



## Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
ELEANOR SHARPSTON  
vom 31. Oktober 2019<sup>1</sup>

**Rechtssache C-715/17**

**Europäische Kommission  
gegen  
Republik Polen**

**Rechtssache C-718/17  
Europäische Kommission**

**gegen  
Republik Ungarn**

**Rechtssache C-719/17  
Europäische Kommission**

**gegen**

**Tschechische Republik**

„Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Beschlüsse (EU) 2015/1523 und (EU) 2015/1601 – Vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten der Hellenischen Republik und der Italienischen Republik – Notlage bestimmter Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in ihr Hoheitsgebiet – Umsiedlung dieser Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten – Umsiedlungsverfahren – Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in regelmäßigen Abständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der Antragsteller anzugeben, die schnell in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden können – Daraus folgende Verpflichtung zur tatsächlichen Durchführung der Umsiedlung – Art. 72 AEUV und innere Sicherheit“

1. Unter normalen Umständen regelt die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (im Folgenden: Dublin-III-Verordnung)<sup>2</sup> die Zuweisung der Personen, die in der Europäischen Union internationalen Schutz beantragen, zu den einzelnen Mitgliedstaaten. Allerdings führte der andauernde Konflikt in Syrien zu einem dramatischen Anstieg der Gesamtzahl der internationalen Schutz beantragenden Personen<sup>3</sup>. Die gefährliche Seereise über das Mittelmeer war und ist bis heute eine Hauptroute, auf der diese Personen (und andere potenzielle Flüchtlinge) in das Gebiet der Europäischen Union

<sup>1</sup> Originalsprache: Englisch.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. 2013, L 180, S. 31). Die Dublin-III-Verordnung ist – nach dem Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (ABl. 1997, C 254, S. 1) (im Folgenden: Dubliner Übereinkommen), das durch die Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. 2003, L 50, S. 1, im Folgenden: Dublin-II-Verordnung), ersetzt wurde – die dritte Maßnahme zur Regelung der Frage, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

<sup>3</sup> Eine detailliertere Schilderung dieser Ereignisse findet sich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache A.S. und Jafari (C-490/16 und C-646/16, EU:C:2017:443, Nrn. 1 bis 18).

gelangen<sup>4</sup>. Dieser Weg führt zu einem enormen Druck auf zwei Mitgliedstaaten der Union, nämlich auf Italien und Griechenland (im Folgenden: Mitgliedstaaten an den Außengrenzen), beide mit langen Küstenabschnitten am Mittelmeer, die für die Polizei praktisch unkontrollierbar sind. Unter normalen Umständen wären diese Mitgliedstaaten gemäß Art. 13 der Dublin-III-Verordnung<sup>5</sup> für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz zuständig, die von den Personen gestellt werden, die über ihr Hoheitsgebiet in die Europäische Union gelangen<sup>6</sup>. Beide wurden von der schieren Zahl der potenziellen Antragsteller überwältigt<sup>7</sup>.

2. Am 14. und 22. September 2015 erließ der Rat jeweils einen Beschluss über vorläufige Maßnahmen zugunsten der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen: den Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates<sup>8</sup> und den Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates<sup>9</sup>. Beide Beschlüsse wurden auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützt. In diesen beiden Beschlüssen wurden die Modalitäten der Umsiedlung von 40 000 bzw. 120 000 internationalen Schutz beantragenden Personen näher festgelegt. Im Folgenden werde ich beide Beschlüsse zusammen als die „Umsiedlungsbeschlüsse“ bezeichnen und nur dort, wo es erforderlich ist, konkret auf einen Beschluss Bezug nehmen.

3. Eine Anfechtung der Rechtmäßigkeit des Beschlusses 2015/1601 blieb erfolglos<sup>10</sup>.

4. Nunmehr hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen drei Mitgliedstaaten – Polen (Rechtssache C-715/17), Ungarn (Rechtssache C-718/17) und die Tschechische Republik (Rechtssache C-719/17) – eingeleitet. Ich werde diese Mitgliedstaaten dort, wo es angebracht ist, zusammen als die „drei beklagten Mitgliedstaaten“ bezeichnen.

5. In diesen Parallelverfahren macht die Kommission geltend, die drei beklagten Mitgliedstaaten hätten, was Polen und die Tschechische Republik anbelangt, gegen Art. 5 Abs. 2 sowohl des Beschlusses 2015/1523 als auch des Beschlusses 2015/1601 (im Folgenden: Zusageverpflichtung) und, was Ungarn anbelangt, nur gegen Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 verstoßen, ebenso wie gegen ihre daraus resultierenden Verpflichtungen nach Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieser beiden Beschlüsse, womit sie es unterlassen hätten, Italien und Griechenland dadurch zu helfen, dass sie internationalen Schutz beantragende Personen in ihr jeweiliges Hoheitsgebiet umsiedeln, um dort die materielle Prüfung der einzelnen Anträge vorzunehmen<sup>11</sup>.

4 Eine erhebliche Zahl Flüchtlinge gelangte außerdem über die „Westbalkanroute“ in die Union, wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache A.S. und Jafari (C-490/16 und C-646/16, EU:C:2017:443, Nrn. 7 bis 18) dargelegt habe.

5 Art. 13 der Dublin-III-Verordnung sieht vor: „Wird ... festgestellt, dass ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend die Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten hat, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständig.“ Im Großen und Ganzen fielen die meisten der internationalen Schutz beantragenden Personen, die nach Italien und Griechenland gelangten, unter diese Bestimmung.

6 In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480, Nrn. 69 bis 73) habe ich auf einige der Probleme im Zusammenhang mit der automatischen Zuständigkeit eines „Küstenmitgliedstaats“ nach Art. 13 der Dublin-III-Verordnung hingewiesen, wenn dieser Personen aufnimmt, die nach einem Such- und Rettungseinsatz (Search and Rescue [SAR]) ausgeschifft werden. Diese (schwierigen) Fragen sind bis heute ungelöst.

7 Schon 2011 hatte der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. Dezember 2011, N.S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 81 bis 94), bestätigt, dass Umstände eintreten können, unter denen ein Mitgliedstaat (im konkreten Fall das Vereinigte Königreich) einen Asylbewerber *nicht* nach Griechenland zurücküberstellen darf, weil das System dieses Mitgliedstaats zur Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz kurz vor dem Zusammenbruch steht.

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

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

10 Urteil vom 6. September 2017, Slowakische Republik und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631) (im Folgenden: Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat). Siehe unten, Nrn. 62 bis 69.

11 Siehe ferner unten, Nrn. 86 bis 88, wo die einzelnen Klageanträge aufgeführt sind.

6. Polen, Ungarn und die Tschechische Republik bestreiten die Zulässigkeit der Klagen. Hilfsweise machen sie geltend, sie könnten sich zur Rechtfertigung der Nichtanwendung dieser Beschlüsse (deren Gültigkeit sie nun *nicht mehr* bestreiten) auf Art. 72 AEUV berufen, da Maßnahmen der Union nach dem Dritten Teil Titel V des AEU-Vertrags (wazu Art. 78 AEUV als Rechtsgrundlage der Umsiedlungsbeschlüsse gehört) „nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit [berühren]“.

7. In den drei Rechtssachen fand eine gemeinsame mündliche Verhandlung statt, und die Schlussanträge, die ich stellen werde, beziehen sich auf alle drei Vertragsverletzungsverfahren.

## **Rechtlicher Rahmen**

8. Die Umsiedlungsbeschlüsse lassen sich nicht isoliert betrachten. Sie ergingen vor dem Hintergrund eines (sehr komplexen) Geflechts aus Verpflichtungen und daraus folgenden Vereinbarungen im Bereich des Völkerrechts und des Unionsrechts sowie vor dem Hintergrund des vom Gerichtshof sorgfältig und umfassend begründeten Urteils Slowakische Republik und Ungarn/Rat. Ich werde versuchen, diesen Hintergrund so knapp und präzise wie möglich darzustellen.

### ***Allgemeine Erklärung der Menschenrechte***

9. Art. 14 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>12</sup> bestimmt ganz allgemein, dass „[j]eder ... das Recht [hat], in anderen Ländern Schutz vor Verfolgung zu suchen und zu bekommen“. Allerdings sieht Art. 14 Abs. 2 vor, dass „[d]ieses Recht ... nicht in Anspruch genommen werden [kann] im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen“<sup>13</sup>.

### ***Genfer Abkommen***

10. Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge<sup>14</sup> sieht vor, dass der Begriff „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung findet, 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“. In Abs. 2 wird klargestellt, dass sich der Ausdruck „dieses Landes“ bei staatenlosen Personen auf das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts bezieht.

11. Art. 1 Abschnitt F sieht allerdings vor, dass das Genfer Abkommen „keine Anwendung auf Personen [findet], in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden

12 Verkündet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris am 10. Dezember 1948, Resolution Nr. 217 A der Generalversammlung.

13 Obwohl die allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht rechtsverbindlich ist, dient sie sowohl dem Völkerrecht als auch dem Unionsrecht als Bezugspunkt. Vgl. Zamfir, I., *The Universal Declaration of Human Rights and its relevance for the European Union*, European Parliament, 2018, EPRS\_ATA (2018)628295\_EN.

14 Unterzeichnet in Genf am 28. Juli 1951 und in Kraft getreten am 22. April 1954 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 137) in der durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen in New York am 31. Januar 1967 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 606, S. 267), in Kraft getreten am 4. Oktober 1967, ergänzten Fassung (zusammen im Folgenden: Genfer Konvention).

sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen; b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden; c) dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen“.

### ***Vertrag über die Europäische Union***

12. Art. 4 Abs. 2 EUV bestimmt: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

### ***Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union***

13. Art. 72 AEUV gehört zu Titel V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) Kapitel 1 („Allgemeine Bestimmungen“) des AEU-Vertrags. Er sieht kurz und bündig vor, dass „[d]ieser Titel ... die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit [nicht berührt]“.

14. Nach Art. 78 Abs. 1 AEUV, der zu Kapitel 2 („Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“) gehört, „entwickelt [die Union] eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit [dem Genfer Abkommen] sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen“. Art. 78 Abs. 2 AEUV bildet die Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (im Folgenden: GEAS)<sup>15</sup>.

