁶⁴¹ Vgl. Van Berckel Smit (2020): S.496.

¹⁶⁴² Gemäß Carrera et al. (2017): S.20 ist an dieser Stelle z.B. das UN-Seerechtsübereinkommen des Jahres 1982 gemeint, das sämtliche MS und die Union signieren. Dagegen wird beispielsweise das völkerrechtliche Internationale Übereinkommen zur Seenotrettung des Jahres 1979 nicht von jedem EU-Land unterschrieben. Mit der Seeaußengrenzverordnung Nr. 656/2014 vom 15. Mai 2014, die im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 189 vom 27. Juni 2014, S.93ff einzusehen ist, existiert ein relevanter Sekundärrechtsakt, der die genannten Sachverhalte reguliert. In der Rechtsquelle findet der Artikel 80 AEUV wie situativ zu ergreifende Solidaritätsmechanismen Erwähnung. Nach Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration (2018): S.220 vetoieren Griechenland, Malta, Spanien, Frankreich, Italien und Zypern eine Aufnahme von Regelungen zu Such- und Rettungsaktionen als auch zur Ausschiffung in dieser Verordnung.

¹⁶⁴³ Vgl. Carrera et al. (2017): S.20.

¹⁶⁴⁴ Vgl. Dinan (2019): S.17.

¹⁶⁴⁵ Euractiv (2018).

¹⁶⁴⁶ Vgl. Cusumano und Gombeer (2020): S.246f.

¹⁶⁴⁷ Vgl. Marin (2020): S.69.

Mit Ausnahme von nationalstaatlichen oder europäischen Neuansiedlungsinitiativen sind keine regulären Einreisen für Asylsuchende möglich.¹⁶⁴⁸ Die Vermischung der Schutz- und Zuwanderungskategorien erfährt in diesem Zusammenhang Hochkonjunktur. Infolgedessen wird die Einreise ebenfalls von solchen Drittstaatsangehörigen erschwert, die aus flüchtlingsrechtlich relevanten Motiven in der EU Schutz ersuchen. Die Notwendigkeit einer einheitlichen europäischen Asylpolitik wird immer offensichtlicher. Der geschilderte Zustand paralyisiert die EU und verstärkt unionale Tendenzen, die Flucht- und Zuwanderungsthematik idealerweise außerhalb des EU-Raumdenkens zu verlagern.¹⁶⁴⁹ Bis zum Juni-Gipfeltreffen des Europäischen Rates soll ein Konsens über alle Rechtsakte der dritten GEAS-Reformrunde hergestellt werden, darunter zur Dublin III-Novelle.¹⁶⁵⁰ Die Einhaltung dieser Frist misslingt dem politischen Europa.

Wiederum erkennen die Exekutiven auf ihrer Juni-Zusammenkunft an, dass eine Neufassung der Dublin III-Verordnung die Ausschiffung von auf Hoher See geretteten Drittstaatlern regulieren soll.¹⁶⁵¹ Abseits herkömmlicher Bekundungen formulieren die Staats- und Regierungschefs die schwammige Idee kontrollierter Zentren in der EU sowie das vage Konzept regionaler Ausschiffungsplattformen in Drittstaaten. Der Autor Maiani mutmaßt folgendes Kalkül dahinter: „Grob zusammengefasst geht es darum, dass Europa, wenn es die Zugbrücke hochziehen und die Migranten in seiner südlichen Nachbarschaft festhalten kann, keine spaltende Debatte über interne Solidarität führen muss.“¹⁶⁵² Die Externalisierungsbestrebungen werden begünstigt durch das Fehlen einer einheitlichen Asylpolitik und einer konsensualen Interpretation des Solidaritätsbegriffs auf EU-Ebene.

¹⁶⁴⁸ Mit Verweis auf Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 259 vom 7. Oktober 2017, S.23 empfiehlt die EU-Kommission die freiwillige mitgliedstaatliche Bereitstellung von Neuansiedlungskapazitäten für 50.000 Schutzberechtigten aus Drittländern bis zum 31. Oktober 2019. Nach Wills (2019) werden bis dahin nur 37.520 Menschen in den Ländern der EU wiederangesiedelt.

¹⁶⁴⁹ Laut Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll Nr. 19/42 vom 28. Juni 2018, S.4113 kommentiert die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel die informellen Beratungen der Staats- und Regierungschefs von 16 MS am 24. Juni 2018: „Alle haben gesagt: Als Erstes und Wichtigstes geht es um die externe Dimension. Es geht um die Frage, wie wir Schleusern und Schleppern das Handwerk legen [...] Wenn wir möchten, dass keine Menschen aus Afrika, die in den meisten Fällen keine Asylberechtigung haben, nicht mehr unter Opferung bzw.

Gefährdung des eigenen Lebens, unter Zahlung von viel Geld, unter Unterstützung von kriminellen Strukturen nach Europa kommen, dann müssen wir auch mit den afrikanischen Staaten darüber sprechen, wie wir Rückführungen gestalten und vielleicht auch Menschen davon abhalten können, erst durch die Wüste zu gehen und dann ihr Leben aufs Spiel zu setzen.“ Zu dem Zeitpunkt der Aussage herrscht in Deutschland laut Zeit Online [a] (2018) ein Koalitionsstreit um den Umgang mit Sekundärbewegungen im Schengen-Raum vor.

¹⁶⁵⁰ Vgl. COM (2017) 820 final/2 vom 12. Dezember 2017, S.11 und S.22 und Europäischer Rat (2017): S.1f.

¹⁶⁵¹ Vgl. Ratsdokument EUCO 9/18 vom 28. Juni 2018, S.4.

¹⁶⁵² Maiani (2018). (EN)

Beide Politikvorschläge zielen in der Theorie auf eine verbesserte Unterscheidung zwischen Flüchtlingen auf der einen Seite, „für die der Grundsatz der Solidarität“¹⁶⁵³ gilt, und Migranten auf der anderen Seite ab. Sämtliche Tätigkeiten der kontrollierten Zentren in der EU, darunter Umsiedlungsaktivitäten, werden explizit an die mitgliedstaatliche Freiwilligkeit gekoppelt.¹⁶⁵⁴ Diese Konfiguration kann als Eingeständnis gegenüber V4-Staatengruppe angesehen werden.¹⁶⁵⁵ Generell befürworten Spanien und Frankreich die Installation kontrollierter Zentren in der EU, während Italien dagegen ist.¹⁶⁵⁶ Hinsichtlich regionaler Ausschiffungsplattformen in Drittländern verortet die EU-Kommission das Solidaritätsprinzip „im Mittelpunkt des ganzheitlichen Ansatzes“¹⁶⁵⁷, ohne die Bedeutung des Leitgedankens zu konkretisieren. Damit werden primär innereuropäische Motive verfolgt, nämlich die Absicherung des *non refoulement*-Gebots sowie die Minimierung von Sekundärwanderungen als auch von *pull*-Faktoren.¹⁶⁵⁸ Der Vorschlag findet breit gefächerte Unterstützung, exemplarisch in Italien, Deutschland, Spanien, den V4 und Frankreich.¹⁶⁵⁹ Im Kontrast dazu lehnt etwa die Afrikanische Union (AU) geschlossen die Einrichtung von regionalen Ausschiffungsplattformen ab.¹⁶⁶⁰ Wenige Monate später gesteht der EU-Kommissionspräsident mit Hinblick auf die Anlandeplattformen in Drittstaaten ein: „Das steht nicht mehr auf der Tagesordnung – und es hätte es nie tun dürfen.“¹⁶⁶¹

Ab Mitte Juli 2018 beginnen ausgewählte MS mit der freiwilligen *ad hoc*-Umsiedlung von ausgeschifften Drittstaatsangehörigen.¹⁶⁶² Dieses *ex tempore*-Vorgehen wird von Beobachtern als Nachweis für das Vorherrschen von Intergouvernementalismus und flexibler oder effektiver Solidarität im Asylbereich gewertet.¹⁶⁶³ In der Zeit nach dem Gipfeltreffen erörtert Deutschland als Bittsteller z.B. mit Spanien, Griechenland und Portugal Behelfslösungen in Form bilateraler Verwaltungsvereinbarungen, die die Dublin III-Rückübernahmen von Geflüchteten in die Ersteinreisestaaten reglementieren.¹⁶⁶⁴ Trotz dieser vermehrt zwischenstaatlichen Lösungsansätze wagt der österreichische Ratsvorsitz der zweiten Jahreshälfte 2018 einen weiteren Vorstoß, um ein Übereinkommen der MS im Rat zur

¹⁶⁵³ Ratsdokument EUCO 9/18 vom 28. Juni 2018, S.2.

¹⁶⁵⁴ Vgl. Ebd.

¹⁶⁵⁵ Vgl. Nuspliger (2018).

¹⁶⁵⁶ Vgl. Zalan und Maurice (2018).

¹⁶⁵⁷ Europäische Kommission (o.J.): S.1. (EN)

¹⁶⁵⁸ Vgl. Ebd.

¹⁶⁵⁹ Vgl. Villa et al. (2018).

¹⁶⁶⁰ Vgl. Fox [a] (2018).

¹⁶⁶¹ Fox [b] (2018).

¹⁶⁶² Vgl. Cusumano und Gombeer (2020): S.248 und S.252.

¹⁶⁶³ Vgl. Carrera und Cortinovis (2020): S.107.

¹⁶⁶⁴ Vgl. ECRE [b] (2018): S.3.

Dublin III-Novellierung herbeizuführen. In Zuge dessen zielt Wien auf eine „permanent[e], verpflichtend[e] Solidarität“¹⁶⁶⁵ ab. Die Präferenzen der MS müssen einbezogen werden, um „maßgeschneiderte Solidaritätspläne für spezifische Regionen und Zeiträume“¹⁶⁶⁶ auszuarbeiten, die von der EU-Kommission entworfen und vom Rat verabschiedet werden.

Die europäische Solidarität in der Asylpolitik soll von allen MS in variabler Art und Weise auf drei Bühnen ausgeübt werden: Erstens EU-intern exemplarisch durch die Bereitstellung von Aufnahme- und Rückführungskapazitäten, die Einrichtung kontrollierter Zentren oder die Bekämpfung von Sekundärbewegungen. Zweitens an der Außengrenze z.B. durch den Einsatz von Grenzüberwachungsinstrumenten. Drittens EU-extern beispielsweise durch Such-, Rettungs- als auch Ausschiffungsaktionen.¹⁶⁶⁷ Die V4-Länder begrüßen den österreichischen Kompromissvorschlag.¹⁶⁶⁸ Dagegen lehnen Deutschland und Frankreich dieses Politikpapier ab. Als regulären *modus operandi* gedenken diese zwei MS die obligatorische physische Umsiedlung an den Außengrenzen in der Dublin IV-Verordnung zu verankern. Solange die innereuropäische Umverteilung funktioniert und konsistente Gründe zur länderspezifischen Nicht-Teilnahme vorliegen werden jedoch ebenfalls alternative Solidaritätsbeiträge der MS akzeptiert.¹⁶⁶⁹

Die Reform der Dublin III-Verordnung ähnelt einem europapolitischen gordischen Knoten. In der Sibiu-Erklärung verkünden die 27 MS: „Wir werden uns in Zeiten der Not solidarisch zeigen und immer zusammenstehen. Wir können und werden mit einer Stimme sprechen.“¹⁶⁷⁰ Dieses Postulat liest sich realitätsfern oder bestenfalls visionär im Kontext der ungelösten europäischen Flüchtlingskrise. Die EU hält an der unionalen Gleichschrittsmethode, den idealistischen Selbstansprüchen und der historisch eingprägten Eigenperzeption fest. In den Sommermonaten des Jahres 2019 ereignen sich weitere humanitäre Tragödien auf der maritimen Überfahrt nach Europa.¹⁶⁷¹ Zu Anfang August 2019 verweigert Italien dem Schiff Open Arms einer spanischen NGO mit 83 Menschen an Bord für 19 Tage die Einschiffung, bis die Anlandung richterlich erwirkt wird.¹⁶⁷²

¹⁶⁶⁵ Ratsdokument WK 14175/2018 INIT vom 19. November 2018, o.S. (EN)

¹⁶⁶⁶ Ebd. (EN)

¹⁶⁶⁷ Vgl. Ebd.

¹⁶⁶⁸ Vgl. Rasche (2019): S.7.

¹⁶⁶⁹ Vgl. Reuters (2018) und Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (2021): S.62f. Leider ist dieses Politikdokument informeller Natur und demnach nicht für die Öffentlichkeit einsehbar.

¹⁶⁷⁰ Pressemitteilung Nr. 335/19 des Rates vom 9. Mai 2019.

¹⁶⁷¹ Vgl. Amnesty International (2020): S.65ff.

¹⁶⁷² Vgl. Ebd.: S.68f und S.74 und Zeit Online [a] (2019).

In diesem Kontext bekunden die MS Rumänien, Portugal, Luxemburg, Deutschland, Frankreich und Spanien ihre einzelstaatliche Bereitschaft zur Umsiedlung von Geretteten.¹⁶⁷³ Aus Sicht der EU steigt der Handlungsdruck weiter; immer mehr erscheinen mitglieders- bzw. zwischenstaatliche Avantgarde-Initiativen als Gebot der Stunde, um einen berechenbaren Politikrahmen für solche Situationen zu schaffen. Als Zwischenlösung, die erst durch den Dissens über die Dublin IV-Verordnung und ein neues Regierungskabinett in Italien zustande kommt, unterzeichnen Berlin, Paris, Rom und Valetta unter finnischen Ratspräsidium ein Politikdokument namens ‚Gemeinsame Absichtserklärung zu einem kontrollierten Notverfahren – Freiwillige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten für einen vorhersehbaren temporären Solidaritätsmechanismus‘.¹⁶⁷⁴

Im Wesentlichen verfolgt diese zunächst sechsmonatige Pilotmaßnahme den Zweck, die „würdige Ausschiffung von Migranten zu gewährleisten, die auf Hoher See von Schiffen an einen sicheren Ort“¹⁶⁷⁵ gebracht werden. In Anschluss an Konsultationen mit der EU-Kommission sind alle Signatare, sofern Aufnahmevakanz bestehen, zur freiwilligen Partizipation an Umsiedlungsinitiativen eingeladen. Gleichwohl können weitere MS oder assoziierte Länder an der Maßnahme teilnehmen. Die Schiffsbeflagung entscheidet, welcher Akteur für die Aufnahme von auf Hoher See Evakuierten verantwortlich erklärt wird. Hervorgehoben wird, dass die Maßnahme nicht als Sogfaktor für Wanderungsbewegungen fungieren soll. Daneben findet sich der Hinweis auf die Notwendigkeit des Austarierens eines Equilibriums zwischen dem Solidaritäts- und Verantwortungsprinzip in der Dublin IV-Reform.¹⁶⁷⁶ Auf dem Ratstreffen am 7./8. Oktober 2019 lehnen die MS Spanien und Griechenland ihre Partizipation wegen hoher numerischer Zugangszahlen ab. Die EU-Länder Litauen, Portugal, Luxemburg und Irland, die bereits Ausschiffungsaktionen unterstützen, signalisieren ihre Kooperationsbereitschaft. In pauschaler Art und Weise lehnen die Regierungen in Warschau und Budapest eine Teilnahme am Solidaritätsmechanismus pauschal ab.¹⁶⁷⁷ Bis zum Ende des Jahres 2020 schließt sich kein einziger MS dieser Maßnahme an.¹⁶⁷⁸

¹⁶⁷³ Vgl. Zeit Online [b] (2019). Generell ist die Anzahl der umverteilungsbereiten MS als niedrig einzuschätzen. Gemäß Pennetier (2019) befürworten auf einem Treffen der EU-Innen- und Außenminister in Paris im Juli 2019 noch 14 MS einen Solidaritätsmechanismus der Ausschiffung von auf Hoher See Geretteten.

¹⁶⁷⁴ Vgl. Marin (2020): S.70.

¹⁶⁷⁵ Statewatch [c] (o.J.): S.3. (EN)

¹⁶⁷⁶ Vgl. Ebd.: S.3ff.

¹⁶⁷⁷ Vgl. Rat der EU (2019).

¹⁶⁷⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 445 vom 29. Oktober 2021, S.21.

Einige Autoren werfen die Frage der Vereinbarkeit der Avantgarde-Initiative mit dem primär- und sekundärrechtlich normierten Solidaritätsprinzip auf.¹⁶⁷⁹ Konkrete einzelstaatliche Verpflichtungen oder Zusagen zur Aufnahme Schutzsuchender sind dem nicht-bindenden Dokument nicht zu entnehmen.¹⁶⁸⁰ Der numerische Output der multilateralen Initiative fällt gering aus.¹⁶⁸¹ In der Theorie reguliert die Maßnahme den Umgang mit von NGO's in Sicherheit gebrachten und in Malta oder Italien eingeschifften Geflüchteten. Allerdings deckt die Vereinbarung Drittstaatler, die Europa selbstständig erreichen und einen Großteil der Ankünfte in der EU ausmachen, nicht ab.¹⁶⁸² Um die *intergouvernementale* Solidarität im Asylbereich nicht auf die Probe zu stellen, sollen durch die Verantwortungselemente der Politikdeklaration, z.B. durch die Luftraumüberwachung, die Inanspruchnahme des Asylrechts erschwert werden.¹⁶⁸³

8.1.3 Neues Migrations- und Asylpaket

Noch immer verfügt die EU über keinen praktikablen Recht- und Politikrahmen, mit dem die Herausforderungen der ungelösten Flüchtlingskrise adäquat zu bewältigen sind. Eine einheitliche europäische Asylpolitik ein Desideratum. Vor diesem Hintergrund ähnelt das Unternehmen einer theoretischen und empirischen Präzisierung des Solidaritätsprinzips im GEAS einer Sisyphos-Aufgabe. Weiterhin importiert die EU weltweite Instabilitäten in Form gemischter Wanderungsbewegungen, anstatt zur globalen Stabilität und Ordnung beizutragen. Im Rahmen der Asylthematik kennzeichnet die Relation zwischen der Innen- und Außendimension viele Unklarheiten. Diese Tatsachen und die dadurch bedingten Abschottungs- und Externalisierungstendenzen der MS machen die EU anfällig für externe Störeinflüsse. Am 1. Dezember 2019 nimmt die neue EU-Kommission unter Ursula von der Leyen ihre Arbeit auf. Der Solidaritätsbegriff taucht in den politischen Leitlinien, die die Asylpolitik aufgreifen, kein einziges Mal auf.¹⁶⁸⁴

Zu Anfang März 2020 halten griechische Grenzbehörden Drittstaatsangehörige „unter Einsatz von Tränengas und Gummigeschossen“¹⁶⁸⁵ von der Einreise in die EU ab, nachdem der türkische Präsident zuvor öffentlich verbreitet, die Weiterreise von geflüchteten Drittstaatlern

¹⁶⁷⁹ Vgl. Gauci und Karageorgiou (2019) und Carrera und Cortinovis (2020): S.112.

¹⁶⁸⁰ Vgl. Frasca und Gatta (2020).

¹⁶⁸¹ Vgl. Catani (2020). Der Autor schreibt mit Bezugnahme auf das italienische Innenministerium, dass bis Ende Januar 2020 lediglich eine Anzahl von 464 Personen in diesem Rahmen umverteilt wird.

¹⁶⁸² Vgl. Ebd.

¹⁶⁸³ Vgl. Cuttitta (2020): S.132.

¹⁶⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission (2019): S.18f.

¹⁶⁸⁵ Adar et al. (2020): S.3.

nicht zu unterbinden.¹⁶⁸⁶ Das Resultat dieser Situation sind medial rezipierte und global wahrgenommene Bilder der Gewalt, Not und Verzweiflung, die beispielsweise Deutschland im Krisenjahr 2015 unbedingt vermeiden will. Mit der Instrumentalisierung von Geflüchteten zielt Ankara etwa auf zusätzliche Ressourcen der EU zur Deckung der Aufwendungen für die Aufnahme von Geflüchteten ab.¹⁶⁸⁷ Infolge dieses Ereignisses verhängt die griechische Regierung eine einmonatige Suspendierung des Grundrechts auf Asyl.¹⁶⁸⁸ Dieses unilaterale Politikvorgehen macht den normativen Selbstansprüchen der EU den Garaus.

Die Brüsseler Behörde als Hüterin der Verträge verzichtet auf eine rechtliche Evaluierung der unilateralen Sofortmaßnahme und toleriert diese Reaktion somit indirekt.¹⁶⁸⁹ An anderer Stelle kommentiert die EU-Kommissionspräsidentin die Vorfälle: „Ich danke Griechenland dafür, dass es in diesen Zeiten unser europäisches 'ασπίδα' [...] ist“¹⁶⁹⁰, was man als Schutzschild übersetzen kann. Als Replik auf die Ereignisse proklamiert der Rat „seine Solidarität mit Griechenland, Bulgarien und Zypern sowie anderen Mitgliedstaaten, die in ähnlicher Weise betroffen sein könnten, einschließlich bei den Bemühungen für das Management der Außengrenzen der EU.“¹⁶⁹¹ Die Minister heben ebenfalls hervor, dass irreguläre Grenzübertritte nicht toleriert werden, wobei nicht zwischen den verschiedenen Flucht- und Zuwanderungskategorien unterschieden wird.¹⁶⁹²

Nach Initiative der EU-Kommission bekunden einige MS ihre Bereitschaft zur freiwilligen Umsiedlung von Minderjährigen von den griechischen Ägäis-Inseln.¹⁶⁹³ Darüber hinaus erfährt Griechenland materielle und monetäre Unterstützung der EU.¹⁶⁹⁴ Zu Mitte März 2020 fährt die Türkei diese Praxis der Machtspielchen auf Kosten von geflüchteten Menschen zurück.¹⁶⁹⁵ Zu diesem Zeitpunkt breitet sich die Corona-Pandemie kontinuierlich in Europa aus. Dieser Kontext fungiert als Rechtfertigungsgrundlage für restriktive Aktionen der MS im

¹⁶⁸⁶ Vgl. Scazzieri (2020).

¹⁶⁸⁷ Vgl. Adar et al. (2020): S.3.

¹⁶⁸⁸ Vgl. Rettman (2020).

¹⁶⁸⁹ Vgl. Nielsen (2020).

¹⁶⁹⁰ Erklärung Nr. 20/380 der EU-Kommission vom 3. März 2020. (EN)

¹⁶⁹¹ Ratsdokument Nr. 6589/20 vom 4. März 2020, S.2.

¹⁶⁹² Vgl. Ebd.: S.3.

¹⁶⁹³ Vgl. IP/20/406 vom 6. März 2020. Gemäß QANDA/20/1291 vom 7. Juli 2020 sagen bis dahin 11 MS, darunter Deutschland, Frankreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Finnland, Irland, Portugal, Luxemburg, Litauen und Slowenien, die Umverteilung von 2.000 Minderjährigen von den griechischen Ägäisinseln zu. Diese Umsiedlungsaktivität wird nach dem schwerwiegenden Feuer im Registrierungs- und Aufnahmelager Moria auf Lesbos weitergeführt. Gemäß QANDA/20/2284 vom 3. Dezember 2020 werden mehr als 1.600 Menschen in 11 MS plus die Niederlande und Italien sowie in drei mit der EU assoziierte Länder transferiert.

¹⁶⁹⁴ Vgl. Ratsdokument Nr. 6582/20 vom 13. März 2020, S.3f.

¹⁶⁹⁵ Vgl. Adar et al. (2020): S.4.

Asylbereich.¹⁶⁹⁶ In Rahmen dessen schotten einige Nationalstaaten temporär etwa ihre maritimen Hoheitsgewässer ab und verbieten Ausschiffungsaktivitäten.¹⁶⁹⁷ Dringlich benötigt die EU eine regulatorische Generalüberholung ihres Asylregimes. Diese rechtlich-politische Runderneuerung soll mit dem Neuen Migrations- und Asylpaket (NMAP) gelingen.

Dieses Politikpaket vom 23. September 2020, das unter die deutsche Ratspräsidentschaft fällt, setzt sich aus fünf Legislativvorschlägen, aus drei Empfehlungen und einer Leitlinie zusammen.¹⁶⁹⁸ Ein Autor nennt es „historische Ironie“¹⁶⁹⁹, dass der NMAP nahezu fünf Jahre nach dem zweiten Umverteilungsbeschluss lanciert wird.¹⁷⁰⁰ In ihrem *communiqué* zum NMAP bilanziert die EU-Kommission, dass die Flüchtlingskrise „eine dem Wesen der EU innewohnende, grundlegende Wahrheit [...] [offenbart]: Jede Handlung hat Auswirkungen auf andere.“¹⁷⁰¹ Weitergehend findet sich das Eingeständnis, dass die „interne und externe Dimension der Migration untrennbar miteinander verbunden sind.“¹⁷⁰² Mithilfe der variablen Solidaritätsmaßnahmen im nachfolgenden Verordnungsentwurf zum Asyl- und Migrationsmanagement (VAMM) verleiht die EU-Kommission dem Fairnessgedanken Ausdruck, „indem zum einen den unterschiedlichen Herausforderungen Rechnungen getragen [...] [und] sichergestellt wird, dass alle solidarisch einen Beitrag leisten, damit die tatsächlichen Herausforderungen, die durch die irreguläre Einreise von Migranten und Asylsuchenden entstehen, nicht von einzelnen Mitgliedstaaten alleine, sondern von der EU als Ganze bewältigt werden.“¹⁷⁰³

¹⁶⁹⁶ Vgl. Easton-Calabria (2021): S.128.

¹⁶⁹⁷ Vgl. Goßner (2020).

¹⁶⁹⁸ Die Rechtsentwürfe des NMAP stellen die neue Screening-Verordnung, der modifizierte Vorschlag zur Überarbeitung der Asylverfahrensverordnung als auch zur EURODAC-Verordnung, eine neue Verordnung zur Asyl- und Migrationsmanagement sowie zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt dar. Die Empfehlungsschriftstücke zielen auf einen Vorsorge- und Krisenplan für Migration, auf die Neuansiedlung und komplementäre Zugangswege sowie Such- und Rettungsmissionen privater Schiffe ab. Die Leitlinie behandelt die Richtlinie über Beihilfe, mit der die Amnestie humanitärer Tätigkeiten garantiert werden soll. Zudem werden weitere Aktionspläne und Strategien angekündigt, die den NMAP bereichern. Gemäß QANDA/20/1723 vom 23. September 2020 wird die Aushandlung zu einigen Rechtselemente der dritten GEAS-Reformrunde, zu denen breiter Konsens, jedoch noch keine finale Einigung des Unionsgesetzgebers erzielt wird, darunter die Verordnung zur Asylagentur, die Richtlinie zu Aufnahmebedingungen, die Richtlinie zur Anerkennung bzw. Qualifikation, der Neuansiedlungsrahmen der Union und die Rückführungsrichtlinie, fortgesetzt.

¹⁶⁹⁹ Thym (2021): S.21. (EN)

¹⁷⁰⁰ Vgl. Ebd.: S.22.

¹⁷⁰¹ COM (2020) 609 final vom 23. September 2020, S.2.

¹⁷⁰² Ebd.: S.3.

¹⁷⁰³ Ebd.: S.7.

Der *ad acta* gelegte Dublin IV-Reformvorschlag soll durch den VAMM substituiert werden.¹⁷⁰⁴ Im Geleitwort des Politikvorschlags bezieht die EU-Kommission sich implizit und explizit auf die vagen Vorgaben des Artikels 67 (2) und 80 AEUV zur *intergouvernementalen* Solidarität.¹⁷⁰⁵ Mit dem VAMM wird ein verpflichtender, permanenter aber auch variabler Solidaritätsmechanismus introduziert, der je nach Situation unterschiedliche Ausprägungen aufweist und den die Dublin III bisher nicht beinhaltet.¹⁷⁰⁶ Dies entspricht der Vorstellung der deutschen Ratspräsidentschaft, die reziproke, obligatorische jedoch auch flexible Solidaritätsmechanismen sowohl in Wanderungsdruck- als auch Krisensituationen anstößt.¹⁷⁰⁷ Letztlich bewahrt die technokratische Politikinitiative, der zu Recht „extreme Komplexität“¹⁷⁰⁸ attestiert wird, die Mechanismen zur Zuständigkeitsallokation der Dublin III-Verordnung.¹⁷⁰⁹

Der Artikel 5 (1) des VAMM schreibt vor: „Bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen beachten die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Solidarität und einer gerechten Teilung der Verantwortung und tragen dem gemeinsamen Interesse am wirksamen Funktionieren der Politik der Union im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement Rechnung.“¹⁷¹⁰ Dieses Postulat beinhaltet, dass sich die MS wechselseitig durch bedarfsabhängige Solidaritätsbeiträge unterstützen.¹⁷¹¹ Anschließend berücksichtigt der Artikel 6 (4) das Szenario, in dem ein MS durch maritime Such- und Rettungseinsätze bedingte Wanderungsbewegungen in eine Drucksituation gerät. In diesem Fall konkretisiert die EU-Kommission in einem Migrationsmanagementsbericht die situative „Gesamtzahl der voraussichtlichen kurzfristigen Ausschiffungen sowie den Solidaritätsbeitrag in Form von Übernahmen, Maßnahmen im Bereich des Kapazitätsaufbaus, operativer Unterstützung und Maßnahmen im Bereich der externen Dimension.“¹⁷¹² In Anlehnung an den Artikel 42 (1) und auf Basis des Artikels 56 können die MS untereinander freiwillige bilaterale Konventionen etwa zu Solidaritätsleistungen abschließen.¹⁷¹³

¹⁷⁰⁴ Vgl. Ebd.

