



Gerichtshof der Europäischen Union

PRESSEMITTEILUNG Nr. 88/17

Luxemburg, den 26. Juli 2017

Schlussanträge des Generalanwalts in den Rechtssachen C-643/15 und
C-647/15

Slowakei und Ungarn / Rat

Presse und Information

Generalanwalt Bot schlägt dem Gerichtshof vor, die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen den vorläufigen obligatorischen Mechanismus zur Umsiedlung von Asylbewerbern abzuweisen

Dieser Mechanismus trägt wirksam und in verhältnismäßiger Weise dazu bei, dass Griechenland und Italien die Folgen der Flüchtlingskrise von 2015 bewältigen können

Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise, die im Laufe des Sommers 2015 über Europa hereinbrach, erließ der Rat der Europäischen Union einen Beschluss¹, um Italien und Griechenland bei der Bewältigung des massiven Zustroms von Migranten zu unterstützen. Der Beschluss sieht vor, dass 120 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, über einen Zeitraum von zwei Jahren aus diesen beiden Mitgliedstaaten in die anderen Mitgliedstaaten der Union umgesiedelt werden.

Der angefochtene Beschluss erging auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV, der bestimmt: „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“

Die Slowakei und Ungarn, die wie die Tschechische Republik und Rumänien im Rat gegen die Annahme des Beschlusses gestimmt hatten², beantragen beim Gerichtshof, den Beschluss für nichtig zu erklären. Sie stützen sich dabei zum einen auf Gründe, mit denen dargetan werden soll, dass der Erlass des Beschlusses mit verfahrensrechtlichen Fehlern bzw. mit der fehlerhaften Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage einhergegangen sei, und zum anderen darauf, dass der Erlass des Beschlusses keine geeignete Reaktion auf die Flüchtlingskrise sei und zu diesem Zweck auch nicht erforderlich sei.

Im Verfahren vor dem Gerichtshof ist Polen dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Slowakei und Ungarns beigetreten, während Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Schweden und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung des Rates beigetreten sind.

In seinen Schlussanträgen vom heutigen Tag schlägt der Generalanwalt Yves Bot dem Gerichtshof vor, **die Klagen der Slowakei und Ungarns abzuweisen**.

Der Generalanwalt weist erstens das Vorbringen zurück, der angefochtene Beschluss müsse, obwohl er nicht gemäß den im AEU-Vertrag vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren³ erlassen worden und daher formal kein Rechtsakt mit

¹ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (ABl. 2015, L 248, S. 80).

² Finnland hat sich der Stimme enthalten, während die anderen Mitgliedstaaten für die Annahme des Beschlusses gestimmt haben.

³ Dabei handelt es sich um das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und das besondere Gesetzgebungsverfahren, die beide in Art. 289 AEUV geregelt sind.

Gesetzescharakter in der Unionsrechtsordnung sei, als Gesetzgebungsakt eingestuft werden, weil er Änderungen an mehreren unionsrechtlichen Gesetzgebungsakten wie der Dublin-III-Verordnung⁴ vornehme. Nach diesem Vorbringen hätte ein solcher Gesetzgebungsakt auf der Grundlage einer anderen Vorschrift als Art. 78 Abs. 3 AEUV erlassen werden müssen, weil diese Bestimmung nicht als Rechtsgrundlage für Gesetzgebungsakte dienen könne.

Der Generalanwalt hebt insoweit darauf ab, dass **der angefochtene Beschluss nicht wegen seines Inhalts als Gesetzgebungsakt qualifiziert werden könne**, denn der AEU-Vertrag unterscheide Rechtsakte mit Gesetzescharakter und solche ohne Gesetzescharakter nach einem rein formalen Konzept. Nur die in einem (ordentlichen oder besonderen) Gesetzgebungsverfahren erlassenen Rechtsakte könnten Gesetzgebungsakte sein. Folglich seien Verfahren wie das in Art. 78 Abs. 3 AEUV vorgesehene, die in ihrem Verlauf zwar den besonderen Gesetzgebungsverfahren glichen, im AEU-Vertrag aber nicht ausdrücklich als solche bezeichnet würden, als nicht legislative Verfahren zu qualifizieren, die zum Erlass von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter führten. Daher **stelle der Beschluss einen aufgrund von Art. 78 Abs. 3 AEUV erlassenen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter dar**.

Art. 78 Abs. 3 AEUV räume die **Befugnis zum Erlass von Maßnahmen ein, die als Reaktion auf eine eindeutig identifizierte Notlage von asylrechtlichen Gesetzgebungsakten befristet und in genau definierten Punkten abwichen**. Diese Bestimmung erlaube es dem Rat, **alle befristeten Maßnahmen** zu erlassen, die er für erforderlich halte, um eine Flüchtlingskrise zu bewältigen. Diese punktuellen und befristeten Ausnahmeregelungen könnten überdies nicht einer dauerhaften Änderung der materiellrechtlichen Vorschriften in asylrechtlichen Gesetzgebungsakten der Union gleichgestellt werden, so dass **der Erlass des angefochtenen Beschlusses keine Umgehung des Gesetzgebungsverfahrens darstelle**.

