



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/526**  
**Europäische**  
**Migrationsagenda:**  
**Zweites Umsetzungspaket**

Brüssel, den 10. Dezember 2015

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung  
der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates  
vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung  
des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen  
oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz  
zuständig ist**

COM(2015) 450 final – 2015/0208 (COD)

---

Berichterstatter: **Cristian Pîrvulescu**

---

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union beschlossen am 16. September bzw. am 21. Oktober 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*  
(COM(2015) 450 final – 2015/0208 (COD)).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 512. Plenartagung am 9./10. Dezember 2015 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 152 gegen 6 Stimmen bei 13 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Die Flüchtlingskrise in der EU hat den Punkt erreicht, an dem die Grundprinzipien des Schutzes der Menschenrechte und der Demokratie in Frage gestellt werden. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass diese Prinzipien allen Schwierigkeiten zum Trotz aufrechterhalten und angemessen umgesetzt werden müssen.
- 1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Tendenz einiger Regierungen, sich auf die eigene Souveränität zu berufen, und die negative Wahrnehmung der Migration und von Flüchtlingen einer stets wachsenden Zahl von Bürgern zurückgedrängt werden könnten, wenn die notwendigen umfassenden Anstrengungen unternommen würden, um die europäischen Grundwerte und die institutionellen Errungenschaften der EU hochzuhalten. In dieser außergewöhnlichen Situation brauchen wir mehr Europa, mehr Demokratie und mehr Solidarität.
- 1.3 Obwohl sie vorauszusehen war, ist die aktuelle Flüchtlingskrise letztlich auf das Fehlen einer gemeinsamen Asylpolitik zurückzuführen, die mangels einer abgestimmten europäischen Politik ausblieb. In diesem Zusammenhang drängt der EWSA den Europäischen Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, Art. 67 Abs. 2 und Art. 78 des

Vertrags über die Arbeitsweise der EU umzusetzen, in denen die Voraussetzungen für die Schaffung einer echten Asylpolitik der EU dargelegt werden.

- 1.4 Der Ausschuss hat immer wieder die Notwendigkeit von Solidarität, Verantwortung und gemeinsamem Handeln sowie die zentrale Rolle der Grundrechte unterstrichen.
- 1.5 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission um die Koordinierung einer gemeinsamen Reaktion auf die Flüchtlingskrise, einschließlich des Spitzentreffens zu den Flüchtlingsströmen entlang der Westbalkanroute.
- 1.6 Der Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen ist ein konkretes Beispiele für eine auf Solidarität und Verantwortung fußende Zusammenarbeit. Der EWSA fordert jedoch, diesen Umsiedlungsmechanismus und ähnliche Initiativen in eine allgemeine Strategie einzubetten, um Kohärenz und Effizienz zu gewährleisten. Insbesondere braucht es solidarische und belastbare Systeme des Lastenausgleichs, v.a. einen permanenten fairen und verpflichtenden Verteilungsschlüssel zur Aufteilung für Schutzsuchende auf alle Länder der EU.
- 1.7 Die Europäische Kommission und andere EU-Institutionen müssen die Regierungen der Mitgliedstaaten aktiv dabei unterstützen, geeignete Bedingungen und Integrationsperspektiven für die umgesiedelten Asylbewerber zu schaffen. Unter anderem ist in diesem Kontext klarzustellen, dass Ausgaben der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Asylwerbern bzw. Flüchtlingen keine dauerhaften bzw. strukturellen Ausgaben sind und daher auch nicht in die Berechnung der strukturellen Haushaltsdefizite einzurechnen sind.

## 2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Die aktuelle Flüchtlingskrise ist eine große Herausforderung, sowohl in verwaltungstechnischer – allein schon wegen ihres beispiellosen Ausmaßes – als auch in rechtlicher Hinsicht. Die EU hat den Punkt erreicht, an dem die Grundprinzipien des Schutzes der Menschenrechte und der Demokratie in Frage gestellt werden. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur vollständigen Umsetzung internationaler Verträge wird infolge des Anstiegs der internationalen Mobilität als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung beeinträchtigt. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Tendenz einiger Regierungen, sich auf die eigene Souveränität zu berufen, und die negative Wahrnehmung der Migration und von Flüchtlingen einer stets wachsenden Zahl von Bürgern zurückgedrängt werden könnten, wenn die notwendigen umfassenden Anstrengungen unternommen würden, um die europäischen Grundwerte und die institutionellen Errungenschaften der EU hochzuhalten. In dieser außergewöhnlichen Situation brauchen wir mehr Europa, mehr Demokratie und mehr Solidarität.
- 2.2 Das europäische Asylsystem ist durch die Vielzahl von Krisen erheblich unter Druck geraten. Einige von ihnen haben ihren Ursprung in der internationalen Politik der 2000er Jahre,

während andere negative Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sind. Die jüngsten Krisen, der "Arabische Frühling", die politische Instabilität in Libyen und der Bürgerkrieg in Syrien, haben unmittelbar zu einem beträchtlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen geführt.