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

16. Art. 80 AEUV bestimmt: „Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht. Die aufgrund dieses Kapitels erlassenen Rechtsakte der Union enthalten, immer wenn dies erforderlich ist, entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes.“

### ***Charta der Grundrechte***

17. Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>16</sup> sieht vor: „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe [des Genfer Abkommens] sowie nach Maßgabe des [EUV] und des [AEUV] gewährleistet.“

15 Im zweiten Erwägungsgrund der Dublin-III-Verordnung wird die gemeinsame Asylpolitik einschließlich des GEAS bezeichnet als ein „wesentlicher Bestandteil des Ziels der Europäischen Union, schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Union um Schutz nachsuchen“.

16 ABl. 2012, C 326, S. 391.

## ***Relevante Vorschriften des Asylrechts der Union***

18. Das Sekundärrecht der Union enthält umfangreiche Rechtsvorschriften zur Schaffung des GEAS und einheitlicher materiell- und verfahrensrechtlicher Regeln, die die Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz und bei der Entscheidung über solche Anträge anzuwenden haben.

### *Die Anerkennungsrichtlinie*

19. Die Richtlinie 2011/95 (im Folgenden: Anerkennungsrichtlinie)<sup>17</sup> enthält einheitliche Normen, die im Rahmen der Entscheidung über den Anspruch Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser auf Anerkennung als Flüchtling oder auf subsidiären Schutz anzuwenden sind. Darüber hinaus enthält sie Bestimmungen über einen Ausschluss der Anerkennung dieser Rechtsstellung sowie über die Befugnis des Mitgliedstaats, diese Rechtsstellung unter bestimmten Umständen abzuerkennen, zu beenden oder nicht zu verlängern.

20. Art. 2 Buchst. a definiert „internationalen Schutz“ als „die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutzstatus im Sinne der Buchstaben e und g“; Art. 2 Buchst. d bestimmt den Begriff „Flüchtling“ im Einklang mit Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 Abs. 1 des Genfer Abkommens; nach Art. 2 Buchst. e bedeutet „Flüchtlingseigenschaft“ „die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen als Flüchtling durch einen Mitgliedstaat“; Art. 2 Buchst. f enthält eine Definition der „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“.

21. Art. 2 Buchst. h und i definieren den „Antrag auf internationalen Schutz“ als „das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz ..., wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Antragsteller die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt“, und „Antragsteller“ als „einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch keine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist“.

22. Die Anerkennungsrichtlinie regelt sodann nacheinander die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz (Kapitel II, Art. 4 bis 8) und die Anerkennung als Flüchtling (Kapitel III, Art. 9 bis 12). Art. 12 („Ausschluss“) enthält eine detaillierte Aufzählung der zwingenden Gründe für den Ausschluss Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser von der Anerkennung als Flüchtling. Für die vorliegenden Schlussanträge ist der Inhalt von Art. 12 Abs. 2 relevant, in dem die Gründe aufgezählt sind, die weitgehend den in Art. 1 Abschnitt F des Genfer Abkommens aufgeführten Gründen entsprechen<sup>18</sup>.

17 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9). Mit der Anerkennungsrichtlinie wurde die frühere Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2004, L 304, S. 12) aufgehoben. Auch die Richtlinie 2004/83 enthielt Bestimmungen über den Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling (Art. 12) oder der Gewährung subsidiären Schutzes (Art. 17) und Bestimmungen, die die Beendigung oder Aberkennung eines zuerkannten Status (Art. 14 für Flüchtlinge und Art. 19 für Personen mit subsidiärem Schutzstatus) ermöglichten, wenn es stichhaltige Gründe für die Annahme gab, dass die Person eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellte, in dem sie sich aufhielt.

18 Die wesentlichen Unterschiede bestehen darin, dass Art. 12 Abs. 2 Buchst. b, der sich auf „schwere nichtpolitische Straftat“ bezieht, vorsieht, dass „insbesondere grausame Handlungen ... als schwere nichtpolitische Straftaten eingestuft werden [können], auch wenn mit ihnen vorgeblich politische Ziele verfolgt werden“, und dass Art. 12 Abs. 2 Buchst. c ausdrücklich „Handlungen ..., die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und in den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen“ als Ausschlussgrund nennt.

23. Kapitel IV („Flüchtlingseigenschaft“) enthält eine längere Bestimmung (Art. 14), in der aufgeführt ist, unter welchen Umständen eine einmal zuerkannte Flüchtlingseigenschaft gleichwohl beendet oder ihre Verlängerung abgelehnt werden kann. Dazu gehören die Fälle, dass die Person gemäß Art. 12 von der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen ist (Art. 14 Abs. 3 Buchst. a), dass eine falsche Darstellung für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft maßgeblich war (Art. 14 Abs. 3 Buchst. b), dass es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass die betroffene Person „eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem [sie] sich aufhält“ (Art. 14 Abs. 4 Buchst. a) und dass sie „eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil [sie] wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde“ (Art. 14 Abs. 4 Buchst. b)<sup>19</sup>.

24. In Kapitel V („Voraussetzungen für subsidiären Schutz“) enthält Art. 17 Regelungen über den Ausschluss Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser von der Gewährung subsidiären Schutzes, die weitgehend jenen in Art. 12 betreffend die Flüchtlingseigenschaft entsprechen. Neben den Ausschlussgründen, die in Art. 12 der Richtlinie aufgeführt sind, der Art. 1 Abschnitt F des Genfer Abkommens entspricht, stellt es auch einen zwingenden Ausschlussgrund dar, wenn „[ein Antragsteller] eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält“ (Art. 17 Abs. 1 Buchst. d). Nach Art. 17 Abs. 2 umfasst der zwingende Ausschluss auch „Personen ..., die andere zu den [in Art. 17 Abs. 1] genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder sich in sonstiger Weise daran beteiligen“. Darüber hinaus ermöglicht Art. 17 Abs. 3 den Mitgliedstaaten, einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen von der Gewährung subsidiären Schutzes auszuschließen, „wenn er vor seiner Aufnahme in dem betreffenden Mitgliedstaat ein oder mehrere nicht unter [Art. 17 Abs. 1] fallende Straftaten begangen hat, die mit Freiheitsstrafe bestraft würden, wenn sie in dem betreffenden Mitgliedstaat begangen worden wären, und er sein Herkunftsland nur verlassen hat, um einer Bestrafung wegen dieser Straftaten zu entgehen“.

25. Kapitel VI („Subsidiärer Schutzstatus“) enthält mit Art. 19 eine Bestimmung, die der Regelung in Art. 14 im Hinblick auf die Flüchtlingseigenschaft entspricht und in der die Umstände aufgeführt sind, unter denen ein einmal zuerkannter subsidiärer Schutzstatus gleichwohl beendet oder nicht verlängert werden kann. Dies ist u. a. erlaubt, wenn die betroffene Person gemäß Art. 17 Abs. 3 von diesem Schutzstatus hätte ausgeschlossen werden können<sup>20</sup> (Art. 19 Abs. 2), oder wenn sie gemäß Art. 17 Abs. 1 oder 2 hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen ist (Art. 19 Abs. 3 Buchst. a), und wenn eine falsche Darstellung für die Zuerkennung des Schutzstatus ausschlaggebend war (Art. 19 Abs. 3 Buchst. b).

26. Schließlich befasst sich Art. 21 in Kapitel VII („Inhalt des internationalen Schutzes“) mit dem Schutz vor Zurückweisung. Während von den Mitgliedstaaten verlangt wird, „den Grundsatz der Nichtzurückweisung in Übereinstimmung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen [zu achten]“ (Art. 21 Abs. 1), bestimmt Art. 21 Abs. 2 ausdrücklich, dass „[e]in Mitgliedstaat ..., sofern dies nicht aufgrund der in [Art. 21 Abs. 1] genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen untersagt ist, einen Flüchtling unabhängig davon, ob er als solcher förmlich anerkannt ist oder nicht, zurückweisen [kann], wenn a) es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass er eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält, oder b) er eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde“.

19 Vgl. auch den 37. Erwägungsgrund, in dem es heißt: „Der Begriff der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung gilt auch für die Fälle, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt, oder er eine derartige Vereinigung unterstützt.“

20 Tatsächlich heißt es in Art. 19 Abs. 2 zwar: „gemäß Artikel 17 Absatz 3 von der Gewährung subsidiären Schutzes hätte ausgeschlossen werden *müssen*“ (Hervorhebung nur hier). Da die zuletzt genannte Bestimmung den Mitgliedstaaten jedoch lediglich die *Befugnis* dazu gibt, einen Antragsteller auszuschließen, statt dies von ihnen *zu verlangen*, habe ich das – mir sinnvoller erscheinende – Wort „können“ in meinen Schlussanträgen verwendet.

### *Die Verfahrensrichtlinie*

27. Die Richtlinie 2013/32 (im Folgenden: Verfahrensrichtlinie)<sup>21</sup> legt einheitliche Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz fest. Im 51. Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es ausdrücklich: „Nach Artikel 72 [AEUV] berührt diese Richtlinie nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.“

28. Die Definition des Begriffs „Antragsteller“ in Art. 2 Buchst. c dieser Richtlinie entspricht derjenigen in Art. 2 Buchst. i der Anerkennungsrichtlinie.

29. Da zu den zahlreichen im Rahmen der Umsiedlungsbeschlüsse umzusiedelnden Antragstellern auch unbegleitete Minderjährige gehörten, ist auf Art. 25 Abs. 6 Buchst. a Ziff. iii und Buchst. b Ziff. iii der Verfahrensrichtlinie hinzuweisen, der den Mitgliedstaaten ermöglicht, von den ansonsten anzuwendenden Verfahrensvorschriften abzuweichen, wenn es im Hinblick auf den betreffenden unbegleiteten Minderjährigen „schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass [er] eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt oder er aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung nach nationalem Recht zwangsausgewiesen wurde“<sup>22</sup>.