Da der Beschluss ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter sei, **hätten für seinen Erlass die Anforderungen hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Parlamente nicht gegolten** (weil diese Anforderungen nur für Gesetzgebungsakte bestünden).

Zweitens stellt der Generalanwalt fest, dass der zeitliche Geltungsbereich des Beschlusses (vom 25. September 2015 bis zum 26. September 2017) genau begrenzt sei, so dass der vorläufige Charakter des Beschlusses nicht in Frage gestellt werden könne.

Drittens weist der Generalanwalt darauf hin, dass **die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. und 26. Juni 2015**, wonach die Mitgliedstaaten über die Verteilung der Personen, die „unter Berücksichtigung der besonderen Situationen der Mitgliedstaaten“ unzweifelhaft internationalen Schutz benötigten, „einvernehmlich“ entscheiden sollten, **es nicht ausschließen, dass der Rat den angefochtenen Beschluss erlasse**. Diese Schlussfolgerungen hätten sich nämlich auf ein anderes Umsiedlungsvorhaben bezogen, mit dem als Reaktion auf den im Jahr 2014 und in den ersten Monaten des Jahres 2015 festgestellten Zustrom von Migranten 40 000 Personen unter den Mitgliedstaaten hätten verteilt werden sollen. Dieses Vorhaben sei Gegenstand des Beschlusses 2015/1523⁵ gewesen und nicht des vorliegend beanstandeten Beschlusses.

Viertens **weist der Generalanwalt das Vorbringen zurück, wonach der Rat erneut das Europäische Parlament hätte anhören müssen**, weil er wesentliche Änderungen an dem

⁴ Verordnung (EU) 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 (ABl. 2013, L 180, S. 31).

⁵ Beschluss (EU) des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (ABl. 2015, L 239, S. 146).

ursprünglichen Beschlussvorschlag der Kommission vorgenommen habe, indem er insbesondere den von Ungarn geäußerten Willen zur Kenntnis genommen habe, nicht in die Liste der Mitgliedstaaten aufgenommen zu werden, zu deren Gunsten der Umsiedlungsmechanismus habe angewandt werden sollen⁶, und Ungarn als Umsiedlungsmitgliedstaat eingestuft habe. Insoweit war nach Ansicht des Generalanwalts eine erneute förmliche Anhörung des Parlaments nicht erforderlich, da diese Änderungen nicht die wesentlichen Merkmale des Mechanismus berührten.

Fünftens stellt der Generalanwalt fest, obwohl der angefochtene Beschluss Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag enthalte, **sei der Rat nicht verpflichtet gewesen, einstimmig zu entscheiden**, da sich die Kommission diesen Änderungen nicht widersetzt habe.

Sechstens trage **der angefochtene Beschluss automatisch dazu bei, die Asylsysteme Griechenlands und Italiens von dem erheblichen Druck zu entlasten, dem diese Systeme infolge der Flüchtlingskrise des Sommers 2015 ausgesetzt gewesen seien, und sei daher geeignet, das mit ihm verfolgte Ziel zu erreichen.**

Die geringe Wirksamkeit der im Beschluss vorgesehenen Maßnahmen stelle dessen Eignung zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht in Frage, da die Eignung nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses zu beurteilen sei und nicht im Lichte nachträglicher Betrachtungen über seinen Wirkungsgrad. Außerdem **lasse sich die geringe Wirksamkeit erklären durch** mehrere Faktoren, zu denen **gehöre, dass einzelne Mitgliedstaaten** (zu denen die Slowakei und Ungarn gehörten) **dem angefochtenen Beschluss ganz oder teilweise nicht nachgekommen seien**, was gegen die Pflicht zur Solidarität und zur gerechten Aufteilung der Lasten verstoße, der die Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik unterlägen.

Siebtens stellt der Generalanwalt fest, dass **die vorgenannte Pflicht es dem Rat erlaube, eine vorübergehende Maßnahme zu erlassen, mit der Personen, die internationalen Schutz benötigten, unter den Mitgliedstaaten obligatorisch aufgeteilt werden sollten, so dass darin keine Maßnahme zu sehen wäre, die das für eine wirksame Bewältigung der Flüchtlingskrise erforderliche Maß offensichtlich übersteigen würde.**

HINWEIS: Die Schlussanträge des Generalanwalts sind für den Gerichtshof nicht bindend. Aufgabe des Generalanwalts ist es, dem Gerichtshof in völliger Unabhängigkeit einen Entscheidungsvorschlag für die betreffende Rechtssache zu unterbreiten. Die Richter des Gerichtshofs treten nunmehr in die Beratung ein. Das Urteil wird zu einem späteren Zeitpunkt verkündet

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) der Schlussanträge wird am Tag der Verlesung auf der Curia-Website veröffentlicht

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

Filmaufnahmen von der Verlesung der Schlussanträge sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☐ ☎ (+32) 2 2964106

⁶ Ungarn behauptet, es habe sich geweigert, als Mitgliedstaat, der durch den Umsiedlungsmechanismus begünstigt würde, eingestuft zu werden, um zu verhindern, dass es als der Mitgliedstaat angesehen werden könne, der für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sei, die in dem Mitgliedstaat, in dem die Flüchtlinge tatsächlich in das Unionsgebiet gelangt seien, hätten gestellt werden müssen.