¹⁷⁰⁵ Vgl. COM (2020) 610 final vom 23. September 2020, S.31.

¹⁷⁰⁶ Vgl. Ebd.: S.13 und S.16.

¹⁷⁰⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020): S.8f.

¹⁷⁰⁸ Brouwer et al. (2021): S.159 und Cornelisse und Campesi (2021): S.131. (EN)

¹⁷⁰⁹ Vgl. COM (2020) 610 final vom 23. September 2020, S.19.

¹⁷¹⁰ Ebd.: S.52.

¹⁷¹¹ Vgl. Ebd.

¹⁷¹² Ebd.: S.53.

¹⁷¹³ Vgl. Ebd.: S.81.

In der VAMM trägt das erste Kapitel des Hauptteils IV den Titel Solidarität. Im dazugehörigen Artikel 45 werden in Unterparagraph (1) obligatorische, jedoch flexible Solidaritätsmechanismen und in Unterparagraph (2) alternative, bilaterale Solidaritätsbeiträge in mitgliedstaatlichen Notsituationen oder nach Ausschiffung in einem MS aufgelistet, die in Artikel 56 zu finden sind. Zunächst verankert die Brüsseler Behörde in Artikel 45 (1), neben vielfältigen physischen (a und c), aber auch materiellen oder operativen Solidaritätsarten (d) die neuartige Solidaritätsmaßnahme der Rückkehrpatenschaften für irregulär in der EU residierende Drittstaatsangehörige (b).¹⁷¹⁴ Anschließend konkretisieren die Artikel 47 bis 49 das komplexe, aber strukturierte Verfahren in Anschluss an Ausschiffungen nach maritimen Such- und Rettungsmissionen.

Nach Artikel 47 (3) sollen alle MS an diesem Prozedere teilnehmen und insbesondere die europaweite Umsiedlung von Ausgeschifften vornehmen. Das Volumen der europäischen Umverteilung wird von der EU-Kommission kalkuliert. Allerdings dürfen die Nationalstaaten des politischen Europas auf Basis von Artikel 47 (4) in variabler Art und Weise aus der verpflichtenden, aber flexiblen Solidaritätspalette des Artikels 45 wählen. Wenn die mitgliedstaatlichen Solidaritätsbeiträge jedoch nicht dem von der EU-Kommission fallabhängig kalkulierten Unterstützungsbedarf entsprechen, dann veranstaltet die EU-Kommission nach Artikel 47 (5) ein in Artikel 46 niedergelegtes Solidaritätsforum. Daraus folgt, dass sich immer genügend MS beispielsweise zur Umsiedlung von Drittstaatsangehörigen auf Basis des Distributionsschlüssels des noch zu behandelnden Artikels 54 bekennen müssen, um eine störungsfreie Funktionalität der VAMM zu gewährleisten.¹⁷¹⁵

Falls die europäischen Solidaritätsbeiträge die von der EU-Kommission kalkulierten länderspezifischen Unterstützungsbedürfnisse decken, dann tritt der Artikel 48 (1) ein. Für den Fall, dass 80% der angefragten Unterstützungsressourcen aufgebraucht sind, wird erneut ein Solidaritätsforum einberufen. In Rahmen dessen kann die Höhe der Solidaritätsbeiträge des Artikels 45 (1) von der EU-Kommission auf Basis der später vorzustellenden Verteilungsquote des Artikels 54 um maximal 50% erhöht werden. Wenn die von den MS zugesagte Assistenzpalette nicht ausreicht, dann treten die Voraussetzungen des Artikel 48 (2) ein. Per Durchführungsrechtsakt wird die EU-Kommission zur Aufstellung eines in Artikel 49 fixierten Solidaritätspools für situativ begünstigte EU-Länder ermächtigt,

¹⁷¹⁴ Gemäß Angenendt et al. (2020): S.2 sollen mit dieser Solidaritätsart die V4 zufriedengestellt werden.

¹⁷¹⁵ Vgl. COM (2020) 610 final vom 23. September 2020, S.83ff.

wo u.a. die Anzahl der umzusiedelnden Schutzbedürftigen und die mitgliedstaatlichen Solidaritätsanteile nach Artikel 45 (1) festgelegt werden.

Gemessen am Verteilungsschlüssel des zu thematisierenden Artikel 54 darf zwischen den physischen Solidaritätsmaßnahmen des Artikels 45 (1a) und den materiellen als auch operativen Unterstützungsmitteln des Artikels 45 (1d) keine Diskrepanz von mehr als 30% herrschen. Ansonsten werden die zu ergreifenden Maßnahmen eines MS angepasst und die Lücke exemplarisch durch die Rückkehrpatenschaften des Artikels 45 (1b) kompensiert. Wenn ein MS keine suffiziente Antwort auf ein Hilfsbegehren übermittelt, determiniert die EU-Kommission den einzelstaatlichen Beitrag.¹⁷¹⁶ Die zwei nachfolgenden Artikel 50 und 51 regulieren einerseits die Evaluation und andererseits die Berichtserstattung.

Als Gegenstück zur Solidaritätsausübung nach maritimen Such- und Rettungseinsätzen behandelt der Artikel 52 Pläne für Solidaritätsmaßnahmen bei Migrationsdruck. Falls mithilfe des Artikels 51 konstatiert wird, dass eine Krisensituation vorliegt, sollen die MS nach Artikel 52 (1) auf die Solidaritätsbeiträge des Artikel 45 (1 a, b und c) zurückgreifen. Allerdings schließt Artikel 52 (2 und 3) die Erbringung materieller und operativer Unterstützung nicht aus, koppelt diese Solidaritätsarten jedoch an Voraussetzungen. Wenn die Maßnahmenpakete der MS nicht den notwendigen Assistenzbedarf eines begünstigten MS widerspiegelt, dann soll nach Artikel 52 (4) ein Solidaritätsforum terminiert werden, womit dieses Missverhältnis durch die hilfeerbringenden MS nivelliert werden soll.

Falls das eingeschätzte Unterstützungsniveau nicht zustande kommt oder ein MS sich verweigert, wird die EU-Kommission in Artikel 53 (1 und 2) per Durchführungsrechtsakt zur Determinierung der einzelstaatlichen Assistenzmittel ermächtigt. Aufbauend auf den nachfolgenden Verteilungsmodell des Artikels 54 sollen die Maßnahmen des Artikels 45 (1 d) in Gleichgewicht mit den des Artikel 45 (1 a, b und c) stehen. Falls die Diskrepanz mehr als 30% beträgt, wird der EU-Kommission die Kompetenz zur Nivellierung der Beitragsformen zugesprochen.¹⁷¹⁷ In diesem Fall müssen die jeweiligen MS 50% ihres Solidaritätsanteils auf Basis der personenzentrierten bzw. physischen Maßnahmen des Artikels 45 (1 a, b und c) ergreifen.¹⁷¹⁸

¹⁷¹⁶ Vgl. Ebd.: S.85ff.

¹⁷¹⁷ Vgl. Ebd.: S.88ff.

¹⁷¹⁸ Gemäß dem Artikel 53 (4) in ebd.: S.92f sind die Solidaritätsbeiträge des Artikel 56 (1), die noch geschildert werden, ebenfalls unter bestimmten Umständen anrechnungsfähig.

Neben den Artikeln 52 (5) und 53 (3) der VAMM, die die Voraussetzungen einer Reduktion des einzelstaatlichen proportionalen Solidaritätsbeitrags um 10% festschreiben, ist der Artikel 53 (5) erwähnenswert. In Zuge dessen soll die EU-Kommission die Kompetenz zugesprochen werden, „[i]n hinreichend begründeten Fällen äußerster Dringlichkeit aufgrund des Migrationsdrucks in einem begünstigten Mitgliedstaats“¹⁷¹⁹ auf Basis des Artikels 67 (3) selbstständig Durchführungsrechtsakte zu beschließen. Der in Artikel 54 normierte Verteilungsschlüssel setzt sich aus zwei Indikatoren zusammen, nämlich zu 50% durch das BIP und zu 50% durch die Populationsgröße eines MS.

In Artikel 55 elaboriert die EU-Kommission die neuartige Solidaritätsidee der Rückkehrpatenschaften. Ein MS kann die außereuropäische Rückführung eines sich irregulär in einem begünstigten Land aufhaltenden Drittstaatler organisieren. Wenn die Rücküberstellung nach acht Monaten nicht gelingt, dann wird dem jeweiligen MS die Verantwortlichkeit für den nicht-schutzberechtigten Drittstaatsangehörigen übertragen. Als Letztes reguliert der Artikel 56 bilaterale Solidaritätsabsprachen auf Basis des Artikels 45 (1), über dessen Zustandekommen die EU-Kommission informiert werden soll.¹⁷²⁰

Positiv ist in Hinblick auf den VAMM zu vermerken, dass das Solidaritätsprinzip im Rahmen der Ausschiffungsthematik nach maritimen Such- und Rettungseinsätzen ausformuliert wird.¹⁷²¹ Allerdings wird nach wie vor die Diskussion der Handlungs- und Akteursebenen sowie der Deutungsmomente des europäischen Solidaritätsbegriffs vernachlässigt. Implizit scheint der Solidaritätsbegriff einem reziproken, partikularen und verpflichtenden Bezugsrahmen zu folgen, der sich vor allem auf die *intergouvernementalen* Beziehungen beschränkt. Exemplarisch eine Solidarität der EU gegenüber Drittstaatsangehörigen ist dem VAMM nicht zu entnehmen, weder in Bezug auf das Flucht- noch Zuwanderungsphänomen.¹⁷²² Demzufolge liegt der Fokus auf Europa und nicht auf den Bedürfnissen des Rests der Welt im Sinne internationaler Verantwortungsteilung.¹⁷²³

Mit der obligatorischen, aber zugleich variablen Betrachtung des Solidaritätsbegriffs wagt die EU-Kommission einen theoretischen Drahtseilakt. Vor dem Hintergrund der mitgliedstaatlichen Heterogenität im Asylbereich erscheint die Flexibilität der

¹⁷¹⁹ Ebd.: S.93.

¹⁷²⁰ Vgl. Ebd.: S.93ff.

¹⁷²¹ Vgl. ECRE (2021): S.56.

¹⁷²² Vgl. Carrera (2021): S.12.

¹⁷²³ Vgl. ECRE (2021): S.52.

einzelstaatlichen Solidaritätsbeiträge als Stärke des VAMM. Jedoch entfernen die MS sich weiter vom Ziel einer gemeinsamen Asylpolitik nach Artikel 78 (1) AEUV, da mit der Reformmaßnahme tendenziell die Heterogenität als auch die Asymmetrie der länderspezifischen Asylpolitiken befördert wird.¹⁷²⁴ Insbesondere die Rückkehrpatenschaften als Solidaritätsmaßnahme werfen viele Fragen auf. Generell verbleibt der Zusammenhang zwischen dem Solidaritätsgedanken und der Rückweisung von Drittstaatlern unklar.¹⁷²⁵ Weiterhin verbleibt offen, wie außereuropäische Drittstaaten zur Rückübernahme von nicht-schutzbedürftigen Personen bewegt werden sollen.¹⁷²⁶

Mit den von der EU-Kommission ausgearbeiteten VAMM scheinen nicht alle MS zufrieden. Wie der portugiesische Ratsvorsitz der ersten Jahreshälfte bilanziert: „Einige Mitgliedstaaten bevorzugen einen flexiblen Mechanismus, der aus einem breiteren Katalog von Solidaritätsmaßnahmen [...] besteht und volle Flexibilität bei der Auswahl der unterstützenden Maßnahmen gewährt, während andere Mitgliedstaaten einen strengeren Katalog, insbesondere mit einer obligatorischen Umsiedlung als wirksamste Maßnahme“¹⁷²⁷ anvisieren. Dem Ratsdokument Nr. 9656/21 vom 10. Juni 2021 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft sind erste einzelstaatliche Änderungs- und Konkretisierungswünsche des VAMM zu entnehmen, die sich insbesondere auf den Artikel 45 (1 a und d), Artikel 52 (2, 3 und 5), Artikel 53 (2 und 3) sowie Artikel 55 beziehen.¹⁷²⁸

Der MS Österreich spricht sich für einen Solidaritätsmechanismus in innereuropäischen Drucksituationen aus. Dagegen wird ein Solidaritätssystem, das die Ausschiffung und die Umverteilung nach maritimen Such- und Rettungseinsätzen reguliert, als *pull*-Faktor angesehen und abgelehnt. Der Fokus auf situativ verpflichtende Umsiedlung und Rückkehrpatenschaften wird kritisiert und die Akzeptanz komparabler Solidaritätsbeiträge gefordert, u.a. in Form zu konkretisierende Schutzpatenschaften. Demnach hält Wien zu den

¹⁷²⁴ Vgl. Carrera (2021): S.13.

¹⁷²⁵ Vgl. Cornelisse und Campesi (2021): S.150.

¹⁷²⁶ Vgl. Angenendt et al. (2020): S.3.

¹⁷²⁷ Ratsdokument Nr. 8540/21 vom 24. Mai 2021, S.10. (EN)

¹⁷²⁸ Vgl. Ratsdokument Nr. 9656/21 vom 10. Juni 2021, S.6ff. Das Politikdokument umfasst die Verhandlungsdesiderate der MS Österreich, Belgien, Tschechien, Estland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, Litauen, Malta, der Niederlande, Polen, Slowakei und Schweden. Zu diesem Zeitpunkt einigt sich die Estland auf noch keine einheitliche und detaillierte Regierungsposition, sodass die Anmerkungen vorläufig sind und aufgrund dessen nicht tiefgehend behandelt werden sollen. Siehe auch den darauffolgenden Ratsentwurf zur Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement der slowenischen Ratspräsidentschaft (Ratsdokument Nr. 12421/21 vom 4. Oktober 2021), in dessen Rahmen weniger Modifikationsvorschläge vorgebracht werden. Diese zielen im Solidaritätskapitel des VAMM vor allem auf Artikel 46, punktuell auf Artikel 47 bis Artikel 50, aber vor allem auf die Artikel 51 (1 und 4), Artikel 52 (5) sowie Artikel 55 (1, 2a und 4) ab.

Rückkehrpatenschaften seinen Prüfungsvorbehalt aufrecht.¹⁷²⁹ In Bezug auf diese Solidaritätsmaßnahme hält es Belgien für notwendig, dass eine nicht erfolgte außereuropäische Rückführung eines abgewiesenen Drittstaatlern eine Umsiedlung in den jeweils zuständigen MS zur Folge hat.¹⁷³⁰ Als Nächstes verweigert der MS Tschechien die Zustimmung zu jeglicher „direkten oder indirekten verpflichtenden Umverteilung“¹⁷³¹ von Drittstaatsangehörigen. Alle Solidaritätsbeiträge des Artikels 45 (1 a bis d) sollen äquivalent gewichtet werden. Aufgrund verfahrenstechnischer Unklarheiten legt Prag einen Prüfungsvorbehalt zu den Rückkehrpatenschaften ein.¹⁷³²

Der MS Frankreich bringt einen Prüfungsvorbehalt in Bezug auf die Solidaritätsbeiträge des Artikels 45 (1 d) vor. Um die Gleichwertigkeit der mitgliedstaatlichen Bemühungen zu gewährleisten, soll die EU-Kommission einen nicht näher elaborierten Äquivalenzschlüssel entwickeln. Der Solidaritätsmechanismus des Artikels 47 bedarf wie Artikel 55 zu Rückkehrpatenschaften weiterer Klarifizierung. Unter Umständen kann sich Paris vorstellen, die Indikatoren des Distributionsschlüssels in Artikel 54 um den Faktor der gestellten Asylanträge pro Person zu komplementieren.¹⁷³³ Anschließend hält Deutschland seinen Prüfungsvorbehalt zu sämtlichen Inhalten des VAMM aufrecht. Nach wie vor sieht Berlin Umverteilungsaktionen als essentiell an, jedoch werden die zusätzlichen Solidaritätsbeiträge in Artikel (1 d) befürwortet. Ein Solidaritätsmechanismus zur Seenotrettung und Ausschiffung wird nur dann für möglich gehalten, wenn die Funktionalität des europäischen Asylregimes gegeben ist und sich keine Sekundärbewegungen in der EU ereignen. In Bezug auf Artikel 50 bewirbt das EU-Land für einen Solidaritätsmechanismus, der im Fall einer Drucksituation in einem MS eine für alle MS verpflichtende Umverteilung von Drittstaatsangehörigen vorsieht. Der Politikansatz der Rückkehrpatenschaften erfährt generelle Zustimmung, obgleich weitere Diskussionen notwendig sind.¹⁷³⁴

Der MS Ungarn hält an seinem Prüfungsvorbehalt des gesamten VAMM und den vom Ratsvorsitz ausgearbeiteten Änderungsvorschlägen fest. Während verpflichtende Solidarität im Asylbereich nicht negiert wird, wird der obligatorischen Umsiedlung von Antragsstellern kategorisch eine Absage erteilt. Dennoch wird die Wichtigkeit zwischenstaatlicher Solidarität

¹⁷²⁹ Vgl. Ratsdokument Nr. 14392/1/21 REV 1 vom 15. Dezember 2021, S.3ff.

¹⁷³⁰ Vgl. Ebd.: S.8.

¹⁷³¹ Ebd.: S.9. (EN)

¹⁷³² Vgl. Ebd.: S.9f.

¹⁷³³ Vgl. Ebd.: S.16ff.

¹⁷³⁴ Vgl. Ebd.: S.28ff.

zentriert, die allerdings dem Flexibilitäts- und Freiwilligkeitsgedanken unterliegt und den länderspezifischen Möglichkeiten und Besonderheiten Rechnung trägt. Sämtliche Solidaritätsvarianten des VAMM sollen als gleichwertig anerkannt werden. Der Solidaritätsmechanismus, der die Umverteilung nach Einschiffung in Anschluss an maritime Such- und Rettungsmissionen reguliert, erfährt wie der in Artikel 54 fixierte Verteilungsschlüssel keine Zustimmung.¹⁷³⁵ Letztendlich besorgt Budapest, dass die Rückkehrpatenschaften einer „verspäteten Umverteilung“¹⁷³⁶ gleichkommen. Der MS Irland spricht sich beispielsweise gegen einen separaten Solidaritätsmechanismus aus, der die EU-Umverteilung von auf Hoher See Geretteten nach Ausschiffung in einen MS normiert.¹⁷³⁷

In Analogie zu anderen MS postuliert Litauen: „Wir sind der Meinung, dass Solidarität verpflichtend sein sollte, was aber keine Zwangsumsiedlungen oder Quoten bedeuten sollte. Der Mechanismus der obligatorischen Solidarität sollte flexibel sein und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben die Möglichkeit geben, seine Formen zu wählen, z.B. Umsiedlung, Entsendung von Beamten, Experten, Bereitstellung von technischer Ausrüstung, finanzielle Beiträge, usw.“¹⁷³⁸ Kein Solidaritätsbeitrag soll als *pull*-Faktor wirken. Stets sollen Umverteilungsaktionen auf dem Freiwilligkeitsprinzip basieren. Ein Solidaritätsmechanismus soll ausschließlich für Drucksituationen in einem MS geschaffen werden. Wenn das Volumen der Ausschiffungen von Drittstaatlern den Charakter einer Wanderungsbewegung aufweist, dann kommt der erwähnte Solidaritätsmechanismus zum Tragen. Zuletzt werden die Rückkehrpatenschaften skeptisch aufgenommen.¹⁷³⁹ Übereinstimmend damit sprechen sich die Niederlande gegen einen separaten Solidaritätsmechanismus, der die europäische Umsiedlung nach Ausschiffung in Anschluss an mediterrane Such- und Rettungsoperationen vorschreibt, aus. Der in mitgliedstaatlichen Drucksituationen zum Einsatz kommende Solidaritätsmechanismus soll den maritimen Bereich mit abdecken. Der Artikel 45 (1 c) zur Umsiedlung soll herausgenommen werden. Zu den Rückkehrpatenschaften des Artikels 55 behält Den Haag einen breit gefächerten Prüfungsvorbehalt bei.¹⁷⁴⁰

In deutlichen Kontrast zu den ausgeführten Verhandlungspositionen bewirbt Malta eine verfahrensunabhängige, pauschale Umverteilung aller Ankömmlinge unter den MS, die

¹⁷³⁵ Vgl. Ebd.: S.34ff.

¹⁷³⁶ Ebd.: S.37. (EN)

¹⁷³⁷ Vgl. Ebd.: S.39.

¹⁷³⁸ Ebd.: S.41. (EN)

¹⁷³⁹ Vgl. Ebd.: S.41ff.

¹⁷⁴⁰ Vgl. Ebd.: S.53ff.

internationalen Schutz beantragen. Demnach zieht Valetta seinen Prüfungsvorbehalt zu Artikel 45 nicht zurück. Der Absatz b) derselben Bestimmung zu Rückkehrpatenschaften soll umformuliert und eingegrenzt werden: Nicht irregulär eingereiste Drittstaatler, sondern nur Individuen dessen Asylgesuche abgelehnt werden, sollen darunter fallen. Falls sich dieses Desideratum nicht verhandlungspolitisch durchsetzt, schlägt der MS ein einzelstaatliches Prärogativ vor in dessen Rahmen die MS die Gruppen der sich irregulär in der EU befindenden Personen determinieren können, die unter die Rückkehrpatenschaften fallen. Ein begünstigter MS soll von der Teilnahme an Umverteilungsaktionen freigestellt werden.¹⁷⁴¹

Als Nächstes besteht Polen auf seinen Prüfungsvorbehalt zu den Artikeln 6 (4), 47 bis 49 als auch 55 des VAMM. Aufgrund des Anreizcharakters für Wanderungsbewegungen lehnt Warschau jeden dauerhaften und rechtsverbindlichen Solidaritätsmechanismus für in Seenot gerettete und in einem MS ausgeschifft Drittstaatler ab. Allerdings wird ein freiwilliges Vorgehen der MS in diesem Kontext nicht opponiert. In Bezug auf den Artikel 55 wird die anvisierte mitgliedstaatliche Umverteilung nach gescheiterter Rücküberstellung in einen Drittstaat kritisiert.¹⁷⁴² Diesen Vorbehalt teilt das V4-Land Slowakei, der eine Flexibilität und Gleichwertigkeit der Solidaritätsbeiträge bewirbt. In Artikel 47 soll kein institutionalisierter und verpflichtender Solidaritätsmechanismus nach maritimen Such- und Rettungsmissionen und Ausschiffungen geschaffen werden, der als *pull*-Faktor karikiert wird. Nur freiwillige Bemühungen der MS werden in Bezug auf diesen Sachverhalt befürwortet. Hinsichtlich mehrerer Rechtsartikel, u.a. zu 48 (5), 49 (2) oder 52 (1), hält die Slowakei an ihrem Prüfungsvorbehalt fest.¹⁷⁴³ Zuletzt befürwortet der MS Schweden eine Bandbreite an Solidaritätsbeiträgen, wirft jedoch die Frage auf, wie die Äquivalenz der länderspezifischen Bemühungen garantiert werden soll. Weitergehend bringt Stockholm eine Vielzahl an Formulierungs- und Änderungsvorschlägen ein.¹⁷⁴⁴

Die monatelang zu beobachtenden krisenhaften und menschenunwürdigen Zustände an den europäischen Außengrenzabschnitten zu Belarus oder die dauerhaften menschlichen Tragödien am Grenzzaun der spanischen Enklave Ceuta verdeutlichen die nicht enden wollende innen- und außenpolitische Handlungsparalyse der MS in Bezug auf die Asylthematik und das Platzen der jahrzehntelangen Überzeugungen der EU. Zu Anfang Dezember 2021 unterstreicht der slowenischen Ratsvorsitzes der zweiten Jahreshälfte 2021,

¹⁷⁴¹ Vgl. Ebd.: S.44ff.

¹⁷⁴² Vgl. Ebd.: S.58ff.

¹⁷⁴³ Vgl. Ebd.: S.63ff.

¹⁷⁴⁴ Vgl. Ebd.: S.66f.

dass weiterhin ein Gleichgewicht zwischen dem „obligatorischen und flexiblen“¹⁷⁴⁵ Solidaritätsprinzip und dem Verantwortungsgedanken determiniert werden muss. Wenige Zeit später verkündet die französische Ratspräsidentschaft der ersten Jahreshälfte 2022, dass die MS eine Grundsatzverständigung zum VAMM erzielt haben. In Zuge dessen wird eine verpflichtende Solidarität beabsichtigt, bei der die MS etwa zwischen Umverteilung oder finanziellen Kontributionen wählen können.¹⁷⁴⁶ Der französische Ratsvorsitz visiert an bis zum Juni 2022 einen Konsens im Rat zum VAMM herzustellen.¹⁷⁴⁷

8.2 Vereinte Nationen

Im Folgenden wird die globalpolitische Replik auf die europäische Großkrise beleuchtet. Die UN liefert mit ihren distinkten Globalen Pakten einen substanziellen Beitrag, um die distinkten Kategorien Asyl und Migration zu entflechten. Im Gegensatz zur in der EU dominierenden partikularen, vor allem innereuropäischen Auslegung der Solidaritätsidee verfolgt die UN logischerweise eine universelle, weltweite Deutung des Solidaritätsprinzips. Ganz gleich ob in Europa, Afrika oder Asien. Kein Land der internationalen Staatengemeinschaft soll überproportional durch Wanderungsbewegungen Drittstaatsangehöriger belastet werden.

8.2.1 New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten

Die NYEFM¹⁷⁴⁸, beschrieben als „Meilenstein globaler Solidarität und des Flüchtlingsschutzes“¹⁷⁴⁹, kann als die Replik der UN auf die Ereignisse der Flüchtlingskrise in Europa porträtiert werden.¹⁷⁵⁰ Am 19. September 2016 verabschiedet die

¹⁷⁴⁵ Ratsdokument WK 14865/2021 INIT vom 7. Dezember 2021, o. S.

¹⁷⁴⁶ Vgl. Noyan (2022).

¹⁷⁴⁷ Vgl. Castaldi und Michalopoulos (2022).

¹⁷⁴⁸ Laut Triggs und Wall (2020): S.294 wird die Aushandlung des NYEFM von der ständigen Vertretung Jordaniens und Irland angeleitet. Die NYEFM besteht aus einem Haupttext und zwei Hinzufügungen. Der erste Anhang zum Flüchtlingsbereich beinhaltet einen Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (RF) und untergliedert sich in die jeweils mehrdimensionalen und verschiedene Akteure involvierende Elemente der Aufnahme und Zulassung, der Unterstützung für unmittelbare und laufende Bedürfnisse, der Unterstützung für Aufnahmeländer und Gemeinschaften sowie der dauerhaften Lösungen, zu denen politische Leitlinien bzw. Handlungsorientierungen erarbeitet werden. Mit diesem Instrument sollen Aufnahmeländer entlastet, die Eigenständigkeit von Flüchtlingen, der Zugang zu Lösungen in Drittländern erweitert und zuletzt die Bedingungen in Herkunftsländern für Rückkehr ausgebaut werden. Der zweite Appendix, welcher die Überschrift ‚Auf dem Weg zu einem globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration‘ trägt, erläutert primär den Kontext bzw. die Umstände sowie die möglichen Inhalte eines solchen Unternehmens.

¹⁷⁴⁹ UNHCR (2018): S.2. (EN)

¹⁷⁵⁰ Vgl. Aleinikoff (2018): S.611.