30. Allgemein gibt Art. 31 („Prüfungsverfahren“) der Verfahrensrichtlinie den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit, das Prüfungsverfahren zu beschleunigen und/oder an der Grenze oder in Transitzonen durchzuführen, u. a. wenn „es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des Mitgliedstaats darstellt oder er aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung nach nationalem Recht zwangsausgewiesen wurde“ (Art. 31 Abs. 8 Buchst. j)<sup>23</sup>.

### *Die Aufnahmerichtlinie*

31. Die Richtlinie 2013/33 (im Folgenden: Aufnahmerichtlinie)<sup>24</sup> ergänzt die Verfahrensrichtlinie um genaue Modalitäten der Behandlung („Aufnahme“) von internationalen Schutz beantragenden Personen während der Dauer der Bearbeitung ihrer Anträge. Die Definition des Begriffs „Antragsteller“ in Art. 2 Buchst. b dieser Richtlinie entspricht derjenigen in Art. 2 Buchst. i der Anerkennungsrichtlinie.

32. In Kapitel II („Allgemeine Bestimmungen über die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile“) legt Art. 7 Abs. 1 den Grundsatz fest, dass Antragsteller sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem ihnen von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen dürfen. Allerdings gestattet Art. 7 Abs. 2 den Mitgliedstaaten abweichend von diesem Grundsatz ausdrücklich, „aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine zügige Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist[,] einen Beschluss über den Aufenthaltsort des Antragstellers [zu] fassen“.

21 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60).

22 Der Wortlaut von Art. 25 ist, wohlwollend ausgedrückt, verschachtelt; ich verweise interessierte Leser, die diesen Aspekt weiterverfolgen möchten, auf die Lektüre des vollständigen Textes der Verfahrensrichtlinie.

23 Vgl. in diesem Zusammenhang auch den 20. Erwägungsgrund: „[B]estehen schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung, sollte es den Mitgliedstaaten unter genau bestimmten Umständen möglich sein, das Prüfungsverfahren unbeschadet der Durchführung einer angemessenen und vollständigen Prüfung und der effektiven Inanspruchnahme der in dieser Richtlinie vorgesehenen wesentlichen Grundsätze und Garantien durch den Antragsteller zu beschleunigen, insbesondere indem kürzere, jedoch angemessene Fristen für bestimmte Verfahrensschritte eingeführt werden“.

24 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. 2013, L 180, S. 96).

33. Art. 8 regelt die Inhaftnahme von Antragstellern. Art. 8 Abs. 2 sieht vor, dass „[i]n Fällen, in denen es erforderlich ist, ... die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung den Antragsteller in Haft nehmen [dürfen], wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen“. Die abschließende Aufzählung zulässiger Haftgründe umfasst nach Art. 8 Abs. 3 Buchst. e den Fall, dass „dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist“.

### *Die Rückführungsrichtlinie*

34. Die Richtlinie 2008/115 (im Folgenden: Rückführungsrichtlinie)<sup>25</sup> schließlich legt für den Fall, dass einem Antragsteller kein internationaler Schutz gewährt wurde und dieser sich weiterhin illegal im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhält, einheitliche Regelungen über seine Abschiebung und Rückführung fest.

35. Nach Art. 1 enthält diese Richtlinie „gemeinsame Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschafts- und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte, anzuwenden sind“.

36. Art. 2 sieht vor, dass die Richtlinie vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen<sup>26</sup> auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige Anwendung findet.

37. Art. 6 Abs. 1 weist die Mitgliedstaaten an, gegen alle illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältige Drittstaatsangehörige eine Rückkehrentscheidung<sup>27</sup> zu erlassen. Ist die sofortige Ausreise des Drittstaatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit geboten, kann eine Rückkehrentscheidung sogar dann erlassen werden, wenn die Person Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Aufenthaltsberechtigung eines anderen Mitgliedstaats ist (Art. 6 Abs. 2). Normalerweise wird eine angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise vorgesehen (Art. 7 Abs. 1); wenn allerdings „Fluchtgefahr [besteht] oder ... die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit dar[stellt], so können die Mitgliedstaaten davon absehen, eine Frist für die freiwillige Ausreise zu gewähren, oder sie können eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen einräumen“ (Art. 7 Abs. 4). Als letztes Mittel können Zwangsmaßnahmen zur Durchführung der Abschiebung eingesetzt werden (Art. 8 Abs. 4).

38. Art. 11 betrifft die Verhängung eines mit der Abschiebung einhergehenden Einreiseverbots. Ein solches Verbot ist zu verhängen, falls keine Frist für eine freiwillige Ausreise eingeräumt wurde (Art. 11 Abs. 1 Buchst. a). Die Dauer des Einreiseverbots „wird in Anbetracht der jeweiligen Umstände des Einzelfalls festgesetzt und überschreitet grundsätzlich nicht fünf Jahre. Sie kann jedoch fünf Jahre überschreiten, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die

25 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008, L 348, S. 98).

26 Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die unter eine der beiden in Art. 2 Abs. 2 aufgeführten Ausnahmen fallen, mithin auf Personen, „a) die einem Einreiseverbot nach Artikel 13 des Schengener Grenzkodex unterliegen oder die von den zuständigen Behörden in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftwege aufgegriffen bzw. abgefangen werden und die nicht anschließend die Genehmigung oder das Recht erhalten haben, sich in diesem Mitgliedstaat aufzuhalten;“ oder „b) die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist.“ Daneben gilt die Richtlinie nicht für „Personen, die das [Unions]recht auf freien Personenverkehr nach Artikel 2 Absatz 5 des Schengener Grenzkodex genießen“ (eine Ausnahme, die für die vorliegenden Schlussanträge nicht relevant sein dürfte).

27 Diese ist in Art. 3 Abs. 4 definiert als „die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme[,] mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird“ (die in Art. 3 Abs. 3 näher bestimmt wird).



öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt“ (Art. 11 Abs. 2). Ist unter besonderen Umständen eine solche Zwangsmaßnahme verhältnismäßig und angemessen begründet, so können die Mitgliedstaaten einen Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Abschiebung in Haft nehmen (vgl. die detaillierten Regelungen in Art. 15).

### *Die Umsiedlungsbeschlüsse*

39. Schon bevor die Umsiedlungsbeschlüsse erlassen wurden, ergriff die Europäische Union Maßnahmen, um dem zu begegnen, was sich als weltweite Migrationskrise erwiesen hatte. Im Anschluss an die Empfehlung der Kommission vom 8. Juni 2015<sup>28</sup> vereinbarten 27 Mitgliedstaaten (ohne Ungarn) gemeinsam mit Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz (im Folgenden: Dublin-Staaten) am 20. Juli 2015, 22 504 Vertriebene aus Drittstaaten, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigten, durch multilaterale und nationale Regelungen neu anzusiedeln<sup>29</sup>. Die Plätze für die Neuansiedlung wurden zwischen den Mitgliedstaaten und den Dublin-Staaten gemäß den im Anhang zur Entschließung vom 20. Juli 2015<sup>30</sup> enthaltenen Zusagen aufgeteilt.

40. Am 14. bzw. 22. September 2015 nahm der Rat auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV die Beschlüsse 2015/1523 und 2015/1601 an, um vorläufige Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage zu ergreifen, von der die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen betroffen waren. Beide Beschlüsse wurden auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erlassen. Der Beschluss 2015/1523 wurde einvernehmlich angenommen<sup>31</sup>, der Beschluss 2015/1601 mit qualifizierter Mehrheit<sup>32</sup>. Der Wortlaut der beiden Umsiedlungsbeschlüsse stimmt nicht in allen Punkten überein. Nach dem Beschluss 2015/1523 sollten gemäß der zwischen den Mitgliedstaaten mit der Entschließung vom 20. Juli 2015 getroffenen Vereinbarung 40 000 internationalen Schutz beantragende Personen aus Italien und Griechenland umgesiedelt werden. Nach dem Beschluss 2015/1601 sollten 120 000 internationalen Schutz beantragende Personen aus Italien und Griechenland umgesiedelt werden. In den Anhängen dieses Beschlusses ist die genaue Zahl der Personen festgelegt, die in die einzelnen Mitgliedstaaten umgesiedelt werden sollten.

41. Am 15. Dezember 2015 nahm die Kommission eine Empfehlung für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen an, mit der sie vorschlug, dass die teilnehmenden Staaten Personen aufnehmen würden, die der Syrien-Konflikt zu Vertriebenen gemacht hatte und die internationalen Schutz benötigten und vor dem 29. November 2015 von den türkischen Behörden registriert worden waren. Dieses System sollte eine wichtige flankierende Maßnahme zu den im gemeinsamen Aktionsplan der Europäischen Union und der Türkei vom 29. November 2015 vorgesehenen gegenseitigen Verpflichtungen sein<sup>33</sup>.

28 Empfehlung der Kommission vom 8. Juni 2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung, C(2015) 3560 final.

29 Vgl. Begründung des Vorschlags der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (COM[2016] 171 final), S. 2. Die Dublin-Staaten nahmen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an der anschließenden Initiative teil.

30 Dokument Nr. 11130/15 des Rates: „Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20 000 Vertriebenen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen“ (im Folgenden: Entschließung vom 20. Juli 2015).

31 Vgl. Dokument Nr. 11969/15 des Rates, PRESSE 53, PR CO 45 über die 3498. Sitzung des Rates. Im Einklang mit den Protokollen Nrn. 21 und 22 im Anhang zu den Verträgen der Union waren Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme des Beschlusses 2015/1523 beteiligt.

32 Vgl. Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat, Rn. 11. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission wurde vom Rat auf Antrag Ungarns dahingehend geändert, dass sämtliche Bezugnahmen auf Ungarn als einen begünstigten Mitgliedstaat entfernt wurden. Bei der späteren Abstimmung stimmten die Tschechische Republik, Ungarn, Rumänien und die Slowakei gegen die Annahme des geänderten Vorschlags. Finnland enthielt sich. Wie im Fall des Beschlusses 2015/1523 waren Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich im Einklang mit den Protokollen Nrn. 21 und 22 im Anhang zu den Verträgen der Union nicht an der Annahme des Beschlusses 2015/1601 beteiligt.

