

## Vorwort

Wir haben 2017 wichtige Jubiläen der Europäischen Union gefeiert. Die europäischen Institutionen, die Bundesrepublik Deutschland und nicht zuletzt der Deutsche Akademische Auslandsdienst haben dies zum Anlass für zahlreiche Veranstaltungen und Feierlichkeiten genommen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) versteht sich als Europastiftung. Diesem Selbstverständnis folgend, wurden auch in der KAS zahlreiche Aktivitäten umgesetzt und unterstützt. Dazu zählt auch die Tagung an der Universität Vechta „Gemeinsame Werte in Europa? – 60 Jahre Römische Verträge, 30 Jahre Europäische ERASMUS-Programme“, bei der die Idee für diesen Sammelband geboren wurde.

Jubiläen sollten nicht ausschließlich der Rückschau dienen. Es geht gerade nicht darum, sich auf Erreichtem auszuruhen. Vielmehr sind sie Anlass, nach vorn zu blicken. Mit Stolz auf die Geschichte zu schauen und daraus Mut für Neues zu schöpfen, muss unser Anspruch sein. Denn: Zukunft ist nicht möglich ohne Kenntnis der Vergangenheit. Deshalb freut es mich, dass mit dem vorliegenden Buch die Debatte über die europäischen Werte über das Jubiläumsjahr hinaus fortgeschrieben wird.

Zudem freut mich, dass diese Publikation beide Jahrestage gleichberechtigt in den Blick nimmt. Das dreißigjährige ERASMUS-Jubiläum stand 2017 völlig zu Unrecht ein wenig im Schatten des Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Als Präsident des Europäischen Parlaments war es mir immer wichtig, aktuelle Fragen immer auch vor dem Hintergrund unseres Wertekanons zu betrachten. Dazu gehören die Würde des Menschen, Recht und Frieden, Freiheit und Demokratie. Dazu brauchen wir, wahrscheinlich heute mehr denn je, positive Beispiele. ERASMUS ist ein solches Erfolgskonzept für den europäischen Einigungsprozess. Junge Menschen erfahren ganz konkret die Vorteile der europäischen Einigung und leben die europäischen Werte. ERASMUS-Teilnehmer erfahren die Vorteile der EU ganz konkret. Sie schärfen – zumeist ein Leben lang – den Blick für die Werte des vereinten Europas, statt den alltäglichen Schwierigkeiten das Wort zu reden. ERASMUS ist mehr als Eigenwerbung für die EU, es ist gelebte europäische Identität. Erasmus-Studenten sind in ihrem Selbstverständnis nicht nur Spanier oder Polen, Italiener oder Tschechen, Deutsche oder

*Vorwort*

Franzosen, sondern zugleich auch Europäerinnen und Europäer. Das ist der Geist Europas: Einheit in Vielfalt.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

Hans-Gert Pöttering

Präsident des Europäischen Parlaments a.D.

Beauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Europäische Angelegenheiten

## Inhalt

Einführung: Werte und Identität in der Europäischen Union	9
Die Gemeinschaft der Gemeinschaften	15
<i>Michael Gehler</i>	
Ein Europa oder mehrere?	29
<i>Ladislav Cabada</i>	
Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?	51
<i>Hermann-Josef Blanke / Sebastian Raphael Bunse</i>	
Europäische Werte in der Globalisierung?	111
<i>Barbara Henry</i>	
Die Türkei und ihr Beitritt zur EU:	131
<i>Meral Avci</i>	
Die Nachhaltigkeit der europäischen Idee	161
<i>Peter Nitschke</i>	
Autoren & Autorinnen	177

# Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?

*Hermann-Josef Blanke / Sebastian Raphael Bunse*

## *I. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der Union*

Seit Beginn des Europäischen Integrationsprozesses steht die Entwicklung des Einigungswerkes unter dem Paradigma der wirtschaftlichen Verflechtung. Schon die Montanunion von 1951 zielte durch die Unterstellung der kriegsrelevanten Industrien zur Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Verwaltung sowie die Einrichtung der unabhängigen Hohen Behörde als Vorgängerin der heutigen Kommission auf die Sicherung des Friedens durch wirtschaftliche Integration. In den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften (1957/1958) sowie in der Einheitlichen Europäischen Akte (1985/86) haben die Vertragsstaaten dieses Projekt „einer beständigen Wirtschaftsausweitung, eines ausgewogenen Handelsverkehrs und eines redlichen Wettbewerbs“ dann fortgeschrieben,<sup>1</sup> sich zugleich aber auch dazu bekannt, „durch diesen Zusammenschluss [der] Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“.<sup>2</sup> Diese sektorale Verflechtung im Bereich des Gemeinsamen Marktes und später des Binnenmarktes führte Schritt für Schritt zu einer Intensivierung der Kooperation in anderen Bereichen („Spill-over-Effekt“), etwa der Umweltpolitik sowie der Technologie und Bildung.

In diesem Zusammenhang ist die Integration im Bereich Justiz und Inneres von besonderer Bedeutung.<sup>3</sup> Es ist dieses Politikfeld, das der Unionsvertrag von Maastricht (1993) unter Angabe des Ziels „der Gewährleistung der Sicherheit [der] Bürger“ als sogenannten „Dritte Säule“ wegen der Souveränitätsvorbehalte der Vertragsstaaten zunächst völkerrechtlich, mithin nicht gemeinschaftsrechtlich verfasst hat.<sup>4</sup>

---

1 Vgl. die Präambel, vierte Erwägung EWG-Vertrag (1957).

2 Vgl. die Präambel, achte Erwägung EWG-Vertrag (1957).

3 Vgl. zur historischen Entwicklung des RFSR die Übersicht bei Pache 2014: § 10 Rn. 4 ff.

4 Die Zielbestimmungsnormen der Verträge dienen als Hilfen bei der Interpretation und Anwendung der einzelnen Kompetenznormen der Verträge; vgl. Ruffert in:

Der Vertrag von Amsterdam hat sodann den der Union bereits erteilten Auftrag, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten, „durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (nachfolgend: RFSR) weitgehend zu einem Gegenstand supranationaler Politik gemacht und damit die intergouvernementalen Strukturen überwunden.<sup>5</sup> Allein die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen unterfiel weiterhin dem völkerrechtlichen Regime des Unionsvertrags.<sup>6</sup> Der RFSR wurde mit dem Ziel der Gewährleistung des freien Personenverkehrs zu einem übergreifenden Topos für die Kontrollen an den Außengrenzen sowie das Streben, zu einer gemeinsamen Politik im Bereich des Asyls, der Einwanderung und der Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität zu gelangen.<sup>7</sup>

---

Calliess/Ruffert 2006: Art. I-3 Rn. 9. In der Zielbestimmung des Entwurfes über die Europäische Verfassung (Art. I-3 Abs. 2 VV) wurden der RFSR und der Binnenmarkt noch in einem gemeinsamen Absatz genannt. Zwischen den Zielen der Union besteht kein Rangverhältnis, Frenz 2011: Rn. 2707. Zum Ziel der Sicherheit der Bürger vgl. erstmals Art. B vierter Anstrich EUV-Maastricht. Programmatisch war insoweit die Erklärung von Bundeskanzler *H. Kohl* vor dem Deutschen Bundestag anlässlich der Regierungskonferenz von Maastricht (Helmut Kohl, Regierungserklärung, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 6. November 1991, S. 4365, 4367): „Das künftige Zusammenleben in einem Europa ohne Binnengrenzen erfordert auch, dass wir uns mit unseren Partnern auf gemeinschaftliches Handeln in Kernbereichen der Justiz- und Innenpolitik verständigen. [...] Wir brauchen unbedingt [...] eine mittelfristig mit grenzüberschreitenden Befugnissen Europäische Polizei, um vor Allem im Kampf gegen die Drogenmafia und das organisierte Verbrechen bestehen zu können. Wir brauchen ebenso dringend eine in ihren wesentlichen Elementen einheitliche Europäische Politik in Bezug auf Einwanderungs- und Asylfragen.“ Zur Sensibilität der Mitgliedsstaaten hinsichtlich ihrer nationalen Souveränität vgl. Haack 2007: S. 134ff.; Suhr in Calliess/Ruffert (2016): Art. 67 AEUV, Rn. 8. Die mangelnde Rechtsverbindlichkeit der im Rahmen der Dritten Säule gefassten Beschlüsse bedingte gewisse Vollzugsdefizite, weshalb auf den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zurückgegriffen wurde, wenn Verbindlichkeit gewollt war (z.B. Europol-Abkommen v. 26. Juli 1995).

<sup>5</sup> Vgl. die Präambel, zehnte Erwähnung, Art. 2, vierter Anstrich EUV-Amsterdam, Dritter Teil, Titel III a EGV-Amsterdam.

<sup>6</sup> Titel VI EUV-Amsterdam.

<sup>7</sup> Vgl. Götz 2001: S. 192 f. Die Politiken des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden auch häufig unter dem Begriffspaar „Justiz und Inneres“ zusammengefasst, wie etwa an der gleichlautenden Bezeichnung der entsprechenden ständigen Ratskonstellation deutlich wird.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

Katalysatorisch hat insoweit das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985 gewirkt.<sup>8</sup> In ihm haben sich zunächst fünf Mitgliedsstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft – Frankreich, Deutschland sowie die Benelux-Staaten – auf die schrittweise Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen verständigt.<sup>9</sup> Auch unter dem Vorzeichen der Unionsbürgerschaft haben sich im Vertrag von Maastricht und Amsterdam die rechtlichen Voraussetzungen der Personenfreizügigkeit,<sup>10</sup> ursprünglich allein als wirtschaftliche Grundfreiheit konzipiert, vom Gemeinsamen Markt und vom Binnenmarktziel emanzipiert.<sup>11</sup>

Durch die vollständige Supranationalisierung der einzelnen Politikbereiche des RSFR mittels der Einbeziehung auch der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in die „Gemeinschaftsmethode“ durch den Unionsvertrag von Lissabon ist ein weiterer Integrationsschub erfolgt. Die in der Drei-Säulen-Struktur des Vertrags von Maastricht angelegte Fragmentierung völkerrechtlicher (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz- und Innenpolitik) und gemeinschaftsrechtlicher (EGV – zuletzt in der Fassung des Vertrags von Nizza) Politikbereiche ist damit überwunden.<sup>12</sup> Seitdem partizipieren die Regelungen zum RFSR an den spezifischen Durchsetzungsmechanismen des Unionsrechts, wie etwa dem Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht.<sup>13</sup> Im Vertrag von Amsterdam erfolgte zudem die Einführung des In-

---

8 Vgl. das Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen v. 14. Juni 1985 (GMBl. 1986, S. 79 und ABl. 2000, Nr. L 239, S. 13).

9 Der Implementierung dieser Zielsetzung diente das Schengener-Durchführungsabkommen (SDÜ) v. 19. Juni 1990; vgl. auch das Übereinkommen v. 19. Juni 1990 zur Durchführung des Schengener Übereinkommens, BGBl. 1993 II S. 1013 und ABl. 2000, Nr. L 239, S. 19.

10 Zur Unionbürgerschaft vgl. die Präambel, achtte Erwägung, Art. 2, dritter Anstrich sowie Art. 8-8e EUV-Maastricht; Art. 8, 8a und 8 d EUV wurden durch den EUV-Amsterdam geändert.

11 Eindeutig insoweit die Präambel des EUV-Amsterdam, zehnte Erwägung: „ENT-SCHLOSSEN, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrags zu fördern“.

12 So Calliess 2010: S. 80 ff.; Haack 2010: S. 231 f., unter Verweis auf die gegenüber vorherigen Vertragsfassungen deutlich reduzierte Zersplitterung des Ordnungsrahmens.

13 Dieser Vorrang ist anerkannt seit dem Urt. des EuGH v. 15. Juli 1964, Rs. 6/64 (*Costa / E.N.E.L*); vgl. auch Urt. v. 17 Dezember 1970, Rs. 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*) zur Reichweite des Vorrangs sowie Urt. v. 9. März 1978,

stituents der „verstärkten Zusammenarbeit“, das für Maßnahmen im Bereich des Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts zunehmend an Bedeutung gewonnen hat.<sup>14</sup> Es erlaubt bei mangelndem Konsens im Rat eine flexible Handhabung des Erlasses von Sekundärrechtsakten durch besonders kooperationswillige Mitgliedsstaaten.

In Titel V des Dritten Teils des geltenden Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind nunmehr die Regelungen und Ermächtigungen der Union zur Entwicklung gemeinsamer Politiken in den Bereichen der Migration, des Asyls und der Grenzkontrollen, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der justiziel- len Zusammenarbeit in Zivilsachen normiert.<sup>15</sup> Durch die Vergemeinschaftung dieser Politikfelder erhält die Europäische Union Zuständigkeiten in besonders souveränitätssensiblen Bereichen. Der Kernbereich staatlicher Souveränität und damit des traditionellen *domaine réservé* der Mitgliedstaaten ist namentlich im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts betroffen. Hierin sahen einige Beobachter vor Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon (euphorisch) die „Morgenröte europäischer Staatswer- dung“.<sup>16</sup> Indes wurde die Union gerade nicht mit einem staatsähnlichen Gewaltmonopol oder überhaupt mit Gewaltmitteln ausgestattet.<sup>17</sup>

Zudem prägt eine Vielzahl an mitgliedsstaatlichen Souveränitätsvorbe- halten und Resten intergouvernementaler Prägung auch das im Kern in das supranationale Recht überführte Regime des RFSR (s.u.). Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die meisten Regelungen innerhalb des Normkomplexes des RFSR nicht unmittelbar im mitgliedsstaatlichen Rechts- kreis anwendbar sind, also für den Einzelnen nicht unmittelbar Rechte und Pflichten begründen.<sup>18</sup> Hierin liegt der primäre Unterschied zum Recht des Binnenmarktes, dessen Bestimmungen zu den Produkt- und Produktfaktorfreiheiten schon frühzeitig durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) als subjektive Rechte verstanden und inter-

---

Rs. 106/77 (*Simmenthal II*) zur Wirkungsweise als Anwendungsvorrang; s. ferner die Erklärung zum Vorrang (Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Lissabon).

14 Zur Möglichkeit der erleichterten Autorisierung einer verstärkten Zusammenarbeit (z.B. nach Art. 83 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV) vgl. etwa Blanke in: Blanke/Mangia- meli 2013: Art. 20 Rn. 59 f.

15 Zu Titel V des Dritten Teils AEUV: Konsolidierte Fassung, bekanntgemacht im ABl. 2009 Nr. C 115, S. 47, in der Fassung v. 26. Oktober 2012, ABl. 2012, Nr. C 326, S. 1.

16 Nicht ohne Ironie Müller-Graff 2009: S. 125.

17 Müller-Graff 2012: S. 102.

18 Zur unmittelbaren Wirkung des Primärrechts allgemein vgl. erstmals das Urt. des EuGH v. 5. Februar 1963, Rs. 26/62 (*van Gend & Loos*).

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

pretativ ausgestaltet wurden. Die primärrechtlichen Regelungen des RFSR gestalten sich hingegen als institutioneller Rahmen, dessen Ausgestaltung stärker der Politik überantwortet ist.<sup>19</sup>

Der Beitrag zeigt auf, dass der RFSR einen selbstständigen Integrationswert aufweist, der zwar in engem sachlichen Zusammenhang zur Verwirklichung des Binnenmarktes und damit der wirtschaftlichen Integration steht, sich aber über die großen Vertragsrevisionen von Maastricht (1993), Amsterdam (1997) und Lissabon (2009) zunehmend vom Paradigma des Marktes und des „Marktbürgers“ gelöst hat. Der RFSR stellt in einem „Europa der Bürger“ ein identitätsstiftendes Element dar,<sup>20</sup> das für den allmählichen Abbau von Grenzen und damit die Überwindung des geschlossenen Nationalstaates steht.<sup>21</sup> Zunächst soll ein Überblick über die institutionellen und rechtlichen Grundstrukturen des RFSR gegeben werden. Anschließend ist nach einer knappen Darstellung der vier Politikbereiche des RFSR vertiefend auf die Bereiche des Schengen-Raums sowie des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einzugehen. Dabei sind die Herausforderungen unserer Zeit – der internationale Terrorismus sowie der massenhafte Zustrom von Flüchtlingen und Asylsuchenden seit 2015 – in den Blick zu nehmen.

Abschließend wendet sich der Beitrag der Frage zu, inwieweit der RFSR in der Gestalt, die er durch den Vertrag von Lissabon erhalten hat, einen integrationspolitischen Mehrwert darstellt.

---

19 Zentral ist hier das Instrument der Mehrjahrprogramme, die jeweils politische Leitlinien und konkrete Ziele für einen fest abgesteckten Zeitraum enthalten. Beispielhaft genannt seien hier die wichtigsten Programme, nämlich die Schlussfolgerungen des Rates von Tampere aus dem Jahr 1999 (EU-Bulletin 10/1999, Nr. 1.6.1), das sogenannte Haager Programm von 2004 (EU-Dokumentation Nr. 4/2005, S. 11 ff.) sowie das Stockholmer Programm für die Jahre von 2010 bis 2014 (Beschl. des Europäischen Rates v. 11. Dezember 2009, EU-Dokumentation Nr. 4/2009, S. 10). Das „Post-Stockholm-Programm“ (KOM(2014) 154 endg.) führt diese Linien fort und setzt seine Schwerpunkte auf die Bekämpfung der Cyberkriminalität und Solidarität mit Flüchtlingen; vgl. hierzu Kramer 2014: S. 48 f.; zum Instrument des Mehrjahresprogramms allgemein Semmler 2009: S. 63 ff.

20 Vgl. Jean Monnet: „Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.“ („Wir einigen keine Staaten, wir bringen Menschen einander näher“). Monnet 1976: S. 7. Demnach soll im Zentrum des europäischen Einigungsprozesses das Wohl der Menschen stehen. Die Bedeutung der Weiterentwicklung des RFSR im Sinne der Bürger bekräftigt Art. 67 Abs. 1 AEUV; vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, KOM(2009) 262 endg.

21 So Thym 2017: S. 77.

## *II. Rechtliche Grundstrukturen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*

Der RFSR wird im Titel V des Dritten Teils des AEUV normiert (Art. 67 bis 89), der in insgesamt fünf Kapiteln Bestimmungen zu den Politiken „Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“, „Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen“, „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ und „Polizeiliche Zusammenarbeit“ enthält. Diesem Regelungskomplex vorangestellt ist die allgemeine Programmbestimmung des Art. 67 AEUV, dessen erster Absatz lautet: „Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden.“ Auch mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Fragmentierung des Regelungsbereiches nicht vollständig überwunden,<sup>22</sup> was die diversen Protokolle und Sonderregelungen insbesondere hinsichtlich des territorialen Anwendungsbereichs belegen (II. 3.).

### *II.1 Raumkonzept*

Das Denken in „Räumen“ ist kennzeichnend für den Prozess der Europäischen Integration. So bildet der Binnenmarkt einen „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“ (Art. 26 Abs. 2 AEUV), die Staaten der Euro-Gruppe bilden den Euro-Raum, die der Schengen Gruppe den Schengen-Raum, die Europäische Union und die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) bilden den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und mit der umstrittenen Bologna-Erklärung von 1999 wurde der Europäische Hochschulraum als Konzept ins Leben gerufen. Diese Aufzählung ließe sich beliebig ergänzen und fortführen.<sup>23</sup> Eine künstliche Aufspaltung des RFSR in wiederum drei getrennte Räume zwecks Zuordnung und Systematisierung der Politiken verbietet sich in Anbetracht seiner Normierung als einheitliches Unionsziel.<sup>24</sup>

---

22 Zur Rechtslage bis 2009 vgl. Monar 1998: S. 321 ff.; Baker/Harding 2009: S. 26 ff.

23 Vgl. Müller-Graff 2009: S. 107 f. Monar 2010a: S. 551 (556 ff.) führt dazu aus, dass der Begriff „Raum“ ursprünglich in Abgrenzung von dem der Politik (Policy) verwendet wurde, um die gewählte Form der Kooperation von supranationaler Integration abzugrenzen. Der Begriff der „Politik“ fand demgegenüber erst mit dem Vertrag von Lissabon 2009 Eingang ins Primärrecht.

24 Weber 2008: S. 485; Müller-Graff 2005: S. 13.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

Zudem stehen die drei Aspekte „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ in einer engen Wechselbeziehung, so dass einzelne Maßnahmen meist mehreren oder allen diesen Zielen verschrieben sind.<sup>25</sup> Obgleich der RSFR integrationshistorisch dem Binnenmarktziel folgte, ist die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit unabhängig von der wirtschaftlichen Betätigung zu betreiben.<sup>26</sup> Der Begriff der „Freiheit“ ist jedoch nicht auf den Bedeutungsgehalt von „Freizügigkeit“ zu reduzieren, sondern umfasst ausweislich der Formulierung des Art. 67 Abs. 2 AEUV, der auf die „gemeinsamen Rechts- und Verfassungstraditionen“ verweist, auch die grundrechtliche Freiheit im Sinne eines Grundrechtsraumes. Der Schutz dieser Freiheit gegenüber Privaten durch die öffentliche Gewalt führt dann zur Qualifizierung der Union als „Raum der Sicherheit“.<sup>27</sup> Ihre Eigenschaft als „Raum des Rechts“ bezeichnet den erleichterten Zugang des Bürgers zum Recht, wie er sich etwa in der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen zeigt (III 2. und 3.).