- 2.3 Die 47 Mitgliedstaaten des Europarates sind verpflichtet, die Menschenrechtsbestimmungen einzuhalten und dafür Sorge zu tragen, dass auf Grundlage von Artikel 3<sup>1</sup> der Europäischen Menschenrechtskonvention alle Menschen geschützt werden. Im Gegensatz dazu garantiert das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951 gemäß Artikel 1 lediglich den Schutz einer bestimmten Kategorie von Personen, die dieses Schutzes auch leichter verlustig gehen können. Nach der Menschenrechtskonvention jedoch haben Personen, die internationalen Schutz benötigen, Anspruch auf eine Reihe von Rechten. In einigen Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Rumänien, genießen gemäß den Verfassungsbestimmungen internationale Verträge eine Vorrangstellung gegenüber der nationalen Gesetzgebung. In Artikel 18<sup>2</sup> der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die nach Artikel 6 AEUV verbindlich geworden ist, wird das Recht der Menschen, die internationalen Schutz benötigen, festgeschrieben.
- 2.4 Das Dublin-System hat dazu geführt, dass der Aufwand für die Bearbeitung von Asylanträgen in unverhältnismäßiger Weise einigen Mitgliedstaaten an den Außengrenzen aufgebürdet wurde (Malta, Italien, Zypern, Griechenland, Spanien und neuerdings Ungarn). Unter diesen Umständen wird es für einige Mitgliedstaaten immer schwieriger, den Grundsatz der Nichtzurückweisung und die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Charta der Grundrechte und der darauf beruhenden Richtlinien in der Praxis einzuhalten. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass diese Prinzipien allen Schwierigkeiten zum Trotz aufrechterhalten und angemessen umgesetzt werden müssen.
- 2.5 In Art. 67 Abs. 2 und Art. 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden die Voraussetzungen für die Schaffung einer echten Asylpolitik der EU dargelegt. Im Lichte dieser Artikel liegt der Schwerpunkt nicht darin, Mindestvorschriften zu erarbeiten, sondern eher ein gemeinsames System mit einheitlichen Verfahren zu schaffen. Obwohl sie vorauszusehen war, ist die aktuelle Flüchtlingskrise letztlich auf das Fehlen einer gemeinsamen Asylpolitik zurückzuführen, die mangels einer abgestimmten europäischen Politik ausblieb. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA den Europäischen Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament auf, die vorgenannten Artikel umzusetzen.

---

<sup>1</sup> "Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden." Nicht nur in Artikel 3 geht es um Asyl und internationalen Schutz. Die Ausweisung von Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, kann sich in Zusammenhang mit folgenden Artikeln als problematisch erweisen: Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), Art. 6 (Recht auf ein faires Verfahren), Art. 7 (keine Strafe ohne Gesetz), Art. 3 des Protokolls Nr. 4 (Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger) und Art. 4 desselben Protokolls (Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern). Weitere Artikel, die ins Feld geführt werden: Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Art. 13 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf) und Art. 16 (Beschränkungen der politischen Tätigkeit von Ausländern).

<sup>2</sup> Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet.

- 2.6 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission um die Koordinierung einer gemeinsamen Reaktion auf die Flüchtlingskrise, einschließlich des Spitzentreffens zu den Flüchtlingsströmen entlang der Westbalkanroute. An diesem Treffen nahmen Staats- und Regierungschefs von EU-Mitgliedstaaten und von Drittstaaten teil in dem Bemühen, die Maßnahmen in der Region in drei Schwerpunktbereichen besser zu koordinieren: Bereitstellung von Unterkünften, gemeinsame Steuerung der Migrationsströme und Grenzmanagement<sup>3</sup>.
- 2.7 Der EWSA hofft, dass der Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen der EU dabei helfen wird, ein konsensbasiertes System zu schaffen, das solide und flexibel genug ist, um die verschiedenartigen Herausforderungen der Migration zu bewältigen.
- 2.8 Der Ausschuss hat immer wieder die Notwendigkeit von Solidarität, Verantwortung und gemeinsamem Handeln sowie die zentrale Rolle der Grundrechte unterstrichen. Ferner hat er darauf hingewiesen, dass ernsthafte Bemühungen um die Integration von Migranten und Flüchtlingen unternommen werden müssen.
- 2.9 Der Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen ist ein konkretes Beispiele für eine auf Solidarität und Verantwortung fußende Zusammenarbeit. Der EWSA fordert jedoch, diesen Mechanismus und ähnliche Initiativen in eine allgemeine Strategie einzubetten, um Kohärenz und Effizienz zu gewährleisten. Insbesondere braucht es solidarische und belastbare Systeme des Lastenausgleichs, v.a. einen permanenten fairen und verpflichtenden Verteilungsschlüssel zur Aufteilung für Schutzsuchende auf alle Länder der EU. Die "europäische Migrationsagenda" der Europäischen Kommission ist ein richtiger Schritt in diese Richtung.