33 COM(2016) 171 final, Nr. 1.2, S. 2.

*Beschluss 2015/1523*

42. Die Erwägungsgründe des Beschlusses 2015/1523 enthalten folgende Erklärungen<sup>34</sup>:

- „(1) Gemäß Artikel 78 Absatz 3 [AEUV] kann der Rat, wenn sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen.
- (2) Gemäß Artikel 80 des AEUV gilt für die Politik der Union im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung und ihre Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten und müssen die in diesem Bereich erlassenen Rechtsakte der Union entsprechende Maßnahmen für die Anwendung dieses Grundsatzes enthalten.
- (3) Die jüngste Krisensituation im Mittelmeer veranlasste die Organe der Union, umgehend auf den außergewöhnlichen Zustrom von Migranten in dieser Region zu reagieren und konkrete Maßnahmen der Solidarität gegenüber den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu fordern. So legte die Kommission auf der gemeinsamen Tagung der Außen- und Innenminister vom 20. April 2015 einen Zehn-Punkte-Plan mit Sofortmaßnahmen als Reaktion auf diese Krise vor und verpflichtete sich unter anderem, Optionen für eine Notfall-Umsiedlungsregelung zu prüfen.
- (4) Auf seiner Tagung vom 23. April 2015 beschloss der Europäische Rat unter anderem, die interne Solidarität und Verantwortung zu stärken, und verpflichtete sich insbesondere, die Nothilfe für die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen aufzustocken und Optionen für eine Notfall-Umsiedlung auf freiwilliger Basis unter den Mitgliedstaaten zu prüfen sowie Teams des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) für eine gemeinsame Bearbeitung von Anträgen auf internationalen Schutz, einschließlich Registrierung und Erfassung von Fingerabdrücken, in die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu entsenden.
- (5) In seiner Entschließung vom 28. April 2015 bekräftigte das Europäische Parlament, dass die Reaktion der Union auf die jüngsten Tragödien im Mittelmeer auf Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten basieren muss und dass die Union ihre diesbezüglichen Anstrengungen gegenüber den Mitgliedstaaten verstärken muss, die in absoluten oder relativen Zahlen die meisten Flüchtlinge und internationalen Schutz beantragenden Personen aufnehmen.
- ...
- (9) Von den Mitgliedstaaten, die einem beträchtlichem Druck ausgesetzt sind, sahen sich insbesondere Italien und Griechenland im Zuge der jüngsten tragischen Ereignisse im Mittelmeer mit einem beispiellosen Zustrom von Migranten in ihr Hoheitsgebiet konfrontiert, darunter internationalen Schutz beantragende Personen, die unzweifelhaft einen solchen Schutz benötigen, was eine erhebliche Belastung ihrer Migrations- und Asylsysteme zur Folge hatte.
- (10) Nach Angaben der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) erfolgten 2014 die meisten irregulären Grenzübertritte in die Union über die zentrale und östliche Mittelmeerroute. 2014 kamen allein in Italien über 170 000 irreguläre Migranten an, was einer Steigerung um 277 % gegenüber 2013 entspricht. Auch in Griechenland stieg die Zahl mit über 50 000 irregulären Migranten stetig an, was einer Steigerung um 153 % gegenüber 2013 entspricht. Die Gesamtzahlen haben sich im Laufe des

<sup>34</sup> Die Erwägungsgründe 1 bis 5 des Beschlusses 2015/1601 entsprechen den Erwägungsgründen 1 bis 5 des Beschlusses 2015/1523. Ich werde sie daher unten in Nr. 51 nicht erneut anführen. Nach den ersten fünf Erwägungsgründen unterscheidet sich zwar die Nummerierung, aber die Inhalte der Erklärungen stimmen häufig weitgehend überein.

Jahres 2015 noch erhöht. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2015 nahmen die irregulären Grenzübertritte in Italien um 5 % im Vergleich zum selben Vorjahreszeitraum zu. Griechenland war im selben Zeitraum mit einem drastischen Anstieg der Zahl der irregulären Grenzübertritte konfrontiert; die Steigerung beträgt das Sechsfache im Vergleich zu den ersten sechs Monaten des Jahres 2014 (über 76 000 in der Zeit von Januar bis Juni 2015 gegenüber 11 336 im Zeitraum Januar bis Juni 2014). Ein Großteil der in diesen beiden Staaten entdeckten irregulären Migranten sind Staatsangehörige von Ländern mit einer – laut Eurostat-Daten – hohen Anerkennungsquote in der Union.

...

- (13) Angesichts der anhaltenden Instabilität und der Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft Italiens und Griechenlands werden deren Migrations- und Asylsysteme sehr wahrscheinlich auch künftig einem erheblichen, zunehmenden Druck ausgesetzt sein, wobei ein beträchtlicher Teil der Migranten möglicherweise internationalen Schutz benötigt. Es ist daher unerlässlich, gegenüber Italien und Griechenland Solidarität zu bekunden und die bisher zu ihrer Unterstützung ergriffenen Maßnahmen durch vorläufige Maßnahmen im Bereich Asyl und Migration zu ergänzen.

...

- (16) Sollte sich ein Mitgliedstaat aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer ähnlichen Notlage befinden, so kann der Rat auf der Grundlage von Artikel 78 Absatz 3 AEUV auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorläufige Maßnahmen zugunsten des betreffenden Mitgliedstaats erlassen. Diese Maßnahmen können gegebenenfalls eine Aussetzung der im vorliegenden Beschluss vorgesehenen Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats umfassen.
- (17) Gemäß Artikel 78 Absatz 3 AEUV sollten die geplanten Maßnahmen zugunsten von Italien und Griechenland vorläufiger Natur sein. Ein Zeitraum von 24 Monaten ist angemessen, um zu gewährleisten, dass die in diesem Beschluss vorgesehenen Maßnahmen Italien und Griechenland tatsächlich dabei helfen, den erheblichen Zustrom von Migranten in ihr Hoheitsgebiet zu bewältigen.
- (18) Die in diesem Beschluss vorgesehenen Maßnahmen zur Umsiedlung von Migranten aus Italien und Griechenland haben eine vorübergehende Aussetzung der in Artikel 13 Absatz 1 der [Dublin-III-Verordnung] festgelegten Bestimmung zur Folge, wonach Italien und Griechenland auf der Grundlage der in Kapitel III der genannten Verordnung festgelegten Kriterien für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig wären, sowie eine vorübergehende Aussetzung der Verfahrensschritte, die in den Artikeln 21, 22 und 29 der genannten Verordnung festgelegt sind, einschließlich der Fristen. Die anderen Bestimmungen der [Dublin-III-Verordnung] einschließlich der in der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission<sup>35</sup> und der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission<sup>36</sup> festgelegten Durchführungsbestimmungen gelten weiterhin, einschließlich der darin enthaltenen Vorschriften zur Verpflichtung des überstellenden Mitgliedstaats, die Kosten für die Überstellung eines Antragstellers in den Umsiedlungsmitgliedstaat zu tragen, sowie zur Zusammenarbeit zum Zwecke der Überstellung zwischen Mitgliedstaaten und zur Übermittlung von Informationen über das elektronische Kommunikationsnetz DubliNet.

35 Verordnung (EG) der Kommission Nr. 1560/2003 vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 343/2003 (ABl. 2003, L 222, S. 3).

36 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung Nr. 1560/2003 (ABl. 2014, L 39, S. 1).

Dieser Beschluss beinhaltet auch eine Ausnahme von der Zustimmung des Antragstellers auf internationalen Schutz gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>37</sup>.

- (19) Umsiedlungsmaßnahmen entbinden die Mitgliedstaaten nicht von der umfassenden Anwendung der [Dublin-III-Verordnung] einschließlich der Bestimmungen zur Familienzusammenführung, zum besonderen Schutz für unbegleitete Minderjährige und der Ermessensklausel im Zusammenhang mit humanitären Gründen.

...

- (21) Die vorläufigen Maßnahmen sollen die einem erheblichen Druck ausgesetzten Asylsysteme Italiens und Griechenlands insbesondere dadurch entlasten, dass eine bedeutende Zahl der unzweifelhaft internationalen Schutz benötigenden Antragsteller, die nach Inkrafttreten dieses Beschlusses im Hoheitsgebiet Italiens oder Griechenlands eintreffen, umgesiedelt werden. Unter Berücksichtigung der Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die 2014 irregulär nach Italien oder Griechenland gelangt sind, und der Zahl der Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, sollten insgesamt 40 000 Antragsteller, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland umgesiedelt werden. Diese Zahl entspricht etwa 40 % aller Drittstaatsangehörigen, die 2014 irregulär nach Italien oder Griechenland gelangt sind und unzweifelhaft internationalen Schutz benötigten. Die in diesem Beschluss vorgeschlagene Umsiedlungsmaßnahme stellt somit eine gerechte Lastenteilung zwischen Italien und Griechenland einerseits und den übrigen Mitgliedstaaten andererseits dar. Unter Berücksichtigung der entsprechenden Gesamtzahlen für das Jahr 2014 und die ersten vier Monate des Jahres 2015 für Italien und Griechenland sollten 60 % dieser Antragsteller aus Italien und 40 % aus Griechenland umgesiedelt werden.

...