#### *II.2 Kompetenzabgrenzung und Rechtssetzungsverfahren*

Gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung kann die Union nur dort legislativ tätig werden, wo sie vertragsrechtlich dazu ermächtigt ist.<sup>28</sup> Die Rechtssetzungskompetenz der Union im RFSR geteilter Natur,<sup>29</sup> was bedeutet, dass Union und Mitgliedsstaaten prinzipiell gleichermaßen zum Erlass von Rechtsakten befugt sind. Letztere können dabei so lange Recht setzen, wie die Union einen Bereich nicht abschließend geregelt hat.<sup>30</sup> Das Rechtssetzungsverfahren im RFSR ist grundsätzlich das ordentliche Verfahren,<sup>31</sup> das jedoch in einigen „kritischen“ Bereichen durch

25 Suhr in Calliess/Ruffert 2016: Art. 67 AEUV, Rn. 75; Wiener Aktionsplan (ABl. 1999, Nr. C 19, S. 1), Ziff. 5.

26 Art. 77 Abs. 1 lit. a) AEUV.

27 Oppermann/Classen/Nettesheim 2016: § 37 Rn. 2 Dies geschieht durch die Ergänzung der Freizügigkeit mittels flankierender Maßnahmen in anderen Bereichen (ebd. Rn. 3); „Bereits Art. 3 Abs. 2 EUV betont, dass freier Personenverkehr nur i.V.m. geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität gewährleistet werden kann.“ Ruffert 2008, S. 179.

28 Vgl. Art. 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 und 2 EUV.

29 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. j) AEUV.

30 Vgl. das Protokoll über die Ausübung der geteilten Zuständigkeiten ABl. 2007, Nr. C 306, S. 156.

31 Vgl. Art. 289, 294 AEUV.

besondere Gesetzgebungsverfahren durchbrochen wird.<sup>32</sup> Die zulässigen Rechtsakte sind gemäß der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage entweder spezifisch benannt oder werden offengelassen.<sup>33</sup> Insgesamt dominiert das Instrument der Richtlinie, die den ehemaligen Rahmenbeschluss ablöst.<sup>34</sup>

### *II.3 Institutionelle Besonderheiten*

Der RFSR weist hinsichtlich der Stellung der Mitgliedsstaaten und der Organe der Union gegenüber dem restlichen Vertragswerk einige institutionelle Besonderheiten auf.<sup>35</sup> Allgemein lässt sich feststellen, dass die Stellung der nationalen Parlamente hier eine substanzielle Stärkung erfährt, die sich einerseits im Initiativrecht einer Gruppe von mitgliedsstaatlichen Parlamenten (Art. 76 lit. b) AEUV),<sup>36</sup> andererseits in der Absenkung des Quorums äußert, das für die Überprüfung eines Gesetzgebungsvorschlages im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems erforderlich ist.<sup>37</sup> Weiterer Ausweis der starken Stellung der nationalen Parlamente ist ihr faktisches Vetorecht im Fall einer Anwendung der Brückenklausel zum Erlass von Maßnahmen im Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug.<sup>38</sup> Zudem wird allgemein oder bereichsspezifisch die Achtung der Rechts- und

---

32 Hier gelten z.T. andere Abstimmungsmodalitäten im Rat oder besondere Verfahrensfordernisse.

33 Spezifisch benannt etwa in Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV: Richtlinie; offen gelassen etwa in Art. 77 Abs. 2 AEUV: „Maßnahmen“.

34 Haack 2010: S. 224 ff. Die Rahmenbeschlüsse nach dem Vertrag von Amsterdam ähneln dem Instrument der heutigen Richtlinien, sollten jedoch ausdrücklich keine unmittelbare Anwendbarkeit entfalten, wie sie der EuGH in bestimmten Konstellationen für diese anerkannt hat. Vgl. Craig/de Búrca 2008: S. 251.

35 Vertiefend: Monar 2010b.

36 Das Initiativrecht der Parlamente der Mitgliedsstaaten gem. Art. 76 AEUV relativiert das Initiativrecht der Kommission gem. Art. 17 EUV, weshalb strengere Anforderungen an die doppelt qualifizierte Mehrheit im Rat gestellt werden (vgl. Art. 238 Abs. 2 AEUV). Dies soll die mangelnde Beteiligung der Kommission als Vertreterin des genuin europäischen Interesses ausgleichen.

37 Vgl. das Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon. Im Bereich des RFSR ist der Entwurf erneut zu überprüfen, sofern dies von einem Viertel der nationalen Parlamente gefordert wird; Art. 7 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (ABl. 2007, Nr. C 306 S. 150). In den übrigen Politikbereichen beträgt dieses Quorum ein Drittel der den nationalen Parlamenten bzw. Kammern zugewiesenen Stimmen.

38 Vgl. Art. 81 Abs. 3 Unterabsatz 3 AEUV.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

Verfassungstraditionen als Kompetenzausübungsschranke der Union normiert.<sup>39</sup>

Ebenfalls Ausdruck der nach wie vor virulenten Souveränitätsvorbehalte ist Art. 72 AEUV, der die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit betont.<sup>40</sup> Besonderheiten bestehen zudem hinsichtlich des territorialen Anwendungsbereiches, der mit dem „Raum ohne Binnengrenzen“ (Art. 26 Abs. 2 AEUV) nur teilidentisch ist.<sup>41</sup> So nehmen das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark lediglich beschränkt an der Entwicklung des RFSR teil. Großbritannien und Irland beteiligen sich auf Grundlage eines primärrechtlich verankerten Systems insofern flexibel, als ihnen die Entscheidung für oder gegen die Teilnahme an einer Maßnahme des RFSR offen steht („Opt-In“),<sup>42</sup> während sich Dänemark nicht *case-by-case*, sondern nur insgesamt für oder gegen die Übernahme des entsprechenden Sekundärrechts entscheiden kann.<sup>43</sup>

Diese Manifestierung des „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“ ist als kontrollierte Binnendifferenzierung unter Beibehaltung eines einheitlichen institutionellen Rahmens zu verstehen.<sup>44</sup>

Angesichts der bisher hohen Bereitschaft des Vereinigten Königreiches, sich an Maßnahmen im RFSR zu beteiligen, ist im Zuge des Brexit zu erwarten, dass es dies im Einzelfall gemäß entsprechenden Maßgaben im Austrittsabkommen weiterhin so praktizieren wird. Entscheidend wird sein, welcher Kompromiss im Bereich der vom Königreich abgelehnten Personenfreizügigkeit zwischen den Verhandlungspartnern über eine künftige Regelung gefunden wird. Auch hinsichtlich der Stellung der Organe sind Besonderheiten zu verzeichnen: So fällt etwa dem Europäischen Rat ausdrücklich eine dirigierende Funktion bei der Entwicklung von Mehr-

39 Allgemein: Art. 67 Abs. 1 AEUV; bereichsspezifisch: Art. 82 Abs. 3, 82 Abs. 2 AEUV.

40 Vgl. auch Art. 4 Abs. 2 EUV.

41 Frenz 2011: Rn. 2699; vgl. zudem die Übersicht bei Müller-Graff in Pechstein/Nowak/Häde 2017: Art. 67 AEUV Rn. 23 ff.

42 Vgl. das Protokoll (Nr. 21 zum Vertrag von Lissabon) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (AbI. 2008, Nr. C 115, S. 295).

43 Vgl. Protokoll (Nr. 22 zum Vertrag von Lissabon) über die Position Dänemarks (AbI. 2012, Nr. C 326, S. 1). Gleichwohl steht es Dänemark nach Art. 7 des Protokolls frei, ganz oder in Teilen auf diese Sonderbestimmungen zu verzichten oder gem. Art. 8 i.V.m. dem Anhang zum Protokoll ein ähnlich flexibles Verfahren wie das Vereinigte Königreich und Irland zu wählen.

44 Thym 2014: § 5 Rn. 35.

*Hermann-Josef Blanke / Sebastian Raphael Bunse*

jahresprogrammen zu.<sup>45</sup> Dies zeugt von der intergouvernementalen Vergangenheit des Schengen-Regimes sowie der ehemaligen Zuordnung dieser Politik zur „Dritten Säule“;<sup>46</sup> gewiss ist diese Funktion zugleich Ausdruck der Skepsis gegenüber der Abgabe von nationalen Hoheitsrechten in diesem Bereich.<sup>47</sup> Im Sinne des Art. 72 AEUV schränkt der Vertrag die Kontrollzuständigkeit des EuGH für Maßnahmen der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden ein (Art. 276 AEUV); der zeitliche Aufschub der Jurisdiktionsgewalt des EuGH im RFSR endete erst im Jahr 2014.<sup>48</sup>

### *III. Die einzelnen Politikbereiche im Kurzüberblick*

Im Folgenden soll kurz auf die einzelnen Politikfelder des RFSR eingegangen werden. Vor diesem Hintergrund sind dann die Freizügigkeit im Schengen-Raum und das Gemeinsame Europäische Asylsystem eingehender zu betrachten.

#### *III.1 Grenzkontrollen, Migration, Asyl*

Der erste Bereich des RFSR – die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung – ist in Art. 77 ff. AEUV geregelt. Nach der Programmbestimmung des Art. 67 Abs. 2 Satz 1 AEUV stellt die Union sicher:

„dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“

Im Kern zielen diese Regelungen auf die vollständige Abschaffung der Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen bei gleichzeitiger Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen. Innerhalb des so entstehenden Raums der Freizügigkeit soll die grenzüberschreitende Mobilität unabhängig von Staatsbürgerschaft und Reisezweck verwirklicht werden. Die Uni-

---

45 Art. 68 AEUV.

46 Streinz/Ohler/Herrmann 2010: S. 158.

47 Pache 2014: § 10 Rn. 25.

48 Art. 10 des Protokolls Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon zu den Übergangsbestimmungen (ABl. 2008, Nr. C 115, S. 322).

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

on ist befugt, die Voraussetzungen zu definieren, unter denen sich Drittstaatenangehörige innerhalb der Union für einen kurzen Zeitraum frei bewegen können.<sup>49</sup> Um für den Wegfall der Binnengrenzen einen Ausgleich zu schaffen, sollen die Außengrenzen der Union durch die Grenzstaaten verstärkt kontrolliert und schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem eingeführt werden. Dies stellt sich angesichts zahlreicher Lücken und Defizite als eine der größten Herausforderungen der Union in den Zeiten der Migration dar. Derzeit übernimmt die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache zur Unterstützung der Grenzstaaten Koordinierungsaufgaben und wird dabei von Soforteinsatzteams (RABIT) unterstützt.<sup>50</sup> Die hierfür zuständigen Grenzstaaten werden dabei durch die Agentur Frontex unterstützt, die zunehmend operative Aufgaben wahrnimmt, sich aber fortwährender Kritik ausgesetzt sieht – etwa hinsichtlich umstrittener „Push-Back-Aktionen“ gegenüber Flüchtlingen im Mittelmeer.

Der Grenzübertritt ist dem rechtlichen Konzept nach nur unter Vorlage eines gültigen Visums und innerhalb der für einen Grenzübertritt festgesetzten Zeiten zulässig. Dabei ist Drittstaatenangehörigen, die im Schengener Informationssystem (SIS) zwecks behördlicher Verweigerung der Einreise eingeschrieben sind,<sup>51</sup> der Zutritt auf das Gebiet der Union zu verwehren. Wichtig ist das sogenannte „Schengen-Visum“, das für kurzfristige Zeiträume eines Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen vorgesehen ist. Die wirksame Steuerung der Migrationsströme sowie die angemessene Behandlung von Drittstaatenangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat der Union aufhalten, ist Teil der gemeinsamen Einwanderungspolitik der Union.<sup>52</sup>

Entgegen ihrer Bezeichnung zielt diese Politik auf die Verhütung und Bekämpfung illegaler Migration.<sup>53</sup> Die Schaffung erleichterter Zugangswe-

49 Art. 77 Abs. 2 lit. e) AEUV.

50 Bis Oktober 2016 hieß die jetzige Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen – Frontex“. Vgl. VO Nr. 2007/2004/EG (ABL. 2004, Nr. L 349, S. 1) v. 26. Oktober 2004. Diese wurde durch die VO Nr. 1168/2011/EU (ABL. 2011, Nr. L 304, S. 1) v. 25. Oktober 2011 geändert und durch die VO Nr. 2016/1624/EU (ABL. 2016, Nr. L 251, S. 1) v. 14. September 2016 durch die Agentur abgelöst. „RABIT“ steht für *Rapid Border Intervention Teams*; vgl. VO Nr. 863/2007/EG (ABL. 2007 Nr. L 199, S. 30).

51 Vgl. zum SIS die VO Nr. 1987/2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (ABL. 2006, Nr. L 381, S. 4).

52 Vgl. Art. 79 Abs. 1 AEUV.

53 El-Enany 2015: S. 868.

ge knüpft nach dem derzeitigen Konzept an bestimmte Personengruppen an, wie dies etwa die europäische „Blue Card“ für hochqualifizierte Fachkräfte zeigt.<sup>54</sup> Die Union kann zudem „Rücknahmeübereinkommen“ mit Drittstaaten schließen.<sup>55</sup> Den Mitgliedsstaaten steht es dennoch frei, durch Quoten zu bestimmen, wie viele Drittstaatenangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen (Art. 79 Abs. 5 AEUV).<sup>56</sup> Notwendigerweise ist der Union auch die Entwicklung einer gemeinsamen Politik im Bereich des Asyls, des subsidiären Schutzes sowie des vorübergehenden Schutzes aufgetragen.<sup>57</sup> Dies erlaubt entgegen den früheren Befugnissen der Union auch eine Vollharmonisierung.<sup>58</sup> Das GEAS dient der Verwirklichung dieses Auftrages (IV. 2.). Die Rechtsakte auf dem Gebiet der Zugangspolitiken sollen gemäß dem Grundsatz der Solidarität und der fairen Lastenverteilung stets auch Regelungen über die Beteiligung der Mitgliedsstaaten an den finanziellen Lasten enthalten.

### *III.2 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen*

Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen fällt gegenüber den anderen Politikbereichen konzeptionell in gewisser Weise „aus dem Rahmen“, da sie nur schwerlich als Ausgleichsmaßnahme zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen verstanden werden kann.<sup>59</sup> Sie dient eher

---

54 Das betrifft u.a. Studierende (RL 2004/114/EG, ABl. 2004, Nr. L 375, S. 12), Wissenschaftler (vgl. RL 2005/71/EG, ABl. 2005, Nr. L 289, S. 15) und andere hochqualifizierte Migranten; El-Enany 2015: S. 880. Die europäische „Blue Card“ fußt auf der sog. „Hochqualifiziertenrichtlinie“, der RL 2009/50/EU (ABl. 2009, Nr. L 155, S. 17).

55 Vgl. Art. 79 Abs. 3 AEUV. Hervorzuheben ist hier etwa das Rücknahmeübereinkommen mit der Türkei v. 13. Dezember 2013 (ABl. 2014, Nr. L 314, S. 4); dazu ausführlich Schmidt 2015a: S. 67 ff.

56 Das Europäische Parlament kritisiert diese primärrechtliche Ausprägung der Europäischen Einwanderungspolitik als zu restriktiv und fordert die Entwicklung eines Systems für legale Zuwanderung in die Union; vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16. Februar 2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)), Nr. 32.

57 Vgl. Art. 78 Abs. 1 S. 1 AEUV.

58 Hailbronner/Thym 2016a: Part D III, Rn. 14.

59 Vgl. Art. 81 AEUV; Kretschmer in Vedder/Heintschel v. Heinegg 2007: Art. III-257 Rn. 8. Im EGV (Nizza) fand sie sich noch im Dritten Teil, Titel IV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr).

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

der Schaffung eines einheitlichen Rechtsraumes, etwa hinsichtlich der Geltendmachung und Durchsetzung von Forderungen und ist insofern eine Aufgabe, als sie das Ziel des Binnenmarkts ergänzen soll. Folgerichtig wird ihre reibungslose Verwirklichung zu einer Voraussetzung für den Erlass entsprechender Maßnahmen.<sup>60</sup> Ziel der justizielten Zusammenarbeit in Zivilsachen ist der effektive Zugang des Bürgers zum Recht.<sup>61</sup> Von zentraler Bedeutung ist insoweit der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen sowie ihre Vollstreckung. Der tragende Gedanke ist die prinzipielle Gleichwertigkeit der Zivilrechtsordnungen, wie ihn F. C. von Savigny formuliert hat.<sup>62</sup>

Daneben verfügt die Union über die Zuständigkeit zum Erlass ergänzender Maßnahmen, etwa zur Entwicklung von alternativen Methoden für die Beilegung von Streitigkeiten, zur Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln oder zur Förderung der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten.<sup>63</sup> Wichtige Rechtsakte sind die sogenannten Rom-Verordnungen, die das europäische Kollisionsrecht regeln und damit Antwort auf die Frage geben, welche nationale Rechtsordnung eines Mitgliedsstaates bei grenzüberschreitenden zivilrechtlichen Sachverhaltskonstellationen anzuwenden ist.<sup>64</sup> Die Angleichung des materiellen Zivilrechts erfolgt hingegen auf der Basis des Art. 114 AEUV, der die Rechtsangleichung im Binnenmarkt trägt. Der Kooperation der mitgliedsstaatlichen Justizbehörden auf dem Gebiet des Zivilrechts dient die Einrichtung des „Justizielten Netzes für Zivil- und Handelssachen“<sup>65</sup>

---

60 Art. 81 Abs. 2 AEUV. Das BVerfG verlangt darüber hinaus, dass die Maßnahmen einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen; BVerfG Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. (*Lissabon*), Rn. 367 f. unter Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip.

61 Vgl. Art. 67 Abs. 4 AEUV.

62 Müller-Graff 2009: S. 117.

63 Vgl. Art. 81 Abs. 2 AEUV.

64 Namentlich die Verordnungen Rom I (vertragliche Schuldverhältnisse, VO Nr. 593/2008/EG, Abl. 2008, Nr. L 177, S. 6), Rom II (außervertragliche Schuldverhältnisse, VO Nr. 864/2007/EG, Abl. 2007, Nr. L 199, S. 40) sowie Rom III (Scheidung von Ehen, VO Nr. 1259/2010/EG, Abl. 2010, Nr. L 343, S. 10). Seit dem 17. August 2015 gilt die Rom IV-VO (Erbrecht VO Nr. 650/2011/EU, Abl. 2012, Nr. L 201, S. 107). Geplant sind ferner eine Rom-VVO (Eheguterrecht) sowie eine Rom VI-VO (Unterhaltsverordnung).

65 Entscheidung des Rates v. 28 Mai 2001 über die Einrichtung eines europäischen Justizielten Netzes für Zivil- und Handelssachen (Abl. 2001, Nr. L 174, S. 25).

### III.3 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die Zusammenarbeit in Strafsachen erweist sich aufgrund der größeren Nähe zum Kernbereich souveräner Staatlichkeit sowie der erhöhten Grundrechtsrelevanz gegenüber der Kooperation in Zivilsachen als die größere Herausforderung.<sup>66</sup> Kern der Zusammenarbeit ist auch hier die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen.<sup>67</sup> Darüber hinaus ist die Union zuständig für die Angleichung des formellen Strafrechts der Mitgliedsstaaten (des Strafverfahrensrechts) sowie des materiellen Strafrechts in den aufgeführten Bereichen. Hierbei können per Richtlinie Mindestanforderungen aufgestellt werden. Die Kompetenz im Bereich des Strafverfahrensrechts umfasst etwa den Erlass von Mindestnormen betreffend die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren, die Rechte der Opfer von Straftaten oder die Zulässigkeit von Beweismitteln.<sup>68</sup> Der Erlass von Min-

---

66 Zur Zusammenarbeit in Strafsachen: Art. 82, 83 AEUV. Die Strafrechtspflege als Element souveräner Staatlichkeit wird vom BVerfG in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon deutlich hervorgehoben: „Die Sicherung des Rechtsfriedens in Gestalt der Strafrechtspflege ist seit jeher eine zentrale Aufgabe staatlicher Gewalt. Bei der Aufgabe, ein geordnetes menschliches Zusammenleben durch Schutz der elementaren Werte des Gemeinschaftslebens auf der Grundlage einer Rechtsordnung zu schaffen, zu sichern und durchzusetzen, ist das Strafrecht ein unverzichtbares Element zur Sicherung der Unverbrüchlichkeit dieser Rechtsordnung.“ (Urt. v. 30 Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 355).

67 In diesem Kontext steht auch der Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates v. 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten (ABl. 2002, Nr. L 190, S. 1); zu dessen Vereinbarkeit mit dem Primärrecht vgl. etwa EuGH, Rs. C-303/05 (*Advocaten voor de Wereld*), Slg. 2007, I-3633 Rn. 27 f. Das Instrument erweckte in der Öffentlichkeit kürzlich Interesse aufgrund des Auslieferungserstersuchens Spaniens betreffend den ehemaligen katalanischen Regionalpräsidenten und Separatistenführer Carles Puigdemont, der Ende März 2018 in Schleswig-Holstein verhaftet und Anfang April nach Beschluss des OLG Schleswig (1 Ausl (A) 18/18 (20/18) gegen Kaution unter Auflagen aus Haft entlassen wurde. Da der Tatbestand der *rebelión* („Aufstand“) nach Art. 472 des spanischen Strafgesetzbuches (Höchststrafe 30 Jahre Gefängnis) nicht dem Hochverrat nach § 81 StGB entspricht (vgl. Art 4 Abs. 2 Rahmenbeschluss; § 3 Abs. 1 Gesetz über die internationale Rechtshilfe – IRG), konnte die Übergabe gemäß dem Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl nur mit dem Vorwurf der Veruntreuung öffentlicher Gelder begründet werden, so dass die spanische Justiz die Anklage auf diesen Straftatbestand beschränken muss (Art. 27 Abs. 2 Rahmenbeschluss). Dies ist z.T. harsch kritisiert worden („A new category of free movement of presumed criminals“); vgl. Sarmiento: The Strange (German) Case of Mr. Puigdemont’s European Arrest Warrant, Verfassungsblog v. 11. April 2018.