UN-Vollversammlung diese unverbindliche Politikdeklaration ohne Gegenstimme.¹⁷⁵¹ Am nächsten Tag konferieren einige Dutzend Staats- und Regierungschefs, genauer gesagt die Exekutiven aus 47 UN-Staaten, exklusiv zur Thematik des Flüchtlingsschutzes.¹⁷⁵² Die internationale UN-Staatengemeinschaft erörtert in der NYEFM in welcher Art und Weise auf großvolumige *mixed flow*-Fluchtbewegungen von Asylsuchenden und Migranten und dessen gesellschaftliche, (entwicklungs-) politische, wirtschaftliche und humanitäre Implikationen reagiert werden soll.¹⁷⁵³ Dies ist eine Herausforderung, die die Aufteilung von Verantwortung aller Akteure, unter Berücksichtigung divergenter Fähigkeiten, Ressourcen, Schwerpunkte und Realitäten, sowie die Achtung internationaler Jurisdiktion bedarf: „Es handelt sich um globale Phänomene, die globale Ansätze und globale Lösungen erfordern. Kein Staat kann solche Bewegungen im Alleingang bewältigen.“¹⁷⁵⁴ Die UN-Vollversammlung erklärt ihre „profunde Solidarität“¹⁷⁵⁵ mit allen Individuen, die aus ihrer Heimat vertrieben werden. Die Asyl- und Migrationsthematik wird anfänglich zusammen, dann getrennt betrachtet.¹⁷⁵⁶

In Bezug auf den Migrationsbereich proklamiert das Politikdokument die Zielsetzung, sichere und reguläre Einreiserouten zu etablieren. Grundsätzlich erkennen die UN an, dass jedes Individuum das Recht besitzt, sein Heimatland zu verlassen und dorthin zurückzukehren. Im Umkehrschluss wird darauf hingewiesen, dass jedes Land ein souveränes Recht besitzt, über die Zulassungspolitik für Drittstaatsangehörige auf seinem Territorium zu bestimmen.¹⁷⁵⁷ Mit Fokus auf den Asylbereich stellt die UN die Notwendigkeit der Begegnung und Prävention von Fluchtursachen fest, darunter bewaffnete Konflikte, Gewalt oder Verfolgungen. Die Signatäre bekennen sich zur Wichtigkeit der GFK und dessen Zusatzprotokoll als Eckpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes.¹⁷⁵⁸ Zu erwähnen ist, dass die NYEFM sich auf die

¹⁷⁵¹ Dass alle MS der EU sich zur NYEFM bekennen ist nicht selbstverständlich. Zu diesem Zeitpunkt wirken die Umverteilungsbeschlüsse des Jahres 2015 nach; die Flüchtlingskrise ist weiterhin ungelöst und die Union sich zunehmend uneins über das weitere europapolitische Vorgehen im Asylbereich.

¹⁷⁵² Vgl. Koch (2017): S.195f. Gemäß ebd.: S.196 bestehen die Teilnahmevoraussetzung an dem Treffen der Staats- und Regierungschefs darin, dass die UN-Länder konkrete Zusagen zu vier Hauptzielen treffen müssen, nämlich „eine Steigerung der Finanzierung humanitärer Nothilfeinsätze um mindestens drei Milliarden US-Dollar, eine Steigerung der weltweit verfügbaren Plätze der Neuansiedlungen, Zugang zu Bildung für zusätzlich mindestens eine Million minderjährige Flüchtlinge und Zugang zum regulären Arbeitsmarkt für zusätzlich mindestens eine Million erwachsener Flüchtlinge.“ Laut Dokument A/RES/71/1 der UN-Vollversammlung vom 3. Oktober 2016, S.15 veranstalten die USA, Schweden, Mexiko, Kanada, Äthiopien, Deutschland, Jordanien und der UN-Generalsekretär das Leadertreffen.

¹⁷⁵³ Vgl. Ebd.: S.2.

¹⁷⁵⁴ Ebd. (EN)

¹⁷⁵⁵ Ebd. (EN)

¹⁷⁵⁶ Vgl. Ebd.: S.5ff.

¹⁷⁵⁷ Vgl. Ebd.: S.8f.

¹⁷⁵⁸ Vgl. Ebd.: S.12. (EN)

Kategorie der Konventionsflüchtlinge beschränkt und die Thematisierung alternativer temporärer Schutzformen ausspart, darunter etwa die des subsidiären Schutzes.¹⁷⁵⁹

Vor dem Hintergrund asymmetrischer Verantwortungsverteilung und den Bedürfnissen von geflüchteten Individuen beabsichtigen die Akteure eine „gerechtere Verteilung der Lasten und der Verantwortung für die Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge in der Welt, wobei [...] die bestehenden Beiträge und die unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen der einzelnen Staaten [zu] berücksichtigen“¹⁷⁶⁰ sind. An dieser Stelle herrschen einige Unklarheiten vor, z.B. welche spezifischen Unterstützungsmaßnahmen überhaupt infrage kommen.¹⁷⁶¹ Letzten Endes findet sich kein Appell zur Aufstockung der existenten einzelstaatlichen Unterstützungszusagen.¹⁷⁶² Die NYEFM gibt den Startschuss für die Aushandlungsprozesse zum GPF als auch zum GPM.¹⁷⁶³

8.2.2 Globaler Pakt für Flüchtlinge

Der Globale Pakt für Flüchtlinge (GPF)¹⁷⁶⁴ komplementiert das existente internationale Schutzregime, substituier die GFK und dessen Zusatzprotokoll jedoch nicht.¹⁷⁶⁵ Seit Jahrzehnten herrscht eine Diskrepanz zwischen der rechtlich fundierten Norm des Asyls und der politisch defizitär konzeptualisierten Norm der Verantwortungsteilung vor.¹⁷⁶⁶ Das vorzustellende unverbindliche UN-Politikprojekt zielt auf die Materialisierung der losen Absichtserklärung der vierte Präambularzeile der GFK des Jahres 1951 ab.¹⁷⁶⁷ Dort heißt es, „dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine befriedigende Lösung des Problems [...] ohne internationale Zusammenarbeit [...] nicht erreicht werden kann.“¹⁷⁶⁸ Demzufolge porträtieren die Akteure den GPF als „Ausdruck des politischen Willens und des Bestrebens der internationalen Gemeinschaft, den Grundsatz der Lasten- und Verantwortungsteilung in die

¹⁷⁵⁹ Vgl. Costello (2018): S.3.

¹⁷⁶⁰ Dokument A/RES/71/1 der UN-Vollversammlung vom 3. Oktober 2016, S.13. (EN)

¹⁷⁶¹ Vgl. Dowd und McAdam (2017): S.888.

¹⁷⁶² Vgl. Ebd.: S.865.

¹⁷⁶³ Gemäß Guild et al. (2019): S.45 resultiert der Aushandlungsprozess zur NYEFM aus dem Ziel 10.7 der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Diese Vorgabe lautet: ‚Eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik.‘

¹⁷⁶⁴ Diese *soft law*-Vereinbarung setzt sich aus zwei Hauptkomponenten zusammen. Einerseits aus dem RF, der bereits in der NYEFM zu finden ist und die Ziele des GPF enthält, und andererseits aus einem Aktionsprogramm zur Implementierung des Lasten- und Verantwortungsteilungsgedankens.

¹⁷⁶⁵ Gemäß Triggs und Wall (2020): S.294 wird der zwischenstaatliche GPF-Verhandlungsprozess vom UNHCR federführend übernommen, wenngleich die Nationalstaaten die wahren Gestaltungsakteure sind.

¹⁷⁶⁶ Vgl. Betts (2018): S.623.

¹⁷⁶⁷ Vgl. Dokument A/73/12 (Part II) der UN-Vollversammlung vom 2. August 2018, S.1.

¹⁷⁶⁸ UNHCR (2010): S.13. (EN)

Tat umzusetzen.“¹⁷⁶⁹ Das Politikdokument nimmt die UN-Generalversammlung mit einer klaren Mehrheit von 181 UN-Staaten an, während die USA und der EU-MS Ungarn dagegen votieren sowie Eritrea, Libyen und Liberia sich ihrer Stimme enthalten.¹⁷⁷⁰

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs befinden sich niemals so viele Personen außerhalb ihrer Heimat wie in der Gegenwart. In der Präambel machen die UN-Staaten darauf aufmerksam, dass die Kluft zwischen humanitären Hilfsbedürfnissen und den zur Verfügung stehenden Unterstützungsgeldern sich weitet.¹⁷⁷¹ Generell würdigen die Vertragsparteien die „bedeutenden globalen und regionalen Initiativen, Konferenzen und Gipfeltreffen im Jahr 2018 zur Stärkung der internationalen Solidarität mit Flüchtlingen und anderen Personen.“¹⁷⁷² Danach findet sich der Appell, die getroffenen Verpflichtungszusagen in die Tat umzusetzen. Nach der Feststellung, dass die einzelstaatliche Kooperations- und Initiativbereitschaft unabdingbar für das Wirken des UNHCR ist, wird pauschal postuliert, „wie wichtig die aktive internationale Solidarität und die Lasten- und Verantwortungsteilung sind.“¹⁷⁷³ Im Wesentlichen sind die Nationalstaaten die wesentlichen Gestaltungsakteure, um exemplarisch der Problematik der Staatenlosigkeit von Individuen entgegenzuwirken.¹⁷⁷⁴ Nachfolgend lenken die UN-Länder die Aufmerksamkeit auf die ressourcentechnischen Herausforderungen, mit denen vor allem Entwicklungsländer im Zusammenhang der Versorgung einer hohen Anzahl an Geflüchteter konfrontiert sind.¹⁷⁷⁵

Grundsätzlich wird „eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten bei der Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge der Welt und der Deckung der Bedürfnisse von Flüchtlingen und Aufnahmestaaten, unter Berücksichtigung der bereits geleisteten Beiträge und der von Staat zu Staat unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen“¹⁷⁷⁶ beworben. Sämtliche Akteure, die noch keine Bemühungen in Richtung des Strebens nach Lasten- und Verantwortungsteilung unternommen sind aufgerufen dies zu tun, um so „die Unterstützungsbasis in einem Geist der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit zu

¹⁷⁶⁹ Dokument A/RES/73/151 der UN-Vollversammlung vom 10. Januar 2019, S.5.

¹⁷⁷⁰ Vgl. Mitteilung GA/12107 der UN vom 17. Dezember 2018. Laut Olszowka (2019) nehmen die UN-Mitglieder Israel, Nauru, Nordkorea, die Föderierten Staaten von Mikronesien, Polen, Tonga und Turkmenistan nicht am Votum teil.

¹⁷⁷¹ Vgl. Dokument A/RES/73/151 der UN-Vollversammlung vom 10. Januar 2019, S.1.

¹⁷⁷² Ebd.: S.2.

¹⁷⁷³ Ebd.: S.3.

¹⁷⁷⁴ Ebd.

¹⁷⁷⁵ Vgl. Ebd.: S.4.

¹⁷⁷⁶ Ebd.

erweitern.“¹⁷⁷⁷ Die UN-Staaten zentrieren das Erfordernis einer „berechenbaren, ausgewogenen, effizienten und wirksamen Lasten- und Verantwortungsteilung.“¹⁷⁷⁸ In diesem Kontext wird die Priorität der einzelstaatlichen Durchführung von Neuansiedlungstätigkeiten betont.¹⁷⁷⁹ Schlussendlich sind alle Beteiligten in Zusammenwirken mit dem UNHCR dazu aufgerufen, „im Geiste der internationalen Solidarität und der Lasten- und Verantwortungsteilung zusammenzuarbeiten und Ressourcen zu mobilisieren, einschließlich durch Unterstützung in Form von Finanz- und Sachleistungen sowie durch Direkthilfe an Aufnahmeländer, Flüchtlingspopulationen und die sie aufnehmenden Gemeinschaften, mit dem Ziel, die Kapazitäten der Aufnahmeländer und –gemeinschaften [...] auszubauen und ihre schwere Last zu erleichtern.“¹⁷⁸⁰

Im Großen und Ganzen normiert das Politikpapier kein verbindliches Standardvorgehen dahingehend, wie die Zielsetzung des GPF der Drucklinderung von Aufnahmestaaten idealerweise zu erreichen ist. Die Akteure einigen sich in dem Politikblatt nicht auf gemeinsame Indikatoren, die die Erfüllung des Lasten- und Verantwortungsteilungsgedanken entlang der postulierten Zielsetzungen abbilden.¹⁷⁸¹ Weitergehend lösen die UN-Staaten nicht die dringliche Problematik, in welcher Art und Weise die internationale Staatengemeinschaft auf gemischte Wanderungsbewegungen reagieren soll.¹⁷⁸² Der Bedeutungsinhalt der vierten Präambularzeile der GFK kennzeichnet nach wie vor eine Unschärfe und Interpretationsspielraum.¹⁷⁸³ Laut Martin et al. kann der GPF die eigens determinierte Zielsetzung der „berechenbaren, ausgewogenen, effizienten und wirksamen Lasten- und Verantwortungsteilung“¹⁷⁸⁴, z.B. wegen dessen unverbindlichen Rechtscharakters und den engen Fokus auf Konventionsflüchtlinge, nicht herbeiführen.¹⁷⁸⁵

8.2.3 Globaler Pakt für Migration

Die Migrationsfrage wird vom UN-Generalsekretär als „dringlichst[e] und tiefgreifendst[e] Herausforderungen unserer Zeit“¹⁷⁸⁶ etikettiert. Der unverbindliche Globale Pakt für

¹⁷⁷⁷ Ebd.: S.5.

¹⁷⁷⁸ Ebd.: S.4.

¹⁷⁷⁹ Vgl. Ebd.: S.9.

¹⁷⁸⁰ Ebd.: S.10.

¹⁷⁸¹ Vgl. Ciftci (2019).

¹⁷⁸² Vgl. Newland (2018): S.659.

¹⁷⁸³ Vgl. Wagner et al. (2018): S.8.

¹⁷⁸⁴ Dokument A/RES/73/151 der UN-Vollversammlung vom 10. Januar 2019, S.4.

¹⁷⁸⁵ Vgl. Martin et al. (2019): S.61f.

¹⁷⁸⁶ Bericht A/72/643 des UN-Generalsekretärs vom 12. Dezember 2017, S.3.

Migration (GPM)¹⁷⁸⁷ repräsentiert ein Gelegenheitsfenster, um den bisherigen „Flickenteppich aus unilateralen, bilateralen und regionalen Maßnahmen“¹⁷⁸⁸ im Migrationsbereich zusammenzubringen. Somit wird die Zuwanderungsthematik erstmalig rahmenpolitisch auf institutioneller Ebene der UN reguliert. Auf einer Zwischenstaatlichen Konferenz am 10./11. Dezember 2018 im marokkanischen Marrakesch nehmen nur 164 der 193 UN-Signatäre den GPM an.¹⁷⁸⁹ Trotz dessen billigt die UN-Generalversammlung auf ihrer Plenarsitzung am 19. Dezember 2018 den GPM. In diesem Kontext votieren 154 UN-Länder für die Annahme, während sich zwölf Nationalstaaten enthalten und fünf Akteure, nämlich die USA, Polen, Ungarn, Tschechien und Israel, dagegen stimmen.¹⁷⁹⁰

Der GPM verfolgt die Zielsetzung, „die nachteiligen Triebkräfte und strukturellen Faktoren zu minimieren, die Menschen daran hindern, in ihren Herkunftsländern eine nachhaltige Existenzgrundlage aufzubauen und aufrechtzuerhalten, und die sie dazu veranlassen, anderswo nach einer besseren Zukunft zu suchen.“¹⁷⁹¹ Die Begegnung der Migrationsthematik bedarf einer multilateralen Lösung: „Kein Land kann die mit diesem globalen Phänomen verbundenen Herausforderungen und Chancen allein bewältigen.“¹⁷⁹² Mit Blick auf die Zukunft pointieren die UN-Staaten: „Unser Erfolg beruht auf dem gegenseitigen Vertrauen, der Entschlossenheit und der Solidarität unter den Staaten bei der Erfüllung der in diesem Globalen Pakt enthaltenen Ziele und Verpflichtungen.“¹⁷⁹³ Im GPM werden konkrete Leitprinzipien benannt, darunter das der internationalen Zusammenarbeit.¹⁷⁹⁴

Im Anschluss daran determiniert das Politikwerk ganze 23 Zielsetzungen und Maßnahmen zur Realisierung des GPM, die einerseits auf die (nicht-) regierungsstaatliche Ebene, andererseits auf das ausgewanderte Individuum abzielen.¹⁷⁹⁵ Im Rahmen der vom „afrikanischen Block“¹⁷⁹⁶ beworbenen Zielvorstellung 23 zur Stärkung internationaler Zusammenarbeit und globaler Partnerschaften wird im „Geist der Solidarität [auf] die zentrale Bedeutung eines umfassenden und integrierten Ansatzes für die Erleichterung einer sicheren,

¹⁷⁸⁷ In Anlehnung an Triggs und Wall (2020): S.294 leiten die ständige Vertretung der UN-Staaten Mexiko und Schweiz den Aushandlungsprozess des GPM an.

¹⁷⁸⁸ Newland (2018): S.659. (EN)

¹⁷⁸⁹ Vgl. Zeit Online [b] (2018).

¹⁷⁹⁰ Vgl. Mitteilung GA/12113 der UN vom 19. Dezember 2018. Die USA treten dem GPM im Jahr 2021 bei. Unter den zwölf UN-Ländern, die sich ihrer Stimme enthalten, sind die EU-MS Österreich, Bulgarien, Italien, Lettland und Rumänien.

¹⁷⁹¹ Dokument A/RES/73/195 der UN-Vollversammlung vom 11. Januar 2019, S.5.

¹⁷⁹² Ebd.

¹⁷⁹³ Ebd.: S.6.

¹⁷⁹⁴ Vgl. Ebd.

¹⁷⁹⁵ Vgl. Ebd.: S.6ff.

¹⁷⁹⁶ Newland (2018): S.657. (EN)

geordneten und regulären Migration“¹⁷⁹⁷ hingewiesen. Um zur Zielerreichung zu gelangen, sollen primär „afrikanische Länder, am wenigsten entwickelte Länder, Binnenentwicklungsländer, kleine Inselentwicklungsländer und Länder mit mittleren Einkommen“¹⁷⁹⁸ bedarfsabhängig bei der Umsetzung des GPM unterstützt werden. Schlussendlich bekennen sich die Vertragsparteien dazu, das Politikdokument „durch eine verstärkte bilaterale, regionale und multilaterale Zusammenarbeit und eine neu belebte globale Partnerschaft im Geist der Solidarität umsetzen.“¹⁷⁹⁹

Im Großen und Ganzen interveniert der GPM in das „Spannungsfeld zwischen den Menschenrechten von [...] Migranten und der Umsetzung migrationspolitischer Kernkompetenzen wie Grenzsicherung und Abschiebungen.“¹⁸⁰⁰ Die Inklusion der Gruppe der Klimamigranten, die nochmals in zwei Teildimensionen unterteilt wird, ist eine nützliche Innovation des GPM.¹⁸⁰¹ Insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Erderwärmung, die laut Forschern die globale Solidarität in einer nie zuvor erfahrenen Art und Weise auf die Probe stellen wird, ist ein solches Unternehmen auf der UN-Bühne begrüßenswert.¹⁸⁰² Im Umkehrschluss verbleibt ungeklärt, welche Vorgehensweise der GPM in Bezug auf das Aufkommen von *mixed flow*-Wanderungsbewegungen vorschlägt. Der fakultative Charakter der 23 Zielorientierungen des GPM wird problematisiert.¹⁸⁰³ Im Endeffekt hängt der Erfolg dessen von der einzelstaatlichen Implementierung ab.¹⁸⁰⁴

9. Rückblick und Fazit

Das vorliegende Dissertationsprojekt untersucht die Forschungsfrage, wie sich der Solidaritätsbegriff in unterschiedlichen politischen Institutionen sowie unter sich wandelnden Raum- und Zeitbedingungen auf Asylfragen bezieht. Im Theoriekapitel wird herausgearbeitet, dass keine universelle als auch widerspruchsfreie Pauschaldefinition des Solidaritätsterminus existiert. Die wissenschaftlichen Präzisierungen dieser Untersuchungsvariable variieren je nach dem zugrunde liegenden, dichotom ausgeprägten Interpretationsfacetten: Reziprozität/Altruismus, Verpflichtung/Freiwilligkeit und Partikularismus/Universalismus. Ausgehend von dieser konzeptuellen Vielschichtigkeit wird ein Deutungskern der

¹⁷⁹⁷ Dokument A/RES/73/195 der UN-Vollversammlung vom 11. Januar 2019, S.38.

¹⁷⁹⁸ Ebd.

¹⁷⁹⁹ Ebd.: S.39.

¹⁸⁰⁰ Koch (2017): S.198.

¹⁸⁰¹ Vgl. Guild et al. (2019): S.51f.

¹⁸⁰² Vgl. Kumin et al. (2012): S.28.

¹⁸⁰³ Vgl. Costello (2018): S.1f.

¹⁸⁰⁴ Vgl. Newland (2018): S.659f.

gesellschaftswissenschaftlichen Solidaritätsbegriffe determiniert, der die genannten Interpretationsmuster abbildet, jedoch dessen exakte Ausprägung offenlässt. Zur Differenzierung der unterschiedlichen Handlungs- bzw. Akteursebenen im europapolitischen Kontext wird ein Systematisierungsansatz präsentiert.

Am Anfang der empirischen Ausführungen steht nicht europäische Solidarität und Asylpolitik. Diese Elemente entwickeln sich in zwei unterschiedlichen institutionellen Sphären. Mit dem Schuman-Plan wird die EG vom Empfänger zum Geber von Solidarität. Dabei herrscht kein akteursübergreifendes Verständnis über den Bedeutungsgehalt der ergebnisoffenen, alle Akteure adressierenden und implizit universellen *solidarité de fait* vor. Dazu treten in den ersten Primärrechtsverträgen Bedeutungskontroversen auf. Auf UN-Ebene wird ein internationales Flüchtlingsschutzregime in Form der GFK institutionalisiert, das anfänglich die kontinentaleuropäische und später die weltweite Fluchtthematik reguliert.

Mit der Etablierung des Schengen-Mobilitätsregimes und dem Dublin-Allokationssystem wird aus dem allgemeingültigen ein partikularer europäischer Solidaritätsbegriff, der sich zuvorderst auf europa-interne Beziehungen bezieht. Die EG betreibt Selbstbeschäftigung und vernachlässigt die Klärung der Ursachen der Flucht- und Auswanderungsthematik. Immer mehr werden das distinkte Asyl- und Migrationsphänomen miteinander vermischt und jegliche Drittstaatsangehörige als Art Störvariabel der Schengen-Personenfreizügigkeit perzipiert. Mit Ausbruch der Jugoslawien-Kriege zerfällt der sich nach dem Zweiten Weltkrieg verfestigende Glaube, dass sich auf europäischem Boden keine kriegerischen Konfrontationen und Fluchtbewegungen mehr ereignen.

Im VVE und späteren Lissabon-Vertrag wird das Solidaritätsprinzip als europäischer Regelungsmechanismus im Asylbereich normiert. Jedoch verbleibt die Deutung der Freiwilligkeits- bzw. Verpflichtungsfacette des Leitprinzips unklar. Durch die Nicht-Klärung des Sinngehalts wird der Nährboden für europapolitische Bedeutungskontroversen bereitet. Im sekundärrechtlichen Aushandlungsprozess nach dem Lissabon-Vertrag versäumen die EU-Institutionen eine strukturierte Diskussion über die theoretischen und empirischen Implikationen der europäischen Solidarität im GEAS zu führen. Die EU macht den zweiten vor dem ersten Schritt: Das Vorgehen, dieses Leitprinzip ohne Determinierung der Semantik zu operationalisieren erscheint als Quadratur des Kreises.

Im Zusammenhang der bis heute ungelösten Flüchtlingskrise stellen sich alle über die Jahre gebildeten Überzeugungen der Union als Illusionen heraus. Erstens wird unübersehbar, dass keine konsensuale Betrachtung des Solidaritätsbegriffs im Asylbereich existiert. Zweitens wird evident, dass das kontemporäre Recht- und Policysystem keinen tragfähigen, strukturellen und krisenresilienten Rahmen für jede europäische Asylfrage bietet. Drittens zerfällt die Annahme, dass die Normvergemeinschaftung in Form des GEAS in der Realität eine gemeinsame europäische Asylpolitik bedingt. Viertens gerät die Eigenperzeption des politischen Europas als Stabilitätsexporteur ins Wanken, da globale Unsicherheiten etwa durch gemischte Wanderungsbewegungen importiert werden. Zuletzt verdichtet sich die Notwendigkeit eine trennscharfe Unterscheidung zwischen der Asyl- und Migrationskategorie in der Praxis herbeizuführen. Die EU und UN verabschieden Reformansätze, die auf die Wiederherstellung von konzeptioneller Klarheit abzielen.

Die Doktorarbeit zu Händen führt zu zwei substanziellen Erkenntnissen: Zum einen wird das Erfordernis aufgezeigt, akkurater zwischen den distinkten Schutz- und Zuwanderungsformen zu differenzieren, obgleich gewisse Parallelen existieren. Zum anderen wird die Notwendigkeit herausgearbeitet, wissenschaftliche Ideenkategorien der politischen Philosophie wie den Solidaritätsbegriff zu präzisieren respektive in neue Form zu bringen. Aus Perspektive der EU kommt der europäischen Solidarität in Asylangelegenheiten eine substanzielle Rolle zu. Einerseits wegen der Andersartigkeit und Interdependenz der mitgliedstaatlichen Asylsysteme. Andererseits aufgrund der Verwobenheit der Innen- und Außendimension. Demnach können sich EU-externe Entwicklungen bis in das politische Europa ausbreiten.

Die EU befindet sich in einem Dilemma zwischen wertepolitischem Idealismus und europapolitischen Realismus. Das politische Europa muss das Telos des GEAS hinterfragen. Der Eindruck dominiert, dass das Rational primär darin besteht die Freizügigkeit im Schengen-Raum zu gewährleisten. Diese Schwerpunktsetzung geht an den empirischen Anforderungen der Fluchtthematik vorbei, in dessen Rahmen eine Nationalstaat-Drittstaatler-Interaktion stattfindet. Wenn nicht in kohärenter, proaktiver und strategischer Art und Weise den weltweiten Unruheherden und Transformationsprozessen entgegenwirkt wird, dann erreichen die Auswirkungen dieser Instabilitäten früher oder später als *fait accompli* die EU. Anstatt einer Beruhigung scheint eher eine Zunahme der weltweiten Ereignisse, die menschliche Flucht und Auswanderung bedingen, in Sicht.

Aufgrund des Ablaufs des Bearbeitungszeitraums der vorliegenden Promotion können die durch die kriegerischen Ereignisse in der Ukraine bedingten Fluchtbewegungen nach Europa nur im Ansatz behandelt werden. Das Volumen der Personenzuzüge übersteigt bei weitem die Zugangszahlen in allen MS im Krisenjahr 2015. Insbesondere die ukrainischen Anrainerstaaten sind bis dato überproportional betroffen. Auf diese Entwicklungen reagiert die EU mit der Aktivierung der explizit an das Freiwilligkeitsprinzip geknüpften MZR, die den Aufenthaltsstatus oder den Arbeitsmarktzugang der Ankömmlinge reguliert. Allerdings wird mit diesem Instrument nicht die europaweite Äquivalenz der mitgliedstaatlichen Aufwendungen und Belastungsgrade herbeigeführt. Die Lösung dieser altbekannten Problematik birgt zukünftiges Konfliktpotential.

Das europapolitische Vorgehen der Trippelschritte erscheint unzureichend, um den mit der Asyl- und Migrationsthematik verbundenen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in effektiver und nachhaltiger Art und Weise entgegenzuwirken. Von dieser Erkenntnis ausgehend schlägt der Verfasser dieser Dissertation die Einberufung eines Europäischen Ethikkonvents vor, welcher sich sowohl aus nationalen Delegierten als auch zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammensetzt und konzeptionelle Vorarbeit für eine perspektivische Regierungskonferenz zur Reform des EU-Primärrechts leisten kann. Damit bietet sich eine dringlich benötigte Kooperationsplattform abseits des europapolitischen Tagesgeschäfts, um holistische Antworten der EU auf die prävalenten Handlungsnotwendigkeiten im Rahmen der Asylthematik zu finden: Welcher Bedeutungsgehalt kommt dem Prinzip der europäischen Solidarität in der Asylpolitik im theoretischen und praktischen Sinne zu? Wie kann in der Praxis adäquater zwischen dem Flucht- und Migrationsphänomen differenziert und die Innen- und Außendimension der Sachverhalte miteinander verzahnt werden? Im Endeffekt darf die EU-Solidargemeinschaft im Asylbereich nicht an den (kontinental-) europäischen Grenzen enden. Mit diesem Desideratum sind profunde Raum- und Selbstverständnisfragen verbunden, auf die die Union in der Zukunft Antworten finden muss.