- (24) Im Hinblick auf die Anwendung des Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten und unter Berücksichtigung dessen, dass dieser Beschluss eine weitere politische Entwicklung in diesem Bereich darstellt, sollte sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigende Antragsteller nach Maßgabe dieses Beschlusses aus Italien oder Griechenland umsiedeln, je umgesiedelte Person einen Pauschalbetrag erhalten, der dem in Artikel 18 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 vorgesehenen Pauschalbetrag, nämlich 6 000 EUR, entspricht und für den dieselben Verfahren gelten. Dies bedeutet eine begrenzte, vorübergehende Abweichung von Artikel 18 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014, da der Pauschalbetrag für umgesiedelte Antragsteller anstatt für Personen, die internationalen Schutz genießen, zu zahlen ist. Eine solche vorübergehende Ausweitung des Kreises der Personen, für die dieser Pauschalbetrag in Betracht kommt, dürfte in der Tat ein wesentlicher Bestandteil der durch diesen Beschluss geschaffenen Notfallregelung sein.
- (25) Es muss dafür gesorgt werden, dass ein Verfahren für eine rasche Umsiedlung eingeführt wird und dass die vorläufigen Maßnahmen im Wege einer engen administrativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit operativer Unterstützung durch das EASO durchgeführt werden.
- (26) Der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung sollte während des gesamten Umsiedlungsverfahrens bis zum Abschluss der Überstellung des Antragstellers Rechnung getragen werden. Unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte des Antragstellers, einschließlich der

<sup>37</sup> Verordnung vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates (ABl. 2014, L 150, S. 168).

einschlägigen Datenschutzvorschriften, sollte ein Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten unterrichten, wenn er berechnigte Gründe zu der Annahme hat, dass ein Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt.

...

- (32) Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Sekundärmigration von umgesiedelten Personen aus dem Umsiedlungsmitgliedstaat in andere Mitgliedstaaten zu verhindern, da dies die wirksame Durchführung dieses Beschlusses beeinträchtigen könnte. Insbesondere sollten die Antragsteller über die Folgen einer irregulären Weiterreise in andere Mitgliedstaaten sowie darüber informiert werden, dass sie, wenn ihnen der Umsiedlungsmitgliedstaat internationalen Schutz gewährt, grundsätzlich nur Anspruch auf die in diesem Mitgliedstaat mit dem internationalen Schutz verbundenen Rechte haben.

...

- (41) Angesichts der Dringlichkeit der Lage sollte dieser Beschluss am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft treten.“

43. Art. 1 sah vor, dass mit dem Beschluss 2015/1523 „vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland eingeführt [werden], um diese Länder dabei zu unterstützen, eine durch den plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen in die betreffenden Mitgliedstaaten bedingte Notlage besser zu bewältigen“.

44. In Art. 2 waren folgende Definitionen festgelegt:

- „a) ‚Antrag auf internationalen Schutz‘ [bezeichnet] einen Antrag auf internationalen Schutz im Sinne des Artikels 2 Buchstabe h der [Anerkennungsrichtlinie];
- b) ‚Antragsteller‘ [bezeichnet] einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde;
- c) ‚internationaler Schutz‘ [bezeichnet] die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutzstatus im Sinne des Artikels 2 Buchstabe e bzw. g der [Anerkennungsrichtlinie];
- d) ‚Familienangehörige‘ [bezeichnet] die Familienmitglieder im Sinne des Artikels 2 Buchstabe g der [Dublin-III-Verordnung];
- e) ‚Umsiedlung‘ [bezeichnet] die Überstellung eines Antragstellers aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der nach den Kriterien in Kapitel III der [Dublin-III-Verordnung] für die Prüfung seines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, in das Hoheitsgebiet des Umsiedlungsmitgliedstaats;
- f) ‚Umsiedlungsmitgliedstaat‘ [bezeichnet] den Mitgliedstaat, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz gemäß der [Dublin-III-Verordnung] nach Umsiedlung des Antragstellers in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zuständig ist.“

45. Nach Art. 3 Abs. 1 erfolgte eine Umsiedlung gemäß dem Beschluss 2015/1523 nur bei einem Antragsteller, der einen Antrag auf internationalen Schutz in Italien oder Griechenland gestellt hatte und für den diese Staaten nach den Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats in Kapitel III der Dublin-III-Verordnung sonst zuständig gewesen wären.

46. Art. 4 lautete:

„Im Anschluss an die zwischen den Mitgliedstaaten im Wege der Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten für die Umsiedlung von 40 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland vom 20. Juli 2015 erzielte Einigung werden

- a) 24 000 Antragsteller aus Italien in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt,
- b) 16 000 Antragsteller aus Griechenland in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt.“

47. Das Umsiedlungsverfahren war in Art. 5 geregelt. Dieser Artikel stimmte in seinem Wortlaut weitestgehend mit Art. 5 des Beschlusses 2015/1601 überein, den ich nachstehend vollständig anführen werde. Ich lasse ihn daher an dieser Stelle weg, um ihn nicht doppelt anzuführen.

48. Art. 10 sah vor, dass „[d]er Umsiedlungsmitgliedstaat einen Pauschalbetrag von 6 000 EUR für jede nach diesem Beschluss umgesiedelte Person [erhält]. Die finanzielle Unterstützung erfolgt nach Maßgabe des Artikels 18 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014“.

49. Nach Art. 12 sollte die Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten und den zuständigen Agenturen bereitgestellten Informationen dem Rat alle sechs Monate über die Durchführung des Beschlusses 2015/1523 Bericht erstatten. Ferner sollte die Kommission auf der Grundlage der von Italien und Griechenland bereitgestellten Informationen dem Rat alle sechs Monate über die Durchführung der „Fahrpläne“ nach Art. 8<sup>38</sup> Bericht erstatten.

50. Gemäß Art. 13 trat der Beschluss 2015/1523 am 15. September 2015 in Kraft und galt bis zum 17. September 2017.

#### *Beschluss 2015/1601*

51. Die Erwägungsgründe des Beschlusses 2015/1601 enthielten zusätzlich folgende Erklärungen<sup>39</sup>:

„(11) Am 20. Juli 2015 wurde unter Berücksichtigung der besonderen Situationen der Mitgliedstaaten einvernehmlich eine Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Umsiedlung von 40 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Griechenland und Italien angenommen. Über einen Zeitraum von zwei Jahren werden demnach 24 000 Personen aus Italien und 16 000 Personen aus Griechenland umgesiedelt werden. Am 14. September 2015 hat der Rat den Beschluss (EU) 2015/1523 angenommen, der eine Regelung vorsieht, wonach Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, von Italien und Griechenland vorübergehend und ausnahmsweise in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden.

(12) In den letzten Monaten hat sich der Migrationsdruck an den südlichen Land- und Seeaußengrenzen erneut drastisch erhöht, und die Migrationsströme haben sich infolge der zunehmenden Zahl von Migranten, die in und aus Griechenland ankommen, weiter vom

38 Art. 8 beschrieb die von Italien und Griechenland zu ergreifenden ergänzenden Maßnahmen, die der Kommission von beiden Mitgliedstaaten am 16. September 2015 in einem „Fahrplan“ vorgelegt werden sollten.

39 In den Erwägungsgründen 1 bis 5 des Beschlusses 2015/1601 wiederholten sich die Erwägungsgründe 1 bis 5 des Beschlusses 2015/1523, die oben in Nr. 42 angeführt sind.

zentralen zum östlichen Mittelmeerraum und zur Westbalkanroute verlagert. In Anbetracht der Lage sind weitere vorläufige Maßnahmen zur Entlastung der Asylsysteme Italiens und Griechenlands angezeigt.

...

- (18) ... [D]er Beschluss (EU) 2015/1523 [verpflichtet] Italien und Griechenland ..., als Reaktion auf die Krisensituation einen soliden strategischen Rahmen zu schaffen und den bereits eingeleiteten Reformprozess in diesen Bereichen zu verstärken, um so zu einer strukturellen Lösung für die Bewältigung des außergewöhnlichen Drucks auf ihre Asyl- und Migrationssysteme zu gelangen. Die Fahrpläne, die Italien und Griechenland zu diesem Zweck vorgelegt haben, sollten aktualisiert werden, um diesem Beschluss Rechnung zu tragen.

...

- (20) Ab dem 26. September 2016 sollten 54 000 Antragsteller von Italien und Griechenland proportional in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden. Der Rat und die Kommission sollten die Lage hinsichtlich des massiven Zustroms von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedstaaten kontinuierlich überwachen. Die Kommission sollte gegebenenfalls Vorschläge für eine Änderung dieses Beschlusses vorlegen, um der Entwicklung der Situation vor Ort und ihren Auswirkungen auf die Umsiedlungsregelung sowie dem sich entwickelnden Druck auf die Mitgliedstaaten, insbesondere die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, zu begegnen. Dabei sollte sie die Auffassung des voraussichtlichen begünstigten Mitgliedstaats berücksichtigen.

...

- (26) Die vorläufigen Maßnahmen sollen die einem erheblichen Druck ausgesetzten Asylsysteme Italiens und Griechenlands insbesondere dadurch entlasten, dass eine bedeutende Zahl der unzweifelhaft internationalen Schutz benötigenden Antragsteller, die nach Inkrafttreten dieses Beschlusses im Hoheitsgebiet Italiens oder Griechenlands eingetroffen sein werden, umgesiedelt werden. Unter Berücksichtigung der Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die 2015 irregulär nach Italien und Griechenland gelangt sind, und der Zahl der Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, sollten insgesamt 120 000 Antragsteller, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland umgesiedelt werden. Diese Zahl entspricht etwa 43 % aller Drittstaatsangehörigen, die im Juli und August 2015 irregulär nach Italien und Griechenland gelangt sind und unzweifelhaft internationalen Schutz benötigten. Die in diesem Beschluss vorgesehene Umsiedlungsmaßnahme stellt somit angesichts der für 2015 verfügbaren Gesamtzahl der irregulären Grenzübertritte eine gerechte Lastenteilung zwischen Italien und Griechenland einerseits und den übrigen Mitgliedstaaten andererseits dar. Angesichts der vorliegenden Zahlen sollten 13 % dieser Antragsteller aus Italien und 42 % aus Griechenland umgesiedelt werden, und 45 % sollten gemäß diesem Beschluss umgesiedelt werden.

...

- (44) Da die Ziele dieses Beschlusses von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 [EUV] verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das zur Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

...

(50) Angesichts der Dringlichkeit der Lage sollte dieser Beschluss am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft treten<sup>40</sup>.

52. Art. 1 Abs. 1 entsprach in seinem Wortlaut dem einzigen Satz in Art. 1 des Beschlusses 2015/1523 (Einführung vorläufiger Maßnahmen). Art. 1 Abs. 2 sah vor, dass die Kommission die Lage hinsichtlich des massiven Zustroms von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedstaaten kontinuierlich überwachte und Vorschläge für eine Änderung dieses Beschlusses vorlegte, um den Entwicklungen der Situation vor Ort und ihren Auswirkungen auf die Umsiedlungsregelung Rechnung zu tragen<sup>41</sup>.