68 Vgl. Art. 82 AEUV.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

destvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen ist nur in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitendem Bezug möglich.<sup>69</sup> Als Beispiele werden hier etwa Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern genannt. Der Rat ist jedoch ermächtigt, je nach Entwicklung der Kriminalität durch einstimmigen Beschluss und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments weitere Bereiche zu definieren. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wertet dies als materielle Vertragsänderung, was zur Folge hat, dass die deutschen gesetzgebenden Körperschaften ihre Zustimmung in Form eines Gesetzes im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) erklären müssen.<sup>70</sup> Selbiges gilt für die Möglichkeit, dabei vom besonderen Gesetzgebungsverfahren nach der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu wechseln.<sup>71</sup> Außerdem enthält Art. 83 Abs. 2 AEUV eine Annexkompetenz für strafrechtliche Mindestvorschriften, wenn und falls sie zur effektiven Durchführung einer anderen Unionspolitik (etwa des Umweltschutzes) unerlässlich sind.

Diese Ermächtigung geht auf die vorherige Rechtsprechung des EuGH zurück.<sup>72</sup> Auf Betreiben der britischen Regierung und anderer Mitgliedsstaaten wurde hier ein sogenannter „Notbremse-Mechanismus“ eingeführt.<sup>73</sup> Demnach kann ein Mitglied des Rates bei Richtlinienentwürfen zur Verabschiedung von Mindestvorschriften zum formellen oder materiellen Strafrecht die Aussetzung der Beschlussfassung verlangen, wenn er grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt sieht (etwa Strukturprinzipien des *Common-Law-Systems*). Dieses Veto-Recht stellt praktisch eine sachbereichsspezifische Kodifizierung des Luxemburger Komromisses dar.<sup>74</sup> Wird nach der Befassung des Europäischen Rates ein Einvernehmen erzielt, ist die Angelegenheit an den Rat zurückzuverweisen. Kommt dort keine Einigung zustande und wollen mindestens neun Mitgliedsstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit begründen, gilt die Ermächtigung

69 Vgl. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV.

70 Vgl. BVerfG, Urt. v. 30 Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a. (*Lissabon*), Rn. 363, abgedruckt in BVerfG, Entscheidungen Bd. 123, S. 267, 412 f. Diese Anforderung der Rechtsprechung wurde umgesetzt durch § 7 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG, BGBl. 2009 I S. 3022, in der Fassung der Änderung v. 1. Dezember 2009, BGBl. 2009 I S. 3822).

71 BVerfG, Urt. v. 30 Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 366. Zum Instrument der Brückenklausel aus grundgesetzlicher Sicht vgl. Blanke 2017: S. 361 (376 ff.).

72 Vgl. Urt. des EuGH v. 13. September 2005, Rs. C-176/03 (*Umweltstrafrecht*); Urt. des EuGH v. 23. Oktober 2007, Rs. C-440/05 (*Meeresverschmutzung*).

73 Lenski 2008: S. 101.

74 Suhr/Toscani 2011: S. 595; Haack 2010: S. 229.

durch den Rat als erteilt. Nach der Lissabon-Rechtsprechung des BVerfG ist zur Aktivierung der „Notbremse-Klauseln“ durch den deutschen Vertreter im Rat ein Beschluss des Bundestages notwendig.<sup>75</sup> Obwohl im Kapitel über die institutionellen Bestimmungen und Finanzvorschriften verankert, kann auch auf Art. 325 Abs. 4 AEUV eine materielle Strafrechtskompetenz bei Betrügereien gegen die finanziellen Interessen der Union gestützt werden.<sup>76</sup>

Die Einleitungsbefugnis für Strafverfahren bei solchen Straftaten liegt künftig voraussichtlich nach Erlass einer entsprechenden Verordnung bei Eurojust.<sup>77</sup> Diese europäische Justizbehörde mit Sitz in Den Haag (seit 2002) nimmt bereits die allgemeine Aufgabe wahr,<sup>78</sup> die nationalen Strafverfolgungsbehörden bei Ermittlungen schwerer grenzüberschreitender Kriminalität zu unterstützen und ihr Handeln zu koordinieren. Der Vertrag von Lissabon hat die Möglichkeit eröffnet, Eurojust durch Verordnung zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft auszubauen.<sup>79</sup> Ihre Aufgabe ist zunächst die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, die auch auf weitere Kriminalitätsbereiche ausgedehnt werden kann;<sup>80</sup> das BVerfG verlangt auch hierfür die Zustimmung des Bundestages durch Gesetz.<sup>81</sup> Aufgabe der Staatsanwaltschaft ist es zudem, strafrechtliche Untersuchungen, Verfolgungen und die Anklageerhebung einzuleiten (Art. 86 Abs. 2 S. 1 AEUV). Sie vertritt insofern die nationalen Staatsanwaltschaften vor den Gerichten des jeweils zuständigen Mitgliedsstaates und verfährt im Wesentlichen nach nationalem Strafprozessrecht.

---

75 BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 366, s. § 9 IntVG.

76 Waldhoff in Calliess/Ruffert 2016: AEUV Art. 325 Rn. 18 f. Diese Norm enthält jedoch im Gegensatz zu den allgemeinen Bestimmungen zum europäischen Strafrecht keinen Notbremse-Mechanismus, was zu Spannungen führen könnte, auch da die Norm ihrem Wortlaut nach sogar den Erlass von Verordnungen legitimieren würde; vgl. Meyer 2011: S. 176.

77 Vgl. Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV.

78 Eurojust wurde errichtet durch den Beschluss 2002/187/JI des Rates (ABl. 2002, Nr. L 63, S. 1) und sodann geändert durch den Beschluss 2009/426/JI des Rates v. 16. Dezember 2008 (ABl. 2009, Nr. L 138, S. 14).

79 Vgl. Lingenthal 2010: S. 79 ff.; Nürnberger 2009: S. 494 ff. Da die im Rat erforderliche Einstimmigkeit nicht zustande kam, gelten für eine verstärkte Zusammenarbeit gem. Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 f. AEUV erleichterte Voraussetzungen, so dass künftig wohl von einem Fortbestehen von Eurojust neben der Europäischen Staatsanwaltschaft auszugehen ist. Vgl. Suhr/Toscani 2011: S. 593.

80 Vgl. Art. 86 Abs. 4 AEUV.

81 BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a. (*Lissabon*), Rn. 419, vgl. § 7 Abs. 1 IntVG.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

Knapp eine Woche nach E. Macrons Rede in der Sorbonne am 26. September 2017 („Initiative pour l’Europe“) folgte das Europäische Parlament in seiner Entscheidung vom 5. Oktober 2017 der Forderung des französischen Präsidenten,<sup>82</sup> eine solche Europäische Staatsanwaltschaft zu errichten.<sup>83</sup> Die Zustimmung des Parlaments gem. Art. 86 Abs. 1 AEUV bezog sich auf einen Verordnungsentwurf vom März 2017,<sup>84</sup> der im Wege der verstärkten Zusammenarbeit zugunsten einer Gruppe von inzwischen 16 Pionierstaaten der Union vom Rat gebilligt wurde.<sup>85</sup> Die dezentral konzipierte Behörde soll ihre Arbeit im Jahr 2019 aufnehmen und neben der Verfolgung von Straftaten zulasten der finanziellen Interessen der Union potenziell auch zur Verfolgung von Straftaten mit terroristischem Hintergrund ermächtigt werden (V. 2. a).<sup>86</sup>

#### *III.4 Polizeiliche Zusammenarbeit*

Gemäß dem Selbstverständnis der EU als *Sicherheitsunion* umfasst der RFSR auch die Entwicklung einer polizeilichen Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten einschließlich der Polizei und des Zolls.<sup>87</sup> Maßnahmen zur Ermöglichung der operativen Zusammenarbeit müssen in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden.<sup>88</sup> Ein wichtiger Pfeiler der polizeilichen Zusammenarbeit ist das Europäische Polizeiamt (Europol) mit Sitz in Den Haag.<sup>89</sup> Aufgabe der Behörde ist es, die Tätigkeit der nationalen Polizeibehörden und anderer Strafverfolgungsbehörden sowie deren gegenseitige Zusammenar-

---

82 Vgl. dazu den deutschen Wortlaut der Rede unter <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut>.

83 Bereits am 16. Februar 2017 forderte das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Ausschöpfung des rechtlichen Rahmens (2014/2249(INI)) die rasche Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Rn. 142 f.).

84 <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/08-eppo/>.

85 Vgl. Art. 86 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV.

86 Vgl. Art. 86 Abs. 4 AEUV.

87 Vgl. Art. 87 Abs. 1 AEUV; zur „Sicherheitsunion Ruffert 2008: S. 169.

88 Vgl. Art. 87 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV.

89 Beschluss 2009/371/JI des Rates v. 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Abl. EU 2009, Nr. L 121, S. 37), nun ersetzt durch die Verordnung Nr. 2016/794 (Abl. Nr. L 135, S. 53). Ursprünglich wurde Europol 1992 aufgrund eines völkerrechtlichen Abkommens im Sinne von Art. K.3 Abs. 2 lit. c) EUV (Maastricht) errichtet.

beit zu unterstützen und zu verstärken.<sup>90</sup> Nach Zustimmung des örtlich zuständigen Mitgliedsstaates kann Europol seit der Vertragsreform von Lissabon nun auch operativ tätig werden, wobei die Anwendung von Zwangsmitteln ausgeschlossen bleibt.<sup>91</sup> Im Vertrag von Prüm vom 27. Mai 2005 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Polizeikooperationen, namentlich im Bereich der Terrorismusbekämpfung, des organisierten Verbrechens und der illegalen Einwanderung, wurde der erleichterte Austausch von Informationen, wie etwa von DNA-Profilen, Fingerabdrücken sowie Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten vereinbart.<sup>92</sup> Das bisweilen auch als „Schengen III“ bezeichnete völkerrechtliche Abkommen, das die Gefahren infolge des Personenverkehrs in den Blick nimmt, ist kein Teil des unionalen *Acquis communautaire*, obgleich einzelne Regelungen durch verschiedene Ratsbeschlüsse an den Besitzstand der Union angenähert wurden.<sup>93</sup> Derzeit sind 13 Staaten Mitglieder der Konvention.<sup>94</sup> Die Sicherheitsagenda der EU aus dem Jahr 2015 bewertet die Implementierung der Prüm-Konvention als ein zentrales Ziel.<sup>95</sup>

#### *IV. Ausgewählte Bereiche im Schwerpunkt*

Nachfolgend sollen der sogenannte Schengen-Besitzstand sowie das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) erörtert werden.

---

90 Vgl. Art. 88 Abs. 1 AEUV.

91 Vgl. Art. 88 Abs. 2 lit. b), Abs. 3 AEUV.

92 Dazu Papayannis 2008: S. 231 ff.

93 Die entsprechenden Durchführungsmaßnahmen wurden teilweise als Sekundärrecht erlassen. Zudem erfolgte eine Annäherung an den supranationalen Besitzstand durch Ratsbeschluss v. 23.06.2008 (2008/615/JHA, ABl. 2008, Nr. L 210, S. 1). Dies betrifft jedoch nur den Teil der Bestimmungen, der kompetenziell schon durch die Ermächtigungsgrundlagen der Dritten Säule abgedeckt war, vgl. Joannin 2017: S. 135.

94 Die Signatarstaaten sind Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Österreich, dem Abkommen beigetreten sind bisher Finnland, Slowenien, Ungarn und Norwegen. Die anderen EU-Mitgliedstaaten können dem Vertrag beitreten (Art. 1 Abs. 2, 51 des Abkommens); sie sind dazu jedoch nicht verpflichtet: Der Vertrag von Prüm ist kein reines EU-Abkommen, was die Beteiligung Norwegens und Islands zuließ. Italien, Portugal, Bulgarien, Rumänien, Schweden und Griechenland haben die Absicht erklärt, dem Vertrag beizutreten.

95 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 28. April 2015, KOM(2015) 185 endg., S. 7 f.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

*IV.1 Schengen-Raum und Freizügigkeit*

Ausgangspunkt des *Raumes* der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und Beleg für seine territoriale Dimension ist der *Schengen-Raum*. Er vermittelt den Unionsbürgern die Errungenschaften der europäischen Integration im Alltag.<sup>96</sup> Historisch knüpfen die geltenden Regelungen der Verträge an das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985 an,<sup>97</sup> in dem sich die Gründungsstaaten der EG (außer Italien) – nach den am Widerstand der damaligen britischen und dänischen Regierung gescheiterten ersten Versuche einer supranationalen Rechtssetzung – völkerrechtlich auf die schrittweise Abschaffung der Grenzkontrollen geeinigt hatten.<sup>98</sup> In den folgenden Jahren traten sämtliche Mitgliedsstaaten der EU-15 mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches und Irlands dem Abkommen bei.<sup>99</sup> Die Integration im Bereich von Freizügigkeit und Grenzkontrollen stand damit außerhalb des Vertragsrahmens.<sup>100</sup> Erst mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1999

- 
- 96 Die Errichtung eines Raumes ohne Binnengrenzen (Art. 26 Abs. 2 AEUV) legt die Abschaffung der Grenzkontrollen nahe, weil diese „den Durchschnittsbürger ständig konkret daran (erinnern), dass die Errichtung einer wahren europäischen Gemeinschaft noch längst nicht vollendet ist“ (so Weißbuch der Kommission, KOM(85) 310 endg., Rn. 47).
  - 97 Den Auftrag zur Entwicklung einer Politik, die sicherstellt, dass Personen nicht an den Binnengrenzen kontrolliert werden und solche Kontrollen an die Außen- grenzen verlegt werden, enthält Art. 77 Abs. 1 AEUV, während Art. 77 Abs. 2 AEUV die Ermächtigungen auflistet, einzelnen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Politik zu erlassen. Zum sog. „Schengener Abkommen“ vgl.: Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen v. 14. Juni 1985 (GMBL 1986, S. 79 und ABL EU 2000, Nr. L 239, S. 13).
  - 98 Dänemark hatte prinzipielle Bedenken gegenüber der supranationalen Methode und beabsichtigte, die dänische Souveränität zu schützen, was sich auch später im Beharren auf einer Kooperation rein intergouvernementaler Art niederschlug, vgl. Thym 2004: S. 103. Zudem bedingte die anstehende Volksabstimmung über den Vertrag von Amsterdam einen vermittelnden Kurs. Dänemark hat sich dementsprechend gem. Art. 4 Protokoll Nr. 22 vorbehalten, Maßnahmen im Schengen-Besitzstand auf völkerrechtlicher Basis zu übernehmen (vgl. Hailbronner/Thym 2016a: Part A, Rn. 41), was aber zu einem Ausschluss der spezifischen Durchsetzungs- und Anwendungsmechanismen des Unionsrechts, wie etwa dem Vorrang, seiner unmittelbaren Geltung in den Mitgliedsstaaten, die Haftung für Nichtumsetzung von Richtlinien etc.
  - 99 Irland war faktisch gezwungen, dem Kurs des Vereinigten Königreiches zu folgen, da es die *Common Travel Area* nicht gefährden wollte.
  - 100 Blanke in ders./Mangiameli 2013: Art. 20 Rn. 7.

der sogenannte Schengen-Besitzstand (oder Schengen-*Acquis*) mittels eines Protokolls in die supranationale Erste Säule der EU überführt.<sup>101</sup> Der Vertrag führte ein komplexes System abgestufter *Opt-Outs* für das Vereinigte Königreich und Irland einerseits und Dänemark andererseits ein, die sich konzeptionell voneinander unterscheiden (II. 3.).<sup>102</sup> Mittlerweile sind auch solche Staaten, die nicht Mitglieder der Union sind (Schweiz, Island, Norwegen und Lichtenstein) mit dem Schengen-Regime assoziiert.

Neben der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der verschiedenen partizipierenden Staaten werden durch den sogenannten „Schengener Grenzkodex“ die Modalitäten des Grenzübertritts durch Drittstaatenangehörige geregelt.<sup>103</sup> Gemäß Art. 25 ff. des Kodexes sowie Art. 72 AEUV ist die vorübergehende Einführung der Kontrollen an den Binnengrenzen zur Abwehr drohender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zulässig. Von dieser Möglichkeit haben im Herbst 2015 auch Deutschland und Österreich Gebrauch gemacht. Die Bestimmungen über die Visumspflicht enthalten der sogenannte „Schengener Visakodex“,<sup>104</sup> der jedoch in Form des „Schengen-Visums“ nur relativ kurze Zeiten eines Aufenthaltes erlaubt. Es erlaubt einen Aufenthalt von bis zu 90

---

101 Protokoll (Nr. 2 zum Vertrag von Amsterdam) zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (ABl. 1997, Nr. C 340, S. 93).

102 Hier ist zunächst festzustellen, ob eine Maßnahme auf dem Schengen-Besitzstand aufbaut bzw. seiner Weiterentwicklung dient, wodurch die Anwendbarkeit der Sonderregelungen nach den Protokollen Nr. 21 und 22 ausgelöst wird. Anders als das Vereinigte Königreich und Irland kann Dänemark sein Opt-Out nach dem Protokoll Nr. 22 nicht punktuell, sondern nur insgesamt ausüben. Nach dem Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreiches und Irlands kann demgegenüber flexibel – *ex ante* und *ex post* („pick and choose“) – der Beitritt zu einzelnen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden Rechtsakten erklärt werden, was jedoch voraussetzt, dass diese Akte isoliert anwendbar sind. So wurde dem Vereinigten Königreich etwa die Beteiligung an der Frontex-Verordnung mit der Begründung verwehrt, dass sie als integraler Bestandteil des Grenzschutzsystems nicht alleinstehend anzuwenden sei; vgl. die Schlussanträge des GA *Trstenjak* v. 10. Juli 2007, Rs. C-77/05, Rn. 107 sowie Urt. des EuGH v. 18. Dezember 2007, Rs. C-77/05.

103 VO Nr. 2016/399/EU (ABl. 2016, Nr. L 77, S. 1).

104 VO Nr. 810/2009/EG (ABl. 2009, Nr. L 243, S. 1, berichtigt ABl. 2013, Nr. L 154, S. 10.). Die Liste derjenigen Drittländer, für deren Staatsangehörige ein Visum zur Einreise erforderlich ist, enthalten die Anhänge 1 und 2 der VO Nr. 539/2001/EG (ABl. 2001, Nr. L 81, S. 1). Der Besitz eines gültigen Visums ist in diesen Fällen Einreisevoraussetzung nach Art. 6 Abs. 1 lit. a) der VO Nr. 2016/399/EU (Neufassung des sogenannten „Schengener Grenzkodex“, ABl. 2016 Nr. L 77, S. 1).

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

Tagen innerhalb jedes beliebigen Zeitraums von 180-Tagen. Die Erteilung längerfristiger Aufenthaltstitel ist in der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verblieben (etwa Aufenthaltserlaubnisse nach dem deutschen Aufenthaltsgesetz).

Das Schengener-Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) dient der Erleichterung des Datenaustauschs über konkrete polizeilich bzw. strafrechtlich relevante Tatbestände. Die Übernahme des Schengen-Besitzstandes ist für Beitrittsländer verpflichtend.<sup>105</sup> Dabei werden in der Praxis zumeist Übergangsfristen betreffend die Anwendbarkeit bestimmter Teile des Regelungssystems in den Beitrittsakten festgehalten und Rechtsakte definiert.

Ihre Anwendbarkeit in den jeweiligen Beitrittsländern soll von einem Ratsbeschluss abhängen.<sup>106</sup> Insgesamt kann das Schengen-Regime als Musterbeispiel „differenzierter Integration“ gelten, enthält es doch eine Reihe primärrechtlicher Ausnahmebestimmungen für einzelne Mitgliedsstaaten und wird in seiner Weiterentwicklung als vertragsunmittelbar autorisierte verstärkte Zusammenarbeit angesehen.<sup>107</sup> Die Ausgestaltung der Personenfreizügigkeit ist sinnbildlich für die Integration eines „Europa à la carte“ geworden, das oftmals negativ konnotiert ist. So forderte etwa das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 16. Februar 2017 perspektivisch nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs die Reduzierung beziehungsweise künftige Vermeidung primärrechtlicher *Opt-Outs*, die einer einheitlichen Rechtsintegration im Wege stünden.<sup>108</sup> Gleichwohl kann „Schengen“ als Beleg dafür dienen, dass auch die intergouvernementale

---

105 Vgl. Art. 7 des Protokolls über den im Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (Nr. 19 zum Lissabon-Vertrag, ABl. 2012, Nr. C 326, S. 290). Dies stellt eine Rücknahme zu Art. 20 Abs. 4 EUV dar, wonach Rechtsakte im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit nicht Teil des *Acquis communautaire* sind und folglich auch nicht von Beitrittsstaaten zu übernehmen sind; vgl. Böttner 2017: S. 65; Bender 2001: S. 759 f.

106 Vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 und 2 Beitrittsakte Kroatien (ABl. 2012, Nr. L 112, S. 6); vgl. Rossi in Calliess/Ruffert 2016: Art. 77 AEUV Rn. 9.