Literaturverzeichnis

Wissenschaftliches Schrifttum:

- Abbott, Kenneth W. und Snidal, Duncan: Hard and Soft Law in International Governance, in: International Organization, Volume 54, Issue 3, 2000, S.421-456.
- Achermann, Alberto: Asylum and Immigration Policies: From cooperation to Harmonization, in: Bieber, Roland und Monar, Jörg (Hrsg.): Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar, Brüssel: European University Press, 1995, S.127-140.
- Achermann, Alberto und Gattiker, Mario: Safe Third Countries: European Developments, in: International Journal of Refugee Law, Volume 7, Issue 1, 1995, S.19-38.
- Ackers, Doede: The Negotiations on the Asylum Procedures Directive, in: European Journal of Migration and Law, Volume 7, 2005, S.1-33.
- Adar, Sinem; Angenendt, Steffen; Asseburg, Muriel; Bossong, Raphael und Kipp, David: Das Flüchtlingsdrama in Syrien, der Türkei und Griechenland, SWP-Aktuell Nr. 22, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2020.
- Aleinikoff, Alexander T.: The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees, in: International Journal of Refugee Law, Volume 30, Issue 4, 2018, S.611–617.
- Anders, Lisa H.; Eppler, Annegret und Tuntschew, Thomas: Europäische Integration. Zweidirektional und mehrdimensional, in: integration, Vol. 3, 2016, S.183–197.
- Andoura, Sami: Energy Solidarity in Europe: From Independence to Interdependence (07/2013), URL: institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf, PDF-Dokument, 110 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Angehrn, Emil: Solidarität als Leitbegriff der Sozialphilosophie, in: Küchenhoff, Joachim (Hrsg.): Solidarität und Selbstverwirklichung, Gießen: Psychosozial-Verlag, 2001, S.13-31.
- Angenendt, Steffen und Bossong, Raphael: Ist das erst der Anfang? Zum Umgang mit Wanderungsbewegungen, in: Perthes, Volker (Hrsg.): Ausblick 2016. Begriffe und Realitäten internationaler Politik, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2016, S.51-54.
- Angenendt, Steffen und Parkes, Roderick: Neuer Impuls für die EU-Asylpolitik? Möglichkeiten und Grenzen des neuen Unterstützungsbüros für Asylfragen, SWP-Aktuell Nr. 60, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2010.
- Angenendt, Steffen; Biehler, Nadine; Bossong, Raphael; Kipp, David und Koch, Anne: Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung?, SWP-Aktuell Nr. 78, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2020.
- Archick, Kristin: The European Union. Current Challenges and Future Prospects (21.06.2016), URL: swsu.ru/sbornik-statey/pdf/R44249.pdf, PDF-Dokument, 19 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Armstrong, Carolyn Elizabeth (2016): The Limits of Communitarisation and the Legacy of Intergovernmentalism: EU Asylum Governance and the Evolution of the Dublin System, Dissertation, London School of Economics and Political Science.
- Aschauer, Wolfgang und Hofmann, Julia: Gefährdungen der europäischen und innerstaatlichen Solidarität: Zur Ausrichtung des Sammelbandes, in: Aschauer, Wolfgang, Donat, Elisabeth und Hofmann, Julia (Hrsg.): Solidaritätsbrüche in Europa. Konzeptuelle Überlegungen und empirische Befunde, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2016, S.1-17.
- Aus, Jonathan P.: Supranational Governance in an " Area of Freedom, Security and Justice": Eurodac and the Politics of Biometric Control, SEI Working Paper No. 72, Sussex European Institute, 2003.
- Aus, Jonathan P.: Logics of decision-making on community asylum policy: a case study of the evolvement of the Dublin II regulation, ARENA Working Papers Nr. 3, 2006.
- Baldwin-Edwards, Martin: The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe, in: Journal of Common Market Studies, Volume 35, Issue 4, 1997, S.497-519.

- Balleix, Corinne: From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European Solidarity in the Field of Migration, European Policy Brief Nr. 24, Egmont Royal Institute for International Relations, 2014.
- Bank, Roland: Die Asylpolitik der Europäischen Union – europäische Antworten auf ein globales Problem?, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Die Welt und Wir. Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017, S.21-44.
- Bank, Roland: The Emergent EU Policy on Asylum and Refugees - The New Framework Set by the Treaty of Amsterdam: Landmark or Standstill, in: Nordic Journal of International Law, Volume 68, 1999, S.1-29.
- Barslund, Mikkel: 4 Implementing flexible solidarity, in: Mercator Dialogue on Asylum and Migration und Kiel Institute for the World Economy (Hrsg.): 2019 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe. Rethinking EU migration and asylum policies: Managing immigration jointly with countries of origin and transit, 2019, S.32-40.
- Bast, Jürgen: Deepening supranational integration: interstate solidarity in migration law, in: Biondi, Andrea; Dagilytė, Eglė und Küçük, Esin (Hrsg.): Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, S.114-132.
- Bast, Jürgen: Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Knodt, Michèle und Tews, Anne (Hrsg.): Solidarität in der EU, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2014, S.143-163.
- Barbou des Places, Ségolène: Burden Sharing in the Field of Asylum: Legal Motivations and Implications of a Regional Approach. EUI Working Papers Nr. 2002/66 (2002), URL: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1824/2002_66.pdf?sequence=1, PDF-Dokument, 38 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Barbou des Places, Ségolène: Taking Legal Rules into Consideration: EU Asylum Policy and Regulatory Competition, in: Journal of Public Policy, Volume 24, Issue 1, 2004, S.75-98.
- Barrot, Jacques: The EU's Area of Freedom, Security and Justice: Successes of the last ten years and the challenges ahead, in: Guild, Elspeth, Carrera, Sergio und Eggenschwiler, Alejandro (Hrsg.): The Area of Freedom, Security and Justice. Ten Years on Successes and Future Challenges under the Stockholm Programm, Brüssel: Center for European Policy Studies, 2010, S.13-17.
- Bayertz, Kurt: Four Uses of „Solidarity“, in: Ebd. (Hrsg.): Solidarity. Philosophical Studies in Contemporary Culture, Volume 5, Dordrecht: Springer, S.3-28.
- Bayertz, Kurt (1998): Solidarität. Begriff und Problem, Berlin: Suhrkamp.
- Bayertz, Kurt und Boshammer, Susanne: Solidarität (2009), URL: www.degruyter.com/database/HPPS/entry/HPPSID_321/html, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Beckert, Jens; Eckert, Julia; Kohli, Martin und Streeck, Wolfgang: Einleitung, in: Ebd. (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen. Frankfurt a.M.: Campus, 2004, S.9-15.
- Becker, Peter und Leiß, Olaf (2005): Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beirens, Hanne: Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural Weaknesses in the Common European Asylum System (03/2018), URL: www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/CEAS-StructuralWeaknesses_Final.pdf, PDF-Dokument, 39 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Beirens, Hanne; Maas; Sheila; Petronella; Salvatore und van der Velden, Maurice: Study on the Temporary Protection Directive. Final report (01/2016), URL: op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1c753fe9-9aab-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search, PDF-Dokument, 165 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Bellis, Jean-François: Belgium-France-Federal Republic of Germany-Luxembourg-Netherlands: Schengen Agreement on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders and the Convention Applying the Agreement, in: International Legal Materials, Volume 30, Nr. 1, 1991, S.68-147.
- Bendel, Petra [a]: The Common European Asylum System: Achievements, Failures, Outlooks and Policy Learning for the EU and Canada (05/2014), URL: carleton.ca/ces/wp-content/uploads/Bendel-policy-brief-20143.pdf, PDF-Dokument, 8 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.

- Bendel, Petra [b]: Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Verantwortung des Europäischen Parlaments (04/2014), URL: library.fes.de/pdf-files/wiso/10703.pdf, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Bendel, Petra [a]: Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union: Menschenrechte wahren! (2015), URL: library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf, PDF-Dokument, 40 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Bendel, Petra [b]: But it does move, doesn't it? The debate on the allocation of refugees in Europe from a German point of view, in: *Border Crossing*, Volume 5, Issue 1, 2015, S.25-32.
- Bendel, Petra: EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen (2017), URL: library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf, PDF-Dokument, 48 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Bendel, Petra: Nach Lampedusa. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand (12/2013), URL: library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf, PDF-Dokument, 60 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Bendiek, Annegret (2004): *Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und die Europäische Integration*, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bendiek, Annegret: *Versagt die Europäische Union in der Flüchtlingspolitik? Überlegungen zu einem kohärenten Politikansatz*, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2005.
- Bendiek, Annegret und Neyer, Jürgen: Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest (03/2016), URL: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A20_bdk_neyer.pdf, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Bertoncini, Yves: More European Solidarity Before Migrant Crisis (30.04.2015), URL: institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/migrantcriseseusolidarity-bertoncini-jdi-april15.pdf?pdf=ok, PDF-Dokument, 2 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Bertoncini, Yves: Solidarity within the European Union: political foundations (05.01.2012), URL: institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/solidarity_tribune_y.bertoncini_jan2012_1-1.pdf, PDF-Dokument, 10 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Bertoncini, Yves und Pascouau, Yves: What Migration Strategy for the EU? (01.03.2016), URL: institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/eumigrationstrategy-bertoncinipascouau-jdi-mar16.pdf, PDF-Dokument, 6 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Betts, Alexander: The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change?, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 30, Issue 4, 2018, S.623–626.
- Betts, Alexander; Costallo, Cathryn und Zaun, Natascha: *A Fair Share. Refugees and Responsibility-Sharing* (2017), URL: delmi.se/upl/files/146497.pdf, PDF-Dokument, 128 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Beutler, Bengt: Solidarity in the EU. A Critique of Solidarity and of the EU, in: Grimm, Andreas und Giang, Susanne My (Hrsg.): *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham: Springer International, 2017, S.21-35.
- Bieber, Roland: Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union (24.09.2012), URL: www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper84-Bieber/Paper84---Roland-Bieber---Gegenseitige-Verantwortung---Grundlage-des-Verfassungsprinzips-der-Solidaritaet-in-der-Europaeischen-Union.pdf, PDF-Dokument, 19 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Bigo, Didier: Immigration controls and free movement in Europe, in: *International Review of the Red Cross*, Volume 91, Issue 875, 2009, S.579-591.
- Bigo, Didier: Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, in: *Alternatives. Global, Local, Political*, Volume 27, Issue 1, Special Edition, S.63-92.
- Boccardi, Ingrid (2002): *Europe and Refugees. Towards an EU Asylum Policy*, Den Haag/New York/London: Kluwer Law International.
- Böcker, Anita und Havinga, Tetty: Asylum Applications in the European Union: Patterns and Trends and the Effects of Policy Measures, in: *Journal of Refugee Studies*, Volume 11, Issue 3, 1998, S.245-266.

- Böhr, Christoph: Reziprozität: eine Hinführung zu den Gedanken Luigino Brunis über eine Grundform gesellschaftlichen Zusammenlebens, in: Bruni, Luigino (Hrsg.): Reziprozität. Grundform der sozialen, ökonomischen und politischen Ordnung, 1. Auflage, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S.XIX-XXXVIII.
- Boisson de Chazournes, Laurence: Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?. in: Wolfrum, Rüdiger; Kojima, Chie (Hrsg.): Solidarity: A Structural Principle of International Law, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Volume 213, Berlin/Heidelberg: Springer, 2010, S.93-122.
- Bösche, Monika (2001): Die Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union. Von Maastricht bis Tampere, Magisterarbeit, Technische Universität Darmstadt.
- Boswell, Christina [a]: Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience , in: Journal of Refugee Studies, Volume 16, Issue 3, 2003, S.316–335
- Boswell, Christina [b]: The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy, in: International Affairs, Volume 79, Issue 3, 2003, S.619-638.
- Brandl, Ulrike: Loyalität und Solidarität in der EU-Asylpolitik, in: Zeitschrift für öffentliches Recht/Journal of Public Law, Volume 70, Issue 2, 2015, S.491-510.
- Braun, Jan Frederik: EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules. Between a new policy and business as usual, EPIN Working Paper Nr. 31, 2011.
- Brouwer, Evelien (2008): Digital Borders and Real Rights. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Brouwer, Evelien: Eurodac: Its Limitations and Temptations, in: European Journal of Migration and Law, Volume 4, 2002, S.231-247.
- Brouwer, Evelien; Campesi, Giuseppe; Carrera, Sergio; Cortinovis, Roberto; Karageorgiou, Eleni; Vedsted-Hansen, Jens und Vosyliute, Lina: The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum (30.07.2021), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU\(2021\)697130_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf), PDF-Dokument, 251 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Browne, E. Moxon: The EEC after Tindemans: The Institutional Balance, in: The World Today, Volume 32, Issue 12, 1976, S.459-466.
- Brusis, Martin: Solidarity in an Enlarged European Union: Political Constraints and Options, in: Beichelt, Timm und Wielgoß, Jan (Hrsg.): Perspektiven der Europäischen Integration nach der EU-Osterweiterung, Frankfurt (Oder): FIT, 2005, S.41-49.
- Brzózka, Helena Maria: Einbahnstrasse Solidarität: Solidarität nach Art. 80 AEUV im Lichte der Dublin-III-VO und jüngeren EuGH Entscheidungen, in: Iustum Aequum Salutare, Volume 16, Issue 1, 2020, S.151-162.
- Bulmer, Simon und Joseph, Jonathan: European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics, in: European Journal of International Relations, Volume 22, Issue 4, 2016, S.725-748.
- Bulmer, Simon. Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon?, in: integration, Volume 42, Issue 1, 2019, S.3-20.
- Bunyan, Tony: Towards an authoritarian European state, in: Race & Class, Volume 32, Issue 3, 1991, S.19-27.
- Bunyan, Tony: Trevi, Europol and the European State (1993), URL: www.statewatch.org/media/documents/news/handbook-trevi.pdf, PDF-Dokument, 15 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Bunyan, Tony und Webber, Frances: Intergovernmental Co-operation on Immigration and Asylum (04/1995), URL: ccme.eu/wp-content/uploads/2018/12/Briefing_Paper_19_UK.pdf, PDF-Dokument, 35 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Bunyan, Tony (1997): Volume 1 (1976-1993). From Trevi to Maastricht60 reports and documents on policing, immigration and asylum, Ad Hoc Group on Immigration, legal cooperation, the Trevi group and "acquis", the Schengen Agreement and "acquis", London: Statewatch.

- Bunyan, Tony: Towards an authoritarian European state, in: *Race & Class*, Volume 32, Issue 3, S.19-27.
- Byrne, Rosemary; Noll, Gregor und Vedsted-Hansen, Jens: Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union, in: *European Journal of International Law*, Volume 15, Issue 2, 2004, S.355-379.
- Byrne, Rosemary und Shacknove, Andrew: The Safe Country Notion in European Asylum Law, in: *Harvard Human Rights Journal*, Volume 9, 1996, S.185-228.
- Calliess, Christian: Art. 194 [Energiepolitik], in: Calliess, Christian und Ruffert, Matthias (Hrsg.): *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Auflage, 2016, Rn.1-30.
- Calliess, Christian: Das europäische Solidaritätsprinzip und die Krise des Euro – Von der Rechtsgemeinschaft zur Solidaritätsgemeinschaft? (08.03.2011), URL: www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper62-Calliess/Paper62---Das-europaeische-Solidaritaetsprinzip-und-die-Krise-des-Euro---Von-der-Rechtsgemeinschaft-zur-Solidaritaetsgemeinschaft.pdf, PDF-Dokument, 64 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Calliess, Christian: Europa als Wertegemeinschaft — Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, in: *Juristen Zeitung*, Volume 59, Issue 21, 2004, S.1033-1045.
- Calliess, Christian (2021): *Öffentliche Güter im Recht der Europäischen Union. Forschungsprojekt im Rahmen des Programms „Europas Zukunft“*, 1. Auflage, Bertelsmann-Stiftung.
- Camposi, Giuseppe: The Arab Spring and the crisis of the European border regime: manufacturing emergency in the Lampedusa crisis, *EUI Working Paper RSCAS 2011/59*, 2011.
- Carrera, Sergio: Tampere Programme 20 Years On: Putting EU Principles and Individuals First, in: Carrera, Sergio; Curtin, Deirdre und Geddes, Andrew (Hrsg.): *20 Years Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, 2020, S.51-64.
- Carrera, Sergio: The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, *CEPS Working Document No. 26*, 2007.
- Carrera, Sergio: Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, in: in: Carrera, Sergio und Geddes, Andrew (Hrsg.): *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*, European University Institute, 2021, S.1-24.
- Carrera, Sergio und Cortinovis, Roberto: EU Asylum Policies Through the Lenses of the UN Global Compact on Refugees, in: Carrera, Sergio; Curtin, Deirdre und Geddes, Andrew (Hrsg.): *20 Years Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, 2020, S.105-121.
- Carrera, Sergio und Guild, Elspeth: The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs?, in: *CEPS Essay Nr. 13*, Brüssel: Center for European Policy Studies, 2014.
- Carrera, Sergio; Blockmans, Steven; Cassarino, Jean-Pierre; Gros, Daniel und Guild, Elspeth: The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? (01.02.2017), URL: www.ceps.eu/download/publication/?id=9824&pdf=TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf, PDF-Dokument, 74 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Carrera, Sergio; Guild, Elspeth; Merlino, Massimo und Parkin, Joana: A race against solidarity: The Schengen regime and the Franco-Italian affair (04/2011), URL: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/04/The%20Franco-Italian%20Affair.pdf, PDF-Dokument, 29 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Chetail, Vincent: The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?, in: Chetail, Vincent; De Bruycker, Philippe und Maiani, Francesco (Hrsg.): *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden: Brill/Nijhoff, 2016, S.1-38.
- Chetail, Vincent; De Bruycker, Philippe und Maiani, Francesco (2016.): *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden: Brill/Nijhoff.

- Chrysochoou Dimitris N.; Tsinisizelis, Michael J.; Stavridis, Stelios und Ifantis Kostas (2003): Theory and reform in the European Union, 2. Auflage, Manchester University Press.
- Cohen, Robin und Joly, Danièle: Introduction. The New Refugees of Europe, in: Ebd. (Hrsg.): Reluctant Hosts: Europe and its Refugees, Hants/Vermont, Gower Publishing Company, 1989, S.5-18.
- Collett, Elizabeth: The Asylum Crisis in Europe. Designed Dysfunction (09/2015), URL: www.migrationpolicy.org/news/asylum-crisis-europe-designed-dysfunction, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Collett, Elizabeth: The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris, EPC Policy Brief, 2008.
- Collett, Elizabeth: The EU's Strategic Guidelines on Migration: Uncontentious Consensus, But Missed Opportunity (07/2014), URL: migrationpolicy.org/news/european-union-strategic-guidelines-migration-uncontentious-consensus-missed-opportunity, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Collett, Elizabeth und Le Coz, Camille: After the Storm. Learning from the EU Response to the Migration Crisis (06/2018), URL: www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/EUCrisisResponse_FINALWEB.pdf, PDF-Dokument, 67 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Collinson, Sarah: Visa Requirements, Carrier Sanctions, 'Safe Third Countries' and 'Readmission': The Development of an Asylum 'Buffer Zone' in Europe, in: Transactions of the Institute of British Geographers, Volume 21, Issue 1, 1996, S.76-90.
- Colville, Rupert: A Matter of the Heart. How the Hungarian Crisis Changed the World of Refugees, in: Ebd. (Hrsg.): Where Are They Now? The Hungarian Refugees 50 Years On, Volume 144, Issue 3, 2006, S.4-20.
- Comte, Françoise: A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office, in: European Journal of Migration and Law, Volume 12, Issue 4, S.373-405.
- Cornelisse, Galina und Campesi, Giuseppe: The European Commission's New Pact on Migration and Asylum. Horizontal substitute impact assessment (08/2021), URL: data.europa.eu/doi/10.2861/510622, PDF-Dokument, 290 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Costello, Cathryn: Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees?, in: International Journal of Refugee Law, Volume 30, Issue 4, 2018, S.643-649.
- Cremer, Hans-Joachim: Art. 24 (ex-Art.11 EUV) [Kompetenz der Union auf dem Gebiet der GASP; Verfahren; Zuständigkeit der Organe; Pflicht der Mitgliedstaaten zu Förderung, Loyalität und Solidarität], in: Calliess, Christian und Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, 2021, Rn.1-13.
- Crisp, James: Working Paper No. 100 A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime (12/2003), URL: www.unhcr.org/3fe16d835.pdf, PDF-Dokument, 14 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Cruz, Antonio: Achievements in the Fields of Immigration and Asylum since January 1998, in: European Journal of Migration and Law, Volume 1, 1999, S.243-254.
- Cruz, Antonio: Asylum Policies and Practices in the EU, in: In Defense of the Alien, Volume 17, 1994, S.171-196.
- Cruz, Antonio: Schengen, ad hoc Immigration Group and other European intergovernmental bodies in view of a Europe without internal borders (05/1993), URL: ccme.eu/wp-content/uploads/2018/12/Briefing_Paper_12_UK.pdf, PDF-Dokument, 31 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Csik, Sándor: Die Flüchtlingswelle nach dem Ungarn-Aufstand 1956 in die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere nach Hamburg, und die Aufnahme und Eingliederung der Flüchtlinge (ohne Datum), URL: ungarn1956.zeitgeschichte-online.de/sites/default/files/Csik_Die%20Fl%C3%BChtlingswelle%20nach%20dem%20Ungarn-Aufstand%201956%20in%20die%20Bundesrepublik.pdf, PDF-Dokument, 40 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.

- Cuperus, René; Dhéret, Claire; Kok, Stefan; Padberg, Cathelijm und Zuleeg, Fabian: The European Council's Strategic Agenda. Setting the EU's political priorities (01/2019), URL: www.clingendael.org/sites/default/files/2019-01/Report_The_EC_Strategic_Agenda.pdf , PDF-Dokument, 30 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Cusumano, Eugenio und Gombeer, Kristof: In deep waters: The legal, humanitarian and political implications of closing Italian ports to migrant rescuers, in: *Mediterranean Politics*, Volume 25, Issue 2, 2020, S.245-253.
- Cuttita, Paolo: Search and Rescue at Sea, Non-Governmental Organisations and the Principles of The EUs External Action, in: Carrera, Sergio; Curtin, Deirdre und Geddes, Andrew (Hrsg.): *20 Years Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, 2020, S.123-143.
- Cutts, Mark (2000): *The State of the World's Refugees 2000. Fifty years of humanitarian action*, Oxford University Press.
- Czuczai, Jenő: The Principle of Solidarity in the EU Legal Order – Some Practical Examples after Lisbon, in: Czuczai, Jenő und Naert, Frederik (Hrsg.): *The EU as a Global Actor - Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Band 13, 2017, S.145-165.
- Dallinger, Ursula (2009): *Die Solidarität der modernen Gesellschaft. Der Diskurs um rationale oder normative Ordnung in Sozialtheorie und Soziologie des Wohlfahrtsstaats*, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dauvergne, Catherine: Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times, in: *The Modern Law Review*, Volume 67, Issue 4, 2004, S.588-615.
- De Bruycker, Philippe: Towards a new European consensus on migration and asylum, in: De Bruycker, Philippe; De Somer, Marie und De Brouwer, Jean-Louis (Hrsg.): *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, European Policy Center, 2019, S.145-159.
- De Bruycker, Philippe und Tsourdi, Evangelia (Lilian) [a]: Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension, in: Chetail, Vincent; De Bruycker, Philippe und Maiani, Francesco (Hrsg.): *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden: Brill, 2016, S.471-538.
- De Bruycker, Philippe und Tsourdi, Evangelia (Lilian) [b]: The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity (27.09.2016), URL: eumigrationlawblog.eu/the-bratislava-declaration-on-migration, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- De Jong, Sijbren; Wouters, Jan und Sterkx, Steven: The 2009 Russian-Ukrainian Gas Dispute: Lessons for European Energy Crisis Management after Lisbon, in: *European Foreign Affairs Review*, Volume 15, 2010, S.511-538.
- Den Boer, Monica: Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe, in: Miles, Robert und Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London: Pinter, 1995, S.92-111.
- Den Boer, Monica: Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union: Current Issues (ohne Datum), URL: aei.pitt.edu/798/1/3.htm, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Den Heijer, Maarten: Corrective allocation or effective solidarity? The Slovak Presidency non-paper on the revision of the Dublin system (10.03.2017), URL: eumigrationlawblog.eu/corrective-allocation-or-effective-solidarity-the-slovak-presidency-non-paper-on-the-revision-of-the-dublin-system, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Den Heijer, Maarten; Rijpma, Jorris und Spijkerboer, Thomas: Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System, in: *Common Market Law Review*, Volume 53, Issue 3, 2016, S.607-642.
- Denninger, Erhard: Solidarität als Verfassungsprinzip. Ideengeschichtlicher Hintergrund und moderne Deutungsversuche, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Jahrgang 92, Heft 1, 2009, S.20-30.
- De Witte, Bruno: 1. Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order, in: De Witte, Bruno; Ott, Andrea und Voss, Ellen (Hrsg.): *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, S.9-27.

- Diederichs, Otto: TREVI - ein standardbildendes Pilotprojekt?, in: Bürgerrechte & Polizei, Cilip 40, Nr. 3, 1991, S.35-40.
- Di Filippo, Marcello: The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures, in: Mitsilegas, Valsamis; Moreno-Lax, Violeta und Vavoula, Niovi (Hrsg.): Securitising Asylum: Extraterritoriality and Human Rights Challenges, Leiden: Brill, 2020, S.196-235.
- Dilthey, Wilhelm (1910): Der Aufbau der geschichtlichen Welt in den Geisteswissenschaften, Berlin.
- Dimitriadi, Angeliki [a]: Europe's dubious response to the refugee crisis, ELIAMEP Thesis Nr. 1/2015, 2015.
- Dimitriadi, Angeliki [b]: The European Agenda for Migration: A new narrative for an old tale?, ELIAMEP Briefing Notes, Nr. 35, 2015.
- Dimitriadi, Angeliki und Malamidis, Haris: Talking of Values: Understanding the Normative Discourse of EU Migration Policy. On (Value-Based) EU Policies on Migration (09/2019), URL: novamigra.eu/index.php?s=file_download&id=35, PDF-Dokument, 76 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Dinan, Desmond: The European Council in 2018. Overview of decisions and discussions (11/2019), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631761/EPRS_STU\(2019\)631761_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631761/EPRS_STU(2019)631761_EN.pdf), PDF-Dokument, 80 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Dowd, Rebecca und McAdam, Jane: International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees, in: International and Comparative Law Quarterly, Volume 66, Issue 4, S.863-892.
- Doyle, Michael W.: Responsibility Sharing: From Principle to Policy, in: International Journal of Refugee Law, Volume 30, Issue 4, 2018, S.618-622.
- Dreher, Sabine: Krise, in: Nohlen, Dieter und Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1 A-M. 5. Auflage, München: C.H. Beck, 2021, S.530-531.
- Easton-Calabria, Evan: 11. The Global Compact on Refugees and the EU's New Pact on Migration And Asylum: The Ripples of Responsibility-Sharing, in: Carrera, Sergio und Geddes, Andrew (Hrsg.): The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights, European University Institute, 2021, S.125-133.
- Egenhofer, Christian; Kurpas, Sebastian und Kaczyński, Piotr Maciej: The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-making Processes of the European Union, 2nd Fully Revised Edition (18.04.2011), URL: www.ceps.eu/download/publication/?id=7010&pdf=Ever-Changing%20Union%20e-version.pdf, PDF-Dokument, 120 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Ehrlicke, Ulrich und Hackländer, Daniel: European Energy Policy on the Basis of the New Provisions in the Treaty of Lisbon, in: Bausch, Andreas und Schwenker, Burkhard (Hrsg.): Handbook Utility Management, Berlin/Heidelberg: Springer, 2008, S.741-759.
- Enderlein, Henrik und Koenig, Nicole: Towards Dublin IV. Sharing Norms, Responsibility and Costs (29.06.2016), URL: www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/06/DublinIV-EnderleinKoenig-JDIB-June29-2016.pdf, PDF-Dokument, 26 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Endruweit, Günter: Universalismus – Partikularismus, in: Fuchs-Heinritz, Werner; Klimke, Daniela; Lautmann, Rüdiger; Rammstedt, Otthein; Stäheli, Urs; Weischer, Christoph und Wienold, Hanns (Hrsg.): Lexikon für Soziologie, 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.710.
- Engler, Marcus (2016): Zur Entstehung europäischer Solidarität. Eine soziologische Analyse der Gewerkschaften bei Airbus im Konflikt, Wiesbaden: Springer VS.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz und Gahn, Christina: Die Zukunft der europäischen Integration ist untrennbar mit dem Thema Zuwanderung verknüpft (07.09.2018), URL: www.oegfe.at/wp-content/uploads/2018/09/OEGfE_Policy_Brief-2018.18-1.pdf, PDF-Dokument, 8 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Etymologisches Wörterbuch des Deutschen: Solidarität (ohne Datum), URL: www.dwds.de/wb/etymwb/Solidarit%C3%A4t, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.