### 3. **Besondere Bemerkungen**

- 3.1 Jeder Mitgliedstaat, der sich nicht an dem Mechanismus beteiligt, sollte diese Entscheidung begründen müssen. Wenn dafür hauptsächlich finanzielle Gründe oder mangelnde Vorbereitung auf die Aufnahme von Asylbewerbern angeführt werden, sollten Vorkehrungen für eine vorgezogene finanzielle Unterstützung getroffen werden.
- 3.2 Die Unterstützung der EU für zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich um die Bewältigung der Flüchtlingskrise und die Integration von Migranten bemühen, ist noch immer unzureichend. Bürokratische Vorschriften und Verfahren schränken ihre Fähigkeit ein, vor Ort wirksam tätig zu werden.
- 3.3 Um festzustellen, ob eine Krisensituation vorliegt, will die Europäische Kommission prüfen, ob sich die Lage so darstellt, dass sie auch von einem Mitgliedstaat mit einem "gut vorbereiteten Asylsystem" nicht bewältigt werden kann. Wie wird dies definiert? Welche Kriterien werden herangezogen, um ein Asylsystem als "gut vorbereitet" zu bezeichnen? Der

---

<sup>3</sup> Siehe die im Anschluss an das Treffen veröffentlichte Erklärung der Staats- und Regierungschefs.

Vorschlag enthält einige Kriterien, die die Kommission erwägen könnte; diese sind jedoch flexibel und werden als "unter anderem" aufgeführt.

- 3.4 Der Vorschlag geht nicht ausreichend auf die Abstimmung der Präferenzen des Mitgliedstaats, zu dessen Gunsten die Umsiedlung erfolgt, des Umsiedlungsmitgliedstaats und der Antragsteller ein. Es ist nicht deutlich, wie dies in der Praxis funktionieren wird.
- 3.5 Es wird empfohlen, den Antragstellern einschlägige Informationen und Beratung an die Hand zu geben, die von den Behörden der Mitgliedstaaten, zu deren Gunsten die Umsiedlung erfolgt, und von den Verbindungsbeamten der Umsiedlungsmitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.
- 3.6 Es wird nicht deutlich, wie der Umsiedlungsmitgliedstaat veranlasst wird, für eine angemessene Aufnahme und Integration der umgesiedelten Antragsteller zu sorgen. Der Zustand der Infrastruktur, die Verfügbarkeit von Dienstleistungen (z.B. im medizinischen oder im Bildungsbereich) und finanzielle Zuweisungen werden die Bereitschaft der Antragsteller, sich in ein bestimmtes Land umsiedeln zu lassen, beeinflussen. Die Europäische Kommission und andere EU-Institutionen müssen die Regierungen der Mitgliedstaaten aktiv unterstützen, um geeignete Bedingungen und eine Integrationsperspektive für die umgesiedelten Antragsteller zu schaffen.
- 3.7 Der Vorschlag muss diesbezüglich deutlicher werden und ein Verfahren umreißen, mit dem die Entwicklung einer Infrastruktur und von Dienstleistungen im Asylbereich in allen Mitgliedstaaten bewertet und gefördert werden kann.
- 3.8 Das System muss bis zu einem gewissen Grad den Präferenzen der Asylsuchenden für bestimmte Umsiedlungsmitgliedstaaten gerecht werden. Die Präferenzen müssen einen deutlichen und nachweisbaren Bezug zu den Aussichten auf eine erfolgreiche Integration aufweisen (Familienangehörige vor Ort, Sprachkenntnisse und frühere Verbindungen zu diesem Land, wie etwa ein Studium oder geschäftliche Beziehungen).
- 3.9 "Kulturelle Bindungen" werden als ein Faktor genannt, der bei der Umsiedlung einer Person in einen anderen Mitgliedstaat berücksichtigt werden sollte. Der EWSA ist der Auffassung, dass dieses Kriterium nicht als Vorwand für die Ablehnung von Asylbewerbern auf der Grundlage ihrer Religion genutzt werden darf.

- 3.10 Aus dem Vorschlag geht nicht hervor, wie der Mechanismus für Länder wie Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien funktionieren soll, die über eine klare Beitrittsperspektive verfügen und einen erheblichen Zustrom von Migranten und Asylbewerbern erleben.

Brüssel, den 10. Dezember 2015

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

Georges DASSIS