107 So ist der Schengen-Besitzstand die Bezeichnung für eine verstärkte Zusammenarbeit i.S.v. Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV (Art. 1 Prot. 19 Lissabon). Die eigentlich nach Art. 329 AEUV nötige Ermächtigung durch den Rat wird gem. Art. 5 Abs. 1 Prot. fingiert, Kugelmann 2015: § 41 Rn. 116. Die Rechtsgrundlage für die Weiterentwicklung des Besitzstandes ist Art. 77 AEUV, vgl. Art. 5 Prot. Nr. 19.

108 Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16. Februar 2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI), Erwägungsgründe H bis L.

*Hermann-Josef Blanke / Sebastian Raphael Bunse*

Kooperation außerhalb des Vertragsgefüges den europäischen Einigungsprozess langfristig und nachhaltig fördern kann.<sup>109</sup>

#### *IV.2 Gemeinsames Europäisches Asylsystem*

Herzkammer der europäischen Asylpolitik ist das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS), dessen Errichtung und Entwicklung der Union aufgetragen ist.<sup>110</sup> Erstmals als Ziel definiert wurde es im Jahr 1999 durch den Europäischen Rat von Tampere, dessen Schlussfolgerungen den politischen Rahmen für die Strategie der Union im Bereich der Asylpolitik bilden.<sup>111</sup> Das Stockholmer Programm von 2012 sah die vollständige Etablierung des Systems bis 2012 vor.<sup>112</sup> Die Grundlage dieser Politik im Allgemeinen und des GEAS im Besonderen ist das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention“ – GFK) samt dem Zusatzprotokoll vom 31. Januar 1967.<sup>113</sup> Gemäß der allgemeinen Definition des Flüchtlings nach Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 GFK findet sie Anwendung auf

„jede Person, die [...] 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 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.“

Kern des Abkommens ist das sogenannte Refoulement-Verbot, das den Vertragsstaaten in Art. 33 Abs. 1 GFK untersagt, einen Flüchtling

---

109 Thym 2014: § 5 Rn. 39. Diese Intention belegen bereits Art. 140, 142 SDÜ, wonach die Kooperation im Bereich der Abschaffung der Binnengrenzen ein Vorbild für eine weitere supranationale Integration darstellen soll(te).

110 Vgl. Art. 78 Abs. 1 und 2 AEUV.

111 Peers/Moreno-Lax/Garlick/Guild 2015: S. 65.

112 ABl. 2010, Nr. C 115/1, Rn. 1.1 und 6.

113 Das Genfer Flüchtlingsabkommen ist am 22. April 1954 (BGBl. 1953 II S. 559, 560), das Zusatzprotokoll am 4. Oktober 1967 (BGBl. 1970 II S. 194) in Kraft getreten.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

„auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, 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“<sup>114</sup>

Die Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz muss in Einklang mit den Bestimmungen der GFK stehen. Verstöße haben daher zugleich die Primärrechtswidrigkeit einer Maßnahme zur Folge, sofern keine konventionskonforme Auslegung möglich ist.<sup>115</sup> Die Immigrationshoheit des Territorialstaates, der grundsätzlich frei in der Entscheidung über das „Ob“ der Einreise von fremden Staatsangehörigen ist,<sup>116</sup> wird durch die

---

114 Diese Vorgabe wurde durch Art. 21 Abs. 1 der RL 2011/95/EU unionsrechtlich aufgegriffen. Die RL 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung, ABl. 2011, Nr. L 377, S. 9) präzisiert und konkretisiert die minimalistische Flüchtlingsdefinition der GFK von 1951, etwa hinsichtlich der Verfolgungshandlungen, Verfolgungsgründe etc., und bezweckt so eine einheitliche Anwendung der Konvention in der Anerkennungspraxis der Mitgliedsstaaten der Union.

115 Thym in Grabitz/Nettesheim/Hilf 2015: Art. 78 AEUV Rn. 16 (57. Ergänzungslieferung 08/2015); vgl. EuGH, Urt. v. 2. März 2010, Rs. C-175/08 u.a. (*Abdulla*), Rn. 51 ff.; Urt. v. 17 Juni 2010, Rs. C-31/09 (*Bolbol*), Rn. 36 ff.

116 Weder im Völker- noch im Europarecht existiert ein universelles Recht auf Einreise. Es kann auch nicht etwa „korrespondierend“ aus Art. 12 Abs. 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte v. 16. Dezember 1966 (BGBI. II 1973, S. 1533) abgeleitet werden, der das Recht auf Emigration enthält und in Absatz 4 die Einreisefreiheit ausdrücklich nur für den eigenen Staat gewährleistet. Ein allgemeines Einreiserecht widerspricht der Konzeption der Grund- und Menschenrechte als Ansprüche, die in einem konkreten Staat gegen dessen hoheitliche Maßnahmen in Stellung gebracht werden können. In der Rechtsprechung des EGMR zu migrationsbezogenen Themen findet sich stets folgende formelhafte Wendung wieder: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes haben die Vertragsstaaten, nach geltendem Völkerrecht und abhängig von den jeweiligen Vertragsverpflichtungen das Recht, Einreise, Wohnsitz und Ausreise von Fremden zu bestimmen“; vgl. etwa das Urt. des EGMR v. 28. Mai 1985, Beschwerde Nr. 9214/80 (*Abdulaziz u.a./UK*), Rn. 67. Seine Grenzen findet dieser Grundsatz namentlich in Konstellationen, in denen die Abweisung einer Person im Herkunftsstaat zu einer „unmenschlichen oder entwürdigen Strafe oder Behandlung“ i.S.v. Art. 3 EMRK führen würde; s. erstmals Urt. des EGMR v. 7. Juli 1989, Beschwerde Nr. 14038/88 (*Soering*) in Bezug auf eine Auslieferung. Die EMRK ist auch extritorial anwendbar, wenn die betreffende Person sich unter der „effektiv

weitreichenden völker- und unionsrechtlichen Vorgaben erheblich relativiert.<sup>117</sup>

Während andere Asylsysteme, wie die afrikanische Cartagena-Deklaration oder die Bangkok-Prinzipien, die GFK in ihrem spezifisch regionalen Kontext umsetzen, geht das GEAS einen Schritt weiter, wenn es anstrebt, die europäische Integration auf dem Gebiet der Migrationskontrolle und -steuerung zu fördern.<sup>118</sup> Die Europäische Asylpolitik verspricht, durch die Mechanismen der supranationalen Entscheidungsfindung und -durchsetzung diejenigen Lücken zu schließen, die die völkerrechtliche Kooperation offen lässt – ein Versprechen, das sie freilich nur sehr eingeschränkt einzuhalten vermag.<sup>119</sup> Gegenüber der Vorgängernorm des Art. 63 EGV in der Fassung des Vertrages von Nizza („minimum standards“) trägt Art. 78 Abs. 1 und 2 AEUV prinzipiell auch eine Vollharmonisierung des Asylrechts in den Grenzen von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.<sup>120</sup> Kernanliegen des GEAS ist es nicht nur, die uneingeschränkte und einheitliche Anwendung der GFK sicherzustellen,<sup>121</sup> sondern auch die Sekundärmigration zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren,<sup>122</sup> die sich aus der unterschiedlichen Attraktivität der Mitgliedsstaaten für Schutzsuchende ergibt. Die bestehenden Wohlstandsdivergenzen und Aufnahmeverbedingungen wirken sich als „Pull-Faktoren“ aus und führen zu einer mehrmaligen Antragstellung einzelner Schutzsuchender mit dem Ziel, im jeweiligen Wunschland – oftmals Schweden oder Deutschland – als Flüchtling anerkannt und aufgenommen zu werden („forum-shopping“). Die im Jahre 2013 durch die Verabschiedung eines „Asylpaktes“ angelaufene zweite Phase des GEAS

---

ven Kontrolle“ eines Vertragsstaates befindet (vgl. EGMR, Urt. v. 12. Dezember 2001, Beschw. Nr. 52207/99 – *Bankovic u.a./Belgien*, Rn. 59 ff.), wie etwa auf einem Schiff der Marine oder Küstenwache; s. Urt. des EGMR v. 23. Februar 2012, Beschw. Nr. 27765/09 (*Hirsi Jamaa u.a./Italien*).

117 Kluth 2014: S. 177 ff.

118 Mungianu 2017: S. 41; so fungierten beispielsweise die Zuständigkeitsprinzipien für Asylanträge nach dem SDÜ von 1995 ursprünglich als flankierende Maßnahme zu Schengen. Der Flüchtlingschutz der westeuropäischen Staaten war in der Nachkriegszeit und im Kalten Krieg zugleich eine Kritik am Kommunismus; Goodwin-Gil 2008: S. 13 ff.

119 Thym 2017: S. 82 f.

120 Hailbronner/Thym 2016a: Part D III, Rn. 14.

121 Vgl. hierzu Art. 18 EUGrCh: „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens v. 28. Juli 1951 und des Protokolls v. 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „die Verträge“) gewährleistet.“

122 Vgl. EuGH, Urt. v. 17.03.2016, Rs. C-695/15 (*Mirza*), Rn. 52.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

soll die Anerkennungsvoraussetzungen, Unterbringungsbedingungen sowie Modalitäten des Asylverfahrens vereinheitlichen und besagte Faktoren minimieren.<sup>123</sup> Entsprechend weist die Europäische Asylpolitik auch Elemente einer Migrationspolitik auf.

Zweck der Dublin-III-Verordnung ist es, eine mehrmalige Antragstellung in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten zu verhindern.<sup>124</sup> Anhand eines objektivierten Kriterienkatalogs begründet sie daher stets nur die Zuständigkeit eines einzigen Mitgliedsstaates zur Durchführung des Asylverfahrens. Ist kein vorrangiges Kriterium einschlägig, wie etwa der Aufenthalt eines nahen Angehörigen in einem Mitgliedsstaat (Art. 8 und 9), ist grundsätzlich der Mitgliedsstaat des ersten Gebietskontaktes für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig (Art. 3 Abs. 2).<sup>125</sup> Dieses Erstberührungsprinzip hat zu einer massiven Überlastung der Staaten mit Außengrenzen geführt – namentlich in Griechenland und Italien. Dementsprechend wurden die an sich von der Verordnung geforderten Überstellungen nach Griechenland sowie an eine Reihe weiterer Länder zeitweise aufgrund systemischer Mängel und infolge der Rechtsprechung europäischer Gerichte ausgesetzt.<sup>126</sup> Zudem erodiert angesichts der eklatant divergierenden Anerkennungsquoten – bei stark vereinheitlichten Anerkennungsvor-

- 
- 123 Zu den Anerkennungsvoraussetzungen vgl. RL 2011/95/EU (sog. Anerkennungsrichtlinie, ABl. 2011, Nr. L 337, S. 9); zu den Unterbringungsvoraussetzungen vgl. RL 2013/33/EU (sog. Aufnahmerichtlinie, ABl. 2013, Nr. L 180, S. 96); zu den Modalitäten des Asylverfahrens vgl. RL 2013/32/EU (sog. Asylverfahrensrichtlinie, ABl. 2013, Nr. L 180, S. 60). Die Kommission hat am 13. Juli 2017 einen Entwurf für eine Asylverfahrens-Verordnung vorgelegt (2016/0223 (COD)). Kritisiert wurde u.a. das Konzept des „territorialen Teilschutzes“, wonach Asylsuchende auf außereuropäische Schutzstaaten verwiesen werden können, wenn die dazu nötigen Bedingungen nur in einem Teilgebiet des Territoriums erfüllt sind, Art. 45 1a; vgl. Lübbe, A., Verweisung Asylsuchender auf Ghettos in Drittstaaten? Verfassungsblog, 3. Mai 2018, <https://verfassungsblog.de/verweisung- asylsuchender-auf-ghettos-in-drittstaaten/> (Zugriff am 11. Juli 2018); Velluti 2014: S. 8.
- 124 VO Nr. 604/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Juni 2013 (ABl. 2013 L 180, S. 31).
- 125 Diese Norm der Dublin-III-VO bestimmt hinsichtlich des für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats: „Lässt sich anhand der Kriterien dieser Verordnung der zuständige Mitgliedstaat nicht bestimmen, so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig.“
- 126 Es geht insbesondere um Verstöße gegen Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-VO. Vgl. etwa Urt. des EGMR v. 21. Januar 2011, Beschwerde Nr. 30696/09 (*Italien/M.S.S.*); EGMR, Urt. v. 2. April 2013, Beschwerde Nr. 27725/10 (*Mohammed Hussein u.a./Niederlande u. Italien*); und EGMR, ZAR 2013, S. 338 ff. (*Halimi/Österreich u. Italien*); Urt. des EuGH v. 21. Dezember 2011, Rs. C-411/10; zu Ungarn vgl. OVG

Hermann-Josef Blanke / Sebastian Raphael Bunse

aussetzungen – das Vertrauen in die Gleichwertigkeit der Asylsysteme der Mitgliedsstaaten.

#### *V. Herausforderungen*

Nachfolgend ist auf zwei ausgewählte Herausforderungen der Gegenwart einzugehen, die den RFSR sowie den politischen Diskurs in den Mitgliedsstaaten zunehmend bestimmen, nämlich die Gefahren, die der internationale Terrorismus im Schengen-Raum verursacht, sowie die strukturellen Probleme des GEAS angesichts der Flüchtlingsbewegungen seit dem Jahr 2015.

##### *V.1 Die Freizügigkeit im Schengen-Raum unter den Bedingungen des internationalen Terrorismus*

Die zunehmend vernetzte und globalisierte Welt sieht sich spätestens seit dem 11. September 2001 mit dem grenzüberschreitenden Phänomen des internationalen Terrorismus konfrontiert. Diese Gefahr hat seit den Anschlägen in Madrid am 11. März 2004 und in London am 7. Juli 2005 auch Europa erreicht. Die Anschläge der jüngsten Zeit, die mehrere europäische Großstädte getroffen haben (Paris, Brüssel, London, Berlin und Barcelona), verdeutlichen auf tragische Weise die Notwendigkeit einer gemeinsamen Strategie in der Terrorismusbekämpfung und -prävention auf Ebene der Union.<sup>127</sup> Die Flucht des Attentäters vom 13. November 2015, Anis Amri, von Deutschland in die Niederlande, dann nach Frankreich und zuletzt nach Italien, verdeutlicht die grenzüberschreitende Dimension der Terrorismusbekämpfung im 21. Jahrhundert. Angesichts der zentralen Rolle, die das Internet bei der Vorbereitung und Koordinierung terroristischer Akte, aber auch der Selbstradikalisierung sogenannten „Lone Wolves“ spielt,

---

Lüneburg, Urt. v. 29 November 2016, Az. 8 LB 92/15. Der EuGH stellte in seinem Urt. v. 16. Februar 2017 (C-578/16 PPU – C. K. u.a.) klar, dass eine Überstellung auch dann ausgeschlossen sein kann, wenn zwar keine systemischen Mängel i.S.v. Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Dublin-III-VO vorliegen, die zu überstellenden Personen jedoch im Zielstaat aufgrund der dortigen Überlastung des Asylsystems der Gefahr einer Verletzung der Garantie des Art. 4 EUGrCh ausgesetzt seien.

<sup>127</sup> Vgl. weiterführend die Überblicksdarstellungen bei Hummer 2017: S. 145 ff. u. Gärditz 2016.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

wird offenbar, dass im Freizügigkeitsraum der Europäischen Union die Bevölkerung nicht mehr allein durch gemeinsame Standards und Verfahren zur effektiven Sicherung der Außengrenzen geschützt werden kann. Europa ist daher nicht nur ein Raum der Freiheit, sondern muss auch ein Raum der Sicherheit sein (H. P. Uhl).<sup>128</sup>

Eine besondere Schwierigkeit im Rahmen der rechtlich gesteuerten und begrenzten Prävention terroristischer Akte und der Verfolgung terroristischer Straftäter stellt die rechtliche Definition des Terminus „Terrorismus“ dar. Er kann als amorphes Phänomen kaum durch statische Begriffsbestimmung eingefangen werden, droht aber bei einer zu weiten Fassung eines entsprechenden gesetzlichen Tatbestands in einen schwammigen, politisch instrumentalisierbaren Blankettbegriff umzukippen. Das Problem, sich auf eine praktikable, regionale Terrorismusdefinition zu verständigen, ist durch die bisherigen Rechtsakte noch nicht zufriedenstellend gelöst worden.<sup>129</sup> Zwar schlägt das auf völkerrechtlicher Ebene virulente Problem eines fehlenden politischen Konsenses über die Abgrenzung von Terrorismus und rechtmäßigem Freiheitskampf in der Union nicht in dieser Schwere durch,<sup>130</sup> doch erweist sich die tatbestandsmäßige Definition des Terrorismus auch hier als ein normatives Problem. Denn bereits aus dem Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta* (Art. 7 EMRK, Art. 49 Abs. 1 EU-GrCh) folgt die Notwendigkeit, diesem vagen Begriff Konturen zu verleihen.<sup>131</sup>

In Reaktion auf den 11. September 2001 stellte sich auch im europäischen Rechtsraum die Frage, wie der Begriff des „Terrorismus“ operationalisierbar gemacht werden kann.<sup>132</sup> Einen ersten Anhaltspunkt bot Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI, der neben der Vornahme bestimmter Tathandlungen eine kohäsive Intention verlangte. Die Tat musste also auf die Einschüchterung der Bevölkerung oder das rechtswidrige Zwingen öffentlicher Stellen bzw. internationaler Organisationen abzielen. Der Rahmenbeschluss folgte einer wertrationalen Ableitung, wonach das Spezifische des Terrorismus im Angriff auf die Werte der Union (Art. 2 EUV) besteht.<sup>133</sup> Die Zuständigkeit zur Terrorismusbekämpfung liegt als

---

128 Vgl. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/brussel-terror-datenschutz-union-eu>.

129 Vgl. Zöllner 2009: S. 99 ff.

130 Ausführlich zum rechtmäßigen Freiheitskampf Steiger 2017: S. 50 ff.

131 Ebd.: S. 75.

132 Gärditz 2016: S. 5 (mit weiteren Nachweisen in Fn. 15).

133 Erwägungsgründe 1 und 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI; vgl. auch die Erwägungsgründe der RL 2017/541/ EU (Abl. 2017, Nr. L 88, S. 6).

Sicherheitskompetenz indes in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten.<sup>134</sup> Da der entgrenzte und technisch durch die moderne Massenkommunikation gestützte Terrorismus jedoch eine grenzüberschreitende Herausforderung darstellt, muss die Union bei seiner Abwehr eine unterstützende und koordinierende Rolle übernehmen. Hier spielt der „Koordinator für die Terrorismusbekämpfung“ eine herausragende Rolle. Sein Amt wurde als Reaktion auf die Anschläge in Madrid am 11. März 2004 geschaffen (seit 2007: Gilles de Kerchove). Seine Aufgabe besteht vor allem in der Koordinierung der Politik des Rates in Angelegenheiten der Terrorismusbekämpfung und in der Erarbeitung von Vorschlägen.<sup>135</sup>

Im Jahr 2005 legten die Staats- und Regierungschefs eine Strategie der Union zur Terrorismusbekämpfung vor, die auf den vier Säulen *Prävention*, *Verfolgung*, *Schutz* und *Reaktion* beruht.<sup>136</sup> Sie wurde im Jahr 2014 wegen neuer Entwicklungen – wie terroristische Einzelkämpfer, ausländische Kämpfer und die Nutzung von sozialen Medien durch Terroristen – überarbeitet und ergänzt. Die gemeinsame Liste von Personen, Vereinigungen und Organisationen, die an Terrorhandlungen beteiligt waren und restriktiven Maßnahmen unterworfen wurden, ist nach dem 11. September 2001 erstellt worden.<sup>137</sup> Hier werden Personen und Vereinigungen aufgeführt, die innerhalb und außerhalb der EU terroristisch agieren. Diese Liste wird regelmäßig, mindestens aber einmal pro Halbjahr, überprüft.<sup>138</sup> Zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus setzt die Union neben der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche auch das Instrument

---

134 Vgl. Art. 72, 73 AEUV.

135 Der Europäische Rat hat in den strategischen Leitlinien für den Bereich Justiz und Inneres (Juni 2014) die Bedeutung der Rolle des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung bekräftigt.

136 <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/> (m.w.N.).

137 Die Maßnahmen, die im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP festgelegt wurden, waren zusätzliche Maßnahmen zur Umsetzung der UNSC-Resolution Nr. 1373 (2001). Diese Regelung ist zu unterscheiden von der Regelung der EU zur Umsetzung der Resolution Nr. 1989 (2011) des VN-Sicherheitsrates über das Einfrieren der Gelder von Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban (ISIS) in Verbindung stehen, vgl. <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>.

138 Der EuGH erklärte mit Urt. v. 26.07.2017, Rs. C-599/14 P, C-79/15 P (*Hamas vs. Rat*) diejenigen Rechtsakte für nichtig, in denen die Hamas auf der europäischen Liste terroristischer Vereinigungen belassen wurde.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

der Einfrierung von Konten ein.<sup>139</sup> Zudem widmet sie sich verstärkt der Verhinderung illegalen Handels mit Kulturgütern, da dieses Geschäft häufig zur Terrorismusfinanzierung dient.<sup>140</sup>

Eine jüngere Strategie nimmt die sogenannten „ausländischen Kämpfer“ (*Foreign Fighters*) ins Visier. Dabei handelt es sich um selbstradikaliserte europäische Staatsangehörige, die in Kriegsgebiete reisen, dort terroristische Akte verüben oder an einer entsprechenden Ausbildung teilnehmen und sodann zurückkehren, um in Europa Anschläge zu verüben. Nach Angaben von Europol befinden sich derzeit ca. 5.000 Unionsbürger in Kriegsgebieten, vor allem als Jihadisten in Syrien und im Irak.<sup>141</sup> Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat am 12. Februar 2015 eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die als Richtschnur für die Arbeit der EU und der Mitgliedstaaten dienen soll. Eine neuere Entwicklung stellt der Erlass der Antiterror-Richtlinie der EU im März 2017 dar,<sup>142</sup> die die Resolution Nr. 2178 (2014) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umsetzt (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 AEUV). Diese Richtlinie definiert terroristische Handlungen und kodifiziert Straftatbestände terroristischen Handelns, wie etwa die öffentliche Aufforderung, terroristische Akte zu begehen, Personen zu terroristischen Zwecken mit dem Ziel anzuwerben, eine Ausbildung zu absolvieren oder entsprechende Reisen zu unternehmen (Art. 3 ff.).