- Fahrenberg, Henning: Der Weg zum Vertrag von Lissabon, in: Lieb, Julia und von Ondorza, Nicolai (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon und seine Umsetzung. Zusammenfassung des ehemaligen Onlinedossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik. Stand vom April 2010, Berlin: SWP, 2011, S.4.13.
- Farcy, Jean-Baptiste; O'Neill Eimear und Watt, David: Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues (01.04.2016), URL: eumigrationlawblog.eu/desperately-searching-for-solidarity-the-eu-asylum-saga-continues/, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Ferreira-Pereira, Laura C. und Groom, A. J. R.: 'Mutual solidarity' within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?, in: *International Politics*, Volume 47, Issue 6, 2010, S.596–616.
- Ferrero Turrión, Ruth: Facing Migration Flows in the EU: The Cases of Spain and the Czech Republic. *Different Views, Different Solutions* (2018), URL: think.visegradfund.org/wp-content/uploads/Ferrero-Turrión_Facing-Migration-Flows-in-the-EU-The-Cases-of-Spain-and-the-Czech-Republic.pdf, PDF-Dokument, 12 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Fleming, Ruven: A legal perspective on gas solidarity, in: *Energy Policy*, Volume 124, 2019, S.102-110.
- Foblets, Marie-Claire S. F. G.: Europe and Its Aliens after Maastricht. The Painful Move to Substantive Harmonization of Member-States' Policies Towards Third-Country Nationals, in: *The American Journal of Comparative Law*, Volume 42, Issue 4, 1994, S.783-805.
- Fontaine, François: A Behind-The-Scene Account Of What Happened, in: *European Community*, Nr. 134, 1970, S.4-6.
- Fontaine, Pascal: A new idea for Europe. The Schuman declaration – 1950-2000 (01/2000), URL: aei.pitt.edu/13909/1/EURDOC_newidea.PDF, PDF-Dokument, 47 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Frasca, Eleonora und Gatta, Francesco Luigi: The Malta Declaration on search & rescue, disembarkation and relocation: Much Ado about Nothing (03.03.2020), URL: eumigrationlawblog.eu/the-malta-declaration-on-search-rescue-disembarkation-and-relocation-much-ado-about-nothing, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Frelak, Justyna Segeš: 7. Solidarity in European Migration Policy: The Perspective of the Visegrád States, in: Grimm, Andreas und Giang, Susanne My (Hrsg.): *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham: Springer International, 2017, S.81-95.
- Frenz, Walter: Art. 222 [Gegenseitige Unterstützung bei Terroranschlägen und Katastrophen], in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten und Häde, Ulrich (Hrsg.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band 4, 2017, Rn.1-42.
- Frenz, Walter: Solidarität und Menschenwürde in der Flüchtlingskrise – Zum EuGH-Urteil v. 6.9.2017 und zum EGMR-Urteil v. 3.10.2017 - , in: Anderheiden, Michael; Brzózka, Helena und Hufeld, Ulrich (Hrsg.): *Asylrecht und Asylpolitik in der Europäischen Union. Eine deutsch-ungarische Perspektive*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, S.57-74.
- Fröhlich, Daniel (2011): *Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts: Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Fuchs-Drapier, Marie: The European Union's Solidarity Clause in the Event of a Terrorist Attack: Towards Solidarity or Maintaining Sovereignty?, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 19, Issue 4, 2011, S.184-197.
- Funk, Lothar: A Legally Binding EU Charter of Fundamental Rights?, in: *Intereconomics*, Volume 37, Issue 5, 2002, S.253-262.
- Gallagher, Stephen: Towards a Common European Asylum System. Fortress Europe Redesigns the Ramparts, in: *International Journal*, Volume 57, Issue 3, 2002, S.375-394.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas und Tan, Nikolas F.: The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy, in: *Journal on Migration and Human Security*, Volume 5, Issue 1, 2017, S.28-56.
- Garlick, Madeline: Strengthening Refugee Protection and Meeting Challenges: The European Union's Next Steps on Asylum (06/2014), URL: www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Asylum-Brief-Strategic-Guidelines-FINALWEB_0.pdf, PDF-Dokument, 12 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.

- Garlick, Madeline: The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 18, Issue 3-4, 2006, S.601-629.
- Garner, Steve: The European Union and the Racialization of Immigration, 1985-2006, in: *Race/Ethnicity. Multidisciplinary Global Contexts*, Volume 1, Issue 1, *Transnational Migration, Race, and Citizenship*, 2007, S. 61-87.
- Gauci, Jean-Pierre und Karageorgiou, Eleni: Solidarity “A La Carte”: The EU’s Response to Boat Migration (09.08.2019), URL: opiniojuris.org/2019/08/09/solidarity-a-la-carte-the-eus-response-to-boat-migration, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Georgi, Fabian; Kannankulam, John und Wolff, Sebastian: Multiskalare Kräfteverhältnisse in Europa, in: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*, Bielefeld: transcript Verlag, 2014, S.87-93.
- Gibney, Matthew (2006): A thousand little Guantánamos: Western states and measures to prevent the arrival of refugees, in: Tunstall, K. E. (Hrsg.), *Displacement, Asylum, Migration. The Oxford Amnesty Lectures 2004*. Oxford: Oxford University Press, S.139-169.
- Gibney, Matthew: Beyond the Bounds of Responsibility: Western States and Measures to Prevent the Arrival of Refugees (01/2005), URL: www.refworld.org/docid/42ce4f304.html, PDF-Dokument, 24 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Gibney, Matthew: Crisis of Constraint: The Federal Republic of Germany's Current Refugee Imbroglio, in: *Government and Opposition*, Volume 28, Issue 3, S.372-393.
- Gibney, Matthew (2004): *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press.
- Gillingham, John: Die französische Ruhrpolitik und die Ursprünge des Schuman-Plans, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 35. Jahrgang, Heft 1, 1987, S.1-24.
- Givens, Terri und Luedtke, Adam: The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization, in: *PSJ Policy Studies Journal*, Volume 32, Issue 1, 2004, S.145-165.
- Goldner-Lang, Iris: The EU financial and migration crises: two crises – many facets of EU solidarity, in: Biondi, Andrea; Dagilytė, Eglė und Küçük, Esin (Hrsg.): *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, S.133-160.
- Goldsmith, Lord Q.C.: A Charter of Rights, Freedoms and Principles, in: *Common Market Law Review*, Volume 38, 2001, S.1201–1216.
- Goodwin-Gill, Guy S.: Convention Relating to the Status of Refugees. Protocol Relating to the Status of Refugees (2008), URL: legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf, PDF-Dokument, 9 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Gouldner, Alvin W.: The Norm of Reciprocity. A Preliminary Statement, in: *American Sociological Review*, Volume 25, Issue 2, 1960, S.161-178.
- Grabbe, Heather: A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, *EUI Working Paper RSC Nr. 99/12*, Florenz: European University Institute.
- Grabbe, Heather: Hat Solidarität im erweiterten Europa noch eine Chance?, in: *Transit*, Issue 26, 2003, S.48-61.
- Grande, Edgar: Das neue Europa und seine Krisen. Auswege aus den Entscheidungsfällen, URL: www.pw-portal.de/die-krise-der-europaeischen-union/40796-das-neue-europa-und-seine-krisen, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Gray, Harriet: Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System, in: *Liverpool Law Review*, Volume 34, 2013, S.175-193.
- Greiner, Florian: Introduction. Writing the contemporary history of European solidarity, in: *European Review of History*, Volume 24, Issue 6, S.837-853.
- Greubel, Johannes: Towards a Profound European Asylum System? On EU Governance during the Refugee Crisis, *Würzburger Jean-Monnet-Papers Nr. 2*, 2018.
- Grimmel, Andreas: “Le Grand absent Européen”: solidarity in the politics of European integration, in: *Acta Politica*, Volume 56, 2021, S.242-260.

- Grimmel, Andreas (2019): Kontextualismus. Grundlagen und Anwendungsfelder in Politik und Recht, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Groenendijk, Kees: Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Barwig, Klaus; Beichel-Benedetti, Stephan und Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Solidarität. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012, 1. Auflage, 2013, S.41-52.
- Groß, Thomas: Wie solidarisch ist das europäische Asylrecht? in: Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung, Volume 1, Issue 1, 2017, S.72-87.
- Grosse, Tomasz Grzegorz und Hetnarowicz, Joanna: The discourse of solidarity and the European migrant crisis, in: Yearbook of Polish European Studies, Nr. 19, 2016, S.35-61.
- Guild, Elspeth: Die globalen Pakte für Flüchtlinge und Migration: Verantwortlichkeiten und politische Implikationen, Global Governance Spotlight Nr. 4, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 2018.
- Guild, Elspeth (2001): Moving the Borders of Europe. The inaugural lecture, University of Nijmegen.
- Guild, Elspeth: The Europeanisation of Europe's Asylum Policy, in: International Journal of Refugee Law, Volume 18, Issue 3-4, 2006, S.630-651.
- Guild, Elspeth und Carrera, Sergio: The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on, in: Guild, Elspeth, Carrera, Sergio und Eggenschwiler, Alejandro (Hrsg.): The Area of Freedom, Security and Justice. Ten Years on Successes and Future Challenges under the Stockholm Programm, Brüssel: Center for European Policy Studies, 2010, S.1-12.
- Guild, Elspeth; Basaran, Tugba und Allinson, Kathryn: From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), in: International Migration, Volume 57, Issue 6, 2019, S.43-59.
- Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Garlick, Madeline und Moreno-Lax, Violeta: The 2015 Refugee Crisis in the European Union (04.09.2015), URL: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9059&pdf=CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf, PDF-Dokument, 6 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Moreno-Lax, Violeta; Velentza, Christina; Vitiello, Daniela und Zaun, Natascha: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and of Greece (07.03.2017), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf), PDF-Dokument, 90 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Guiraudon, Virginie: European Integration and Migration Policy: The Implications of Vertical Policy-making (1999), URL: aei.pitt.edu/2281/1/002341_1.PDF, PDF-Dokument, 49 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Guiraudon, Virginie: the 2015 refugee crisis was not a turning point: explaining policy inertia in EU border control, in: European Political Science, Volume 17, 2018, S.151-160.
- Gussone, Peter (2006): Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, Schriften zum Europäischen Recht, Band 117, 1. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- Habermas, Jürgen: Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für Europäische Solidarität, in: University of Brasília Law Journal, Volume 1, Issue 2, 2014, S.11-32.
- Häde, Ulrich: Präambel, in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten und Häde, Ulrich (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band 2, 2017, Rn.1-26.
- Hailbronner, Kay: Asyl- und Einwanderungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft. Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes (04.12.1992), URL: core.ac.uk/download/pdf/32592432.pdf, PDF-Dokument, 59 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Hailbronner, Kay: The Concept of 'Safe Country' and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective, in: International Journal of Refugee Law, Volume 5, Issue 1, 1993, S.31-65.
- Hailbronner, Kay: The Right to Asylum and the Future of Asylum Procedures in the European Community, in: International Journal of Refugee Law, Volume 2, Issue 3, 1990, S.341-360.
- Hailbronner, Kay und Polakiewicz, Jörg: Non-EC nationals in the European Community: The need for a coordinated approach, in: Duke Journal of Comparative & International Law, Volume 3, 1992, S.49-88.

- Hailbronner, Kay und Thym, Daniel [a]: Constitutional Framework and Principles for Interpretation, in: Ebd. (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2. Auflage, C.H. Beck/Hart Publishing/Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, S.1-29.
- Hailbronner, Kay und Thym, Daniel [b]: Legal Framework for EU Asylum Policy, in: Ebd. (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2. Auflage, C.H. Beck/Hart Publishing/Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, S.1023-1053.
- Hailbronner, Kay und Thym, Daniel [c]: Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, in: *Juristen Zeitung*, Volume 71, Issue 15-16, 2016, S.753-763.
- Hampshire, James: European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 42, Issue 4, 2016, S.537-553.
- Handoll, John: Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers: Ensuring ‘Mere Subsistence’ or a ‘Dignified Standard of Living’?, in: Baldaccini, Anneliese; Guild, Elspeth und Toner, Helen (Hrsg.): *Whose Freedom, Security and Justice?: EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London: Hart Publishing, 2007, S.195-228.
- Hansen, Randall: Asylum Policy in the European Union, in: *Georgetown Immigration Law Journal*, Volume 14, 2000, S.779-800.
- Hansen, Randall: State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship, in: Fiddian-Qasimiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy und Sigona, Nando (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2014, S.253-265.
- Harrington, Nicholas T. (2018): *Unresolved Sovereignty. The Origins of European Union Crisis: 1950-1953*, Dissertation, The University of Sydney.
- Härtel, Ines: §82 Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union, in: Ebd. (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band IV, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S.63-241.
- Hartwig, Ines: Solidarität: Formeln im Verfassungsvertrag und Desiderata für die Umsetzung (ohne Datum), URL: www.monnet-centre.uni-bremen.de/pdf/VerfProz/16_Hartwig.pdf, PDF-Dokument, 10 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Hartwig, Ines und Nicolaidis, Phedon: Elusive Solidarity in an Enlarged European Union, in: *EIPA Scope*, Volume 3, 2003, S.19-25.
- Harvey, Colin J.: Dissident Voices: Refugees, Human Rights and Asylum in Europe, in: *Social & Legal Studies*, Volume 9, Issue 3, 2000, S.367-396.
- Harvey, Colin J.: Strangers at the Gate: Human Rights and Refugee Protection, in: *Irish Studies in International Affairs*, Volume 10, 1999, S.7-20.
- Harvey, Colin J.: The European Regulation of Asylum: Constructing a Model of Regional Solidarity?, in: *European Public Law*, Volume 4, Issue 4, 1998, S.561-592.
- Hathaway, James C.: Harmonizing for Whom: The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration, in: *Cornell International Law Journal*, Volume 26, Issue 3, 1993, S.719-735.
- Hathaway, James C.: The Global Cop-Out on Refugees, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 30, Issue 4, 2018, S.591-604.
- Hatje, Armin: Die EU auf dem Weg zur Solidarunion – Wandel durch Krise, in: Hatje, Armin; Iliopoulos, Constantinos; Iliopoulos-Strangas, Julia und Kämmerer, Jörn Axel (Hrsg.): *Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, S.73-84.
- Hatton, Timothy J.: European Asylum Policy, in: *National Institute Economic Review*, Volume 194, Issue 1, 2005, S.106-119
- Haversath, Peter: Solidarität im Recht – Gegenseitige Verbundenheit als Grund und Grenze hoheitlichen Handelns, in: *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht (Hrsg.): Kollektivität – Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl*, 1. Auflage, 2012, S.209-229.

- Hayes, Ben and Tony Bunyan: Migration, Development and the EU Security Agenda, in: BOND (Hrsg.): Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies, 2003, S.71-80.
- Hayward, Jack Ernest S.: Solidarity. The Social History of an Idea in Nineteenth Century France, in: International Review of Social History, Volume 4, Issue 2, 1959, S.261-284.
- Hellmann, Gunther; Baumann, Rainer; Bösche, Monika; Herborth, Benjamin und Wagner Wolfgang: De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum, in: Foreign Policy Analysis, Volume 1, Issue 1, 2005, S.143-164.
- Hermes, Georg: Die Solidarklausel in der europäischen Energiepolitik, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2014, S.59-76.
- Hestermeyer, Holger P.: Reality or Aspiration? Solidarity in International Environmental and World Trade Law, in: Hestermeyer, Holger P.; König, Doris ; Matz-Lück; Nele ; Röben, Volker; Seibert-Fohr; Anja; Stoll, Peter-Tobias und Vöneky, Silja (Hrsg.): Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Band 1, Leiden: Brill, 2012, S.45-63.
- Hilf, Meinhard und Schorkopf, Frank: EUV Art. 2 [Grundlegende Werte], in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung, 2016, Rn.1-53.
- Hilpert, Isabel: Grenzen europäischer Grenzen. Das Schengen-System in der Migrationskrise, in: Preunkert, Jenny und Vobruba, Georg (Hrsg.): Krise und Integration. Gesellschaftsbildung in der Eurokrise, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2015, S.107-129.
- Hilpold, Peter [a]: Solidarität im EU-Recht: Die „Inseln der Solidarität“ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Europarecht, Volume 51, Issue 4, S.373-404.
- Hilpold, Peter [b]: Die Genfer Flüchtlingskonvention 1951 –Reformbedarf angesichts der Flüchtlingskrise?, in: Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht, 14. Jahrgang, Nr. 1, 2016, S.2-7.
- Höffe, Otfried: Zwischen Gerechtigkeit und Menschenliebe/Philanthropie. Der Sinn von Solidarität, URL: www.frankfurter-hefte.de/artikel/der-sinn-von-solidaritaet-2559, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Hoffmeister, Frank: Das Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, S.152-157.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary: Cleavage theory meets Europe's crises. Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage, in: Journal of European Public Policy, Volume 25, Issue 1, 2018, S.109-135.
- Hrabálek, Martin und Burianová, Sylvie: To Intervene or Not to Intervene? Positions of the Member States Towards the Article 18 of the European Border and Coast Guard Proposal, in: Slovak Journal of Political Science, Volume 19, Issue 1, 2019, S.43-59.
- Hruschka, Constantin: Dublin ist tot! – Lang lebe Dublin! Anmerkungen zum Kommissionsvorschlag vom 4. Mai 2016 (28.06.2016), URL: blog.fluchtforschung.net/dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Huke, Nikolai; Lüddemann Dana und Wissel Jens: II. FRONTEX: Verlängerter Arm der Mitgliedsstaaten und Europäisierungsmotor der Grenzkontrolle, in: Staatsprojekt Europa (Hrsg.): Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, Bielefeld: transcript Verlag, 2014, S.169-186.
- Hurwitz, Agnès: The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment, in: International Journal of Refugee Law, Volume 11, Issue 4, 1999, S.646-677.
- Huysmans, Jef: The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies, Volume 38, Issue 5, S.751-777.
- Ippolito, Francesca und Velluti, Samantha: The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, in: Refugee Survey Quarterly, Volume 30, Issue 3, 2011, S.24–62
- Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena und Riesch, Andrea: Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit, Diskussionspapier der FG 1, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2006.

- Janetzek, Henrike: Asylrecht und Flüchtlingsschutz aus internationaler Perspektive. Internationale Zusammenarbeit und Solidarität als Voraussetzungen für effektiven Flüchtlingsschutz, in: Luft, Stefan und Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Edition Politik Band 16, Bielefeld: transcript Verlag, 2014, S.307-326.
- Jacqué, Jean-Paul: 9 May 1950 – 9 May 2010. Reflections on the Schuman Declaration (05/2010), URL: www.tepsa.eu/download/Schuman%20Declaration%20JPJ%20May%202010.pdf, PDF-Dokument, 3 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Johnson, Jennifer: Has Fortress Europe Fallen - The Effect of the Kurdish Influx into Europe on the Border-Free Europe Envisioned in the Schengen Accords, in: Georgetown Immigration Law Journal, Volume 12, Issue 2, 1998, S.423-426.
- Joly, Danièle: The Governance of Immigration and Integration, in: Malinvaud, Edmond und Sabourin, Louis (Hrsg.): The Governance of Globalisation, The Pontifical Academy of Social Sciences Vatican City, 2004, S.236-249.
- Joly, Danièle: The Harmonisation of asylum policy in Europe (1991), URL: web.warwick.ac.uk/fac/soc/CRER_RC/publications/pdfs/Policy%20Papers%20in%20Ethnic%20Relations/Policy%20No.15.pdf, PDF-Dokument, 21 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Joly, Danièle: The Porous Dam: European Harmonization on Asylum in the Nineties, in: International Journal of Refugee Law, Volume 6, Issue 2, 1994, S.159-193.
- Joly, Danièle: The European Asylum Regime and the global shift of paradigm (ohne Datum), URL: citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.504.5946&rep=rep1&type=pdf, PDF-Dokument, 12 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Jorry, Hélène: Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, CEPS Research Paper Nr. 6, 2007.
- Juchno, Piotr: Asylum Applications in the European Union (2007), URL: ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5285137/KS-SF-07-110-EN.PDF/c95cc2ce-b50c-498e-95fbc-d507ef29e27, PDF-Dokument, 8 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Juss, Satvinder S.: The Decline and Decay of European Refugee Policy, in: Oxford Journal of Legal Studies, Volume 25, Issue 4, 2005, S.749-792.
- Kadelbach, Stefan: Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?, in: Ebd. (Hrsg.): Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?, 1. Auflage, 2014, S.9-18.
- Kanalan, Ibrahim; Wilhelm, Maria und Schwander, Timo: Die Unverzichtbarkeit der Werte? Zur Suspendierung der drei Säulen der europäischen Rechtsordnung, in: Der Staat, Volume 56, Issue 2, 2017, S.193-226.
- Kapeller, Jakob und Wolkenstein, Fabion: The grounds of solidarity. From Liberty to loyalty, in: European Journal of Social Theory, Volume 16, Issue 4, 2013, S.476-491.
- Karageorgiou, Eleni: Guest Note on the New Pact on Migration and Asylum, in: Nordic Journal of European Law, Volume 3, Issue 2, 2020, S.3-8.
- Karageorgiou, Eleni: The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value, European Policy Analysis Nr. 14, Swedish Institute for European Policy Studies, 2016.
- Karolewski, Ireneusz Pawel und Benedikter, Roland: Europe's Migration Predicament: The European Union's Refugees' Relocation Scheme versus the Defiant Central Eastern European *Visegrád Group*, in: Journal of Inter-Regional Studies: Regional and Global Perspectives, Volume 1, 2018, S.40-53.
- Kasperek, Bernd: Was war Mare Nostrum? Dokumentation einer Debatte um die italienische Marineoperation, in: Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, Volume 1, Issue 1, 2015, S.1-18.
- Kaufmann-Bühler, Werner: Pflichten der Mitgliedstaaten zu Solidarität und Loyalität, in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, 2020, Rn.1-45.
- Kaunert, Christian: Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission, in: Journal of Contemporary European Research. Volume 5, Issue 2, 2009, S.148-170.

- Kaunert, Christian und Léonard, Sarah: The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?, GRITIM Working Paper Nr. 8, 2011.
- Keely, Charles B. und Russell, Sharon Stanton: Responses of Industrial Countries to Asylum-Seekers, in: *Journal of International Affairs*, Volume 47, Issue 2, 1994, S.399-417.
- Keller-Noellet, Jacques: The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty's, in: Fabry, Elvire (Hrsg.): *Think Global-Act European: The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, Volume 16, 2011, S.328-333.
- Kerber, Karoline: Temporary Protection in the European Union: A Chronology, in: *Georgetown Immigration Law Journal*, Volume 14, Issue 1, 1999, S.35-50.
- Kerber, Karoline: The Temporary Protection Directive, in: *European Journal of Migration and Law*, Volume 4, 2002, S.193-214.
- Kimminich, Otto: Die Genfer Flüchtlingskonvention Als Ausdruck globaler Solidarität, in: *Archiv des Völkerrechts*, Volume 29, Issue 3, 1991, S.261-269.
- Kjaerum, Morten: Opinion. Temporary Protection in Europe in the 1990s, in: *International Journal of Refugee Law* Volume 6, Issue 3, S.444-456.
- Klamert, Markus: Loyalität und Solidarität in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Volume 70, Issue 2, 2015, S.265-286.
- Klamert, Markus [a]: Solidarität als Rechtsprinzip der Europäischen Union, in: Knodt, Michèle und Tews, Anne (Hrsg.): *Solidarität in der EU*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2014, S.19-41.
- Klamert, Markus [b] (2014): *The principle of loyalty in EU law*, 1. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Kleger, Heinz und Mehlhausen, Thomas: Unstrittig und doch umstritten - europäische Solidarität in der Eurokrise, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Volume 54, Issue 1, 2013, S.50-74.
- Klima, Rolf: Altruismus, in: Fuchs-Heinritz, Werner; Klimke, Daniela; Lautmann, Rüdiger; Rammstedt, Otthein; Stäheli, Urs; Weischer, Christoph und Wienold, Hanns (Hrsg.): *Lexikon für Soziologie*, 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.29.
- Kneuer, Marianne: Im Kern solidarisch – Politik auf dem Prüfstand, in: Horster, Detlef und Martinsen, Franziska (Hrsg.): *Welches Europa wollen wir? Solidarität in der Politik*, 1. Auflage, 2017, S.12-26.
- Kneuer, Marianne und Masala, Carlo: Politische Solidarität. Vermessung eines weiten und unerschlossenen Feldes, in: Ebd. (Hrsg.): *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden: Nomos, 2015, S.7-29.
- Knodt, Michèle und Tews, Anne: Solidarität à la carte im europäischen Mehrebenensystem, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, 1. Auflage, Band 17, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 2016, S.151-164.
- Knodt, Michèle, Tews, Anne und Piefer, Nadine: Formen der Solidarität in der Europäischen Union, in: Kneuer, Marianne und Masala, Carlo (Hrsg.): *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, S.107-133.
- Koch, Anne: Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln, in: *Vereinte Nationen: German Review on the United Nations*, Volume 65, Issue 5, 2017, S.195-200.
- Kogovšek Šalamon, Neza: The principle of solidarity in asylum and migration within the context of the European Union accession process, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 5, 2017, S.687-702.
- Koo, John: The European Union Temporary Protection Directive: an example of solidarity in law but not in practice -A Review of Temporary Protection in the European Union (1990-2015), in: *Refugee Law Initiative Working Papers Series*, Working Paper 22, 2017, S.176-205.
- Koser, Khalid und Black, Richard: Limits to Harmonization: The "Temporary Protection" of Refugees in the European Union, in: *International Migration*, Volume 37, Issue 3, 1999, S.521-543.
- Kotzur, Markus: Solidarity as a Legal Concept, in: Grimm, Andreas und Giang, Susanne My (Hrsg.): *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham: Springer International, 2017, S.37-45.

- Kotzur, Markus: Solidarität als Strukturprinzip in der internationalen Ordnung?, in: Krajewski, Markus; Reuß, Matthias und Tabbara, Tarik (Hrsg.): Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts- Eigentum – Migration – Frieden und Solidarität, 1. Auflage, 2015, S.379-398.
- Kousoula, Pipitsa (2020): Vom Bail-out-Verbot zur solidarischen Bail-out-Pflicht? Eine rechtliche Analyse des europäischen mitgliedsstaatlichen Solidaritätsprinzips von der Gründung der EWG bis zum ESM, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Band 397, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Krijtenburg, Margriet: Robert Schuman: Principal Architect of the European Union (2015), URL: en.pusc.it/sites/default/files/pdf/mce/RP3.pdf, PDF-Dokument, 32 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Krijtenburg, Margriet (2012): Schuman's Europe. His frame of reference, Dissertation, Leiden University Repository.
- Küçük, Esin: Solidarity in EU law: an elusive political statement or a legal principle with substance?, in: Biondi, Andrea; Dagilytė, Eglė und Küçük, Esin (Hrsg.): Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, S.38-60.
- Küçük, Esin: The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?, in: European Law Journal, Volume 22, Issue 4, 2016, S.448-469
- Kühnhardt, Ludger: Baugesetze der europäischen Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität, in: Küppers, Arnd und Schallenberg, Peter (Hrsg.): Interdisziplinarität der Christlichen Sozialethik. Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle in Mönchengladbach, 2013, S.167-180.
- Kühnhardt, Ludger: Die Europäische Union und das Weltflüchtlingsproblem, in: Becker, Manuel; Kronenberg, Volker und Pompe, Hedwig (Hrsg.): Fluchtpunkt Integration. Panorama eines Problemfelds, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2018, S.101-132.
- Kühnhardt, Ludger (1984): Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem: Massenzwangswanderungen in Geschichte und Politik, Wien: Braumüller
- Kühnhardt, Ludger (2010): Europa: Innere Verfassung und Wende zur Welt. Standortbestimmung der Europäischen Union, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Kühnhardt, Ludger (2008): European Union - The Second Founding: The Changing Rationale of European Integration, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Kühnhardt, Ludger (2020): Identität und Weltfähigkeit. Sichtweisen aus einem unruhigen Europa, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kühnhardt, Ludger: The Fall of the Berlin Wall and the European Integration, in: Hofmeister, Wilhelm (Hrsg.): Panorama: Insights into East Asian and European Affairs. 20 Years after the Fall of the Berlin Wall, Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009, S.47-73.
- Kühnhardt, Ludger: „Was braucht es, um die Bürger künftig wieder für die EU zu begeistern?“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Volume 29, 2019, S.87-94.
- Kühnhardt, Ludger (2017): Weltfähig werden. Die Europäische Union nach dem Biedermeier (2017), URL: [aei.pitt.edu/97561/1/dp_C242-2017-Kuehnhardt_\(2\).pdf](http://aei.pitt.edu/97561/1/dp_C242-2017-Kuehnhardt_(2).pdf), PDF-Dokument, 30 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Kumin, Judith; Lawday, Andrew; Crisp, Jeff; Türk, Volker und Feller, Erika: The State of the World's Refugees 2012: In Search of Solidarity (2012), URL: www.unhcr.org/publications/sowr/4fc5ceca9/state-worlds-refugees-2012-search-solidarity.html, PDF-Dokument, 32 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Kunig, Philip: Solidarität als rechtliche Verpflichtung, in: Hatje, Armin; Iliopoulos, Constantinos; Iliopoulos-Strangas, Julia und Kämmerer, Jörn Axel (Hrsg.): Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, S.61-72.
- Kurpas, Sebastian und Micossi, Stefano: Will the European Council end the institutional deadlock in the EU? The Narrow Trail to an Agreement, CEPS Policy Brief Nr. 130, 2007.
- Labayle, Henri und De Bruycker, Philippe: Towards the Negotiation and Adaption of the Stockholm Programme's Successor for the Period 2015-2019 (08/2013), URL:

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE_ET\(2013\)493015_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE_ET(2013)493015_EN.pdf), 88 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.