53. Die Definitionen in Art. 2 entsprachen den Definitionen in Art. 2 des Beschlusses 2015/1523. Ich werde sie daher hier nicht wiederholen.

54. Auch Art. 3 („Geltungsbereich“) war ähnlich gefasst wie Art. 3 des Beschlusses 2015/1523.

55. Art. 4 („Umsiedlung von 120 000 Antragstellern in andere Mitgliedstaaten“) lautete:

„(1) Es werden 120 000 Antragsteller in die anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt, wobei Folgendes gilt:

- a) 15 600 Antragsteller werden entsprechend der Tabelle in Anhang I aus Italien in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt.
- b) 50 400 Antragsteller werden entsprechend der Tabelle in Anhang II aus Griechenland in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt.
- c) 54 000 Antragsteller werden im Verhältnis zu den Zahlen in den Anhängen I und II entweder gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels oder durch eine in Artikel 1 Absatz 2 und Absatz 3 des vorliegenden Artikels genannte Änderung dieses Beschlusses in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt.

(2) Ab dem 26. September 2016 werden die in Absatz 1 Buchstabe c genannten 54 000 Antragsteller aus Italien und Griechenland anteilmäßig auf der Grundlage von Absatz 1 Buchstaben a und b im Verhältnis zu den Zahlen in den Anhängen I und II in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt. Die Kommission legt dem Rat einen Vorschlag mit den jeweils pro Mitgliedstaat zuzuweisenden Zahlen vor.

(3) Ist die Kommission bis 26. September 2016 der Ansicht, dass eine Anpassung der Umsiedlungsregelung durch die Entwicklung der Situation vor Ort gerechtfertigt ist, oder dass sich ein Mitgliedstaat infolge einer deutlichen Verlagerung von Wanderungsbewegungen in einer Notlage befindet, die von einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen geprägt ist, so kann sie dem Rat gemäß Artikel 1 Absatz 2 entsprechende Vorschläge unterbreiten; dabei berücksichtigt sie die Auffassung des voraussichtlichen begünstigten Mitgliedstaats. ...

(3a) Im Zusammenhang mit der Umsiedlung der in Absatz 1 Buchstabe c genannten Antragsteller können sich die Mitgliedstaaten dafür entscheiden, ihre Verpflichtung zu erfüllen, indem sie in der Türkei aufhältige Syrer im Rahmen von nationalen oder multilateralen Aufnahmeregelungen für Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, in ihrem Hoheitsgebiet aufnehmen, mit

40 Bei den Erwägungsgründen des Beschlusses 2015/1601, die den bereits im Zusammenhang mit dem Beschluss 2015/1523 in Nr. 42 angeführten Erwägungsgründen entsprechen, handelt es sich um die Erwägungsgründe 10, 16, 21, 22, 23, 24, 30, 31, 32 und 38. Zur Vermeidung von Wiederholungen führe ich sie nicht nochmals an.

41 Der Beschluss 2015/1601 wurde wie vorgesehen durch den Beschluss (EU) 2016/1754 geändert; siehe unten, Nr. 55 und Fn. 42.



Ausnahme der Neuansiedlungsregelung, die Gegenstand der Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Juli 2015 war. Die Zahl der auf diese Weise von einem Mitgliedstaat aufgenommenen Personen führt zu einer entsprechenden Verringerung der Verpflichtung des jeweiligen Mitgliedstaats.

Artikel 10 gilt entsprechend für jede derartige legale Aufnahme, die zu einer Verringerung der Umsiedlungsverpflichtung führt.

Die Mitgliedstaaten, die sich für die in diesem Absatz vorgesehene Option entscheiden, melden der Kommission jeden Monat die Zahl der für die Zwecke dieses Absatzes legal aufgenommenen Personen und geben dabei die Art der Regelung, in deren Rahmen die Aufnahme erfolgte, sowie die verwendete Form der legalen Aufnahme an.<sup>42</sup>

56. Anhang I enthielt die Zuweisung von internationalen Schutz beantragenden Personen aus Italien zu den jeweiligen Mitgliedstaaten. Anhang II enthielt die Zuweisung solcher Antragsteller aus Griechenland zu den jeweiligen Mitgliedstaaten.

57. Art. 5 lautete:

„(1) Für die Zwecke der zur Durchführung dieses Beschlusses erforderlichen administrativen Zusammenarbeit benennt jeder Mitgliedstaat eine nationale Kontaktstelle, deren genaue Angaben er den anderen Mitgliedstaaten und dem EASO mitteilt. Die Mitgliedstaaten treffen in Abstimmung mit dem EASO und den anderen zuständigen Agenturen alle zweckdienlichen Vorkehrungen für eine direkte Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden, auch über die Gründe nach Absatz 7.

(2) Die Mitgliedstaaten geben in regelmäßigen Abständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der Antragsteller an, die schnell in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden können, und übermitteln alle sonstige[n] einschlägige[n] Informationen.

(3) Auf der Grundlage dieser Informationen bestimmen Italien und Griechenland mit Unterstützung des EASO und gegebenenfalls der in Absatz 8 genannten Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten die einzelnen Antragsteller, die in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt werden könnten, und übermitteln den Kontaktstellen dieser Mitgliedstaaten so bald wie möglich alle einschlägigen Informationen. Dabei wird schutzbedürftigen Personen im Sinne der Artikel 21 und 22 der Richtlinie 2013/33/EU Vorrang eingeräumt.

(4) Nach Zustimmung des Umsiedlungsmitgliedstaats entscheiden Italien und Griechenland in Abstimmung mit dem EASO so bald wie möglich, dass jeder ermittelte Antragsteller in einen bestimmten Umsiedlungsmitgliedstaat umgesiedelt wird, und setzen den Antragsteller gemäß Artikel 6 Absatz 4 davon in Kenntnis. Der Umsiedlungsmitgliedstaat kann nur dann entscheiden, der Umsiedlung eines Antragstellers nicht zuzustimmen, wenn berechtigte Gründe nach Absatz 7 vorliegen.

42 Art. 4 Abs. 3a wurde eingefügt durch den Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates vom 29. September 2016 zur Änderung des Beschlusses 2015/1601 (ABl. 2016, L 268, S. 82). Der Zweck dieser Änderung bestand darin, die Bemühungen, die Mitgliedstaaten mit der Aufnahme von in der Türkei aufhältigen Syrern durch Neuansiedlung, Aufnahme aus humanitären Gründen oder anderen Formen der legalen Aufnahme unternahmen, auf die Zahl der Antragsteller auf internationalen Schutz anzurechnen, die gemäß dem Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden sollten. In Bezug auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2015/1601 genannten 54 000 Antragsteller ermöglichte die vorliegende Änderung den Mitgliedstaaten, von der ihnen zugewiesenen Zahl umzusiedelnder Antragsteller die Zahl der in der Türkei aufhältigen Syrern abziehen, die sie durch Neuansiedlung, Aufnahme aus humanitären Gründen oder andere Formen der legalen Aufnahme im Rahmen nationaler oder multilateraler Regelungen mit Ausnahme der Neuansiedlungsregelung, die mit den Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Juli 2015 eingeführt worden war, in ihr Hoheitsgebiet aufnahmen. Es galt Art. 10 des Beschlusses 2015/1601, was bedeutete, dass die Mitgliedstaaten, die diese Möglichkeit in Anspruch nahmen, für jede entsprechend aufgenommene Person 6 500 Euro erhielten. Vgl. COM(2016) 171 final, Nr. 2.1.

(5) Antragsteller, deren Fingerabdrücke entsprechend den Vorgaben in Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 603/2013<sup>43</sup> abgenommen werden müssen, dürfen nur dann für eine Umsiedlung vorgeschlagen werden, wenn ihre Fingerabdrücke gemäß der genannten Verordnung abgenommen und dem Zentralsystem von Eurodac übermittelt wurden.

(6) Die Überstellung eines Antragstellers in das Hoheitsgebiet des Umsiedlungsmitgliedstaats erfolgt so bald wie möglich, nachdem die Überstellungsentscheidung gemäß Artikel 6 Absatz 4 dieses Beschlusses der betroffenen Person zugestellt wurde. Italien und Griechenland teilen dem Umsiedlungsmitgliedstaat das Datum und die Uhrzeit der Überstellung sowie jegliche anderen einschlägigen Informationen mit.

(7) Die Mitgliedstaaten behalten nur dann das Recht, die Umsiedlung eines Antragstellers abzulehnen, wenn berechtigte Gründe dafür vorliegen, dass der Antragsteller als Gefahr für ihre nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung betrachtet wird oder wenn schwerwiegende Gründe für die Anwendung der Ausnahmen gemäß den Artikeln 12 und 17 der Richtlinie 2011/95/EU vorliegen.

(8) Die Mitgliedstaaten können beschließen, für die Durchführung sämtlicher Aspekte des Umsiedlungsverfahrens nach Maßgabe dieses Artikels nach Austausch aller einschlägigen Informationen Verbindungsbeamte in Italien und Griechenland zu benennen.

(9) Im Einklang mit dem Besitzstand der Union kommen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in vollem Umfang nach. Dementsprechend werden die Identifizierung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken für das Umsiedlungsverfahren von Italien und Griechenland garantiert. Um sicherzustellen, dass dieser Prozess sich auch künftig effizient und praktikabel gestaltet, werden ordnungsgemäß Aufnahmemöglichkeiten organisiert und Maßnahmen getroffen, um die Menschen im Einklang mit dem Besitzstand der Union vorübergehend unterzubringen, bis rasch eine Entscheidung über ihre Situation getroffen wird. Antragsteller, die sich dem Umsiedlungsverfahren entziehen, werden von der Umsiedlung ausgeschlossen<sup>44</sup>.