Die europäischen Regelungen über (Mindest-)Strafen überformen das staatliche Strafmonopol und damit insbesondere sensible Bereiche nationaler Souveränität, wenn sie etwa eine Festlegung auf bestimmte Strafzwe-

---

139 Zur Bekämpfung der Geldwäsche vgl. RL 2015/849/EU, Abl. 2015, Nr. L 141, S. 73. S. dazu den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat v. 26. Juni 2017, SWD(2017) 241 final gemäß Art. 6 der Richtlinie. Insbesondere werden die Mitgliedsstaaten auf die Gefahren der Terrorismusfinanzierung aus dem illegalen Handel mit erbeuteten Kulturgütern hingewiesen; S. 16. Zu den Rechtsgrundlagen vgl. Art. 75 und Art. 215 AEUV.

140 Vgl. die Pressemitteilung v. 13. Juli 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1932\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1932_de.htm)).

141 <http://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5158425/Das-grosse-Risiko-der-Foreign-Fighters>.

142 Richtlinie 2017/541/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/ 671/JI des Rates (Abl. 2017, Nr. L 88, S. 6).

cke enthalten (Art. 15 Abs. 1 – „angemessene und abschreckende Strafen“ – Generalprävention).<sup>143</sup>

Begründet wird dieser Vorstoß einerseits mit der grenzüberschreitenden Dimension des modernen Terrorismus, dem die Mitgliedstaaten auf Unionsebene effektiver zu begegnen versuchen.<sup>144</sup> Terrorismus wird als Angriff auf die fundamentalen Werte der Union, nämlich Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit, Solidarität sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verstanden.<sup>145</sup> In den Erwägungsgründen der Anti-terror-Richtlinie wird die Notwendigkeit eines verstärkten Datenaustausches zwischen den nationalen und europäischen Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden (einschließlich Europol und Eurojust) unterstrichen.<sup>146</sup> Auch in diesem Zusammenhang könnte die bis 2019 zu schaffende Europäische Staatsanwaltschaft (III. 3.) eine Rolle spielen:<sup>147</sup> So wäre es möglich, ihr nach Art. 86 Abs. 4 AEUV Strafverfolgungskompetenzen für terroristische Akte zuzuweisen.<sup>148</sup> Die Richtlinie zielt zudem auf die Entfernung, wenn dies nicht möglich ist, auf die Sperrung terrorismusverherrlichender oder zur Koordination terroristischer Organisationen dienender Online-Inhalte ab (Art. 21).<sup>149</sup> Hierdurch soll der nur schwer aufzudeckenden Selbstradikalisierung im Stillen vorgebeugt werden. Diese Maßnah-

---

143 So sind im Europäischen Strafrecht noch keine Entwicklungen zu einer eigenen Straftheorie erkennbar. Die Pönalisierung verfolgt überwiegend den instrumentellen Zweck der Effektivierung der Politiken der Union; vgl. Gärditz 2016: S. 15. Angesichts der politischen Differenzen und divergierenden Rechtskulturen der Mitgliedsstaaten ist eine wirkliche Angleichung hier jedoch kaum zu erwarten und würde zudem verfassungsrechtlich schnell an Grenzen stoßen; vgl. BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 249 ff., insb. 252 ff.

144 Vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV sowie Erwägungsgrund Nr. 34 der RL 2017/541/EU.

145 Erwägungsgründe Nr. 1 und 2 der RL 2017/541/EU.

146 Erwägungsgrund Nr. 24 f. der RL 2017/541/EU; s. auch die Entschließung des EP v. 16. Februar 2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon (2014/2249(INI)), Ziff. 34 und 35.

147 Weiterführend zu den neueren Entwicklungen der Europäischen Staatsanwaltschaft s. Brodowski 2017: S. 684 ff.; Satzger/Maltitz 2018: S. 153 ff.

148 So auch das European Political Strategy Center 2016.

149 Erwägungsgrund Nr. 22 der RL 2017/541/EU. In gewisser Ähnlichkeit zum deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz v. 30. Juni 2017 (NetzDG, BGBl 2017 I S. 3352) prüft die Kommission Berichten zufolge die Einführung (knapp bemessener) Lösungsfristen für terroristische und extremistische Inhalte durch die Betreiber sozialer Netzwerke (so der Entwurf – ein „leak“ – einer Empfehlung zur Novellierung der E-Commerce-Richtlinie von Anfang 2018, vgl. [https://edri.org/files/illegal\\_content\\_ec\\_draft\\_recommendation\\_201802.pdf](https://edri.org/files/illegal_content_ec_draft_recommendation_201802.pdf)). Auch könnte die bereits etwa durch Facebook und Twitter praktizierte Herausfilterung zuvor

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

men folgen der Erkenntnis, dass gegen solche Online-Inhalte und den Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke erfolgreich nur im Wege supranationaler und internationaler Kooperation vorgegangen werden kann.<sup>150</sup>

Gegen solche kriminellen Umtriebe im Netz einzuschreiten, wird in Zukunft zu den elementaren Aufgaben der europäischen Sicherheitspolitik gehören.<sup>151</sup> Hierbei ist ein Ausgleich zwischen den Sicherheitsinteressen der Unionsbürger (Art. 6 EU-GrCh), dem Datenschutz (Art. 7 EU-GrCh) und anderen Freiheitsrechten,<sup>152</sup> wie etwa der Presse- und Meinungsfreiheit (Art. 11 EU-GrCh), anzustreben. Die Meinungsfreiheit schützt, innerhalb der durch die Rechte Dritter und sonstiger hochrangiger Gemeinwohlgüter gezogenen Grenzen, auch die Äußerung radikaler, polemischer oder kontroverser Ansichten in der öffentlichen Debatte über sensible politische Themen.<sup>153</sup> Die Priorität, die die Koordination der Terrorabwehr auf der Agenda der Union einnehmen muss, wird bei einem Blick auf die Statistik deutlich: So wurden im Jahr 2016 insgesamt 142 ge-

---

bereits entfernter Inhalte beim (Re-) Upload auf eine präventive Filterung ausgeweitet werden; zum *Filtering* s. COM(2017) 55.

- 150 In diesem Sinne sprachen sich bereits das Vereinigte Königreich, Frankreich und Italien in einer gemeinsamen Stellungnahme v. 20. September 2017 vor der UN für eine verstärkte internationale Kooperation zur Bekämpfung des Missbrauchs des Internets für terroristische Zwecke aus, die auch Internetanbieter und die Betreiber Sozialer Netzwerke einbeziehen soll; <https://uk.ambafrance.org/France-UK-and-Italy-cooperate-to-fight-terrorism-online>. S. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung von „cybercrime“ v. 3. Oktober 2017 (2017/2068(INI)).
- 151 Zur zentralen Rolle der Internetkommunikation bei der Planung und Vorbereitung terroristischer Akte sowie der internen Kommunikation terroristischer Organisationen s. Europol 2017.
- 152 Exemplarisch sei hinsichtlich des Datenschutzes auf die Entwicklungen bei der Vorratsdatenspeicherung (dazu Schiedermair/Mrozek 2016: S. 89 ff.) sowie bei der Speicherung und Weitergabe von Fluggastdaten hingewiesen. Der EuGH erklärte das entsprechende Abkommen mit Kanada am 26.07.2017 im Gutachten 1/15 für unvereinbar mit der grundrechtlichen Garantie des Datenschutzes.
- 153 So ausdrücklich der Erwägungsgrund Nr. 40 der Richtlinie mit Blick auf den Tatbestand der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat gem. Art. 5 der Richtlinie, der explizit auch im Internet getätigte Äußerungen umfasst (vgl. v. Coelln in Stern/Sachs 2016: Art. 11 Rn. 11 f.); vgl. auch Hummer 2017: S. 157. Panisch und letztlich grotesk muten Äußerungen an, die etwa befürchten lassen, dass die Union plane, ihre Kritiker strafrechtlich zu verfolgen und „mundtot“ zu machen; vgl. etwa <https://netzpolitik.org/2017/eu-verabschiedet-anti-terror-richtlinie-und-bringt-damit-grundrechte-in-gefahr/>.

scheiterte, vereitelte oder tatsächlich verübte Anschläge in der Union registriert.<sup>154</sup>

## V.2 Die Überlastung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Im Jahr 2017 wurden 186.644 Asylanträge in Deutschland registriert (Erst- und Folgeanträge).<sup>155</sup> Von Januar bis Ende August 2018 nahm das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Asylanträge von 127.525 Personen (Erst- und Folgeanträge) entgegen; im Vergleich zum Vorjahreszeitraum Januar bis Ende August 2017 (134.935 Erstanträge), der durch einen noch sehr viel erheblicheren Rückgang gekennzeichnet war, bedeutet dies einen nochmaligen Rückgang der Antragszahlen um 17,2 %.<sup>156</sup> Doch lässt dies nur auf eine vorübergehende Beruhigung schließen. Wenn es nicht gelingt, die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern, auf eine verbesserte Sicherheitslage und eine Stabilisierung einiger Kernstaaten des Nahen und Mittleren Ostens hinzuarbeiten, in eine Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, unter letzteren insbesondere Libyen, einzutreten und „wirksame Anreize“ zu schaffen, um den Zuzug von Flüchtlingen nach Europa zu reduzieren sowie „irreguläre Einwanderer“ in ihre Heimat zurückzubringen, ist ein Wiederanstieg der Zahl der in die Europäische Union drängenden Flüchtlinge mittel- und erst recht langfristig nicht auszuschließen.

Es war die Schließung der Balkanroute (9. März 2016), die den drastischen Rückgang von in Deutschland ankommenden Flüchtlingen bewirkt hat. Mittlerweile ist es ein Allgemeinplatz, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem durch gravierende Struktur- und Vollzugsdefiziten gekennzeichnet ist. Schon vor den Entwicklungen seit dem Jahr 2015 wurde deutlich, dass Gestaltung und Umsetzung der asylrechtlichen Regelungen ihr Kernziel, nämlich die Vermeidung der Sekundärmigration durch die Ver-

---

154 S. Europol, Lagebericht 2017: S. 10f. Diese Priorität kommt auch in der „Rome Declaration“ der Staats- und Regierungschefs von 27 Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Rat sowie dem Europäischen Parlament v. 25. März 2017 zum Ausdruck, die die Sicherheitsentwicklung der Union sowie den Kampf gegen den Terrorismus an erster Stelle nennt.

155 Vgl. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2017.pdf?__blob=publicationFile).

156 Vgl. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-august-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-august-2018.pdf?__blob=publicationFile).

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

einheitlichung der Anerkennungsstandards und -verfahren sowie der Aufnahmebedingungen, nicht mehr einlösen konnten.<sup>157</sup>

*V.2a Funktionalität des „Dublin-Systems“: Solidarität, Demokratie und Menschenrechte*

Das geltende Recht sieht für die Staaten mit Außengrenzen die Pflicht vor, für Personen, die beabsichtigen, um Asyl nachzusuchen, aber die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, entweder ein Asylverfahren durchzuführen oder sie abzuweisen. In der Realität erfolgte angesichts der massiven Überlastung Griechenlands und Italiens indes nur die halbherzige Durchführung oder Tolerierung der Weiterreise der Migranten in andere Mitgliedsstaaten bis hin zur aktiven Förderung dieser Weiterreise seitens einiger Transitstaaten – eine Praxis, die der Europäische Rat im Herbst 2017 als „Politik des Durchwinkens“ kritisierte.<sup>158</sup> Die Ereignisse im Spätsommer 2015 ließen die „Balkan-Route“ zum Inbegriff des Scheiterns des Dublin-Systems werden.<sup>159</sup> Es war von Anfang an nicht als System der solidarischen Lastenverteilung konzipiert. Dies wird am Fehlen eines Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union (*relocation*) in der Dublin-III-Verordnung deutlich („Schönwettergesetzgebung“), ein Defizit, das die Kommission durch ihren Vorschlag einer „Dublin-IV-Verordnung“ vom Mai 2016 auszugleichen suchte.<sup>160</sup>

---

157 Schon im Jahr 2011 stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fest, dass die Defizite im griechischen Asylsystem Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention begünstigen; s. das Urt. v. 21. Januar 2011, Beschwerde Nr. 30696/09 (*M.S./Belgien & Griechenland*). Ähnliche Missstände hinsichtlich der Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern, insbesondere von Familien mit kleinen Kindern, stellte der Gerichtshof auch in Italien fest; vgl. Urt. v. 4. November 2014, Beschwerde Nr. 29217/12 (*Tarakbel/Schweiz*). Auch Ungarn und Bulgarien stehen seit einiger Zeit in der Kritik durch NGOs und nationale Gerichte; vgl. die Zusammenfassung des Europäischen Flüchtlingsrates, Dublin-III-VO: Lifes on Hold, 2013. Schon vor der Eskalation des syrischen Bürgerkrieges standen insoweit Spanien, Italien und Malta in den vergangenen zehn Jahren wiederholt im Zentrum der Aufmerksamkeit; s. die Mitteilung der Kommission, KOM(2006)733 v. 30. November 2006.

158 S. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, EUCO doc. 1/16 v. 16. Februar 2016, Nr. 8(d).

159 Thym 2017: S. 86.

160 Vorschlag der Kommission v. 4. Mai 2016, COM(2016)270 final 2016/0133(COD), abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&crid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&crid=1), Art. 34 ff. Die Kriterien zur Er-

Den einzigen Ausgleich für die Kumulierung der Flüchtlinge in einigen wenigen Mitgliedstaaten scheint bisher die Selbsteintrittsklausel zu ermöglichen (Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO). Diese Klausel darf jedoch bei ihrer Anwendung durch die Mitgliedsstaaten nicht das Kernsystem der Verordnung konterkarieren. Dass es den Mitgliedstaaten im GEAS in seiner derzeitigen Form nicht gelingt, eine faire und gemeinsame Lastenteilung nach Maßgabe des Solidaritätsprinzips zu vereinbaren, hat seinen Grund im Festhalten am Erstberührungsprinzip, das in der Praxis der Aufnahme von Schutzbedürftigen eine erhebliche Rolle spielt, obwohl es in der Dublin-III-Verordnung eigentlich als bloß subsidiäres Zuständigkeitskriterium hinsichtlich der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz normiert wurde.<sup>161</sup>

Das Solidaritätsprinzip, wie es in den Verträgen mit Blick auf eine europäische Asylpolitik in Art. 80 AEUV Ausdruck gefunden hat, resultiert aus dem Verständnis der Union als politisches Gemeinwesen. Jedoch weist der Blankettbegriff der Solidarität eine nur geringe Justizierbarkeit auf und bedarf zuvörderst politischer und rechtlicher Ausfüllung durch die Unionsorgane und die Mitgliedsstaaten.<sup>162</sup> Es ist andernfalls nicht stärker als sein Pendant in der Völkerrechtsordnung. Das Grundprinzip, auf dem diese Ordnung aufbaut, ist nach wie vor die souveräne Gleichheit der Staaten (Art. 2 Abs. 1 UN-Charta). Es fehlt hier ein Grunddokument über das Prinzip der internationalen Solidarität, das die daraus zu ziehenden Folgerungen im Einzelnen ausbuchstabiert. Auch der "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" (2018) beschwört den "spirit of solidarity" und konkretisiert nunmehr – allerdings in rechtlich nicht verbindlicher Weise – Aufgaben der internationalen, regionalen und bilateralen Zusammenarbeit sowie des Dialogs zwischen den Staaten, die die unterschiedlichen Dimensionen der Migration einschließlich der Arbeitsmarktpolitik betreffen.<sup>163</sup> Beispieldhaft für die Notwendigkeit, aber auch die Komplikationen, sich auf europäischer Ebene in der „Flüchtlingskrise“ solidarisch zu verständigen, sind die Beschlüsse des Rates vom Herbst 2015 über die Verteilung von Flüchtlingen. Am 14. September 2015 wurde vom Rat die Ver-

---

stellung des Verteilungsschlüssels sollen sich demnach aus der Höhe des BIB (50 % Gewichtung) sowie der Einwohnerzahl (50 % Gewichtung) ergeben.

161 Weber spricht angesichts der unsolidarischen Lastentragung gar von einer „systemischen Fehlkonstruktion“ aufgrund des Erstberührungsprinzips. Weber 2017: S. 746.

162 Monar 2015: S. 1032; Hailbronner/Thym 2016a: Part D I, Rn. 41 ff.; Bast 2014: S. 145 ff.; jüngst auch Schwerdtfeger 2018: 125.

163 Vgl. Tomuschat 2004: S. 145 f.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

teilung von 40.000 Flüchtlingen einstimmig beschlossen.<sup>164</sup> Doch sind die nachfolgenden Vorschläge der Europäischen Kommission, auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV die Flüchtlinge in einer „Notlage“ eines oder mehrerer Mitgliedstaaten mittels einer „automatischen“ Quote – ohne die Änderung des Dublin-Systems – auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, gegen den Widerstand der Visegrád-Staaten nur noch mehrheitlich vom Rat angenommen worden.

Danach sollen neben der Bevölkerungszahl und dem Bruttoinlandsprodukt auch die Arbeitslosenquote und die Zahl der bislang aufgenommenen Menschen eine Rolle spielen.<sup>165</sup> So erging der Beschluss des Rates vom 22. September 2017, der neben einer Umsiedlungsregelung für weitere 120.000 international schutzbedürftige Drittstaatsangehörige auch den erwähnten Schlüssel für die Verteilung der betreffenden Drittstaatsangehörigen auf die Mitgliedstaaten vorsah,<sup>166</sup> mit qualifizierter Mehrheit – gegen die Stimmen Rumäniens, Tschechiens, Ungarns und der Slowakei. Beide Beschlüsse zur „Notfallumsiedlung“ werden von den Visegrád-Staaten ignoriert, letzterer von Ungarn auch noch nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 6. September 2017, den dieser Mitgliedstaat sowie die Slowakei in der Angelegenheit angerufenen hatten.<sup>167</sup> Beide Staaten hatten mit Polen (als Streithelfer) im Wesentlichen Verfahrensfehler gerügt, insbesondere die fehlende Beteiligung der nationalen Parlamente und den Modus der Abstimmung über die Quotenbeschlüsse in Form der (bloß) qualifizierten Mehrheit im Rat anstatt der Einstimmigkeit. Der EuGH wies diese Argumentation insgesamt zurück und folgte den Schlussanträgen des Generalanwaltes Yves Bot, der die Stärkung der mitgliedsstaatlichen Solidarität als *Raison d'être* der europäischen Integration hervor-

---

164 Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates v. 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (ABl. 2015, Nr. L 239, S. 146). Diese Verteilung beruht auf den Vorschlägen der Kommission v. 27. Mai 2015, die vom Rat im Juni 2015 noch einstimmig angenommen wurden. Dazu Brauneck 2018: 62 ff.

165 Vgl. den Annex „European schemes for relocation and resettlement“, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf); hierzu Knodt/Tews 2017: S. 60 f.

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

167 EuGH, Urt. v. 6. September 2015, Rs. C-643/15 u. C-647/15 (*Slowakei u. Ungarn/Rat*).

gehoben hatte.<sup>168</sup> Der Gerichtshof billigte dem Rat einen weiten Einschätzungsspielraum beim Erlass vorläufiger Maßnahmen nach Art. 78 Abs. 3 AEUV zu, der auch zeitweise Abweichungen von anderen Rechtsakten, wie in diesem Fall von der Dublin-III-Verordnung, umfasse.<sup>169</sup> Dabei wies er ausdrücklich auf die politische Lage hin, die einem Rückgriff auf die Massenzustrom-Richtlinie aus dem Jahr 2001 als milderes Mittel entgegengestanden habe;<sup>170</sup> denn diese Richtlinie beruhe im Kern auf der freiwilligen Aufnahme von Vertriebenen.<sup>171</sup>

Diese Entscheidung des Luxemburger Gerichtshofs ist kritisiert worden, weil sie auf oberflächliche Art eine für die Integration grundlegende Frage „ohne Sinn für die Tiefenstruktur des Problems“ – nämlich die Spannungslage zwischen mitgliedsstaatlicher Demokratie und unionaler Verwaltung des europäischen Raumes – behandle. Insoweit ist auf den Primat der Politik verwiesen worden, die in unionsrechtlich nicht abschließend geregelten Bereichen über einen Spielraum verfüge, auch um die demokra-

---

168 Schlussanträge des GA Bot v. 26. Juli 2017, C-643/15 u. C-647/15, Rn. 17.

169 Vgl. Urt. v. 6. September 2017, Rs. C-643/15 u. C-647/15 (*Slowakei u. Ungarn/Rat*), Rn. 23. .

170 Richtlinie 2001/55/EG über 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 (ABl. 2001, Nr. L 212, S. 12).

171 EuGH, Urt. v. 6. September 2017, Rs. C-643/15 u. C-647/15 (*Slowakei u. Ungarn/Rat*), Rn. 257. Die Verteilung der Vertriebenen i.S.d. RL 2001/55/EG auf die Mitgliedstaaten erfolgt gem. Art. 25 RL auf Grundlage der von ihnen angegebenen Aufnahmekapazitäten; Überstellungen bedürfen gem. Art. 26 RL der Zustimmung des ersuchten Mitgliedsstaates. Ein Vorzug der „Massenzustrom-Richtlinie“ ist ihre Orientierung an abstrakt-generellen Kriterien, da durch die Feststellung einer besonderen Fluchtsituation in einzelnen Staaten sich die Einzelfallprüfung durch die Behörden der Mitgliedstaaten in der Feststellung der Staatsangehörigkeit und des Nicht-Vorliegens von Ablehnungsgründen erschöpfen darf; ausführlich dazu s. Schmidt 2015b: S. 205 ff. Indes erwies sich auch der (auf den 26. September 2017 befristete) Relokalisierungsbeschluss auf den zweiten Blick als weniger verbindlich als angenommen, da er die regelmäßige Angabe der Aufnahmekapazitäten durch die Relokalisierungsstaaten voraussetzt und ihnen das Recht zugestehlt, die Aufnahme einzelner Antragsteller aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzulehnen (vgl. Art. 5 Abs. 2 und 4 des Beschlusses); vgl. etwa Rn. 244 des Urt. des EuGH v. 6. September 2017, Rs. C-647/15 (*Slowakei u. Ungarn/Rat*).