- Lahav, Gallya (2004): *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge University Press.
- Lais, Martina (2007): *Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Langford, Lilian M.: *The Other Euro Crisis. Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 26, Issue 5, 2013, S.217-264.
- Laursen, Finn (2006): *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden: Brill/Nijhoff.
- Laursen, Finn und Vanhoonacker, Sophie: *Treaty on Political Union. Final draft by the Dutch Presidency as modified by the Maastricht Summit*, in: Ebd. (Hrsg.): *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, S.429-494.
- Lauter, Dorothee; Niemann, Arne und Heister, Sabine: *Zwei-Ebenen-Spiele und die Asylrechtsreform von 1993*, in: Hönnige, Christoph; Kneip, Sascha und Lorenz, Astrid (Hrsg.): *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S.158-178.
- Lavenex, Sandra: *'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System*, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 56, Issue 5, 2018, S.1195-1212.
- Lavenex, Sandra: *Flüchtlings- und Asylpolitik der Europäischen Union (30.09.2015)*, URL: www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/57574/fluechtlings-und-asylpolitik-der-europaeischen-union, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Lavenex, Sandra: *'Passing the Buck': European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe*, in: *Journal of Refugee Studies*, Volume 11, Issue 2, 1998, S.126–145.
- Lavenex, Sandra: *Security Threat or Human Right? Conflicting Frames in the Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policies*. EUI Working Papers Nr. 2000/07 (2000), URL: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1647/2000_EUI%20WP_RSCAS_007.pdf?sequence=1&isAllowed=y, PDF-Dokument, 52 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Lavenex, Sandra [a]: *The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies*, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 5, 2001, S.851-874.
- Lavenex, Sandra [b]: *Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism*, in: *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 1, 2001, S.24-42.
- Leinen, Jo und Schönlau, Justus: *Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas*, in: *integration*, Volume 24, Issue 1, 2001, S.26-33.
- Léonard, Sarah: *The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the European Union External Borders Policy*, in: *Journal of Contemporary European Research*, Volume 5, Issue 3, 2009, S.371-388.
- Léonard, Sarah und Kaunert, Christian: *Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security, and Justice*, in: *European Politics and Society*, Volume 17, Issue 2, 2016, S.143-149.
- Lequesne, Christian und Rozenberg, Olivier: *The French Presidency of 2008: the unexpected agenda*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, Nr. 30p, 2008.
- Leuffen, Dirk; Degner, Hanno und Radtke, Kerstin: *Which Mechanics Drive the 'Franco-German Engine'? An Analysis of How and Why France and Germany Have Managed to Shape Much of Today's EU*, in: *L'Europe en formation*, Volume 366, Issue 4, 2012, S.45-83.
- Levy, Carl: *European asylum and refugee policy after the Treaty of Amsterdam: the birth of a new regime?*, in: Bloch, Alice und Levy, Carl (Hrsg.): *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe*, Hampshire/London: MacMillan Press Ltd., 1999, S.12-50.

- Lippert, Barbara und von Ondarza, Nicolai: Scheitern? Bestehen? Weitergehen? Die europäische Integration in der Krise, in: Perthes, Volker (Hrsg.): *Ausblick 2016. Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2016, S.9-14.
- List, Martin und Rolf, Jan Niklas: Grenzüberschreitende Solidarität, in: Ebd. (Hrsg.): *Kultur in den internationalen Beziehungen. Völkerrecht – Nationalismus – Religion – Neoliberalismus*, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.85-122.
- Loescher, Gil: The European Community and Refugees, in: *International Affairs*, Volume 65, Issue 4, 1989, S.617-636.
- Loth, Wilfried: Der Schuman-Plan und die Zukunft der Europäischen Union, in: *integration*, 33. Jahrgang, Heft 4, 2010, S.350-357.
- Loth, Wilfried (1990): *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Ludlow, N. Piers: Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966, in: *Contemporary European History*, Volume 8, Issue 2, 1999, S.231-248.
- Lu, Chien-Yi: Harmonization of Migration Policies in the European Union: A State-Centric of Institutional Explanation? (1999), URL: aei.pitt.edu/2322/1/002598_1.pdf, PDF-Dokument, 38 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Lücke, Matthias et al.: Introduction and main messages, in: *Mercator Dialogue on Asylum and Migration und Kiel Institute for the World Economy (Hrsg.): 2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe. Flexible Solidarity: A comprehensive strategy for asylum and immigration in the EU*, S.13-25.
- Luft, Stefan: Die Europäisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: Luft, Stefan und Schimany, Peter (Hrsg.): *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Edition Politik Band 16, Bielefeld: transcript Verlag, 2014, S.241-273.
- Lukić Radović, Maja und Čučković, Bojan: Dublin IV Regulation, the Solidarity Principle and Protection of Human Rights - Step(s) Forward or Backward?, in: *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Volume 2, Issue 2, 2018, S.10-30.
- Maiani, Francesco: “Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere? (14.12.2018), URL: reflaw.org/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/#_ednref3, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Maiani, Francesco: Responsibility allocation and solidarity, in: De Bruycker, Philippe; De Somer, Marie und De Brouwer, Jean-Louis (Hrsg.): *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, European Policy Center, 2019, S.103-118.
- Maiani, Francesco: The Reform of the Dublin III-Regulation (06/2016), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf), PDF-Dokument, 76 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Maiani, Francesco: The reform of the Dublin system and the dystopia of ‘sharing people’, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 24, Issue 5, 2017, S.622-645.
- Maltby, Tomas: European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism, in: *Energy Policy*, Volume 55, 2013, S.435-444.
- Mainwaring, Cetta [a]: Resisting Distalization? Malta and Cyprus' influence on EU Migration and Asylum Policies, in: *Refugee Survey Quarterly*, Volume 31, Issue 4, 2012, S.38-66.
- Mainwaring, Cetta [b]: Constructing a Crisis: the Role of Immigration Detention in Malta, in: *Population, Space and Place*, Volume 18, 2012, S.687-700.
- Mananashvili, Sergo (2009): *Möglichkeiten und Grenzen zur völker- und europarechtlichen Durchsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mandry, Christoph: Zwischen Zugehörigkeitsbewusstsein und Bürgerrechten. Solidarität als normatives Orientierungsprinzip der Europäischen Union, in: *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften*, Band 48, 2007, S.249-270.

- Marin, Luisa: Governing asylum with (or without) solidarity? The difficult path of relocation schemes, between enforcement and contestation, in: *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, Issue 1, 2019, S.55-74.
- Marin, Luisa: Waiting (and Paying) for Godot: Analyzing the Systemic Consequences of the Solidarity Crisis in EU Asylum Law, in: *European Journal of Migration and Law*, Volume 22, Issue 1, 2020, S.60-81.
- Marin, Luisa; Penasa, Simone und Romeo, Graziella: Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity, in: *European Journal of Migration and Law*, Volume 22, 2020, S.1-10.
- Martin, Guy: International Solidarity and Co-Operation in Assistance to African Refugees: Burden-Sharing or Burden-Shifting, in: *International Journal of Refugee Law*, Special Issue, Nr. 7, S.250-273.
- Martin, Susan F.; Davis, Rochelle; Benton, Grace und Waliany, Zoya: International Responsibility-Sharing for Refugees: Perspectives from the MENA Region, in: *Geopolitics, History, and International Relations*, Volume 11, Issue 1, 2019, S.59-91.
- Marx, Reinhard: Anforderungen an ein europäisches Asylrecht, in: *Kritische Justiz*, Volume 25, Issue 4, 1992, S.405-426.
- Mathwig, Frank: Solidarität. Politisch-ethische Anmerkungen zu einer umkämpften Ressource (30.01.2018), URL: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/02/CH_Mathwig-Solidarität-Politisch-ethische-Anmerkungen-zu-einer-umkämpften-Ressource-002.pdf, PDF-Dokument, 6 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Maurer, Andreas: Vom Verfassungs-zum Reformvertrag. Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz, Diskussionspapiere der FG 1, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2007.
- Mayer, Franz C.: Horizontale Fragestellungen, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008. S.87-169.
- McAdam, Jane: The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 17, Issue 3, 2005, S.461–516.
- McClure, Lauren: Suspending Schengen: Exceptions to the Schengen Agreement and the Legality of France's Decision to Close Its Borders with Italy, in: *Loyola University Chicago International Law Review*, Volume 9, Issue 2, 2012, S.327-346.
- McCrudden, Christopher: The Future of the EU Charter of Fundamental Rights (2001), URL: jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/013001.rtf, RTF-Datei, 26 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- McDonough, Paul und Tsourdi, Lilian: Research Paper No. 231. Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece (01/2012), URL: www.unhcr.org/research/working/4f269d5f9/solidarity-test-assessing-europes-response-asylum-crisis-greece-paul-mcdonough.html, PDF-Dokument, 45 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- McMahon, Simon: North African Migration and Europe's Contextual Mediterranean Border in Light of the Lampedusa Migrant Crisis of 2011, EUI Working Paper SPS 2012/07, 2012.
- Menéndez, Agustín José. The sinews of peace: Rights to solidarity in the charter of fundamental rights of the European Union, in: *Ratio Juris*, Volume 16, Issue 3, 2003, S.374-398.
- Metsola, Roberta und Kyenge, Kashetu: Working Document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration) (15.07.2015), URL: www.europarl.europa.eu/cmsdata/226743/Session_2_-_Working_Doc_on_art_80_TFEU_solidarity_and_fair_sharing.pdf, PDF-Dokument, 15 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Meyer, Jürgen: GRCh Präambel, in: Meyer, Jürgen und Hölscheidt, Sven (Hrsg.): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Auflage, 2019, Rn.14-25.
- Michael, Christoph M.: „Refugees (un)make states?“ – Eine stabilitätstheoretische Perspektive auf das europäische Flüchtlings- und Asylsystem, in: Hausteiner, Eva Marlene; Straßenberger, Grit und

- Wassermann, Felix (Hrsg.): Politische Stabilität. Ordnungsversprechen, Demokratiegefährdung, Kampfbegriff, 2020, S.217-237.
- Michailidou, Asimina und Trenz, Hans-Jörg: European Solidarity in Times of Crisis. Towards Differentiated Integration (2018), URL: www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2018/wp-5-18.pdf, PDF-Dokument, 22 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Mitsilegas, Valsamis: Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, Volume 2, Issue 2, 2014, S.181-202.
- Monar, Jörg: Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, in: *integration*, Volume 31, Issue 4, 2008, S.379-398.
- Monar, Jörg: Justice and Home Affairs, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 47, 2009, S.151-170.
- Monar, Jörg: Solidarity as a challenge for the EU. The case of justice and home affairs, in: *EU Studies in Japan*, Issue 35, 2015, S.1-27.
- Monar, Jörg: The AFSJ Two Decades After Tampere: Institutional Balance, Relation to Citizens and Solidarity, in: Carrera, Sergio; Curtin, Deirdre und Geddes, Andrew (Hrsg.): 20 Years Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice, European University Institute, 2020, S.27-38.
- Monar, Jörg [a]: The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 4, 2001, S.747-764.
- Monar, Jörg [b]: EU Justice and Home Affairs in the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies, ZEI Discussion Paper C 91, Bonn, 2001.
- Morano-Foadi, Sonia: Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures, in: *European Journal of Migration and Law*, Volume 19, Issue 3, 2017, S.223-254.
- Moreno-Lax, Violeta: Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 24, Issue 5, 2017, S.740-762.
- Morgan, Glyn: European Solidarity and the Constraints of Global Fairness, in: *Il Politico*, Volume 77, Issue 3, 2012, S.91-107.
- Müller, Andreas Th.: Solidarität in der gemeinsamen europäischen Asylpolitik, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Volume 70, Issue 2, 2015, S.463-489.
- Müller, Andreas Th.: Solidarität und das Gemeinsame Europäische Asylsystem, in: Barta, Heinz; Ganner, Michael und Voithofer, Caroline (Hrsg.): *Recht & Solidarität*, 1. Auflage, Innsbruck University Press, 2018, S.105-134.
- Müller-Graff, Peter: Realisierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Eilmansberger, Thomas; Griller, Stefan und Obwexer, Walter (Hrsg.): *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*, Wien: Springer-Verlag, 2011, S.359-384.
- Müller-Graff, Peter und Kainer, Friedemann: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, Bonn: Europa Union Verlag, 2001, S.127-134.
- Munari, Francesco: The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime, in: *Diritti umani e diritto internazionale*, Volume 3, 2016, S.517-548.
- Münch, Ursula: Asylpolitik in Deutschland — Akteure, Interessen, Strategie, in: Luft, Stefan und Schimany, Peter (Hrsg.): *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Edition Politik Band 16, Bielefeld: transcript Verlag, 2014, S.69-86.
- Münkler, Herfried: Enzyklopädie der Ideen der Zukunft. Solidarität, in: Beckert, Jens; Eckert, Julia; Kohli, Martin und Streeck, Wolfgang (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 2004, S.15-28.
- Myrdal, Sara und Rhinard, Mark: The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union, UI Occasional Papers, Nr. 2, Swedish Institute of International Affairs, 2010.

- Nascimbene, Bruno und Di Pascale, Alessia: The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa, in: *European Journal of Migration and Law*, Volume 13, Issue 4, S. 341-360.
- Nettesheim, Martin [a]: AEUV Präambel, in: Ebd. (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*, Band I, München: C.H. Beck, 2020, Rn.18-27.
- Nettesheim, Martin [b]: Konzeptionen und Dimensionen von Solidarität im Recht der Europäischen Union, in: Becker, Peter und Lippert, Barbara (Hrsg.): *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2020, S.261-274.
- Newland, Kathleen: The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 30, Issue 4, 2018, S.657–660.
- Nicholson, Frances: Chapter 17. Challenges to Forging a Common European Asylum System in Line with International Obligations, in: Peers, Steve und Rogers, Nicola (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law*, Band 12, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, S.505-537.
- Nicolosi, Salvatore Fabio: Going Unnoticed? Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Volume 23, Issue 1-2, 2017, S.94-117.
- Niemann, Arne: Dynamics and countervailing pressures of visa, asylum and immigration policy Treaty revision: explaining change and inertia from the Amsterdam IGC to the Constitutional Treaty. Paper to be presented at the 9th Biennial EUSA Conference, Austin, 31 March – 2 April 2005 (2005), URL: aei.pitt.edu/3079/1/EUSA2005_paper_A.Niemann_JHA-final.pdf, PDF-Dokument, 61 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Noll, Gregor: Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies. A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference. 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, 2016, S.3-4.
- Noll, Gregor (2000): *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Volume 6, Den Haag: Kluwer Law International.
- Noll, Gregor: Prisoners' Dilemma in Fortress Europe. On the Prospects of Burden Sharing in the European Union, in: *German Yearbook of International Law*, Volume 40, 1997, S.405-437.
- Noll, Gregor und Vedsted-Hansen, Jens: Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies, in: Alston, Philip (Hrsg.): *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1999, S.359-410.
- Nowak, Carsten: Präambel EUV, in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten und Häde, Ulrich (Hrsg.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band 1, 2017, Rn.1-24.
- Nuscheler, Franz: Das Flüchtlingsproblem als Weltordnungsproblem, in: von Alemann, Ulrich; Kißler, Leo und Simonis, Georg (Hrsg.): *Internationale Migration. Flucht und Asyl. Grundwissen Politik*, Volume 14, Opladen: Leske + Budrich, 1995, S.82-91.
- Nuscheler, Franz: Kapitel 11: Migrationsgovernance in der EU, in: Simonis, Georg und Elbers, Helmut (Hrsg.): *Externe EU-Governance*, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S.299-314.
- Nußberger, Angelika: Globale Menschenrechte und Solidarität, in: *Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik* (Hrsg.): *Forum Wirtschaftsethik. Solidarität im Wandel?*, 24. Jahrgang, 2016, S.24-37.
- Nuttall, Simon: European Political Co-operation and the Single European Act, in: *Yearbook of European Law*, Volume 5, Issue 1, 1985, S.203–232.
- Offe, Claus: Pflichten versus Kosten: Typen und Kontexte solidarischen Handelns, in: Beckert, Jens; Eckert, Julia; Kohli, Martin und Streeck, Wolfgang (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 2004, S.35-49.
- Olszowska, Peyton M.: The 2018 United Nations Global Compact on Refugees. Policy Analysis (13.12.2019), URL: storymaps.arcgis.com/stories/2ed3f71a599049c99fd306b02ece9eff, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Paoletti, Emanuela: The Arab Spring and the Italian Response to Migration in 2011, in: *Comparative Migration Studies*, Volume 2, 2014, S.127–150.

- Papademetriou, Demetrios P.: Migration Crisis Tests European Consensus and Governance (18.12.2015), URL: www.migrationpolicy.org/article/migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Parkes, Roderick: The Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, Working Paper FG 1, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2007.
- Parkes, Roderick: Asyl- und Zuwanderungspolitik: Die effiziente Realisierung eines bescheidenen Vorhabens, in: Perthes, Volker und Kietz, Daniela (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2007, S.53-67.
- Pascouau, Yves: Schengen and solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust (07/2012), URL: institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/schengen_solidarity_y.pascouau_nepc_july2012.pdf, PDF-Dokument, 70 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Pastore, Ferruccio: Part I. The European migration and asylum crisis as a long-term challenge, in: Ebd. (Hrsg.): Beyond the Migration and Asylum Crisis. Options and lessons for Europe, Aspen Institute Italia, S.10-45.
- Peers, Steve: Analysis. The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme Views of the Commission and the Member States (12.03.2014), URL: www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Peers, Steve: Chapter 2 From black market to constitution: the development of the institutional framework for ec immigration and asylum law, in: Peers, Steve und Rogers, Nicola (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law, Band 12, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, S.19-45.
- Peers, Steve: Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon, in: European Journal of Migration and Law, Volume 10, 2008, S.219-247.
- Peers Steve: The Amsterdam Proposals. The ILPA/MPG proposed directives on immigration and asylum, (2000), URL: ilpa.org.uk/wp-content/uploads/resources/13280/amsterdam_proposals.pdf, PDF-Dokument, 241 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Peers, Steve und Rogers, Nicola: Chapter 15 Temporary Protection, in: Ebd. (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law, Band 12, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, S.453-485.
- Peers, Steve; Moreno-Lax, Violeta; Garlick, Madeline und Guild, Elspeth (2015): EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary). Second Revised Edition, Leiden: Brill/Nijhoff.
- Piazolo, Michael (2004): Solidarität. Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union, Ergon-Verlag.
- Pimor, Alexandra: Solidarity was a founding principle of European unity – it must remain so (24.03.2017), URL: theconversation.com/solidarity-was-a-founding-principle-of-european-unity-it-must-remain-so-74580, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Pinakas, Thanasis: The Notion of Solidarity in European Foreign Policy. A Realist-Constructivist Approach (ohne Datum), URL: www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/efpu/conference-2004/Pinakas.doc, WORD-Dokument, 20 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Pollet, Kris: Enhancing intra-EU Solidarity. Tools to Improve Quality and Fundamental Rights Protection in the Common European Asylum System (01/2013), URL: emnbelgium.be/sites/default/files/publications/intra-eu_solidarity_-_full_paper1.pdf, PDF-Dokument, 59 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Pollet, Kris; Soupios-David, Hélène; Rimmer Quaid, Claire und Cravesana: Mind the Gap, an NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System, Annual Report 2013/2014 (09.09.2014), URL: www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/aida_annual_report_2013-2014_0.pdf, PDF-Dokument, 119 Seiten, zuletzt aufgerufen an 02.04.2022.
- Pollet, Kris; Soupios-David, Hélène und Teffer, Almaz: Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. Annual Report 2012/2013 (06.09.2013), URL: asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/not_there_yet_02102013.pdf, PDF-Dokument, 110 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.

- Pornschlegel, Sophie: Solidarity in the EU: More hype than substance? (28.07.2021), URL: www.epc.eu/content/PDF/2021/EU_solidarity_IP.pdf, PDF-Dokument, 32 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Progin-Theuerkauf, Sarah : Art. 80 AEUV, in: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen und Hatje, Armin (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, Rn.1-7.
- Progin-Theuerkauf, Sarah : The «Dublin IV» Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights?, in: *sui generis*, 2017, S.61-67.
- Pusterla, Elia und Pusterla, Francesca: the 2015 migrant crisis and EU Member States: the relation between state fragility and solidarity, in: *European Political Science*, Volume 17, 2018, S.535-550.
- Rasche, Lukas: The EU's Relocation Puzzle. Exploring Ways Out of the Solidarity Impasse (29.05.2019), URL: www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/20190529_GEAS-Reform_Rasche.pdf, PDF-Dokument, 16 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Raspočnik, Andreas; Jacob, Marie und Ventura, Laura: The issue of solidarity in the European Union (08.08.2012), URL: <http://www.tepsa.eu/download/TEPSA%20Policy%20Paper%20The%20issue%20of%20solidarity%20in%20the%20European%20Union.pdf>, PDF-Dokument, 6 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Regelsberger, Elfriede und Kugelmann, Dieter: Art. 24 [Ziele der Union im Bereich der GASP; Pflichten der Mitgliedstaaten], in: Streinz, Rudolf und Michl, Walter (Hrsg.): Band 57 EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, 2018, Rn.1-9.
- Rettman, Andrew: UN blows hole in Greek asylum 'suspension' (03.03.2020), URL: euobserver.com/justice/147612, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Reuters: Paris und Berlin schlagen Ausnahmen im EU-Asylsystem vor (07.12.2018), URL: www.euractiv.de/section/innovation/news/paris-und-berlin-schlagen-ausnahmen-im-eu-asylsystem-vor, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Riedel, Sabine: Grenzschutz, Migration und Asyl: Wege der Europäischen Union aus der Politikverflechtungsfalle, SWP-Studie Nr. 23, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2020.
- Rijpma, Jorrit: The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? (03/2016), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU\(2016\)556934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf), PDF-Dokument, 40 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Ripoll Servent, Adriadna und Trauner, Florian: Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization', in: *Journal of European Public Policy*, Volume 21, Issue 8, 2014, S.1142-1162.
- Robinson, Nehemiah (1952): *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Significance and Contents*, New York: Institute of Jewish Affairs.
- Rorty, Richard (1989): *Contingency, irony and solidarity*, 1. Auflage, Cambridge University Press.
- Rosenfeldt, Herbert: Chapter 7 The European Border and Coast Guard in Need of Solidarity: Reflections on the Scope and Limits of Article 80, in: Mitsilegas, Valsamis; Moreno-Lax, Violeta und Vavoula, Niovi (Hrsg.): *Securitising Asylum: Extraterritoriality and Human Rights Challenges*, Leiden: Brill, 2017, S.169-195.
- Rosenfeldt, Herbert: Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded? (16.10.2016), URL: eulawanalysis.blogspot.com/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Rossi, Matthias: Art. 80 [Grundsatz der Solidarität], in: Calliess, Christian und Ruffert, Matthias (Hrsg.): *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Auflage, 2016, Rn.1-5.

- Roth, Bettina (2016): Sichere Energieversorgung im europäischen Mehrebenensystem. Eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips, 1. Auflage, Band 876, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Royal Institute of International Affairs: Chronology 1. June 1950 – 21. June 1950, in: Chronology of International Events and Documents, Volume 6, Issue 12, 1950, S.361-403.
- Rudolf, Beate: Die Diskussion im Grundrechtekonvent zur Aufnahme sozialer Grundrechte in die GRC, in: Meyer, Jürgen (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Rn.4-16.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017 (04/2017), URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/10/SVR_Jahresgutachten_2017.pdf, PDF-Dokument, 212 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Saracino, Daniele (2019): Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmahl, Stefanie: Reformoptionen und Zielkonflikte in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, in: integration, Volume 41, Issue 4, S.293-300.
- Schnabel, Annette und Tranow, Ulf: Zur Einleitung: Grenzziehungen der Solidarität, in: Berliner Journal für Soziologie, Volume 30, 2020, S.5-22.
- Schneider, Heinrich: Europas Identität (gestern) – Europas Krise (heute): ein Themenwechsel als Indiz für einen Paradigmenwandel?, in: integration, Volume 34, Issue 1, 2011, S.42-62.
- Schneider, Stephanie und Nieswandt, Caroline: EASO – Unterstützungsbüro oder Asylbehörde? Grenzstreitigkeiten im europäischen Asylverwaltungsfeld, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Volume 43, 2018, S.13–35.
- Schorkopf, Frank: Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes (12.09.2012), URL: www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper81-Schorkopf/Paper81---Frank-Schorkopf---Nationale-Verfassungsidentita_t-und-europA_ische-SolidaritA_t---Die-Perspektive-des-Grundgesetzes-.pdf, PDF-Dokument, 13 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Schröder, Meinhard: Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon, in: Müller-Graff, Peter-Christian; Schmahl, Stefanie und Skouris, Vassilios (Hrsg.): Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel. Festschrift für Dieter H. Scheuing, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011, S.690-704.
- Schwarz, Hans-Peter (2017): Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheit, 1. Auflage, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schwarze, Susan (2001): Das Arenen-Verhandlungsmodell – Deutsche Asylpolitik im europäischen Kontext von 1989 bis 1993, Dissertation, Berlin.
- Seifer, Kerstin (2009): Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Šelo Šabić, Senada: The Relocation of Refugees in the European Union. Implementation of Solidarity and Fear (10/2017), URL: www.library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13787.pdf, PDF-Dokument, 11 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Semmler, Jörg: Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik, in: integration, Volume 32, Issue 1, 2009, S.63-74.
- Smeets, Sandrino und Zaun, Natascha: What is intergovernmental about the EU's '(new) intergovernmentalist' turn? Evidence from the Eurozone and asylum crises, in: West European Politics, Volume 44, Issue 4, 2021, S.852-872.
- Smyser, W. R.: Refugees: A Never-Ending Story, in: Foreign Affairs, Volume 64, Issue 1, 1985, S.154-168.
- Sommermann, Karl-Peter: Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle, in: Archiv des Völkerrechts, Volume 52, Issue 1, 2014, S.10-24.

- Sontowski, Simon: „Keine Lösung, aber eine notwendige Intervention“. *Das Watch The Med Alarmphone*, in: *Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, Volume 1, Issue 1, 2015, S.1-13.
- Steinvorth, Ulrich: Applying the idea of solidarity to Europe, in: Grimm, Andreas und Giang, Susanne My (Hrsg.): *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham: Springer International, 2017, S.9-19.
- Stern, Jonathan: The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006 (16.01.2006), URL: www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2011/01/Jan2006-RussiaUkraineGasCrisis-JonathanStern.pdf, PDF-Dokument, 17 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Stjernø, Steinar: Solidarity Beyond Borders?, in: Salamon, Janusz (Hrsg.): *Solidarity Beyond Borders? Ethics in a Globalising World*, London: Bloomsbury, 2015, S.1-26.
- Stjernø, Steinar (2005): *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, New York: Cambridge University Press.
- Stjernø, Steinar: The idea of solidarity in Europe, in: *European Journal of Social Law*, Nr. 3, 2011, S.156-176.
- Stolleis, Michael: „Wer Solidarität sagt, will etwas haben“, in: *Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Rechtsgeschichte*, 5. Jahrgang, S.49-54.
- Suhrke, Astri: Responsibility-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective Action Versus National Action, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, Issue 4, 1998, S.396-415.
- Süß, Dietmar und Woyke, Meik: Der Geruch von Weihrauch und Achselschweiß? Überlegungen zu einer Geschichte der Solidarität, in: Heinsohn, Kirsten; Kroll, Thomas; Kruke, Anja; Kufferath, Philipp; Lenger, Friedrich; Planert, Ute; Süß, Dietmar und Woyke, Meik (Hrsg.): „Hoch die internationale ...?“. *Praktiken und Ideen der Solidarität*, Archiv für Sozialgeschichte, 60. Band, Bonn: J.H.W. Dietz, 2020, S.11-29.
- Teitgen-Colly, Catherine: The European Union and asylum: An illusion of protection, in: *Common Market Law Review*, Volume 43, Issue 6, 2006, S.1503-1566.
- Terhechte, Jörg Philipp [a]: Artikel 2 EUV [Werte der Union], in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten und Häde, Ulrich (Hrsg.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band 1, 2017, Rn.1-33.
- Terhechte, Jörg Philipp [b]: Artikel 3 EUV [Ziele der Union], in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*, 2020, Rn.1-69.
- Terhechte, Jörg Philipp: Präambel EUV, in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*, 2020, Rn.1-41.
- Thielemann, Eiko R.: Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union, in: *Journal of Refugee Studies*, Volume 16, Issue 3, 2003, S.253-273.
- Thielemann, Eiko R.: Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, Issue 4, 2005, S.807-824.
- Thielemann, Eiko R.: Towards a common European asylum policy: forced migration, collective security and burden-sharing. In: Givens, Terri; Freeman, Gary P. und Leal, David L. (Hrsg.): *Immigration Policy and Security: U.S., European, and Commonwealth Perspectives*. Abingdon: Routledge, 2009, S.167-186.
- Thielemann, Eiko R.; Williams, Richard und Boswell, Christina: What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? (22.01.2010), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf), PDF-Dokument, 201 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Thielemann, Eiko R.; Williams, Richard und Boswell, Christina: What System of Burden-Sharing between Member States for the Reception of Asylum Seekers (15.01.2010), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf), PDF-Dokument, 201 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Thielemann, Eiko R. und Armstrong, Carolyn: Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System, *European Policy Analysis* Nr. 15, Swedish Institute for European Policy Studies, 2012.
- Thorburn, Joanne: Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 7, Issue 3, 1995, S.459-480.