(10) Das in diesem Artikel vorgesehene Umsiedlungsverfahren wird so rasch wie möglich, in jedem Fall jedoch spätestens zwei Monate nach dem Zeitpunkt der Angabe durch den Umsiedlungsmitgliedstaat nach Absatz 2, abgeschlossen, es sei denn, die Zustimmung des Umsiedlungsmitgliedstaates gemäß Absatz 4 erfolgt weniger als zwei Wochen vor Ablauf dieser Zweimonatsfrist. In diesem Fall kann die Frist für den Abschluss des Umsiedlungsverfahrens um höchstens zwei weitere Wochen verlängert werden. Darüber hinaus kann die Frist erforderlichenfalls um weitere vier Wochen verlängert werden, wenn Italien oder Griechenland objektive praktische Hindernisse vorweisen, die die Überstellung verhindern.

Wird das Umsiedlungsverfahren nicht innerhalb dieser Fristen abgeschlossen und verständigen sich Italien und Griechenland mit dem Umsiedlungsmitgliedstaat nicht auf eine angemessene Verlängerung dieser Frist, sind Italien und Griechenland weiterhin für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz gemäß der [Dublin-III-Verordnung] zuständig.

43 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung Nr. 604/2013 und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. 2013, L 180, S. 1; im Folgenden: Eurodac-Verordnung). Art. 9 Abs. 1 dieser Verordnung bestimmt: „Jeder Mitgliedstaat nimmt jeder Person, die internationalen Schutz beantragt und mindestens 14 Jahre alt ist, umgehend den Abdruck aller Finger ab ...“.

44 Bei Art. 5 Abs. 9 des Beschlusses 2015/1601 handelte es sich im Grunde genommen um eine ausführlichere Fassung von Art. 5 Abs. 9 des Beschlusses 2015/1523.

(11) Nach der Umsiedlung des Antragstellers nimmt der Umsiedlungsmitgliedstaat die Fingerabdrücke des Antragstellers ab und übermittelt sie dem Zentralsystem von Eurodac im Einklang mit Artikel 9 der [Eurodac-Verordnung] und aktualisiert die Datensätze gemäß Artikel 10 und gegebenenfalls Artikel 18 der genannten Verordnung.“

58. Nach Art. 10 erhielt der Umsiedlungsmitgliedstaat für jede nach diesem Beschluss umgesiedelte Person einen Pauschalbetrag von 6 000 Euro, während Italien oder Griechenland einen Pauschalbetrag von mindestens 500 Euro erhielten.

59. Nach Art. 12 hatte die Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen dem Rat alle sechs Monate über die Durchführung des Beschlusses 2015/1601 Bericht zu erstatten.

60. Gemäß Art. 13 des Beschlusses 2015/1601 trat dieser am 25. September 2015 in Kraft und galt bis zum 26. September 2017.

61. Die Kommission hat seither gemäß Art. 12 der Umsiedlungsbeschlüsse und Nr. 6 der Mitteilung der Kommission vom 4. März 2016 („Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“, COM[2016] 120 final) 15 Fortschrittsberichte über die Umverteilung und Neuansiedlung vorgelegt<sup>45</sup>.

### ***Das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat***

62. Am 2. bzw. 3. Dezember 2015 erhoben die Slowakei und Ungarn gegen den Rat Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2015/1601<sup>46</sup>. Die Slowakei machte sechs Klagegründe geltend, Ungarn trug zehn Klagegründe vor.

63. Für seine Prüfung gliederte der Gerichtshof die Klagegründe in Gruppen. Er begann mit der Prüfung des Vorbringens, Art. 78 Abs. 3 AEUV stelle keine geeignete *Rechtsgrundlage* für den Beschluss 2015/1601 dar. Diese Prüfung war in die folgenden Punkte gegliedert: i) Rechtsnatur dieses Beschlusses; ii) ob es sich bei dem Beschluss um eine vorläufige Maßnahme handelte und ob seine Geltungsdauer unverhältnismäßig lang war; iii) ob die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 78 Abs. 3 AEUV erfüllt waren.

64. Sodann prüfte der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit des *Verfahrens*, das zur Annahme des Beschlusses 2015/1601 geführt hatte. Dabei prüfte er: i) ob der Rat Art. 68 AEUV verletzt hatte; ii) ob wesentliche Formvorschriften verletzt worden waren, z. B. ob die Pflicht zur Anhörung des Parlaments beachtet worden war; iii) ob eine nicht einstimmige Entscheidung des Rates gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV zulässig war; iv) ob das Recht der nationalen Parlamente, eine Stellungnahme abzugeben, verletzt worden war; v) ob der Rat beim Erlass des Beschlusses 2015/1601 die Regeln des Unionsrechts über den Sprachgebrauch beachtet hatte.

<sup>45</sup> Siehe ferner unten, Nr. 74. Ich führe diese Berichte hier auf: Erster Bericht vom 16. März 2016, COM(2016) 165 final; Zweiter Bericht vom 12. April 2016, COM(2016) 222 final; Dritter Bericht vom 18. Mai 2016, COM(2016) 360 final; Vierter Bericht vom 15. Juni 2016, COM(2016) 416 final; Fünfter Bericht vom 13. Juli 2016, COM(2016) 480 final; Sechster Bericht vom 28. September 2016, COM(2016) 636 final; Siebter Bericht vom 9. November 2016, COM(2016) 720 final; Achter Bericht vom 8. Dezember 2016, COM(2016) 791 final; Neunter Bericht vom 8. Februar 2017, COM(2017) 74 final; Zehnter Bericht vom 2. März 2017, COM(2017) 202 final; Elfter Bericht vom 12. April 2017, COM(2017) 212 final; Zwölfter Bericht vom 16. Mai 2017, COM(2017) 260 final; Dreizehnter Bericht vom 13. Juni 2017, COM(2017) 330 final; Vierzehnter Bericht vom 26. Juli 2017, COM(2017) 405 final; und Fünfzehnter Bericht vom 6. September 2017, COM(2017) 465 final. Anschließend hat die Kommission auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2015 über die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240 final, einen ersten Fortschrittsbericht vom 15. November 2017, COM(2017) 669 final, einen zweiten Fortschrittsbericht vom 14. März 2018, COM(2018) 250 final, einen dritten Fortschrittsbericht vom 16. Mai 2018, COM(2018) 301 final, und einen vierten Fortschrittsbericht vom 6. März 2019, COM(2019) 126 final, vorgelegt.

<sup>46</sup> Polen trat dem Rechtsstreit als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Slowakei und Ungarns bei. Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Schweden und die Kommission haben den Rat bei der Verteidigung des Beschlusses 2015/1601 unterstützt.

65. Die letzte vom Gerichtshof geprüfte Gruppe von Klagegründen betraf die *materiell-rechtlichen Einwendungen* der Slowakei und Ungarns. Dazu gehörten: i) ein behaupteter Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; ii) eine behauptete Nichtberücksichtigung der Auswirkungen dieses Beschlusses in Ungarn; iii) ein behaupteter Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und gegen das Genfer Abkommen.

66. In sorgfältig und umfassend begründeten Schlussanträgen mit einem Umfang von 344 Nummern schlug mein hoch geschätzter und zu meinem großen Bedauern verstorbener Freund und Kollege Generalanwalt Bot dem Gerichtshof vor, die Klagen abzuweisen<sup>47</sup>.

67. Am 6. September 2017 wies die Große Kammer in einem gleichermaßen sorgfältig und umfassend begründeten Urteil von 347 Randnummern sämtliche Klagegründe zurück und wies die Klagen ab.

68. Die Vorverfahren zu den drei vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren begannen im Sommer 2017, d. h. bevor das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat ergangen war<sup>48</sup>. Die Klagen wurden allerdings beim Gerichtshof erst am 21. Dezember 2017 (Kommission/Polen) und 22. Dezember 2017 (Kommission/Ungarn und Kommission/Tschechische Republik) erhoben, also *nachdem* der Gerichtshof die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1601 bestätigt hatte. Als das schriftliche Verfahren vor dem Gerichtshof begann, stand die Gültigkeit dieses Beschlusses daher fest.

69. Die Kernfrage in den vorliegenden drei Vertragsverletzungsverfahren lässt sich daher wie folgt fassen: Gibt es *in Anbetracht dessen, dass* der Beschluss 2015/1601 gültig und daher von Anfang an für alle Mitgliedstaaten, an die er gerichtet war, verbindlich war, rechtliche Argumente, die die drei beklagten Mitgliedstaaten vorbringen können und die sie von ihren nach den Umsiedlungsbeschlüssen bestehenden Verpflichtungen entbinden?<sup>49</sup>

## Sachverhalt

70. Am 16. Dezember 2015 sagte Polen der Kommission die Aufnahme von 100 Antragstellern (davon 65 aus Griechenland und 35 aus Italien) zu. Auf dieser Grundlage wurden von Griechenland 73 Antragsteller für die Umsiedlung nach Polen bestimmt und von Italien 36 Antragsteller. Die Kommission weist jedoch (ohne dass Polen dem widerspräche) darauf hin, dass keiner dieser Antragsteller nach Polen umgesiedelt worden sei, und dass Polen der Kommission keine weiteren Zusagen gemacht habe, Antragsteller aufzunehmen.

71. Die Kommission erklärt (ohne dass Ungarn dem widerspräche), dass Ungarn der Kommission keine Zusagen gemacht habe, Antragsteller nach den Umsiedlungsbeschlüssen aufzunehmen.

72. Am 8. Juli 2015, d. h. *vor* den Schlussfolgerungen der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 20. Juli 2015<sup>50</sup>, verabschiedete die Tschechische Republik die EntschlieÙung Nr. 556 über die Umsiedlung aus Griechenland und Italien<sup>51</sup>. Am 5. Februar 2016 sagte die Tschechische Republik der Kommission zu, 30 Antragsteller nach dem Beschluss 2015/1523 aufzunehmen. Am 13. Mai 2016 ergänzte sie diese Zusage und erklärte, dass sie 20 weitere Antragsteller gemäß dem Beschluss

47 Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Slowakische Republik und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:618).