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

tische Selbstbestimmung der Unionsvölker zu wahren.<sup>172</sup> Die den Mitgliedstaaten in der Migrationspolitik verbleibenden Spielräume korrelieren mit dem Prinzip der nationalen Demokratie. Im liberal-demokratischen Staat ist die Entscheidung, wer „dazugehört“ und wer nicht, konstitutiv für das Substrat demokratischer Selbstbestimmung und damit für die Volkssouveränität.<sup>173</sup> Beide Grundsätze beinhalten das Recht eines Volkes, über Zugang, Aufnahme und Gleichstellung von Drittstaatenangehörigen zu entscheiden. Entscheidungen über die Bedingungen und Modalitäten der Aufnahme sind dabei in einem offenen Verfahren zu treffen und so dann durchzusetzen.<sup>174</sup> Fehlt es an substanziellem verfassungsrechtlichen Vorgaben, die diese Unterscheidung anleiten,<sup>175</sup> so sind die Fragen der Zugehörigkeit sowie der Aufnahme im politischen Prozess zu klären. Dieses Recht der Bürger und ihrer Repräsentanten trifft sich mit dem Verständnis, das E. Renan („Das Dasein einer Nation [als eine große Solidargemeinschaft] ist [...] ein Plebisit Tag für Tag“),<sup>176</sup> aber auch M. Weber von der

---

172 Zum Recht der Mitgliedstaaten (namentlich: Rumänien, Polen, Slowenien, Ungarn) in der Migration einen souveränen politischen Standpunkt „in Kernfragen des [partikularen] staatlichen Selbstverständnisses“ sowie der "Verfassungsidentität" zu beziehen und unter Inanspruchnahme der politischen Freiräume eines Mitgliedsstaates entgegen der Rspr. des EuGH auch durchzusetzen, vgl. den Beitrag von Nettesheim 2017: ders. 2018: 13 ff.

173 Zur demokratischen Selbstbestimmung vgl. Kotzur 2018: S. 374. Dieser Grundsatz darf nicht als Freund-Feind-Unterscheidung missverstanden werden, ist doch die Zuordnung des Einzelnen zum Subjekt der kollektiven Selbstbestimmung schlechterdings unverzichtbar (Murswieck 2018: S. 388 ff.). In den letzten Jahren wird der Zusammenhang zwischen Staatsangehörigkeit und demokratischer Partizipation in Wahlen zunehmend infrage gestellt; zur Re-Interpretation des Volksbegriffes vgl. etwa Sokolov 2016. Als Zwischenform wird die sog. „Denizenship“ favorisiert (vgl. Bast 2013: S. 353 ff.), die als Kontinuum ein variierendes Maß der Annäherung der Rechtsstellung des „Denizens“ an die vollberechtigten „Citizens“ ermöglichen und so dem „Oszillieren zwischen Räumen und Orten“ (Kotzur 2018: S. 376) eher Rechnung tragen soll.

174 Preuß 2018: S. 463, der jedoch die politische Dimension des Migrationsthemas im öffentlichen Diskurs bisweilen durch das Verwaltungsrecht der Migration und die Migrationsfolgen als überdeckt ansieht; ähnlich Nettesheim 2018: S. 10.

175 Vgl. Leisner 2016: S. 228 f., 232 f., der keine "natürlichen Grundlagen" von Volk und Nation unter dem GG erkennen kann. Danach gibt es auch keine verfassungsrechtlichen Schranken für die Ordnung des Staatsbürgerrechts, keine Schranken durch "nationale" oder "völkische Identität" und keine verfassungsrechtlichen Schranken zum Schutz vor einer "Über- oder Verfremdungswirkung" (ebd., S. 232 ff.). A. A. Murswieck 2018: S. 417 ff.; ders. 2017: S. 125 ff., will eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Begrenzung der Zuwanderung aus der Identität des Staatsvolkes herleiten.

176 Renan 1996: S. 35.

„Nation“ vermitteln: Danach kann die Nation „nicht nach empirischen gemeinsamen Qualitäten der ihr Zugerechneten definiert werden“. Vielmehr besage der Begriff, „daß gewissen Menschengruppen ein spezifisches Solidaritätsempfinden anderen gegenüber zuzumuten sei“, er sei somit subjektiv und gehöre „der Wertsphäre an“.<sup>177</sup> Anders als etwa die französische Verfassung (Art. 4 Abs. 3 Verf. 1958) kennt das Grundgesetz nicht den Begriff der „Nation“; die auf Art. III der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) zurückgehende „Volksouveränität“ wird im deutschen Verfassungsraum dem Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG entnommen. Auf ihr gründet das „Dogma“ der Identität des Staates und der nationalen Verfassung,<sup>178</sup> eine „Großformel“, die im transnationalen wissenschaftlichen Diskurs ihrer Unbestimmtheit, der Beliebigkeit ihrer Inhalte sowie ihres absichtsvollen politischen Gebrauchs wegen inzwischen zunehmend in die Kritik gerät.<sup>179</sup>

Angesichts der Verknüpfung von Zuständigkeitsregeln und tatsächlichen Aufnahmebedingungen sowie der berechtigten, in vielen Fällen aber unrealistischen Erwartung, dass wo immer die politische und menschenrechtliche Lage im Herkunftsstaat es erlaubt, von den Aufenthaltsstaaten die Rückkehr der Flüchtlinge zu veranlassen ist,<sup>180</sup> wirkt sich das GEAS – bei allen staatlichen Integrationsbemühungen insbesondere für Schutzsuchende mit Bleibeperspektive – zumindest mittelfristig auf die Entscheidung darüber aus, ob sie als der (politischen) Gemeinschaft zugehörig

---

177 Weber 1980: S. 528. Nettesheim 2018: S. 6, erwägt mit Blick auf die Friedensfunktion der Unterscheidung zwischen Zugehörigen und Nicht-Zugehörigen die Notwendigkeit einer Konstitutionalisierung substanzialer Zugehörigkeitsanforderungen, die nicht dem tagespolitischen Wechselspiel überlassen sind, sondern den Rahmen für die zu treffenden Festlegungen bilden. Gegen diese Sichtweise spricht jedoch auch, so Nettesheim, dass das Grundgesetz den Begriff der „Nation“ nicht kennt.

178 Mortier 2011: S. 398 ff.: „Cette expression a pour but de définir un ensemble de règles et de principes qui peuvent être invoqués par l’Etat et prévaloir sur le droit communautaire. Le sens de cette nouvelle notion juridique reste toutefois difficile à définir.“ Levade 2010, S. 109; Mouton 2009, S. 409 ff.; Mouton 2010, S. 145 ff. Aus der deutschen Rspr. vgl. BVerfG, Urt. v. 21. Juni 2016 – 2 BvR 2728/13 –, Rn. 82: „den zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes zählenden Grundsatz der Volksouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG“; er stellt hiernach „eine verfassungsumittelbare Konkretisierung des Demokratieprinzips“ dar und ist durch „das Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar“ erklärt (ebd., Rn. 129).

179 Vgl. Schönberger 2015: S. 58 ff.; Lepsius 2015: S. 66 ff.; Rousseau 2015: S. 99 ff.; Goldhammer 2015: S. 106 ff.; zur Berechtigung des Konzepts hingegen Walter/Vordermayer 2015: S. 164.

180 Vgl. Art. 1 Abschnitt A Ziff. 4 und 6 GFK.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

empfunden werden (müssen). Vor diesem Hintergrund hätten ethnisch-religiös nicht-diskriminierende Bedenken und Argumente der Visegrád-Staaten, die sie mit Blick auf die vermeintlich bloß vorübergehende Natur der Relokalisierungsbeschlüsse vorgebracht haben, vom EuGH eingehender bewertet werden müssen. Sein formalistisches Abstellen auf die vertragliche Mehrheitsregel lässt keine Sensibilität für solche hochpolitischen Einwände der opponierenden Mitgliedstaaten erkennen.

Dennoch finden Entscheidungen aufgrund der freien demokratischen Selbstbestimmung, der Volkssouveränität sowie zum Schutz der Verfassungssouveränität ihrerseits eine Grenze in völker- und europarechtlichen Verpflichtungen, die – ebenfalls im Wege demokratischer Selbstbestimmung eingegangen – zu einer partiellen Überlagerung infolge von Verfahren der internationalen und supranationalen Kooperation der Mitgliedstaaten führen. Das von der ungarischen Regierung dem Volk am 2. Oktober 2016 zur Abstimmung unterbreitete, aber gescheiterte, Referendum eröffnete daher keinen zulässigen Weg, um zu einem Ausgleich zwischen demokratisch-souveräner Selbstbestimmung und den humanitären Verpflichtungen zu gelangen, die sich aus dem Völker- und Unionsrecht ergeben. Denn die Frage, die in diesem Volksentscheid gestellt wurde,<sup>181</sup> negierte bewusst diese von Ungarn übernommenen Rechtspflichten, die nicht einseitig durch ein Referendum aufgekündigt werden können.

Bei solidarischem Verhalten der Mitgliedstaaten müsste es möglich sein, die in den betroffenen Zielländern registrierten Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Indes demonstrierte die Reaktion Ungarns nach Verkündung der Entscheidung des EuGH vom 6. September 2017, nämlich die erklärte Weigerung, dieses Urteil zu akzeptieren und zu befolgen, dass die Mitgliedsstaaten in der Frage der solidarischen Lastenteilung noch immer tief gespalten sind. Dies dürfte die ohnehin bestehende Tendenz zur Blockbildung nur noch weiter verstärken. Feste Verteilungsquoten werden angesichts der populistischen Strömungen in zahlreichen Staaten der Union seit dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2017 nicht mehr angestrebt. Das Prinzip der Solidarität mutiert in diesem Zuge zu einer „flexiblen Solidarität“, um so die Chance zu einer Einigung vor allem mit den Visegrád-Staaten zurückzugewinnen. Dann wird die Aufnahme von Schutzsuchenden nicht mehr von allen Mitgliedstaaten erwartet; vielmehr werden individuelle Beiträge einzelner Länder auf verschiedenen

---

181 Die Referendumsfrage lautete: „Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne Zustimmung des Parlaments die verpflichtende Ansiedlung von nicht-ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?“

Gebieten sowie ein finanzieller Ausgleich für jene Länder, die eine hohe Zahl von Schutzsuchenden aufnehmen, ebenso wahrscheinlich wie gleichzeitige Anreize. Der „konstitutionellen DNA“ der Union würde es in der Tat eher entsprechen, solidarisches Verhalten auf konsensualem Weg über eine solche Anreizsteuerung zu erwecken.<sup>182</sup>

Diese Tendenzen werden durch die Beschlüsse des Europäischen Rates anlässlich seiner Tagung am 28. Juni 2018 bestätigt. Im Kern verständigte er sich auf die „Ausschiffung der durch Such- und Rettungseinsätze geretteten Menschen“ in Form der Entwicklung eines „Konzepts regionaler Ausschiffungsplattformen“ sowie auf die Einrichtung „kontrollierter Zentren“, die „eine rasche und gesicherte Abfertigung ermöglichen“ sollen, um zwischen „irregulären“ – und daher rückzuführenden – und schutzbedürftigen Migranten zu unterscheiden. Nur für schutzbedürftige Migranten soll der Grundsatz der Solidarität gelten. Alle Maßnahmen im Zusammenhang mit diesen kontrollierten Zentren, also Errichtung, Umsiedlung und Neuansiedlung, sollen „auf freiwilliger Basis, unbeschadet der Dublin-Reform“ erfolgen.<sup>183</sup> Die Auffanglager in Afrika („Ausschiffungsplattformen“ – unter der Kontrolle des UN-Flüchtlingskommissars?) sollen Menschen-smugglern die Basis entziehen und das Sterben auf dem Mittelmeer beenden. Wer die Seenotrettung organisieren soll (allein Frontex?) bleibt unklar. Hierzu müssten zudem Verträge mit aufnahmefähigen Staaten geschlossen werden (zu welchen Zwecken: Durchführung von Verfahren zur Feststellung internationaler Schutzbedürftigkeit oder bloßes „Pre-screening“?), wofür es bis jetzt keinerlei Hinweise gibt. Kritiker sehen in diesem Kompromiss eine Abschottung der Union vor Migranten mittels einer Verlagerung der Migrationspolitik auf Drittstaaten außerhalb Europas und zugleich – vor allem angesichts der Unklarheit, wie rechtsstaatliche Standards in solchen Drittstaaten effektiv gewährleistet werden können – eine Rücknahme der menschenrechtlichen Verbürgungen der Union, namentlich der Menschenwürde, zulasten der Schutzsuchenden. Leitlinien einer Reform der Dublin III-Verordnung hat der Europäische Rat im Rahmen dieses Gipfels nicht beschlossen. Die Europäische Kommission hat hierzu bereits im Mai 2016 einen Vorschlag vorgelegt;<sup>184</sup> das Europäische Parlament hat sodann im November 2017 eine eigenständige Verhandlungsposition

---

182 Nettesheim 2018: S. 14.

183 Vgl. Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2018) – Schlussfolgerungen, Ziff. 5 und 6.

184 Vgl. oben FN 160; COM/2016/0270 final/2 – 2016/0133 (COD).

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

für eine künftige Dublin-IV-Verordnung beschlossen.<sup>185</sup> Ziel beider Vorschläge ist es, eine gerechtere Aufteilung der Flüchtlinge und damit der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen.<sup>186</sup>

#### *V.2b Legale Zugangswege und humanitäres Visum*

Einen weiteren Problemkomplex stellt die Frage nach der Notwendigkeit der Schaffung legaler Zugangswege für Asylsuchende dar. Die GFK von 1951 entstammt der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Grundsätze der Staatensovereinheit und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten prägend für das Völkerrecht waren. Dieser Tatsache ist es geschuldet, dass die Konvention ausschließlich den Flüchtlingschutz im Zielstaat reglementiert, dem es verboten ist, Menschen in Gebiete abzuweisen oder in sie zurückzuführen, in denen sie der begründeten Furcht der Verfolgung ausgesetzt sind.<sup>187</sup> Das Refoulement-Verbot (IV. 2) zeugt von der territorialen Radizierung des Flüchtlingsrechts, das über die Zugangsroute der Flüchtlinge und damit ihren Zugang zum Territorium des Auf-

---

185 Vgl. den Bericht und den Entwurf eines Gesetzgebungsvorschlags 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 (6. November 2017); abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+V0//EN>.

186 Im Entwurf der „Dublin-IVVO“ der Kommission ist erstmals ein ständiger Verteilungsmechanismus vorgesehen, der aber erst dann greifen soll, wenn die Erstaufnahme-Staaten mehr als 150 Prozent einer Quote erfüllt haben. Dieser Mechanismus soll neben die bisherigen Zuständigkeitskriterien treten, wohingegen der Vorschlag des EP den Verteilungsschlüssel immer dann zur Anwendung bringen möchte, solange sich nicht bereits Familienangehörige in einem Mitgliedsstaat aufhalten (vgl. Art. 15, 24c und 36 Abs. 3 Entwurf, s. oben FN 184); der Europäische Rat hat die Notwendigkeit einer Einigung im Reformverfahren des Dublin-Systems ausdrücklich betont; vgl. Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2018) – Schlussfolgerungen, Ziff. 12.

187 Es verbietet zudem eine Zurückschiebung in solche Staaten, die dieses Verbot nicht einhalten; vgl. Hailbronner/Thym 2016b: S. 754f. Damit wird aber kein Recht auf freie Wahl des Asylstaates anerkannt, da die Zurückweisung in Länder, in denen dem Flüchtling keine Verfolgung droht und die er als Transitstaaten genutzt hat, nicht durch die Konvention verboten wird; vgl. Hathaway 2005: S. 307 ff.

nahmestaates schweigt. Die Vertragsparteien haben 1951 sogar bewusst auf die Verankerung eines Aufnahmeanspruchs an der Grenze verzichtet.<sup>188</sup>

Es ist die große Paradoxie des Flüchtlingsrechts, dass es denjenigen, die aufgrund staatlicher Verfolgung des Schutzes bedürfen, zwar Schutz gewährt, ihnen aber aus Gründen der staatlichen Souveränität ein Recht auf Einreise in den Zufluchtsstaat und Aufenthalt dort nicht gewährt. Das Non-Refoulement-Prinzip verbietet die Zurückweisung in Gebiete, in denen die Gefahr einer Verfolgung besteht, doch eröffnet es keinen legalen, geschweige denn sicheren Zugang zu einem Zufluchtsstaat. So merkwürdig es anmutet, können Flüchtlinge das Verbot des Refoulement als ein *Recht im Asyl* erst geltend machen, wenn sie schon ein sicheres Land erreicht haben. Das Europa- und das Völkerrecht, in Form der Menschenrechtsabkommen sowie des internationalen Gewohnheitsrechts, anerkennen kein Recht auf sichere Einreise,<sup>189</sup> das etwa in Form der Erteilung humanitärer Visa verwirklicht werden könnte.<sup>190</sup>

Generalanwalt Paolo Mengozzi verfolgte – offenkundig auch vor dem Hintergrund tausender von toten Flüchtlingen im Mittelmeer – mit seinen Schlussanträgen vom 7. Februar 2017 noch eine solche Linie: Die Mitgliedsstaaten seien verpflichtet, den in Auslandsvertretungen von Mitgliedsstaaten gestellten Anträgen Schutzsuchender auf Gewährung eines humanitären Visums gemäß Art. 25 des Visakodexes der Union stattzugeben, wenn deren Ablehnung eine „unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung“ im Sinne von Art. 4 EU-GrCh oder Gefahren für Leib

---

188 Zur Entstehung vgl. insbesondere Robinson 1953: S. 163. Die Flüchtlingskonvention wurde vor dem Eindruck der Verfolgung und Massenflucht mehrerer Millionen Menschen infolge des Zweiten Weltkrieges verabschiedet. Ähnlich, wenn auch nicht in rechtsverbindlicher Weise, vermeidet Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 in seiner Formulierung jeden Aufnahmeanspruch.

189 Die Genfer Flüchtlingskonvention gewährleistet somit nur einzelne Rechte des Flüchtlings, die erst beim Aufenthalt im Aufnahmestaat akut werden, wie etwa ihre Rechtsstellung allgemein (Kapitel II), Rechte betreffend die Erwerbstätigkeit (Kapitel III) sowie die Wohlfahrt (Kapitel IV). Obwohl sich aus dem Zurückweisungsverbot des Art. 33 Abs. 1 GFK ein indirektes Einreiserecht ergeben kann, gewährt die Konvention im Ergebnis allein Rechte „im Asyl“, aber kein Recht auf Asyl, das dann einem Einreiserecht entsprechen würde; vgl. dazu Amann 1992: S. 24 ff. Auch aus Art. 31 GFK kann kein Recht der allgemeinen Reisefreiheit abgeleitet werden, da diese Bestimmung lediglich die Bestrafung derjenigen verbietet, die *unmittelbar* aus einem Gebiet kommen, in denen ihnen Verfolgung drohte. Dies schließt zumindest die zeitweilige Niederlassung in einem Transitstaat aus; vgl. Fischer-Lescano/Horst 2011: S. 88.

190 Kaufhold 2017: S. 69 ff.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

und Leben im Herkunftsstaat bedeuten würde.<sup>191</sup> Die Mitgliedsstaaten seien dabei unabhängig vom territorialen Bezug an die Charta der Grundrechte gebunden und zur Visaerteilung verpflichtet, da in der Bescheidung der Visaanträge eine „Durchführung“ des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EU-GrCh liege.<sup>192</sup> Diese vom Europäischen Parlament im Januar 2017 noch geteilte menschenrechtliche Auslegung trägt Züge einer politischen Auslegung des sekundären Unionsrechts mittels einer Referenz auf Grundrechte der Charta,<sup>193</sup> die nach ihrem Schutzbereich für die Erteilung eines Visums im Sinne des Visakodexes nicht einschlägig sind. Das menschenrechtlich inspirierte „Plädoyer“ von Generalanwalt Mengozzi verkennt zudem die politisch verheerende Konsequenz, dass die Auslandsvertretungen der Mitgliedstaaten unter der Last exterritorial gestellter Anträge auf internationalen Schutz personell und fachlich zusammenbrechen würden. Eine angemessene Ausstattung ihrer Auslandsvertretungen mit Fachpersonal würde diese Staaten bereits dann überfordern, wenn dies allein in den Fluchtländern – in der jeweiligen politischen Lage – geschehen müsste.