- Thym, Daniel: Die Flüchtlingskrise als Herausforderung für das Konzept einer supranationalen „Integration durch Recht“, in: Iliopoulos-Strangas, Julia; Potacs, Michael; Tanasescu, Elena-Simina und Ziller, Jacques (Hrsg.): *Migration – Migration – Migrations. Neue Herausforderungen für Europa, für die Staatssouveränität und für den sozialen Rechtsstaat*, Band 11, 1. Auflage, 2017, S.73-102.
- Thym, Daniel: European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum, in: Ebd. (Hrsg.): *The Special Series on blogposts on the „New“ Migration and Asylum Pact*, Odysseus Network, 2021, S.7-24.
- Thym, Daniel (2010): *Migrationsverwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Thym, Daniel: The "refugee crisis" as a challenge of legal design and institutional legitimacy, in: *Common Market Law Review*, Volume 53, Issue 6, 2016, S.1545-1573.
- Thym, Daniel und Tsourdi, Evangelia (2017): Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 5, Issue 24, S.605–621.
- Thym, Daniel [a]: Art. 80 [Solidarität], in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*, 71. Ergänzungslieferung, 2020, Rn.1-7.
- Thym, Daniel [b]: Art. 78 [Asylrecht], in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union*, 72. Ergänzungslieferung, 2020, Rn.1-48.
- Tomuschat, Christian: Solidarität in Europa, in: Capotorti, Francesco; Ehlermann, Claus-Dieter; Frowein, J.; Francis, Jacobs; Joliet, R.; Koopmans, T. und Kovar R. (Hrsg.): *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, S.729-757.
- Trähnhardt, Dietrich: Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, in: Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther und Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S.684-691.
- Tranow, Ulf (2012): *Das Konzept der Solidarität. Handlungstheoretische Fundierung eines soziologischen Schlüsselbegriffs*, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Trauner, Florian: Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik, in: *integration*, Volume 39, Issue 2, 2016, S.93-106.
- Triandafyllidou, Anna und Dimitriadi, Angeliki: *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection*, *Imagining Europe* Nr. 6, Istituto affari internazionali, 2014.
- Triggs, Gilian D. und Wall, Patrick C.J.: ‘The Makings of a Success’: The Global Compact on Refugees and the Inaugural Global Refugee Forum, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 32, Issue 2, 2020, S.283–339.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian): Bottom-up salvation? From practical cooperation towards joint implementation through the European Asylum Support Office, in: *European Papers*, Volume 1, Issue 3, S.997-1031.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian): Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 24, Issue 5, 2017, S.667-686.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian): Solidarity in EU asylum policy. From an emergency-driven approach to the fair sharing of responsibility, in: *European Policy Center* (Hrsg.): *Challenge Europe. Yes, we should! EU priorities for 2019-2024*, Issue 24, 2019, S.85-90.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian): *The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in: Bignami, Francesca (Hrsg.): *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, S.191-226.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian) und De Bruycker, Philippe: *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection* (05/2015), URL: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35742/MPC_PB_2015_06.pdf?sequence=1, PDF-Dokument, 12 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Uçarer, Emek M. [a]: Managing Asylum and European Integration: Expanding Spheres of Exclusion?, in: *International Studies Perspectives*, Volume 2, Issue 3, 2001, S.288–304.

- Uçarer, Emek M. [b]: From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs (17.05.2001), URL: eiop.or.at/eiop/pdf/2001-005.pdf, PDF-Dokument, 25 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Umansky, Karen und Spektorowski, Alberto: From Notorious Anti-Europeans to Radical-Right Populists: Disillusionment with Democracy and What This Could Mean for European Solidarity, in: Giannakopoulos, Angelos (Hrsg.): *Solidarity in the European Union: Challenges and Perspectives*, Research Paper Nr. 9, Tel Aviv: The S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies, 2017, S.40-61.
- Van Berckel Smit, Jasper: Taking Onboard the Issue of Disembarkation. The Mediterranean Need for Responsibility-Sharing after the Malta Declaration, in: *European Journal of Migration and Law*, Volume 22, Issue 4, 2020, S.492-517.
- Vanberg, Viktor: Reziprozität, in: Fuchs-Heinritz, Werner; Klimke, Daniela; Lautmann, Rüdiger; Rammstedt, Otthein; Stäheli, Urs; Weischer, Christoph und Wienold, Hanns (Hrsg.): *Lexikon für Soziologie*, 5. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.578.
- Vanheule, Dirk; Van Selm, Joanne und Boswell, Christina: Die Umsetzung von Artikel 80 AEUV zum Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht, im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung (2011), URL: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453167_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453167/IPOL-LIBE_ET(2011)453167_DE.pdf), PDF-Dokument, 147 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Van Selm, Joanne: The Europeanization of Refugee Policy, in: Kneebone, Susan und Rawlings-Sanaei, Felicity (Hrsg.): *New Regionalism and Asylum Seekers. Challenges Ahead*, New York/Oxford: Berghahn Books, 2005, S.79-109.
- Van Selm, Joanne: Working Paper No. 115 European Refugee Policy: is there such a thing? (05/2005), URL: www.unhcr.org/research/working/42943ce02/european-refugee-policy-thing-joanne-van-selm.html, 26 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Veiling, Johannes (1993): Schengen, Dublin und Maastricht: Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Migrationspolitik, ZEW Discussion Paper No. 93-11, Mannheim.
- Vignon, Jerome: Solidarity and responsibility in the European Union, Notre Europe Policy Brief Nr. 26, 2011.
- Villa, Matteo; Villafranca, Antonio und Corradi, Elena: Focus & Fact Checking. Migration: a Compass After the EU Council (29.06.2018), URL: www.ispionline.it/en/publication/migration-compass-after-eu-council-20894, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Vimont, Pierre: Migration in Europe. Bridging the Solidarity Gap (09/2016), URL: carnegieendowment.org/files/Vimont_Migration_fulltext.pdf, PDF-Dokument, 38 Seiten, zuletzt aufgerufen am 28.03.2022.
- Volkman, Uwe: Der Flüchtling vor den Toren der Gemeinschaft, in: *Kritische Justiz*, Volume 49, Issue 2, 2016, S.180-193.
- Von Bogdandy, Armin: The Preamble, in: De Witte, Bruno (Hrsg.): *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies & European University Institute, 2003, S.3-11.
- Von Bogdandy, Armin: Grundprinzipien, in: Von Bogdandy, Armin und Bast, Jürgen (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.13-71.
- Von Danwitz, Thomas: The Charter of Fundamental Rights of the European Union between Political Symbolism and Legal Realism, in: *Denver Journal of International Law and Policy*, Volume 29, Issue 4, 2001, S.289-304.
- Von Ondorza, Nicolai und Parkes, Roderick: Europäische Solidarität in Katastrophenschutz und Terrorabwehr? Vorschläge zur Umsetzung der Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon, URL: www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2010A54_orz_pks.pdf, PDF-Dokument, 8 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Wagner, Martin; Kraller, Albert und Baumgartner, Paul: Solidarity – an integral and basic concept of the Common European Asylum System?, CEASEVAL Working Papers, WP 5, 2018.

- Wahlbeck, Östen: To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and the Hesitant Support for a Common European Asylum System, in: *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Volume 17, Issue 3, 2019, S.299-316.
- Wallace, Helen und Winand, Pascaline: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Revisited, in: Palayret, Jean-Marie; Wallace, Helen und Winand, Pascaline (Hrsg.): *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years on*, Brüssel: Peter Lang, 2006, S.21-42.
- Wallaschek, Stefan (2020): *Empirische Solidaritätsforschung. Ein Überblick*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weidenfeld, Werner: Die Bilanz der Europäischen Integration 2003/2004, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2003 / 2004*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.13-26.
- Wendel, Mattias: The Refugee Crisis and the Executive: On the Limits of Administrative Discretion in the Common European Asylum System, in: *German Law Journal*, Volume 17, Issue 6, 2016, S.1005-1032.
- Wedemeyer, Heide (2008): *Der „Luxemburger Kompromiss“ und seine Auswirkungen auf die Praxis der Beschlussfassung*, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wessels, Wolfgang (2018): *Das Politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wessels, Wolfgang und Schäfer, David: Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, S.75-84.
- Wiesendahl, Elmar: Der Kulturkonflikt um die Flüchtlingskrise und die politischen Folgen, in: *ZSE Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Volume 14, Issue 1, 2016, S.53-79.
- Wildt, Andreas: Solidarität als Strukturbegriff politisch-sozialer Gerechtigkeit, in: *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften*, Band 48, 2007, S.39-60.
- Winterbauer, Jörg; Végh, Zsuzsanna und Dostál, Vít: 'Flexible solidarity'. Intergovernmentalism or differentiated integration: the way out of the current impasse (19.12.2016), URL: www.visegradgroup.eu/flexible-solidarity, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Withol de Wenden, Catherine: The French Response to the Asylum Seeker Influx, 1980-93, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 534, Issue 1, 1994, S.81-90.
- Wolff, Sarah: Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges, in: *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 21, Issue 2, 2008, S.253-271.
- Wollenschläger, Michael und Schraml, Alexander: Basic Right of Asylum in Germany After the Reform of 1993, in: *Polish Yearbook of International Law*, 1994, S.297-313.
- Worster, William Thomas: The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 26, Issue 4, 2014, S.477-499.
- Zaiotti, Ruben (2011): *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*, Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Zaiotti, Ruben: The Italo-French Row over Schengen, Critical Junctures, and the Future of Europe's Border Regime, in: *Journal of Borderlands Studies*, Volume 28, Issue 3, 2013, S.337-354.
- Zaun, Natascha: Chapter 8 Member States as 'Rambos' in EU Asylum Politics: The Case of Permanent Refugee Quotas, in: Stoyanova, Vladislava und Karageorgiou, Eleni (Hrsg.): *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, International Refugee Law Series, Band 13, Leiden: Brill/Nijhoff, S.211-232.
- Zieck, Marjoleine: The 1956 Hungarian Refugee Emergency. An Early and Instructive Case of Resettlement, in: *Amsterdam Law Forum*, Volume 5, Issue 2, S.45-63.
- Zinn, Dorothy Louise: Adriatic Brethren or Black Sheep? Migration in Italy and the Albanian Crisis, 1991, in: *European Urban and Regional Studies*, Volume 3, Issue 3, 1996, S.241-249.

Zuck, Rüdiger: Der Begriff der Solidarität, in: Quaas, Michael; Zuck, Rüdiger; Clemens, Thomas und Gokel, Julia Maria (Hrsg.): Medizinrecht. Öffentliches Medizinrecht – Pflegeversicherungsrecht – Arzthaftpflichtrecht – Arztstrafrecht, 4. Auflage, 2018, Rn.77-80.

Quellen:

Aktenzeichen Nr. 411 - 93605/Syrien/2015 vom 21. August 2015 des Bundesamt für Migration und Asyl:
Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige.

Alexander, Robin (2017): Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik. Report aus dem Innern der Macht, 5. Auflage, München: Random House/Siedler-Verlag.

Amnesty International: Europe: Punishing compassion: Solidarity on trial in Fortress Europe (03.03.2020),
URL: www.amnesty.org/en/documents/eur01/1828/2020/en, PDF-Dokument, 92 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 268 vom 27. August 1998.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 294 vom 12. August 2016.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 353 E vom 3. Dezember 2013.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 44 vom 14. Februar 1994.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 58 vom 15. Februar 2018.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 19 vom 23. Januar 1999.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 19 vom 21. Januar 2015.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 219 vom 30. Juli 1999.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 202 vom 7. Juni 2016.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 208 vom 10. Juni 2016.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 115 vom 4. Mai 2010.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 150 vom 28. Mai 1999.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 53 vom 3. März 2005.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10. März 2001.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 283 vom 10. November 1986.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 366 vom 26. November 1998.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 378 vom 9. November 2017.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 379 vom 20. November 1998.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 285 E vom 21. Oktober 2010.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 262 vom 7. Oktober 1995.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 445 vom 29. Oktober 2021.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 274 vom 19. September 1996.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 316 vom 22. September 2017.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 346 vom 21. September 2016.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 212 vom 7. August 2001.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 254 vom 19. August 1997.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 50 vom 25. Februar 2003.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 326 vom 13. Dezember 2005.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 337 vom 20. Dezember 2011.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169/1 vom 26. Juni 1987.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 132 vom 29. Mai 2010.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 150 vom 20. Mai 2014.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 63 vom 13. März 1996.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 148 vom 13. Juni 2015.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 29. Juni 2013.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 189 vom 27. Juni 2014.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 295 vom 14. November 2019.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 349 vom 25. November 2004.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 252 vom 6. Oktober 2000.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 259 vom 7. Oktober 2017.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 15. September 2015.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 239 vom 22. September 2000.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 248 vom 24. September 2015.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 251 vom 16. September 2016.

Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Dominique de Villepin.

Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Ján Figel, Irena Bělohorská, Juraj Migaš und Boris Zala.

Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Lena Hjelm-Wallén, Sven-Olof Petersson, Sören Lekberg, Kenneth Kvist und Ingvar Svensson.

Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von MP Timothy Kirkhope, von David Heathcoat-Amory und The Earl of Stockton.

Änderungsvorschlag zum Artikel 164 von Peter Hain.

Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Poul Schlüter.

Änderungsvorschlag zum Artikel 13 von Teija Tiilikainen, Antti Peltomäki, Kimmo Kaljunen, Matti Vanhanen, Riitta Korhonen und Esko Helle.

Änderungsvorschlag zum Artikel 164 von Tom de Bruijn.

Anetzberger, Martin: Das Mittelmeer wird wieder unsicherer (31. Oktober 2014), URL: www.sueddeutsche.de/politik/seenotrettung-fuer-fluechtlinge-das-mittelmeer-wird-wieder-unsicherer-1.2199997, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.

Arbeitsdokument 16 vom 15. November 2002 der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents: Observations de M. Hubert HAENEL, Membre de la Convention, sur le document detavail 05 du 6 novembre 2002 "Pistes de réflexion pour le Groupe de travail".

Arbeitsdokument 9 vom 8. November 2002 der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents: Paper by Mrs. E. Paciotti, Mrs. A. Van Lancker and Mr. Méndez de Vigo, Members of the Convention

Arbeitsdokument 34 vom 29. November 2002 der Arbeitsgruppe X des Europäischen Konvents: „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, Beitrag von Prof. Jürgen Meyer, Mitglied des Konvents.

Ardittis, Solon: EU migration policy: effective solidarity or ineffective implementation of existing Treaty provisions? How best can we Europeans re-establish at least a semblance of moral and economic justice in the future conduct of EU migration policy? (16.12.2016), URL: www.opendemocracy.net/en/can-

- europa-make-it/eu-migration-policy-effective-solidarity-or-ineffective-implementation, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Barigazzi, Jacopo und De la Baume, Maia: Ministers fail to agree on migration deal. Countries remain split over mandatory refugee relocation quotas (14.09.2015), URL: www.politico.eu/article/migration-crisis-schengen-juncker-refugees-orban-asselborn-ec, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration: Bericht des Ländervertreeters im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA). Berichtszeitraum: 22.04.2017 - 13.04.2018 (06/2018), URL: www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2018-06-08_06/anlage-zu-top-44.pdf?__blob=publicationFile&v=2, PDF-Dokument, 244 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Bericht des Ländervertreeters im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA). Berichtszeitraum: 09.04.2019–16.04.2021 (06/2021), URL: www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20210616-18/anlage-zu-top-44.pdf?__blob=publicationFile&v=3, PDF-Dokument, 193 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Belgische Abgeordnetenversammlung: Cellule d'analyse européenne. Communication de la Commission –un agenda européen en matière de migration COM(2015)024013 mai 2015. Communication de la Commission –Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020)COM(2015)028527 mai 2015. Proposition de Décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce COM(2015)028627 mai 2015. Recommandation de la Commission concernant un programme européen de réinstallationCOM(2015)35608 juin 2015 (09.07.2015), URL: secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082dbcc54e6fe67d014e7321d498027b, PDF-Dokument, 10 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Bericht A6-0279/2009 des Europäischen Parlaments vom 29. April 2009: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office(COM(2009)0066 – C6-0071/2009 – 2009/0027(COD)).Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Jean Lambert.
- Bericht A8-0245/2015 des Europäischen Parlaments vom 28. Juli 2015: Report on the proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece(COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE)). Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Ska Keller.
- Bericht A8-0345/2017 des Europäischen Parlaments vom 6. November 2017: Bericht über den 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)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)). Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres. Berichterstatterin: Cecilia Wikström.
- Bericht A/72/643 des UN-Generalsekretärs vom 12. Dezember 2017: Migration zum Nutzen aller gestalten. Bericht des Generalsekretärs.
- Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage Nr. 1, 1976.
- Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 11, 1970.
- Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 12, 1974.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: #Dublin-Verfahren syrischer Staatsangehöriger werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt von uns weitestgehend faktisch nicht weiter verfolgt (25.08.2015), URL: twitter.com/bamf_dialog/status/636138495468285952?lang=de, zuletzt aufgerufen am 03.04.2015.
- Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 27 vom 28. August 1984.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat: Presidency progress report on key elements of a European Migration and Asylum policy and the way forward (14.12.2020), URL: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/eu-presidency/progress-report-key-elements.pdf;jsessionid=665C80AD9B29A18C7B4CF6D656AC0FF4.2_cid364?__blob=publicationFile&v=2, PDF-Dokument, 15 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

- Bundesregierung: Im Wortlaut. Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel. Thema: Aktuelle Themen der Innen- und Außenpolitik (31.08.2015), URL: www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Castaldi, Roberto und Michalopoulos, Sarantis: The ‘big four’ speed up consensus on EU migration pact (16.02.2022), URL: www.euractiv.com/section/politics/short_news/the-big-four-speed-up-consensus-on-eu-migration-pact/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=18935&pnespid=rrJuUyAZL7oVw.PHo2yyHJ_JpB2jDsB1P7myz.FrrRBmjvFgZ_9SRakeQtQiMVjhTMrS8Ehwog, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Catani, Andrea: The so-called “Malta agreement”: four months later (20.02.2020), URL: respondmigration.com/blog-1/the-so-called-malta-agreement, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [a]: La déclaration commune des ministres signataires (18.04.1951), URL: www.cvce.eu/obj/la_declaration_commune_des_ministres_signataires_18_avril_1951-fr-a5bee6ca-6506-48bb-9bd5-c1aa8487bdfd.html, PDF-Dokument, 2 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [a]: Ninth and final draft of the Schuman Declaration (06.05.1950), URL: www.cvce.eu/en/obj/ninth_and_final_draft_of_the_schuman_declaration_6_may_1950-en-4909847d-df12-4c67-83d2-8e0978da025b.htm, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [b]: Fifth draft of the Schuman Declaration (27.04.1950), URL: www.cvce.eu/en/obj/fifth_draft_of_the_schuman_declaration_27_april_1950-en-dc25370f-074b-49b1-bb9d-754302c502dc.html, PDF-Dokument, 5 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [b]: Treaty establishing the European Coal and Steel Community (18.04.1951), URL: www.cvce.eu/de/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html, PDF-Dokument, 40 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe [c]: Communiqué commun des gouvernements français, allemand, belge, italien, luxembourgeois et néerlandais sur le plan Schuman (03.06.1950), URL: www.cvce.eu/en/obj/communique_commun_des_gouvernements_francais_allemand_belge_italien_luxembourgeois_et_neerlandais_sur_le_plan_schuman_3_juin_1950-fr-ba5aa8bc-1519-4fc8-979a-04cc677d447a.html, PDF-Dokument, 2 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: Draft Treaty – Fouchet Plan I (02.11.1961), URL: www.cvce.eu/obj/draft_treaty_fouchet_plan_i_2_november_1961-en-485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22.html, PDF-Dokument, 6 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: Draft Treaty – Fouchet Plan I (18.01.1962), URL: www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_fouchet_plan_ii_18_january_1962-en-c9930f55-7d69-4edc-8961-4f12cf7d7a5b.html, PDF-Dokument, 5 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: Treaty establishing the European Economic Community (25.03.1957), URL: www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html, PDF-Dokument, 72 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- C (2015) 9490 final vom 11. Januar 2016: Empfehlung der Kommission vom 11.1.2016 für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen.
- C (2015) 3560 final vom 8. Juni 2015, Anhang 1: Annex to the Commission Recommendation on a European resettlement scheme.
- Ciftci, Yusuf: Global Compact on Refugees: A step closer to easing pressures on host countries? (18.02.2019), URL: rli.blogs.sas.ac.uk/2019/02/18/gcr-a-step-closer-to-easing-pressures-on-host-countries, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- COM (2016) 197 final vom 6. April 2016: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa.

- COM (2017) 820 final/2 vom 12. Dezember 2017: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Beitrag der Kommission zu der Aussprache der EU-Führungsspitzen über das weitere Vorgehen in Bezug auf die externe und die interne Dimension der Migrationspolitik.
- COM (2015) 673 final vom 15. Dezember 2015: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz und effiziente Sicherung der Außengrenzen.
- COM (2013) 869 final vom 4. Dezember 2013: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Über die Arbeit der Mittelmeer-Task Force.
- COM (2015) 240 final vom 13. Mai 2015: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda.
- COM (2014) 154 final vom 11. März 2014: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung.
- COM (2017) 470 final vom 14. März 2018: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement.
- COM (2015) 451 final vom 9. September 2015, Anhang I: Anhänge zum Vorschlag für einen Beschluss der Kommission zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn.
- COM (2020) 609 final vom 23. September 2020: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein neues Migrations- und Asylpaket.
- COM (2015) 450 final vom 9. September 2015: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person.
- COM (2020) 610 final vom 23. September 2020: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG)2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds].
- COM (2018) 631 final vom 12. September 2018: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JHA des Rates, der Verordnung (EU) Nr.1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates.
- COM (2015) 451 final vom 9. September 2015: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn.
- COM (2015) 671 final vom 15. Dezember 2015: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates.
- Crisp, James: Juncker suffers double blow on immigration at summit (24.04.2015), URL: www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-suffers-double-blow-on-immigration-at-summit, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Darvas, Zsolt; Wolff, Francesco; Chiacchio, Konstantinos; Efstathiou, Inês und Goncalves, Raposo: EU funds for migration, asylum and integration policies (04/2018), URL: www.europarl.europa.eu/cmsdata/147324/20180516-migration-funding-study-updated.pdf, PDF-Dokument, 56 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Demokratiezentrum Wien: Vergemeinschaftung (ohne Datum), URL: www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/lexikon/vergemeinschaftung, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.

- Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1070 vom 4. April 1995: 55. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union (Berichtszeitraum 1. Juli bis 31. Dezember 1994).
- Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8937 vom 24. Juni 2016: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/8555 – Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Alternativen zur Dublin-Verordnung.
- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll Nr. 12/89 vom 30. April 1992.
- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll Nr. 19/42 vom 28. Juni 2018.
- Doğan News Agency: Photographer of the world-shaking picture of drowned Syrian toddler: 'I was petrified at that moment' (03.09.2022), URL: www.hurriyetdailynews.com/photographer-of-the-world-shaking-picture-of-drowned-syrian-toddler-i-was-petrified-at-that-moment-87951, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Dokument A/RES/73/151 der UN-Vollversammlung vom 10. Januar 2019: Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 17. Dezember 2018.
- Dokument A/RES/73/195 der UN-Vollversammlung vom 11. Januar 2019: Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 19. Dezember 2018.
- Dokument A/RES/71/1 der UN-Vollversammlung vom 3. Oktober 2016: New York Declaration for Refugees and Migrants.
- Dokument A/73/12 (Part II) der UN-Vollversammlung vom 2. August 2018: Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen. Teil II Globaler Pakt für Flüchtlinge. Generalversammlung. Offizielles Protokoll. Dreiundsiebzigste Tagung. Beilage 12.
- Dokument CHARTE 4332/00 vom 25. Mai 2000 des Europäischen Grundrechtekonvents: Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union – Amendments submitted by the members of the Convention regarding civil and political rights and citizens' rights (Reference document: CHARTE 4284/00 CONVENT 28 (REV 1 in French only).
- Dokument CONV/426 02 des Europäischen Konvents vom 2. Dezember 2002: Schlussbericht der Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht".
- Dokument CONV 614/03 des Europäischen Konvents vom 14. März 2003: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Entwurf von Artikel 31 des Teils I - Entwurf von Artikeln des Teils II.
- Dokument SCH/II-as (88) 5 Z vom 13. Juni 1988 der Arbeitsgruppe II Personenverkehr, Untergruppe Asyl: Notiz der französischen Delegation in der Untergruppe ‚Asyl‘.
- Dokument SN/4038/91 WGI 930 vom 3. Dezember 1991 der Ad hoc-Gruppe Migration: Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister an den Europäischen Rat (Maastricht) über die Einwanderungs- und Asylpolitik.
- Durchführungsbeschluss (EU) Nr. 2016/408 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.
- EASO: EASO fact finding report on intra- EU relocation activities from Malta (07/2012), URL: www.refworld.org/pdfid/52aef8094.pdf, PDF-Dokument, 19 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- EASO: Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013 (04/2014), URL: [euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO Annual Report 2013.pdf](http://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20Report%202013.pdf), PDF-Dokument, 126 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- ECRE: Broken Promises – Forgotten Principle. An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection. Tampere 1999 - Brussels 2004 (ohne Datum), URL: www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Broken-Promises-%E2%80%93-Forgotten-Principles-An-ECRE-evaluation-of-the-development-of-EU-minimum-standards-for-refugee-protection_June-2004.pdf, PDF-Dokument, 40 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.

- ECRE: ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270 (10/2016), URL: www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf, PDF-Dokument, 39 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- ECRE: ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management COM (2020) 610 2020/0279 (COD) (02/2021), URL: ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-RAMM.pdf, PDF-Dokument, 76 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- ECRE: Position on the Enlargement of the European Union in Relation to Asylum (09/1998), URL: www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3df4d5b06&skip=0&query=ecre, PDF-Dokument, 17 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- ECRE: The ECRE Tampere Dossier. A Compilation of Non and Inter-Governmental Observations on the Special Meeting of the European Council on the Establishment of an Area of Freedom, Security and Justice, 15/16 October 1999, Tampere, Finland and a selection of Presentations made at the "ECRE EU Tampere Summit Parallel Meeting" (06/2000), URL: www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/The-ECRE-Tampere-Dossier_June-2000.pdf, PDF-Dokument, 87 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- ECRE [a]: Beyond Solidarity: Rights and Reform of Dublin. ECRE's Call on States to Ensure Fundamental Rights Protection in the Reform of the Dublin System (2018), URL: www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/02/Legal-Note-3.pdf, PDF-Dokument, 7 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- ECRE [b]: Bilateral Agreements: Implementing or Bypassing the Dublin Regulation - ECRE'S Assessment of Recent Administrative Arrangements on Transfer of Asylum-seekers and their Impact on the CEAS (12/2018), URL: www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/12/Policy-Papers-05.pdf, PDF-Dokument, 9 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Eisenreich, Ruth: Was Merkel übersehen hat (24.09.2015), URL: www.sueddeutsche.de/politik/syrien-fluechtlinge-was-merkel-uebersehen-hat-1.2662655, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Erklärung Nr. 14/346 der EU-Kommission vom 31. Oktober 2014: Commissioner Malmstrom welcomes the launch of the Triton operation.
- Erklärung Nr. 20/380 der EU-Kommission vom 3. März 2020: Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel.
- Erklärungen und Bemerkungen Nr. 870/15 des Rates vom 29. November 2015: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29.11.2015 - Erklärung EU-Türkei.
- EuGH-Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17 vom 2. April 2020: Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Beschlüsse (EU) 2015/1523 und (EU) 2015/1601 – Art. 5 Abs. 2 und 4 bis 11 dieser Beschlüsse – Vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten der Hellenischen Republik und der Italienischen Republik – Notlage bestimmter Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in ihr Hoheitsgebiet – Umsiedlung dieser Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten – Umsiedlungsverfahren – Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in regelmäßigen Abständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der internationalen Schutz beantragenden Personen anzugeben, die schnell in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden können – Zur tatsächlichen Umsiedlung führende Folgeverpflichtungen – Interessen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung – Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, sich auf Art. 72 AEUV zu berufen, um verbindliche Unionsrechtsakte nicht anzuwenden.
- EuGH-Rechtssachen C-643/15 und C-647/15 vom 26. Juli 2017: Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot. Slowakische Republik und Ungarn gegen Rat der Europäischen Union.
- Euractiv: Estonia aims to resuscitate EU refugee quotas (30.11.2017), URL: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/estonia-aims-to-resuscitate-eu-refugee-quotas, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Euractiv: Friedrich: Kein Anlass für Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (08.10.2013), URL: www.euractiv.de/section/soziales-europa/news/friedrich-kein-anlass-fur-neuausrichtung-der-fluechtlingspolitik/, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Euractiv: Hungary's PM Orban calls EU refugee quota plan 'mad' (08.05.2015), URL: www.euractiv.com/section/migrations/news/hungary-s-pm-orban-calls-eu-refugee-quota-plan-mad, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.