Erschwerend kommt hinzu, dass bei einer solchen Rechtsanwendung die Mitgliedsstaaten verpflichtet wären, den Schutzsuchenden legale Zugangsroute zu eröffnen, etwa über den Luftweg. Auch angesichts all dieser politisch kaum vermittelbaren Konsequenzen, judizierte der Europäische Gerichtshof am 3. März 2017 knapp, dass der Visakodex auf einen solchen in einer Auslandsvertretung eines Mitgliedstaates gestellten Antrag eines Drittstaatsangehörigen auf Erteilung eines Einreisevisums mit räumlich beschränkter Gültigkeit, welches allein dazu dienen soll, sogleich nach der Ankunft in diesem Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, nicht anwendbar sei. Dies ergebe sich bereits daraus, dass der Antragsteller in Anbetracht der Absicht eines solchen nachgelagerten Asylverfahrens einen Aufenthaltszeitraum von mehr als 30 Tage im Zielland begehre.<sup>194</sup> Die Erteilung von (humanitären) Visa mit längerer

---

191 Art. 4 EUGrCh (ABl. 2012, Nr. C 326, S. 391) lautet: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“ Er entspricht damit wörtlich Art. 3 EMRK.

192 Schlussanträge des GA *Mengozzi* v. 7. Februar 2017, Rs. C-638/16 PPU (X. & X./Belgien), Rn. 86 ff., 127 ff. zur Ermessensreduktion.

193 Entschließung des Europäischen Parlaments v. 5. April 2017 zur Bewältigung von Flüchtlings- und Migrantenströmen: Die Rolle des auswärtigen Handelns der EU (2015/2342(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0124+0+DOC+XML+V0//DE>.

194 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Visakodex; s. das Urt. des EuGH v. 3. März 2017, Rs. C-638/16 PPU (X. & X./Belgien), Rn. 40 ff.

Geltungsdauer verbleibe vielmehr in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, auf deren Verfahren die nationalen Grundrechtsstandards anzuwenden seien.<sup>195</sup>

Die Entscheidung ist teils als von politischem Pragmatismus geprägt, teils gar als zynisch kritisiert worden: Europa verrate seine Werte, indem es Menschen trotz des Kampfes gegen die Fluchthelfer weiterhin den gefährlichen Weg über das Mittelmeer zumute. Dennoch reflektiert sie den allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsatz, dass der Flüchtlingsschutzstatus selbst kein Recht auf Einreise vermittelt. Selbst das deutsche Asylgrundrecht nach Art. 16a Abs. 1 GG gewährt Schutz vor aufenthaltsbedeckenden Maßnahmen erst nach einem Anerkennungsakt. Das sekundäre Unionsrecht durchbricht diesen völkerrechtlichen Comment ausdrücklich allein für die Unionsbürger im RFSR. Ansonsten korrespondiert zu dem anerkannten „Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen“ (Art. 12 Abs. 2 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte von 1966),<sup>196</sup> kein Recht auf Einwanderung in ein anderes Land.<sup>197</sup> Das Urteil des EuGH interpretiert den Visakodex in diesem Kontext, verengt dabei aber künstlich die Auslegung des Begriffes der „Anwendung von Unionsrecht“, um die Konsequenz der Grundrechtsbindung nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 der Grundrechtcharta zu vermeiden.

Der Gerichtshof hat in einer Leitentscheidung vom 26. Juli 2017 abermals an dem derzeitig geltenden Sekundärrecht des GEAS festgehalten und dessen Geltungsanspruch unterstrichen.<sup>198</sup> Politische Äußerungen, wie sie im Herbst 2015 vernehmbar waren („Dublin ist tot – und das ist auch gut so“),<sup>199</sup> werden damit rechtlich ad absurdum geführt. Art. 12 Dublin-III-VO i.V.m. Art. 2 lit. m) dieser Verordnung werden vom EuGH dahin ausgelegt, dass kein „Visum“ im Sinne von Art. 12 vorliegt,

---

195 EuGH, Urt. v. 3. März 2017, Rs. C-638/16 PPU (X. & X./Belgien), Rn. 43; kritisch zu der vom EuGH vorgenommenen Gleichsetzung von Visums- und Asylantrag und seiner Feststellung (Rn. 44f.), dass mängel einer Durchführung von Unionsrecht die Grundrechtecharta nicht anwendbar sei (vgl. den Ablehnungsgrund nach Art. 21 Abs 3 lit. b Visakodex bei zu erwartender Überschreitung des Aufenthaltszeitraumes von 90 Tagen), äußert sich Hwang 2018: S. 269 ff.

196 BGBI 1973 II S. 1553.

197 So auch das im Auftrag des Freistaats Bayern erstellte Gutachten von Di Fabio (2016: S. 77) sowie Papier 2016: S. 2394; vgl. zu den menschenrechtlich gebotenen Einschränkungen dieses Grundsatzes FN 116.

198 EuGH, Urt. v. 26. Juli 2017, Rs. C-646/16 (Jafari).

199 So etwa die ehemalige Vizepräsidentin des EP, die Österreicherin Ulrike Lunacek, gegenüber rbb im Oktober 2015, oder ähnlich – aber mit anderer Intention – der ungarische Außenminister Peter Szijjarto im November 2015.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

„wenn die Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Einreise der Drittstaatsangehörigen dulden, obwohl sie die im erstgenannten Mitgliedstaat grundsätzlich geforderten Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen.“<sup>200</sup>

Entgegen den Schlussanträgen der Generalanwältin Eleanor Sharpston führt eine faktische Einreise gestattung (einschließlich eines behördlich angeleiteten „Durchwinkens“) nach diesen gerichtlichen Feststellungen nicht zu einer Visaerteilung im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Dublin III-VO. Art. 13 Abs. 1 Dublin-III-VO legt der Gerichtshof in der Weise aus, dass ein Drittstaatsangehöriger, dessen Einreise von den Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation geduldet wird, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat, dessen grundsätzlich geforderte Einreisevoraussetzungen sie nicht erfüllen, durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Grenze des erstgenannten Mitgliedstaats im Sinne von Art. 13 Abs. 1 „illegal überschritten“ hat.<sup>201</sup> Einer Verantwortungsverschiebung weg vom Einreisestaat, der die Grenzüberschreitung duldet, hin zu dem Wunsch- oder zumindest zu dem Zielstaat des Flüchtlings widerspricht der Gerichtshof. Es gibt daher selbst unter den Bedingungen eines Massenzustroms von Flüchtlingen keine notstandsähnliche Einreise gestattung unter Außerkraftsetzung des Tatbestandsmerkmals „illegaler Grenzüberschreitung“, auch dann nicht, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten zur Entlastung ihrer Asylsysteme die Einreise duldeten und durch Busse oder ähnliches sogar noch beförderten.<sup>202</sup> Eigentlich unzuständige Mitgliedstaaten können nach dieser Entscheidung fakultativ vom Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 Dublin-III-VO – unter Hinweis auf den in Art. 80 AEUV bereichsspezifisch verankerten Solidaritätsgrundsatz – Gebrauch machen, um der Situation der Überforderung anderer Mitgliedstaaten rechtskonform abzuhelfen.<sup>203</sup>

Im Ergebnis spielt der Luxemburger Gerichtshof den Ball mit dem Hinweis auf eine mögliche Regelung im gemeinschaftlichen Sekundärrecht an den (zerstrittenen) Unionsgesetzgeber zurück. Der unter den Mitgliedstaaten

---

200 EuGH, Urt. v. 26. Juli 2017, Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rn. 58.

201 EuGH, Urt. v. 26. Juli 2017, Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rn. 59 ff.

202 Vgl. Weber 2017.

203 EuGH, Urt. v. 26. Juli 2017, Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rn. 100.

ten herrschende Streit über ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“, das diesen Namen auch verdient, kann nicht vom Europäischen Gerichtshof geschlichtet werden – auch nicht im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens, das die Kommission am 13. Juni 2017 gegen Polen, Tschechien und Ungarn wegen Nichtumsetzung der Beschlüsse vom September 2015 über die Notfallumsiedlung eingeleitet hatte.<sup>204</sup> Asylpolitik muss die Union – auch in finanzieller Hinsicht – „nach dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ (Art. 80 AEUV) politisch gestalten. Gesetzliche Regelungen wie die Dublin-III-VO können nicht aus grund- und menschenrechtlichen Erwägungen („Grundrechtsschutz“) interpretativ abbedungen oder gar als „tot“ bezeichnet werden.<sup>205</sup> Die Politik steht vor der schwierigen Aufgabe, multiple kollektive Belange, sowohl in den Herkunfts- wie Zielstaaten, mit den individuellen Interessen von Flüchtlingen und Migranten abzuwägen und kompromisshaft in ein neues rechtliches System zu gießen.<sup>206</sup> Vor allem müsste es darauf abzielen, die geltenden „Dublin-Regeln“ zu modifizieren, die einigen wenigen Mitgliedstaaten – Griechenland und Italien – ein Übermaß an Lasten aufzubürden (V.2a).

#### V.2c Familienzusammenführung

Gegenstand langanhaltender politischer Kontroversen war die Aussetzung der Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte. Mit Blick auf das Nachzugsrecht der Familienangehörigen anerkannter Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive ist festzuhalten, dass diese menschenrechtlich begründete Forderung der Flüchtlinge (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG) anzuerkennen ist (Art. 23 der Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU), wohingegen die Richtlinie über die Familienzusammenführung subsidiär

---

204 Vgl. die Pressemitteilung der Kommission v. 26. Juli 2017; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2103\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_de.htm).

205 Gemäß den Schlussanträgen von Generalanwältin E. Sharpston (Rn. 242 f.) sollten namentlich „wegen des vom Unionsgesetzgeber eingeführten Grundrechtschutzes [...] Anträge auf internationalen Schutz nach Art. 3 Abs. 2 (Dublin-III-VO) von dem ersten Mitgliedstaat geprüft werden, in dem sie gestellt wurden“. Dem ist der EuGH in seiner Entscheidung v. 26. Juli 2017 in der Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rn. 59 ff., indes gerade nicht gefolgt, so wie er zuvor nicht der Argumentation des Generalanwaltes Paolo Mengozzi gefolgt war (s.o. bei FN 182, 184 f.).

206 Vgl. Weber 2017.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

Schutzberechtigte explizit von ihrem Anwendungsbereich ausschließt.<sup>207</sup> Bei der erforderlichen Entscheidung der deutschen gesetzgebenden Körperschaften zur Ausgestaltung dieses Nachzugsrechts waren die besonderen Umstände der betroffenen Personen zu berücksichtigen und mit dem legitimen Interesse des Staates an der Steuerung von Zuwanderung in einen fairen Ausgleich zu bringen.<sup>208</sup> Insoweit verfügt der Gesetzgeber über einen gewissen Beurteilungsspielraum,<sup>209</sup> den auch das Bundesverfassungsgericht in Form eines Gestaltungsspielraums bei der Bestimmung des rechtlichen Rahmens für den Familiennachzug anerkannt hat.<sup>210</sup>

Zunächst beschloss der Bundestag am 1. Februar 2018 eine bis zum 31. Juli 2018 befristete Verlängerung der vorläufigen Aussetzung des Familiennachzuges für subsidiär Schutzberechtigte.<sup>211</sup> Die neue, seit August 2018 geltende Regelung begrenzt den Familiennachzug von Angehörigen der Kernfamilie eines subsidiär Schutzberechtigten nunmehr im Monat auf 1.000 Personen (§ 36a AufenthG).<sup>212</sup> Darüber hinaus bleibt weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass bei Vorliegen insbesondere dringender humanitärer Gründe Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten in Einzelfällen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 AufenthG erteilt wird oder Familienangehörige im Rahmen von Aufnahmeprogrammen des Bundes oder der Länder nach § 23 AufenthG berücksichtigt werden. Diese Novelle sieht sich Zweifeln hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG), der EMRK (Art. 8, Schutz des Familien- und Privatlebens), dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Art. 17, 23, Schutz der Familie und Art. 24, Schutz Minderjähriger) sowie der UN-Kinderrechtskonvention

---

207 Art. 3 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie (RL 2003/86/EG, Abl. 2003, Nr. L 251, S. 12) nimmt Personen vom Anwendungsbereich aus, deren Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde oder die um die Genehmigung des Aufenthalts aus diesem Grunde nachsuchen und über deren Status noch nicht entschieden wurde.

208 Vgl. die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz), Deutscher Bundestag, Drs. 1924/38 v. 4. Juni 2018, S. 3.

209 Vgl. bspw. EGMR, Urt. v. 3. Oktober 2014, Beschw. Nr. 12738/10 (*Case Jeunesse/Niederlande*).

210 Vgl. BVerfG, Entscheidungen Bd. 76, S. 1, 51.

211 BGBI. I, S. 342; vgl. nunmehr § 104 Abs. 13 AufenthG.

212 BGBI. I 2018 S. 1147.

(Art. 3 Abs. 1, 10 Abs. 1) ausgesetzt.<sup>213</sup> Ein individueller Anspruch subsidiär Schutzberechtigter, die zunächst ein nur befristetes Aufenthaltsrecht in einem Staat genießen, ist im internationalen Recht allerdings nicht anerkannt.

Die Notwendigkeit einer parlamentarischen Willensäußerung ergab sich nicht nur wegen der erforderlichen Gesetzesänderungen, sondern auch angesichts der Konsequenzen der Entscheidung. Sie zeigen sich namentlich in dem Niederlassungsrecht, das Flüchtlingen und ihren Familienangehörigen unter weiteren Voraussetzungen spätestens nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt zusteht (§ 26 Abs. 3 i.V.m. § 9 AufenthG), vor allem aber in ihrem Anspruch auf Einbürgerung nach acht Jahren eines rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland (§ 10 StAG).

#### VI. Fazit

Die am Prozess der Integration nach und nach teilnehmenden Staaten schufen seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft(en) in den 1950er-Jahren einen Raum, der die Union als *Rechtsgemeinschaft* (W. Hallstein) auszeichnet.<sup>214</sup> Sie wurde mit den Verträgen auf das Recht gegründet, ist hieran gebunden und handelt ausschließlich auf seiner Grundlage. Auch verstand sie sich von Anfang an als eine *Wertegemeinschaft*, wovon Art. 2 EUV kündet.<sup>215</sup> Ist dies nur ein normativer Befund, der mit der politischen Wirklichkeit einer zunehmenden Zahl von Mitgliedsstaaten in auf

---

213 BGBI. II 1992, S. 121. Gem. Art. 10 Abs. 1 UN-KRK besteht für die Vertragsstaaten die Pflicht, Nachzugsanträge wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Art. 3 Abs. 1 UN-KRK normiert die Pflicht, das Kindeswohl bei allen Behördenentscheidungen vorrangig zu berücksichtigen. Der pauschale (befristete) Ausschluss des Familiennachzuges eröffnet jedoch keine Ermessensspielräume, in deren Rahmen die Interessen des Kindeswohls berücksichtigt werden könnten. Dazu vgl. etwa Bartolucci/Pelzer 2018: S. 133 ff.

214 Zur Kritik an der Zeitangemessenheit des Hallstein'schen Begriffsverständnisses vgl. v. Bogdandy 2017: S. 487 ff.

215 Im Wortlaut: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

fälliger Weise kontrastiert<sup>216</sup> Die Union formuliert in ihren Leitzielen (Art. 3 Abs. 1 EUV) die Trias der Förderung des Friedens, ihrer Werte und des Wohlergehens der Völker der Mitgliedstaaten. Stand die europäische Einigung zunächst unter dem Leitgedanken der Friedenswahrung durch wirtschaftliche Verflechtung, hat sie anlässlich der Vertiefung politische Ziele in das Integrationsprogramm aufgenommen,<sup>217</sup> zu denen neben der Wirtschafts- und Währungsunion namentlich der RFSR gehört (Art. 3 Abs. 2 bis 5 EUV).

Der Aufbau dieses Raumes ist ein Integrationswert im Zeichen europäischer Rechtsstaatlichkeit und Freiheitlichkeit: Das (Selbst-)Verständnis Europas als „rechtlich befriedeter Bewegungsraum“ (P.-Ch. Müller-Graff) erleichtert in der Relativierung physischer Grenzen den kulturellen, politischen und sozialen Austausch zwischen den Bürgern.<sup>218</sup> Ihnen wird so die Konfrontation eigener Erfahrungen mit der Unterschiedlichkeit der Gesellschaften der Mitgliedstaaten sowie den auch kulturell andersartigen Lebensentwürfen der Einzelnen ermöglicht. Das Erasmus-Programm bietet hierfür ein anschauliches Beispiel.<sup>219</sup> Diese Erfahrungen unterstützen den friedlichen Austausch in einem gemeinsamen Raum.<sup>220</sup>

Ökonomisch zweckfreie Freizügigkeit im RFSR dient aber auch der wechselseitigen Stabilisierung von Werteorientierungen, wie sie in Art. 2 EUV abstrakt und konkretisierungsbedürftig kanonisiert sind. RFSR und Binnenmarkt ergänzen sich so gegenseitig. Der RFSR bestimmt nicht den Inhalt der Marktgrundfreiheiten, garantiert aber durch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ihre Verwirklichung. Die gemeinhin positiven Konnotationen der Begriffe „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ tragen nicht zuletzt zur öffentlichen Akzeptanz der Union durch die Völker der Mitgliedsstaaten bei. Die effektive und einheitliche Anwendung der den RFSR prägenden Schutzinstrumente ist insoweit eine unabdingbare Voraussetzung für das Zusammenleben der Unionsbürger,<sup>221</sup> gerade in Zeiten der Verunsicherung.

Die integrationsstiftende Wirkung des RFSR, der auch ein Ort gemeinsamer Werte ist, gerät vor dem Hintergrund „separatistischer Tendenzen“

---

216 Vgl. hinsichtlich der Prozesse in Polen und Ungarn Weber 2017: S. 746 ff.

217 Müller-Graff in Pechstein/Nowak/Häde 2017: Art. 67 Rn. 15 ff.

218 Müller-Graff 2009: S. 125.

219 Müller-Graff 2012: S. 103 f.

220 Vgl. ebd.: S. 102.

221 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16. Februar 2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon (2014/2249(INI)), Ziff. 141.

innerhalb der Union unter Druck. Angesichts des absehbaren Austritts des Vereinigten Königreiches (Art. 50 EUV) bietet sich eine Gelegenheit zur kritischen Reflexion über einen möglichen Rückbau der Elemente differenzierter Integration im Rahmen des RFSR. So spricht sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Verbesserung der Arbeitsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon vom 16. Februar 2017 eindeutig gegen das Konzept eines „Europa à la carte“ aus und fordert die schrittweise Abschaffung primärrechtlicher *Opt-Outs*,<sup>222</sup> ist aber bereit, die Voraussetzungen zu schaffen, um eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Sekundärrechts zu erleichtern. Eine andere Auffassung vertrat indes der französische Staatspräsident in seiner „Sorbonne-Rede“. Hier forderte er – auch mit Blick auf einen möglichen Wiedereintritt des Vereinigten Königreichs in eine reformierte Union – die Ausweitung (primärrechtlicher) Formen differenzierter Integration und sieht dies für eine „Neugründung Europas“ als förderlich an. Der empirische Befund lässt indes auf einen weitgehend reibungsfreien Ablauf der Binnendifferenzierung im RFSR schließen.<sup>223</sup> Sie hat innerhalb eines einheitlichen institutionellen Rahmens dazu beigetragen, Blockaden zu lösen und die Integration sukzessiv voranzutreiben.

Existenzielle Fragen stellen sich für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts insbesondere angesichts der Überlastung der nationalen Asylsysteme seit dem Jahr 2015. Nachdem es den europäischen Staaten im September 2015 mit dem Erlass der Beschlüsse zur Verteilung von Flüchtlingen erstmalig gelang, eine europäische Antwort auf die eingetretene Krise zu formulieren, zeigte sich anhand des vehementen Widerstandes einiger Mitgliedsstaaten, insbesondere Ungarns, die Notwendigkeit, einen Konsens über grundlegende Fragen von Einwanderung und Asyl zu finden. Die erklärte Weigerung Ungarns, Polens, Sloweniens und Tschechiens, sich auf das Prinzip „europäischer Solidarität“ im Sinne einer quotenmäßigen Verteilung von Flüchtlingen zu verpflichten, erschüttert einen elementaren Grundpfeiler dieser Rechtsgemeinschaft, nämlich das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedsstaaten und ihre Pflicht zur Loyalität gegenüber der Union bei der Ausübung ihres Gewaltmonopols. Rechtsgehorsam kann von den Mitgliedstaaten selbst dann gefordert werden, wenn sie (berechtigte) Einwände gegen Beschlüsse und Entscheidungen der Organe der Union geltend machen. Denn abgesehen von dem Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258, 259 AEUV sowie dem eher

---

222 Vgl. ebd.

223 Thym 2014: § 5 Rn. 39, 82 ff., 102.

### *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

„stumpfen Schwert“ des Verfahrens zur Feststellung einer Verletzung der Werte des Art. 2 EUV (Art. 7 EUV), das Blockaden hervorruft, fehlt es der Union an effektiven Sanktionsmechanismen gegenüber kooperationsunwilligen Mitgliedstaaten. Auch wenn die zuständigen Organe der Union – in nicht absehbarer Zeit – mit effektiven Instrumenten zur Durchsetzung der europäischen Werteordnung ausgestattet werden sollten (eine eher unwahrscheinliche Annahme), ist dieser Bund auf den *politischen* Grundkonsens zwischen seinen Mitgliedern angewiesen, um als Rechtsgemeinschaft funktionieren zu können.

Dies gilt in gleicher Weise für das Verhältnis der Gesellschaften der Mitgliedstaaten untereinander, die nach dem Ideal des Art. 2 Satz 2 EUV durch ihr wertgeprägtes Verhalten den Humus für jene Werteordnung bereiten müs(t)en, auf die sich die Union als internationale Organisation gründet (Art. 2 Satz 1 EUV). Reformverträge ändern nichts an dieser unauflösbarer Interdependenz von Politik und Recht.

So ist die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik in ein ideelles Dilemma geraten, weil sich das Selbstverständnis der Union zu einem beachtlichen Teil aus der Überwindung des geschlossenen Nationalstaates und der innereuropäischen Grenzen speist. Dieses Modell wurde infolge wiederholter Erweiterungsrunden und verschiedenartiger Assoziation von Drittstaaten in den letzten Jahrzehnten auf immer mehr Länder übertragen. Es wäre wohl kein integrationspolitischer Widerspruch, wenn die Union zur Wahrung dieser Errungenschaft nunmehr das Interesse ihrer Mitgliedstaaten am Schutz der Außengrenzen und an wirksamer Migrationssteuerung forcierte.<sup>224</sup> Den Vorwurf, dass Europa sich in einer „Festung“ verschanze, rechtfertigt eine solche Richtungsentscheidung nicht. Freilich muss die Union zugleich die Herkunftsänder der Flüchtlinge sowie die Transitländer illegaler Migration (zu letzteren gehören insbesondere Nordafrika – Libyen, Ägypten, Jordanien, der Libanon – und die Sahelzone) bei der Stabilisierung ihrer politischen Lage kurzfristig in mannigfaltiger Weise unterstützen, aber auch in ihre langfristige Zukunftsperspektive investieren.<sup>225</sup>

In gegenseitiger Kooperation und zugleich in demokratischer Selbstbestimmung müssen die Mitgliedstaaten trotz zunehmend unilateralistischer

---

224 Thym 2017: S. 89.

225 Die Bekämpfung von Fluchtursachen ist ein zutreffender Ansatz in BMI 2018: S. 3-6, 8. Hierbei gilt es auch, die Folgen der Massenmigration für die Herkunftsänder zu bedenken, die durch den Verlust vor allem junger und leistungsstarker Menschen Potenzial und Energie für eine Zukunft verlieren; die Beseitigung der Ursachen würde vielleicht viele Motive für die Migration hinfällig machen; vgl. Preuß 2018: 461.

Tendenzen ihrer nationalen Regierungen widerstreitende Impulse sowie politische und rechtliche Streitigkeiten in migrationspolitischen Angelegenheiten (auf)lösen. Dies kann nur gelingen, wenn sie sich ihrer elementaren Werte bewusst bleiben: die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

#### *Literatur*

- Amann, Christine (1992): Recht auf Asyl – Recht im Asyl. In: AWR Bulletin, Jg. 39, Nr. 1, S. 24-29.
- Baker, Estella / Harding, Christopher (2009): From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar. In: European Law Review (ELRev), Jg. 34, Nr. 1, S. 26-54.
- BAMF (2017): BAMF (2017): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe 12/2017, unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2017.pdf?__blob=publicationFile).
- BAMF (2018): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe 08/2018, unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-august-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-august-2018.pdf?__blob=publicationFile).
- Bartolucci, Bellinda / Pelzer, Marei (2018): Fortgesetzte Begrenzung des Familien nachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten im Lichte höherrangigen Rechts. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jg. 38, Nr. 4, S. 133-141.
- Bast, Jürgen (2014): Solidarität im Europäischen Einwanderungs- und Asylrecht. In: Solidarität in der EU. Hrsg. v. M. Knodt / A. Tews (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 81), Baden-Baden, S. 143-162.
- Bast, Jürgen (2013): Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 33, Nr. 10, S. 353-357.
- Bender, Tobias (2001). Die Verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Jg. 61, S. 729-770.
- Blanke, Hermann-Josef (2017): What does the German Basic Law Say about Flexible Integration? In: Flexibility in the EU and Beyond, How much Differentiation Can European Integration Bear? Hrsg. v. T. Giegerich / D. Schmitt / S. Zeitzmann (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Band 104), Baden-Baden, S. 361-380.
- Blanke, Hermann-Josef / Mangiameli, Stelio (2013): The Treaty on European Union (TEU). A Commentary. Heidelberg.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

- Bodrowski, Dominik (2017): Die Europäische Staatsanwaltschaft – eine Einführung. In: Strafverteidiger (StV), Jg. 37, Nr. 10, S. 684 – 691.
- Bogdandy, Armin von (2017): Jenseits der Rechtsgemeinschaft. Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise. In: Europarecht (EuR), Jg. 52, Nr. 4, S. 487-512.
- Böttner, Robert (2017): The Development of Flexible Integration in EC/EU Practice. In: Flexibility in the EU and Beyond, How much Differentiation Can European Integration Bear? Hrsg. v. T. Giegerich / D. Schmitt / S. Zeitzmann (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Band 104), Baden-Baden, S. 59-86.
- Brauneck, Jens (2018): Flüchtlingsstrom 2015: EU-Notfall-Umverteilungsmechanismus ohne wirksame Beteiligung von EU-Parlament und EU-Kommission? In: Europarecht (EuR), Jg. 53, Nr. 1, S. 62-87.
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat – BMI (2018): Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung (4. Juli 2018). Berlin.
- Calliess, Christian (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Tübingen.
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (2006): Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen. Teil I. München.
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (2016): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar. 5. Auflage, München.
- Craig, Paul / de Búrca, Gráinne (2008): EU Law. 4. Auflage, Oxford.
- Di Fabio, Udo (2016): Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem. Gutachten im Auftrag des Freistaates Bayern. Bonn.
- El-Enany, Nadine (2015): EU Asylum and Immigration Law under the Area of Freedom, Security and Justice. In: The Oxford Handbook of European Union Law. Hrsg. v. A. Arnulf / D. Chalmers. Oxford, S. 867-891.
- European Political Strategy Center (2016): Towards a ‘Security Union’ Bolstering the EU’s Counter-Terrorism Response (Issue 12, 20. April 2016), unter: [http://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/towards-'security-union'\\_en](http://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/towards-'security-union'_en).
- Europol (Hrsg./2017): Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus in der Europäischen Union, unter <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/>.
- Fischer-Lescano, Andreas / Horst, Johan (2011): Das Pönalisierungsverbot aus Art. 31 I GFK, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jg. 31, Nr. 3, S. 81-90.
- Frenz, Walter (2011): Handbuch Europarecht. Band 6. Institutionen und Politiken. Heidelberg.
- Gärditz, Klaus (2016): Terrorbekämpfung im EU-Recht. Referat im Rahmen der Vortragsreihe “Rechtsfragen der Europäischen Integration” (Bonn, 5. Dezember 2016). Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht. Vorträge und Berichte Nr. 218.

- Goldhammer, Michael (2015): Die Achtung der nationalen Identität durch die Europäische Union. In: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge* (JöR n.F.), Jg. 63, S. 105-128.
- Goodwin-Gil, Guy S. (2008): The Politics of Refugee Protection. In: *Refugee Survey Quarterly*, Jg. 27, Nr. 1, S. 8-23.
- Götz, Volkmar (2001): Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: *Recht – Staat – Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschning. Hrsg. v. J. Ipsen / E. Schmidt-Jortzig. Köln, S. 185-200.
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (2015): Das Recht der Europäischen Union. Kommentar (Loseblattsammlung). München.
- Haack, Stefan (2007): Verlust der Staatlichkeit. Tübingen.
- Haack, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon – Rhetorik oder Integrationsschub? In: *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*. Hrsg. v. O. Leiffe. Wiesbaden, S. 220-233.
- Hailbronner, Kai / Thym, Daniel (2016a): *Immigration and Asylum Law. A Commentary*. München.
- Hailbronner, Kai / Thym, Daniel (2016b): Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem Europäischer Rechtsintegration. In: *JuristenZeitung* (JZ), Jg. 71, Nr. 15/16, S. 753-763.
- Hathaway, James C. (2005): *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge.
- Hummer, Waldemar (2017): Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union. Rahmenbedingungen, Strategien und Zuständigkeiten. In: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* (ZEuS), Jg. 20, Nr. 2, S. 145-160.
- Hwang, Shu-Perng (2018): Humanitäre Visa für Flüchtlinge – Einfallstor für ein unbeschränktes Asylrecht? In: *Europarecht* (EuR), Jg. 53, Nr. 3, S. 269-289.
- Joannin, Pascale (2017): Elements of Differentiation Within the Schengen Acquis and the Prüm Convention In: *Flexibility in the EU and Beyond, How much Differentiation Can European Integration Bear?* Hrsg. v. T. Giegerich / D. Schmitt / S. Zeitzmann (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Band 104), Baden-Baden, S. 123-138.
- Kaufhold, Sylvia (2017): Zugang zum europäischen Asylrecht steuern und verbessern: Asylvisum als Basis eines neuen Zuständigkeitskonzepts. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP), Jg. 50, Nr. 3, S. 69-73.
- Kluth, Winfried (2014): Recht auf Auswanderung – Recht auf Einwanderung? Migrationsgerechtigkeit heute. In: *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*. Hrsg. v. S. Luft / P. Schimany. Bielefeld, S. 169-186.
- Knott, Michèle / Tews, Anne (2017): European Solidarity and its Limits – Insights from Current Political Challenges. In: *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*. Hrsg. v. A. Grimmel / S. My Giang. Heidelberg, S. 47-64.
- Kotzur, Markus (2018): We the people on the move – Wie Migrationsbewegungen demokratische Herrschaftsorganisation herausfordern und verändern. In: *Jahr-*

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

- buch des öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge (JöR n.F.), Jg. 66, S. 371-383.
- Kramer, Regine (2014): Das „Post-Stockholm-Programm“. In: Öffentliche Sicherheit, Jg. 14, Nr. 9-10, S. 48-49.
- Kugelmann, D. (2015): Einwanderungs- und Asylrecht. In: Handbuch Europarecht. Hrsg. v. R. Schulze / M. Zuleeg / S. Kadelbach. 3. Auflage, Baden-Baden, S. 2500-2586.
- Leisner, Walter (2016): „Nation“ und Verfassungsrecht. Das „integrierte Volk“ als demokratischer Souverän in der Migration, Der Staat, Jg. 55, Nr. 2, S. 213-234.
- Lenski, Edgar (2008). Rat und Europäischer Rat nach dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag), In: Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung. Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI (Berlin). Hrsg. v. I. Pernice. Baden-Baden, S. 99-114.
- Lepsius, Oliver (2015): Verfassungsidentität und Institutionensetting. In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge (JöR n.F.) Bd. 63, S. 63-90.
- Levade, Anne (2010): Identité constitutionnelle et exigence existentielle: comment concilier l'inconciliable? 2010.
- Lingenthal, Lukas (2010): Eine Europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eu-rojust“? In: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS), Jg. 13, Nr. 1, S. 79-109.
- Lübbe, Anna (2018): Verweisung Asylsuchender auf Ghettos in Drittstaaten? Verfassungsblog, 3. Mai 2018, unter: <https://verfassungsblog.de/verweisung-asylsuchender-auf-ghettos-in-drittstaaten/>.
- Meyer, Frank (2011): Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Europarecht (EuR), Jg. 11, Nr. 2, S. 169
- Monar, Jörg (1998): Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation? In: European Law Review (ELRev), Jg. 23, S. 321-335.
- Monar, Jörg (2010a): The Area of Freedom, Justice and Security. In: Principles of European Constitutional Law. Hrsg. v. A. von Bogdandy / J. Bast. 2. Auflage, Portland, S. 551-586.
- Monar, Jörg (2010b): The Institutional Dimension of the Area of Freedom, Justice and Security. Brüssel.
- Monar, Jörg (2015): Solidarity between member states as a constitutional principle of the European Union? Progress and limits in the case of the “area of freedom, security and justice”. In: Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht. Privatinitiative und Gemeinwohlhorizonte in der europäischen Integration. Festschrift für Peter-Christian Müller-Gräff zum 70. Geburtstag am 29. September 2015. Hrsg. v. C. Stumpf / F. Kainer / Ch. Baldus. Baden-Baden, S. 1029-1036.
- Mortier, Pauline (2011): Les métamorphoses de la souveraineté. Angers, 2011.
- Mouton, Jan-Denis (2010): Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'Union européenne. Pédone 2010.
- Mouton, Jean-Denis (2009): Vers la reconnaissance d'un droit au respect de l'identité nationale pour les Etats membres de l'Union? Pédone 2009.

- Mungianu, Roberta (2017): Between protection and deflection – a legal account of some specific aspects of the EU's response to the refugee crisis In: *Migration – Migration – Migrations*, Neue Herausforderungen für Europa, die Staatssoveränität und für den sozialen Rechtsstaat. Hrsg. v. J. Iliopoulos-Strangas / M. Potacs / E. Simina Tanasescu / J. Ziller (Societas Iuris Publici Europaei, Band 11), Baden-Baden, S. 37-58.
- Murswieck, Dietrich (2018): Staatsvolk, Demokratie und Einwanderung im Nationalstaat des Grundgesetzes. In: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge* (JöR n.F.), Jg. 66, S. 386-429.
- Murswieck, Dietrich (2017): Nationalstaatlichkeit, Staatsvolk und Einwanderung. In: *Der Staat in der Flüchtlingskrise – Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*. Hrsg. v. O. Depenheuer / Ch. Grabenwarter. Paderborn, S. 125-141.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2005): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der primärrechtliche Rahmen. In: *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Hrsg. v. Ch.-P. Müller-Graff. Baden-Baden, S. 11-28.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2009): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform. In: *Europarecht (EuR)*, Jg. 44, Beiheft 1, S. 105-127.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2012): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Integrationswert für Bürger und Gesellschaft, Mitgliedstaatenbund Union. In: *Integration*, Jg. 7, Nr. 2, S. 100-109.
- Nettesheim, Martin (2018): Migration zwischen demokratischer Selbstbestimmung und liberaler Humanität: Liberal-demokratische, föderale und funktionale Herausforderungen (Manuskript).
- Nettesheim, Martin (2017): Das EU-Recht in der Krise – ein schwieriges Verhältnis. Verfassungsblog, 15. September 2017, unter: <http://verfassungsblog.de/das-eu-recht-in-der-krise-ein-schwieriges-verhaeltnis/>.
- Nürnberger, Silke (2009): Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung. In: *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)*, Jg. 2, Nr. 5, S. 494-505.
- Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter / Nettesheim, Martin (2016): *Europa-recht*. 7. Auflage, München.
- Pache, Eckhard (2014): Die Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: *Europarecht*, Bd. 2 – Politiken der Union. Hrsg. v. M. Niedobitek. Berlin, S. 1065-1206.
- Papayannis, Donatos (2008): Die Polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm. In: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS)*, Jg. 11, Nr. 2, S. 219-251.
- Papier, Hans-Jürgen (2016): Asyl und Migration als Herausforderung für Staat und EU. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, Jg. 69, Nr. 33, S. 2391-2397.
- Pechstein, Matthias / Nowak, Carsten / Häde, Ulrich (2017). Frankfurter Kommentar. EUV, GRC und AEUV. Bd. 2. Tübingen.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

- Peers, Steve / Moreno-Lax, Violeta / Garlick, Madeline / Guild, Elspeth (2015): EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary). Vol. 3 – Asylum Law. 2. Auflage, Leiden.
- Preuß, Ulrich Klaus (2018): Migration und Demokratie – Das Volk, die Demokratie und die Fremden. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge (JöR n.F.), Jg. 66, S. 459-470.
- Renan, Ernest (1887/1996): Was ist eine Nation? Rede am 11. März 1882 an der Sorbonne (= EVA-Reden, Bd. 20). Hamburg.
- Robinson, Nehemiah (1953): Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation. New York.
- Rousseau, Dominique (2015): Die Verfassungidentität – Schutzhelm für die nationale Identität oder Teil des europäischen Sterns? In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge (JöR n.F.), Jg. 63, S. 92-105.
- Ruffert, Matthias (2008): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Reformvertrag. Kontinuierliche Verfassungsgebung in schwierigem Terrain. In: Der Vertrag von Lissabon. Reform der EU ohne Verfassung. Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI (Berlin). Hrsg. v. I. Pernice. Baden-Baden, S. 169-172.
- Sarmiento, Daniel (2018): The Strange (German) Case of Mr. Puigdemont's European Arrest Warrant. Verfassungsblog v. 11. April 2018, unter: <https://verfassungsblog.de/the-strange-german-case-of-mr-puigdemonts-european-arrest-warrant/>.
- Satzger, Helmut / Maltitz, Nicolai von (2018): Wissenswertes zum „Europäischen Staatsanwalt“: Prüfungsfragen zum Schwerpunkt im Europäischen Strafrecht. In: Juristische Ausbildung (Jura), Jg. 40, Nr. 2, S. 153-159.
- Schiedermair, Stefanie / Mrozek, Anna (2016): Die Vorratsdatenspeicherung im Zahnradwerk des europäischen Mehrebenensystems. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 69, Nr. 3, S. 89-96.
- Schmidt, Adela (2015a): Das Rückübernahmevereinkommen der EU mit der Türkei. Ein Modell für die Zukunft der Migrationspolitik? In: Asylmagazin, Jg. 13, Nr. 3, S. 67-74.
- Schmidt, Adela (2015b): Die vergessene Richtlinie 2001/55/EG für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen als Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Jg. 35, Nr. 7, S. 205-211.
- Schönberger, Christoph (2015): Identität – Verfassungidentität zwischen Widerstandsformel und Musealisierung. In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge (JöR n.F.), Jg. 63, S. 42-62.
- Schwerdtfeger, Angela (2018): Der Grundsatz der Solidarität im europäischen Asylrecht – Ein Stabilisator für Unionsrechtsakte. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 71, Nr. 18, S. 725-732.
- Semmler, Jörg (2009): Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik. In: Integration, Jg. 4, Nr. 1, S. 63 ff.

- Sokolov, Ewgenij (2016): Wege zur Partizipation für Inländer – Volksbegriff und Einbürgerung im Lichte des Demokratieprinzips. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 35, Nr. 10, S. 649-654.
- Steiger, Dominik (2017): Das Ringen um eine rechtliche Definition des Begriffs „Terrorismus“ auf internationaler Ebene. In: Die Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Völker- und Europarechts. Hrsg. v. K. Odendahl. Berlin, S. 45-86.
- Stern, Klaus / Sachs, Michael (2016): Europäische Grundrechte-Charta. Kommentar. München.
- Streinz, Rudolf / Ohler, Christoph / Herrmann, Christoph (2010): Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse. 3. Auflage. München.
- Suhr, Oliver / Toscani, Stefan (2011): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – neue Rahmenbedingungen für das Stockholmer Programm. In: Europäische Integration und Globalisierung. Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa-Instituts. Hrsg. v. W. Meng / G. Ress / T. Stein. Baden-Baden, S. 581-606.
- Thym, Daniel (2004): Ungleichzeitigkeit und Europäisches Verfassungsrecht. Baden-Baden.
- Thym, Daniel (2014): Einheit in Vielfalt: Binnendifferenzierung der EU-Integration. In: Enzyklopädie Europarecht. Band. 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht. Hrsg. v. A. Hatje / Ch. P. Müller-Graff. Baden-Baden, S. 259-310.
- Thym, Daniel (2017): Die Flüchtlingskrise als Herausforderung für das Konzept einer supranationalen „Integration durch Recht“. In: Migration – Migration – Migrations, Neue Herausforderungen für Europa, die Staatssoveränität und für den sozialen Rechtsstaat. Hrsg. v. J. Iliopoulos-Strangas / M. Potacs / E. Simina Tanasescu/ J. Ziller (Societas Iuris Publici Europaei, Band 11), Baden-Baden, S. 77-102.
- Tomuschat, Christian (2004): Die völkerrechtlichen Grundlagen der Zivilgesellschaft: Internationale Abkommen als Garanten internationaler Solidarität. In: Transnationale Solidarität: Chancen und Grenzen. Hrsg. v. J. Beckert/ J. Eckert/ M. Kohli/ W. Streeck. Frankfurt a.M./New York, S. 135-147.
- Vedder, Christian / Heintschel von Heinegg, Wolff (2007): Europäischer Verfassungsvertrag. Kommentar. Baden-Baden.
- Velluti, Samantha (2014): Reforming the Common European Asylum System. Legislative Developments and Judicial Activism if the European Courts. Heidelberg.
- Walter, Christian / Vordermayer, Markus (2015): Verfassungsidentität als Instrument richterlicher Selbstbeschränkung in transnationalen Integrationsprozessen. In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge (JöR n.F.), Jg. 63, S. 129-168.
- Weber, Albrecht (2008): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon. In: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl), Jg. 139, Nr. 16, S. 485-489.

*Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein Integrationswert?*

- Weber, Albrecht (2017): Europäisches Rechtsdenken in der Krise. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 70, Nr. 18, S. 741-748.
- Weber, Ferdinand (2017): Gestaltung und Verantwortung – Asyl-Entscheidungen des EuGH als Rückspiel an die Politik? Verfassungsblog, 27. Juli 2017, unter: <http://verfassungsblog.de/gestaltung-und-verantwortung-%e2%88%92-asyl-entscheidungen-des-eugh-als-rueckspiel-an-die-politik/>.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Zöllner, Markus A. (2009): Terrorismusstrafrecht. Ein Handbuch. Heidelberg.