- Euractiv: Italy cannot be ‘Europe’s refugee camp’, Salvini says (04.06.2018), URL: www.euractiv.com/section/global-europe/news/italy-cannot-be-europes-refugee-camp-salvini-says, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Euronews: Italy's code of conduct for NGOs involved in migrant rescue: text (03.08.2017), URL: www.euronews.com/2017/08/03/text-of-italys-code-of-conduct-for-ngos-involved-in-migrant-rescue, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Europäische Kommission: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Von der Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission. Ursula von der Leyen (09.10.2019), URL: ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf, PDF-Dokument, 28 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Europäische Kommission: Lage der Union 2015. Von Jean-Claude Juncker. Präsident der Europäischen Kommission. 9. September 2015 (09.09.2015), URL: ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2015_de.pdf, PDF-Dokument, 69 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Europäische Kommission: Lage der Union 2016. Rede von Jean-Claude Juncker. Präsident der Europäischen Kommission. 14. September 2016 (03.10.2016), URL: data.europa.eu/doi/10.2775/498238, PDF-Dokument, 68 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Europäische Kommission: Non-paper on regional disembarkation arrangements (ohne Datum), URL: ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2018-07/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf, PDF-Dokument, 3 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Europäischer Rat: Erklärung von Bratislava (16.09.2016), URL: www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf, PDF-Dokument, 6 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Europäischer Rat: Leaders Agenda. Migration: way forward on the external and internal dimension (12/2017), URL: www.consilium.europa.eu/media/32143/en_leaders-agenda-note-on-migration_.pdf, PDF-Dokument, 2 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- European Migration Network: Annual Policy Report on Immigration and Asylum. Malta (2011), URL: ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/mt_20120726_apr2011_final_en.pdf, PDF-Dokument, 107 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- European Resettlement Network: Intra-EU Relocation, URL: www.resettlement.eu/page/intra-eu-relocation (ohne Datum), zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Eurostat-Datenset [demo_pjan]: Bevölkerung am 1. Januar nach Alter und Geschlecht. Update vom 5. Juli 2021; Altersklasse: Insgesamt, Geschlecht: Insgesamt, Maßeinheit: Anzahl.
- Eurostat-Datenset [migr_asyappctzm]: Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data (rounded). Update vom 28. September 2021; Herkunftsland: Total, Geschlecht: Total, Alter: Total, Bewerbertyp: Asylbewerber, Maßeinheit: Person.
- Eurostat-Datenset [migr_asydcfststa]: First instance decisions on applications by citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded). Update vom 3. Juni 2021; Herkunftsland: Syrien, Geschlecht: Total, Alter: Total, Entscheidung: Total + Totale positive Entscheidungen, Maßeinheit: Person.
- Eurostat-Datenset [migr_asydcfstq]: First instance decisions on applications by citizenship, age and sex - quarterly data (rounded). Update vom 24. September 2021; Herkunftsland: Total, Geschlecht: Total, Alter: Total, Entscheidung: Abgelehnt + Genfer Konventionsstatus + Subsidiärer Schutzstatus + Humanitärer Status, Maßeinheit: Person.
- Fox, Benjamin [a]: Afrikanische Union lehnt EU-Migrationszentren in Afrika ab (04.07.2018), URL: www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/afrikanische-union-lehnt-eu-migrationszentren-in-afrika-ab, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Fox, Benjamin [b]: „Ausschiffungsplattformen“ in Afrika: EU-Anspruch und Wirklichkeit (06.07.2018), URL: www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/ausschiffungsplattformen-eu-anspruch-und-wirklichkeit, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

- FRONTEX: Risk Analysis for 2016, URL:
frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf,
 PDF-Dokument, 76 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Goßner, Christina: EU-Asylpolitik: Auf der Suche nach Solidarität in Zeiten der Corona-Pandemie (29.04.2020),
 URL: www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-asylpolitik-auf-der-suche-nach-solidaritaet-in-zeiten-der-corona-pandemie, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Gotev, Georgi [a]: EU migration meeting turns into fracas (26.06.2015), URL:
www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-migration-meeting-turns-into-fracas, zuletzt
 aufgerufen am 03.04.2022.
- Gotev, Georgi [b]: Commission on collision course with member states on migration (27.05.2015), URL:
www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-on-collision-course-with-member-states-on-migration, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Grajewski, Marcin: Lithuania to seek energy solidarity in EU treaty (20.06.2007), URL:
www.reuters.com/article/eu-energy-lithuania-idUKL2087656020070620, zuletzt aufgerufen am
 02.04.2022.
- House of Lords: The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report (13.03.2008), URL:
publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf, PDF-Dokument, 300 Seiten,
 zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Institut national de l'audiovisuel: Conférence de presse du 15 mai 1962 (questions européennes) (15.05.1962),
 URL: fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00078/conference-de-presse-du-15-mai-1962-questions-europeennes.html, Videodatei, Dauer: 1:10:44 Stunden, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- IP/17/1607 vom 14. Juni 2017: Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland.
- IP/98/561 vom 24. Juni 1998: Commission proposes a revised joint action on temporary protection of displaced persons and concrete burden sharing measures.
- IP/20/406 vom 6. März 2020: Migration: Commission takes action to find solutions for unaccompanied migrant children on Greek islands.
- IP 15/5699 vom 23. September 2015: Mehr Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise: Europäische Kommission bringt Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf Kurs und leitet 40 Vertragsverletzungsverfahren ein.
- Italienisches Verteidigungsministerium: Mare Nostrum Operation (ohne Datum), URL:
www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Kingsley, Patrick und Gayle, Damien: Migrant boat disaster: rescue hopes led to sinking in Mediterranean, URL: www.theguardian.com/world/2015/apr/15/migrant-boat-sinks-mediterranean-passengers, zuletzt
 aufgerufen am 03.04.2022.
- Kingsley, Patrick und Kirchgaessner, Stephanie: 700 migrants feared dead in Mediterranean shipwreck, URL:
www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet,
 zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Kirchner, Thomas: Europa:Orbán: Die Flüchtlingskrise ist ein deutsches Problem (03.09.2015), URL:
www.sueddeutsche.de/politik/europa-orban-die-fluechtlingskrise-ist-ein-deutsches-problem-1.2633037,
 zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- KOM (2005) 123 endg. vom 6. April 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013.
- KOM (2006) 67 endg. vom 17. Februar 2006: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Über die Intensivierung der konkreten Zusammenarbeit. Neue Strukturen, neue Konzepte: Verbesserung der Beschlussfassung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem.
- KOM (94) 23 endg. vom 23. Februar 1994: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Zuwanderungs- und Asylpolitik.
- KOM (2002) 728 endg./2 vom 11. Dezember 2002: Für die Europäische Union. Frieden, Freiheit und Solidarität.

- KOM (2011) 835 endg. vom 2. Dezember 2011: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen.
- KOM (2005) 12 endg. vom 26. Januar 2005: Strategische Ziele 2005 – 2009 Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas Wohlstand, Solidarität und Sicherheit Mitteilung des Präsidenten in Absprache mit Vizepräsidentin Wallström.
- KOM (97) 2000 endg., Vol II vom 15. Juli 1997: Agenda 2000. Die Erweiterung der Union – eine Herausforderung.
- KOM (97) 2000 endg., Vol I vom 15. Juli 1997: Agenda 2000. Eine Stärkere und Erweiterte Union.
- KOM (2007) 301 endg. vom 6. Juni 2007: Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem.
- KOM (2009) 262 endg. vom 10. Juni 2009: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger.
- KOM (2008) 359 endg. vom 17. Juni 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente.
- KOM (2008) 360 endg. vom 17. Juni 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz.
- KOM (2004) 401 endg. vom 2. Juni 2004: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts : Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012).
- KOM (2013) 422 endg. vom 17. Juni 2013:
- KOM (2010) 214 endg. vom 6. Mai 2010: Erster Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2009).
- KOM (2005) 184 endg. vom 10. Mai 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- KOM (2011) 248 endg. vom 4. Mai 2011: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mitteilung zur Migration.
- KOM (97) 93 endg. vom 5. März 1997: Vorschlag des Rates für eine gemeinsame Maßnahme auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union betreffend den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen.
- Lohse, Eckart und Löwenstein, Stephan: Überrollt (03.09.2016), URL: www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingspolitik-ueberrollt-14418217.html, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Mahony, Honor: EU leaders spend ill-tempered evening on Greece, migrants (26.06.2015), URL: euobserver.com/political/129312, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Malta Independent: The term 'flexible solidarity' for migration is still not defined, Minister Carmelo Abela says (08.11.2016), URL: www.independent.com.mt/articles/2016-11-08/local-news/The-term-flexible-solidarity-for-migration-is-still-not-defined-Minister-Carmelo-Abela-says-6736166322, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Maltesisches Ministerium für Innere Angelegenheiten [a]: Pilot Project for Intra-EU re-allocation from Malta. EUREMA I (ohne Datum), URL: homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/eurema/pages/eurema-i.aspx#, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Maltesisches Ministerium für Innere Angelegenheiten [b]: Pilot Project for Intra-EU re-allocation from Malta. EUREMA II (ohne Datum), URL: homeaffairs.gov.mt/en/MHAS-Information/EUREMA/Pages/EUREMA-II.aspx, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.

- Maxwill, Peter: Bild des toten Alan Kurdi. "Solche Bilder brennen sich in die Netzhaut ein" (03.09.2015), URL: www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/medienethiker-alexander-filipovic-foto-ist-kaum-auszuhalten-a-1051262.html, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Ministerkomitee des Europarates, Resolution (67) 14 vom 29. Juni 1967: Asylum to Persons in Danger of Persecution.
- Mitteilung GA/12113 der UN vom 19. Dezember 2018: General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants.
- Mitteilung GA/12107 der UN vom 17. Dezember 2018: General Assembly Endorses Landmark Global Compact on Refugees, Adopting 53 Third Committee Resolutions, 6 Decisions Covering Range of Human Rights.
- Monnet, Jean (1978): Memoirs. Introduction by George W. Ball, New York, Garden City: Doubleday & Company, Inc.
- NATO: Report on Hungarian Refugees. Note by the Chairman of the Committee of Political Advisers (17.04.1957), URL: www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives_hungarian_revolution/20130904_C-M_57_65-ENG.PDF, PDF-Dokument, 20 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- Nielsen, Nikolaj: EU asylum agreement prompts deep divisions (26.06.2015), URL: euobserver.com/justice/129315, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Nielsen, Nikolaj: Commission silent on Greece suspending asylum claims (04.03.2020), URL: euobserver.com/migration/147621, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Nielsen, Nikolaj: Italy and Malta say 'No' to Frontex rules in sea rescue operations (16.10.2013), URL: euobserver.com/justice/121794, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- Nielsen, Nikolaj [a]: Lack of solidarity dogs EU asylum reform (19.05.2017), URL: euobserver.com/migration/137973, zuletzt aufgerufen am 04.04.2020.
- Nielsen, Nikolaj [b]: Leaders to avoid Estonian asylum plan at EU summit (30.11.2017), URL: euobserver.com/migration/140104, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Nielsen, Nikolaj [c]: Commission attacks Tusk on 'anti-European' migrant plan (12.12.2017), URL: euobserver.com/migration/140255, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Noyan, Oliver: EU-Staaten einigen sich auf "verpflichtende Solidarität" bei Migration (04.02.2022), URL: www.euractiv.de/section/europakompakt/news/eu-staaten-einigen-sich-auf-verpflichtende-solidaritaet-bei-migration/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=16976&pnespid=rbltGiAWM6UF2Pndvje6GM6crxyvWYJ6fObjw7BoqgNmNzJi1WE6lSexnY4utXcnADUoK8kNhQ, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Nuspliger, Nikolaus: Auf den Kompromiss der EU-Staaten bei der Migration folgt der Realitätstest (29.06.2018), URL: www.nzz.ch/international/auf-den-kompromiss-folgt-der-realitaetstest-ld.1399542, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Pennetier, Marine: EU countries agree to new migrant influx mechanism: Macron (22.07.2019), URL: www.reuters.com/article/us-europe-migrants-france-idUSKCN1UH21D, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Politico: Dublin Regulation. Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation (ohne Datum), URL: www.politico.eu/wp-content/uploads/2018/04/Position-paper-Dublin.pdf, PDF-Dokument, 3 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Pressemitteilung Nr. 807/16 des Rates vom 8. März 2016: Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union.
- Pressemitteilung Nr. 144/16 des Rates vom 18. März 2016: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016.
- Pressemitteilung Nr. 335/19 des Rates vom 9. Mai 2019: The Sibiu Declaration.
- PV (2015) 2138 final vom 23. September 2015: Minutes of the 2138th meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday 16 September 2015 (morning).

QANDA/20/2284 vom 3. Dezember 2020: Memorandum of Understanding: Commission support for the situation on the Greek islands Questions and Answers.

QANDA/20/1291 vom 7. Juli 2020: Umsiedlung unbegleiteter Minderjähriger aus Griechenland nach Portugal und Finnland – Fragen und Antworten.

QANDA/20/1723 vom 23. September 2020: New Pact on Migration and Asylum - Building on the progress made since 2016: Questions and Answers.

Rat der EU: National Briefing Germany Part I (08.10.2019), URL: newsroom.consilium.europa.eu/events/20191007-justice-and-home-affairs-council-october-2019/125376-1-national-briefing-germany-part-1-20191008, Videodatei, Dauer: 7:03 Minuten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Ratsbeschluss (EU) Nr. 2016/946 vom 9. Juni 2016: Zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Schweden gemäß Artikel 9 des Beschlusses (EU) 2015/1523 und Artikel 9 des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

Ratsdokument EUCO 7/1/11 REV 1 vom 20. April 2011: Ausserordentliche Tagung des Europäischen Rates. 11. März 2011. Erklärung.

Ratsdokument EUCO 18/15 vom 23. April 2015: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 23. April 2015 - Erklärung.

Ratsdokument EUCO 217/13 vom 20. Dezember 2013: Europäischer Rat (Tagung vom 19./20. Dezember 2013). Schlussfolgerungen.

Ratsdokument EUCO 1/16 vom 19. Februar 2016: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016) – Schlussfolgerungen.

Ratsdokument EUCO 23/11 vom 24. Juni 2011: Europäischer Rat. 23./24. Juni 2011. Schlussfolgerungen.

Ratsdokument EUCO 79/14 vom 27. Juni 2014: European Council (26./27. June 2014). Conclusions.

Ratsdokument EUCO 22/15 vom 26. Juni 2015: Tagung des Europäischen Rates (25. und 26. Juni 2015) – Schlussfolgerungen.

Ratsdokument EUCO 9/18 vom 28. Juni 2018: Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2018) – Schlussfolgerungen.

Ratsdokument EUCO 169/13 vom 25. Oktober 2013: Europäischer Rat (Tagung vom 24./25. Oktober 2013). Schlussfolgerungen.

Ratsdokument Nr. 14392/1/21 REV 1 vom 15. Dezember 2021: Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]. Comments from the delegations.

Ratsdokument Nr. 17808/1/13 REV 1 vom 23. Dezember 2013: Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area.

Ratsdokument Nr. 12225/2/09 REV 2 vom 10. Juli 2009: Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 18./19. Juni 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

Ratsdokument Nr. 9809/2/98 REV 2 vom 19. November 1998: Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik.

Ratsdokument Nr. 8256/14 vom 7. April 2014: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund (first reading)-Adoption of the legislative act (LA + S) = Statements.

Ratsdokument Nr. 7674/18 vom 9. April 2018: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) -New Dublin: Reversing the Dynamics.

Ratsdokument Nr. 8053/98 vom 28. April 1998: Vorübergehender Schutz von Vertriebenen.

Ratsdokument Nr. 15030/21 vom 15. Dezember 2021: Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]. Comments from the delegations.

Ratsdokument Nr. 10597/92 vom 2. Dezember 1992: Ergebnisse der Tagung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister am 30. November und 1. Dezember 1992 in London.

Ratsdokument Nr. 15253/16 vom 5. Dezember 2016: Solidarität und Verantwortung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem–Sachstandsbericht des slowakischen Vorsitzes.

Ratsdokument Nr. 5689/09 vom 23. Januar 2009: Bekämpfung der illegalen Zuwanderung im Mittelmeerraum.

Ratsdokument Nr. 5645/99 vom 29. Januar 1999: Vorübergehender Schutz für vertriebene Personen und Solidarität bei Aufnahme und Aufenthalt, hier: Solidarausgleich.

Ratsdokument Nr. 5573/98 vom 28. Januar 1998: Zustrom von Zuwanderern aus Irak und den Nachbargebieten: EU-Aktionsplan vom Rat am 26. Januar 1998 angenommen.

Ratsdokument Nr. 11097/15 vom 20. Juli 2015: 3405th Council meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 20 July 2015.

Ratsdokument Nr. 7773/94 vom 1. Juli 1994: Draft Council Resolution on burden-sharing with regard to the admission and residence of refugees.

Ratsdokument Nr. 13783/98 vom 12. Juli 1999: Draft Minutes of the 2146th Council meeting (Justice and Home Affairs) held in Brussels on 3/4 December 1998.

Ratsdokument Nr. 11131/15 vom 22. Juli 2015: Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on relocating from Greece and Italy 40000 persons in clear need of international protection.

Ratsdokument Nr. 11130/15 vom 22. Juli 2015: Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen.

Ratsdokument Nr. 11447/11 vom 17. Juni 2011: Achtzehnmonatsprogramm des Rates (1. Juli 2011 - 31. Dezember 2012).

Ratsdokument Nr. 10185/15 vom 22. Juni 2015: 3400th Council meeting. Foreign Affairs. Luxembourg, 22 June 2015.

Ratsdokument Nr. 9951/15 vom 15./16. Juni 2015: 3396th Council meeting. Justice and Home Affairs. Luxembourg, 15 and 16 June 2015.

Ratsdokument Nr. 9656/21 vom 10. Juni 2021: Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund].

Ratsdokument Nr. 8540/21 vom 24. Mai 2021: Pact on Migration and Asylum - Progress Report.

Ratsdokument Nr. 9520/18 vom 30. Mai 2018: Reform des Europäischen Asylsystems und Neuansiedlung. Orientierungsaussprache/Sachstandsbericht.

Ratsdokument Nr. 6582/20 vom 13. März 2020: 3756th Council meeting. Justice and Home Affairs. Home Affairs issues. Brussels, 13 March 2020.

Ratsdokument Nr. 6589/20 vom 4. März 2020: Erklärung zur Lage an den Außengrenzen der EU.

Ratsdokument Nr. 6797/16 vom 4. März 2016: Joint letter by Ministers Alfano and de Maizière and a German-Italian non-paper on "Save Schengen/Beyond Dublin".

Ratsdokument Nr. 7485/12 vom 9. März 2012: Schlussfolgerungen des Rates übereinen gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Ströme, ausgesetzt sind.

Ratsdokument Nr. 17223/10 vom 30. November 2010: Gemeinsame Erklärung Belgiens, Ungarns, Polens, Dänemarks und Zyperns zu Einwanderung und Asyl.

Ratsdokument Nr. 13344/98 vom 23. November 1998: Sondergruppe „Asyl und Migration“.

Ratsdokument Nr. 14149/13 vom 31. Oktober 2013: 3260th Council meeting. Justice and Home Affairs. Luxembourg, 7 and 8 October 2013.

Ratsdokument Nr. 12421/21 vom 4. Oktober 2021: Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund].

Ratsdokument Nr. 14507/10 vom 5. Oktober 2010: Gemeinsamer Deutsch-Französischer Beitrag zur Asylkonferenz am 13./14. September 2010.

Ratsdokument Nr. 15561/10 vom 29. Oktober 2010: Gemeinsames Europäisches Asylsystem – Sachstand.

Ratsdokument Nr. 15843/11 vom 21. Oktober 2011: Gemeinsames Europäisches Asylsystem = Sachstand/Bestimmte Fragen.

Ratsdokument Nr. 12724/16 vom 4. Oktober 2016: Sachstandsbericht.

Ratsdokument Nr. 11976/15 vom 6. Oktober 2015: 3408. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 14. September 2015 in Brüssel.

Ratsdokument Nr. 12295/15 vom 13. Oktober 2015: 3411. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 22. September 2015 in Brüssel.

Ratsdokument Nr. 13440/08 vom 24. September 2008: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl.

Ratsdokument Nr. 13287/1/14 REV 1 vom 17. September 2014: EU resettlement initiative –“Save Lives”- Discussion paper.

Ratsdokument Nr. 11088/15 vom 22. September 2015: 3405. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) vom 20. Juli 2015 in Brüssel.

Ratsdokument WK 14865/2021 INIT vom 7. Dezember 2021: Towards sustainable solutions in the Pact on Migration and Asylum - Presidency discussion paper.

Ratsdokument WK 14175/2018 INIT vom 19. November 2018: Mechanism for Responsibility and Solidarity (Non-Paper). Towards a sustainable solidarity model.

Robert, Aline; Schwartz, Andrei; Lamboglia, Angela; Tost, Daniel; Kubátová, Eliška; Heller, Fernando; Gotev, Georgi; Kokoszczyski, Krzysztof; Bednárová, Lucie und Dupáková, Martina: Many EU countries say “no” to immigration quotas (08.06.2015), URL: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/many-eu-countries-say-no-to-immigration-quotas, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.

Runner, Philippa: Poland to push new EU energy solidarity plan (07.10.2008), URL: euobserver.com/economic/26880, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.

Scazzierri, Luigi: Now in EU interest to work with Turkey on migration (05.03.2020), URL: euobserver.com/opinion/147631, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Schlamp, Hans-Jürgen: Meer der Hoffnung, Meer des Todes (15.09.2014), URL: www.spiegel.de/panorama/fluechtlinge-sterben-im-meer-vor-malta-und-libyen-a-991772.html, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 2./3. Dezember 1988.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8./9. Dezember 1989.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9./10. Dezember 1994.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 1998.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2001.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Dezember 2005.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 1993.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 1991.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21. März 2003.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29./30. November 1976.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999.

- Schöbel, Sebastian: Wie sollen die Menschen verteilt werden? (27.01.2017), URL: www.tagesschau.de/ausland/eu-asyssystem-101.html, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Schuman, Robert (2010): Pour l'Europe, 5. Auflage, Genève: Les Editions Nagel.
- SEC (1999) 271 final vom 3. März 1999: Commission Working Document. Towards common standards on asylum procedures.
- SEC (2017) 339 vom 4. Juli 2017: Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity.
- SEC (91) 1857 final vom 11. Oktober 1991: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right of asylum.
- SEK (2009) 1128 endg. vom 2. September 2009: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU und dem Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates Zusammenfassung der Folgenabschätzung.
- Statewatch [a]: The Langdon Report (1995) Justice and Home Affairs Cooperation with Associated Countries report by A J Langdon October 1995 (formally adopted as SEC(96)86, 10.1.96) (ohne Datum), URL: www.statewatch.org/media/documents/news/langdon-report-1995.pdf, PDF-Dokument, 32 Seiten, zuletzt aufgerufen am 01.04.2022.
- Statewatch [b]: Effective Solidarity: a way forward on Dublin revision (ohne Datum), URL: www.statewatch.org/media/documents/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf, PDF-Dokument, 2 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Statewatch [c]: Joint Declaration of Intent On a Controlled Emergency Procedure – Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism (ohne Datum), URL: www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf, PDF-Dokument, 5 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Süddeutsche Zeitung: Tote Flüchtlinge in Österreich: 59 Männer, acht Frauen, vier Kinder (28.08.2015), URL: www.sueddeutsche.de/panorama/tote-fluechtlinge-in-oesterreich-59-maenner-acht-frauen-vier-kinder-1.2624860, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- SWD (2014) 165 final vom 22. Mai 2014: Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013).
- Szigetvari, András: Interview. Ungarns Außenminister: "Solidarität bedeutet, dass wir unsere Grenzen verteidigen" (07.09.2015), URL: www.derstandard.at/story/2000021802938/ungarns-aussenminister-solidaritaet-bedeutet-dass-wir-unsere-grenzen-verteidigen, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Traité instituant la Communauté Économique Européenne. Rome, le 25 mars 1957.
- Traité instituant la Commaunauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Paris, le 18 avril 1951.
- Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea. Roma, il 25 marzo 1957.
- Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell' Acciaio. Parigi, il 18 aprile 1951.
- Treaty establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III. Paris, 18th of April 1951.
- Treaty establishing the European Economic Community, 25th of March 1957.
- UN: Protocol relating to the Status of Refugees (31.01.1967), URL: treaties.un.org/doc/Treaties/1967/10/19671004%2007-06%20AM/Ch_V_5p.pdf, PDF-Dokument, 48 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- UN (1957): Yearbook of the United Nations 1957, New York: Office of Public Information United Nations.
- UNHCR: Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980–1999. Trends in Asylum Applications Lodged in 37, mostly Industrialized, Countries (11/2001), URL: www.unhcr.org/3c3eb40f4.pdf, PDF-Dokument, 208 Seiten, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.

- UNHCR: Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees (12/2010), URL: [cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/55726/Convention+relating+to+the+Status+of+Refugees+\(signed+28+July+1951%2C+entered+into+force+22+April+1954\)+189+UNTS+150+and+Protocol+relating+to+the+Status+of+Refugees+\(signed+31+January+1967%2C+entered+into+force+4+October+1967\)+606+UNTS+267/0bf3248a-cfa8-4a60-864d-65cdfce1d47](https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/55726/Convention+relating+to+the+Status+of+Refugees+(signed+28+July+1951%2C+entered+into+force+22+April+1954)+189+UNTS+150+and+Protocol+relating+to+the+Status+of+Refugees+(signed+31+January+1967%2C+entered+into+force+4+October+1967)+606+UNTS+267/0bf3248a-cfa8-4a60-864d-65cdfce1d47), PDF-Dokument, 56 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- UNHCR: Convention et Protocole relatifs au Statut des Réfugiés (08/2007), URL: www.unhcr.org/fr/about-us/background/4b14f4a62/convention-protocole-relatifs-statut-refugies.html, PDF-Dokument, 56 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- UNHCR: EU Emergency Relocation Mechanism. As of 27 September 2017 (28.09.2017), URL: data2.unhcr.org/en/documents/download/60076, PDF-Dokument, 1 Seite, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- UNHCR: From commitment to action: Highlights of progress towards comprehensive refugee responses since the adoption of the New York Declaration (08/2018), URL: www.unhcr.org/5b8d1ad34.pdf, PDF-Dokument, 15 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- UNHCR: Know the Facts. A Toolkit on Asylum and Migration for the European Elections (04/2019), URL: www.unhcr.org/mt/wp-content/uploads/sites/54/2019/05/UNHCR-Know-the-Facts-2019-.pdf, PDF-Dokument, 19 Seiten, zuletzt aufgerufen am 02.04.2022.
- UNHCR: Mediterranean Situation. Greece (27.03.2022), URL: data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- UNCHR: Resettlement und humanitäre Aufnahme (ohne Datum), URL: www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme, zuletzt aufgerufen am 30.03.2022.
- UNHCR: The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis (1990), URL: www.refworld.org/docid/53e1dd14.html, PDF-Dokument, 272 Seiten, zuletzt aufgerufen am 29.03.2022.
- UNHCR: World at War. UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2014 (18.06.2015), URL: www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html, PDF-Dokument, 56 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- United States Office of Refugee Resettlement (1983): Refugee Resettlement Program, U.S. Department of Health and Human Services.
- Van Nuffel, Pieter: Réunion informelle du groupe de Représentants CIG, Paris 4 novembre 2000 (05.11.2000), URL: ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=6700&cardId=6700, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 31.03.2022.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Rome, 25 maart 1957.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Parijs, 18 april 1951.
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Paris, 18. April 1951.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Rom, den 25. März 1957.
- Visegrád Gruppe: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16 September 2016 (16.09.2016), URL: www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/09/Bratislava-V4-Joint-Statement-final.docx.pdf, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Visegrád Gruppe: Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries (04.09.2015), URL: www.visegradgroup.eu/download.php?docID=279, PDF-Dokument, 4 Seiten, zuletzt aufgerufen am 03.04.2022.
- Wills, Tom: EU breaks promise of safe passage for 50,000 refugees (14.10.2019), URL: www.dw.com/en/eu-breaks-promise-of-safe-passage-for-50000-refugees/a-50803664, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 263/18 vom 18. Juli 2018: Das Asylrecht als subjektiv-öffentliches Recht in Deutschland und anderen Staaten.
- Zalan, Eszter und Maurice, Eric: EU migration talks hit Italian rock (28.06.2018), URL: euobserver.com/migration/142219, zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Zeit Online [a]: Asylstreit: Konflikt zwischen CDU und CSU eskaliert (14.06.2018), URL:
www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/bundestag-unterbricht-sitzung-wegen-asylstreit-der-union,
zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Zeit Online [a]: "Open Arms": Migranten gehen auf Lampedusa an Land (21.08.2019), URL:
www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-08/open-arms-italien-lampedusa-migranten-matteo-salvini,
zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Zeit Online [b]: Giuseppe Conte: EU-Staaten wollen Flüchtlinge von der "Open Arms" aufnehmen (16.08.2019),
URL: www.zeit.de/politik/ausland/2019-08/giuseppe-conte-italien-seenotrettung-open-arms-lampedusa,
zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.

Zeit Online [b]: Marrakesch: UN-Migrationspakt offiziell angenommen (10.12.2018), URL:
www.zeit.de/politik/ausland/2018-12/marrakesch-marroko-migrationspakt-un-gipfel-verabschiedung,
zuletzt aufgerufen am 04.04.2022.