48 Siehe unten, Nrn. 82 bis 90 zu den Vorverfahren.

49 Der Genauigkeit halber möchte ich anmerken, dass das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat nur den Beschluss 2015/1601 betraf. Die Frist zur Anfechtung des Vorgängerbeschlusses 2015/1523 ist längst verstrichen, und der grundlegende Mechanismus ist in beiden Beschlüssen gleich. Polen und die Tschechische Republik sind die einzigen Mitgliedstaaten, deren Nichtbeachtung des Beschlusses 2015/1523 derzeit vor dem Gerichtshof erörtert wird. Auf die Gefahr hin, eher pragmatisch als puristisch zu erscheinen, vermag ich nicht zu erkennen, wie man – vor dem Hintergrund des sorgfältig und umfassend begründeten Urteils Slowakische Republik und Ungarn/Rat – ernsthaft annehmen soll, dass einer dieser beiden Mitgliedstaaten ein neues Argument vorbringen könnte, das die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1523 erfolgreich in Frage stellen könnte (und in der Tat ist das von ihnen auch nicht versucht worden).

50 Siehe oben, Nr. 39 und Fn. 29.

51 Zum Inhalt dieses Beschlusses sind dem Gerichtshof keinerlei Unterlagen vorgelegt worden. Siehe ferner unten, Nr. 79.

2015/1601 aufnehmen werde. Auf dieser Grundlage wurden von Griechenland 30 Antragsteller für eine Umsiedlung in die Tschechische Republik bestimmt und von Italien 10 Antragsteller. Die Kommission weist (wiederum ohne dass ihr der Mitgliedstaat widerspräche) darauf hin, dass von den somit für eine Umsiedlung vorgeschlagenen Antragstellern die Tschechische Republik der Aufnahme von 15 Antragstellern aus Griechenland zugestimmt habe, von denen 12 tatsächlich umgesiedelt worden seien, und dass keine Antragsteller aus Italien aufgenommen oder umgesiedelt worden seien.

73. Mit parallelen Schreiben vom 10. Februar 2016 an Polen, Ungarn und die Tschechische Republik forderte die Kommission diese drei Mitgliedstaaten auf, mit der Umsiedlung der Migranten so schnell wie möglich zu beginnen und eine rasche Durchführung des Umsiedlungsverfahrens sicherzustellen.

74. Am 4. März 2016 erließ die Kommission (gestützt auf Art. 12 der Umsiedlungsbeschlüsse) eine Mitteilung mit dem Titel „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“<sup>52</sup>. Die folgenden Feststellungen aus den verschiedenen Fortschrittsberichten Umverteilung und Neuansiedlung der Kommission und aus der Korrespondenz mit den Mitgliedstaaten veranschaulichen die weitere Entwicklung.

75. Im Ersten Fortschrittsbericht über die Umverteilung und Neuansiedlung vom 16. März 2016 stellte die Kommission fest, dass „bislang nur 937 Menschen aus Italien und Griechenland auf andere Mitgliedstaaten verteilt“ worden seien und dass „[d]ie unbefriedigende Umsetzung beider Regelungen ... diversen Faktoren geschuldet [ist], nicht zuletzt dem fehlenden politischen Willen mancher Mitgliedstaaten, ihrer rechtlichen Verpflichtung aus den Umsiedlungsbeschlüssen umfassend und zügig nachzukommen“<sup>53</sup>.

76. Im Vierten Fortschrittsbericht über die Umverteilung und Neuansiedlung vom 15. Juni 2016 stellte die Kommission fest, dass „[f]ünf Mitgliedstaaten (Österreich, Kroatien, Ungarn, Polen und die Slowakei) ... keinen einzigen Antragsteller aufgenommen [haben], sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Deutschland, Litauen, Rumänien und Spanien) haben lediglich 1 % der ihnen zugewiesenen Personen aufgenommen“<sup>54</sup>.

77. Mit parallelen Schreiben vom 5. August 2016 an Polen und die Tschechische Republik forderte die Kommission diese beiden Mitgliedstaaten auf, „ihren im Rahmen der [Umsiedlungsbeschlüsse] eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen und dringend durch eine aktivere und regelmäßige Beteiligung an der Umsiedlung von Antragstellern sowohl aus Griechenland als auch aus Italien eine angemessene Reaktion zu zeigen“. Mit Schreiben vom 5. August 2016 erinnerte die Kommission auch Ungarn mit ähnlichen Worten an seine Verpflichtungen.

78. Während der maltesischen Ratspräsidentschaft (Januar bis Juni 2017) schrieben der maltesische Innenminister und die Kommission am 28. Februar 2017 gemeinsam die Innenminister aller anderen Mitgliedstaaten an<sup>55</sup>. In dem Schreiben heißt es: „Insgesondere fordern wir die Mitgliedstaaten, die noch keine Antragsteller umgesiedelt haben, oder die noch nicht entsprechend ihrer Zuteilung Umsiedlungen vorgenommen haben, dazu auf, ihre Bemühungen umgehend zu verstärken, während wir die Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen nachkommen, ermuntern, ihre Bemühungen weiter fortzusetzen“.

79. Am 1. März 2017 antwortete die Tschechische Republik der Kommission, dass sie ihr ursprüngliches Umsiedlungsangebot als ausreichend betrachte. Am 5. Juni 2017 verabschiedete die Tschechische Republik die Entschließung Nr. 439 über die „erhebliche Verschlechterung der Sicherheitslage in der Europäischen Union und im Hinblick auf das nicht funktionierende

52 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, COM(2016) 120 final. Diese Mitteilung bildet die Grundlage der oben in Fn. 45 erwähnten und in Nrn. 75, 76, 80 und 81 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Berichte.

53 Siehe oben, Fn. 45, Abschnitt 1, S. 2 des Berichts.

54 Siehe oben, Fn. 45, Abschnitt 2, S. 3 des Berichts.

55 Ref. Ares(2017)2738421-31/05/2017.

Umsiedlungssystem“, mit der die frühere Entschließung Nr. 556 über die Umsiedlung aus Griechenland und Italien gemäß dem Beschluss 2015/1523 ausgesetzt wurde. Mit der Entschließung Nr. 439 wurde auch die Umsiedlung gemäß dem Beschluss 2015/1601 ausgesetzt, und der Innenminister wurde angewiesen, die Aktivitäten in den betreffenden Bereichen einzustellen. Die Entschließung Nr. 439 bezog sich zur Rechtfertigung der getroffenen Maßnahmen auf ein „nicht funktionierendes [Umsiedlungs-]System“.

80. Im Zehnten Fortschrittsbericht über die Umverteilung und Neuansiedlung vom 2. März 2017 stellte die Kommission fest, dass „Ungarn, Österreich und Polen ... eine Beteiligung an der Umverteilungsregelung nach wie vor ab[lehnen]. Die Tschechische Republik hat seit Mai 2016 keine Zusagen gegeben und seit August 2016 keinen Antragsteller aufgenommen“<sup>56</sup>.

81. Im Fünfzehnten Fortschrittsbericht über die Umverteilung und Neuansiedlung vom 6. September 2017 stellte die Kommission fest, dass „Ungarn und Polen die einzigen Mitgliedstaaten [sind], die bisher niemanden aufgenommen haben, und Polen hat seit dem 16. Dezember 2015 keine Zusage gemacht. Zudem hat die Tschechische Republik seit Mai 2016 keine Zusage erteilt und seit August 2016 niemanden aufgenommen. Diese Länder sollten unverzüglich beginnen, Zusagen zu machen und Migranten aufzunehmen“<sup>57</sup>.

### **Verfahren vor dem Gerichtshof**

82. Gemäß dem in Art. 258 AEUV vorgesehenen Verfahren sandte die Kommission Mahnschreiben an alle drei beklagten Mitgliedstaaten<sup>58</sup>. Im Licht der Antworten, die sie darauf erhielt, richtete die Kommission am 26. Juli 2017 an alle drei Mitgliedstaaten mit Gründen versehene Stellungnahmen mit der Aufforderung, diesen bis zum 23. August 2017 nachzukommen. Dies ist jedoch nicht geschehen.

83. Mit Schreiben vom 19. September 2017 erinnerte die Kommission Polen, Ungarn und die Tschechische Republik daran, dass „der Gerichtshof der Europäischen Union unlängst im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat die Rechtmäßigkeit der Umsiedlungsmaßnahmen bestätigt hat“. Die Kommission forderte die drei beklagten Mitgliedstaaten auf, „rasch die erforderlichen Maßnahmen für eine Beteiligung an der zügigen Umsiedlung der verbleibenden geeigneten Antragsteller zu ergreifen, beginnend mit der Bestimmung der Personen, die [sie] in [ihr] Staatsgebiet umzusiedeln beabsichtigen“.

84. Keiner der drei beklagten Mitgliedstaaten antwortete der Kommission.

85. Daraufhin erhob die Kommission am 21. Dezember 2017 (Rechtssache C-715/17, Kommission/Polen) und am 22. Dezember 2017 (Rechtssachen C-718/17, Kommission/Ungarn, und C-719/17, Kommission/Tschechische Republik) die vorliegenden Klagen.

86. In der Rechtssache C-715/17, Kommission/Polen, hat die Kommission beantragt, festzustellen, dass Polen dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse und folglich gegen die übrigen Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 4 bis 11 der beiden genannten Beschlüsse verstoßen hat, dass es nicht in regelmäßigen Abständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der Antragsteller, die in sein Hoheitsgebiet umgesiedelt werden konnten, und alle sonstigen einschlägigen Informationen angeben hat.

<sup>56</sup> Siehe oben, Fn. 45, Abschnitt 2, S. 4 des Berichts.

<sup>57</sup> Siehe oben, Fn. 45, Abschnitt 2, S. 3 des Berichts.

<sup>58</sup> Die Schreiben sind vom 15. Juni 2017 (Rechtssachen C-718/17, Kommission/Ungarn und C-719/17, Kommission/Tschechische Republik) und vom 16. Juni 2017 (Rechtssache C-715/17, Kommission/Polen).

87. In der Rechtssache C-718/17, Kommission/Ungarn, hat die Kommission beantragt, festzustellen, dass Ungarn gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 und folglich gegen die übrigen Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieses Beschlusses verstoßen hat.

88. In der Rechtssache C-719/17, Kommission/Tschechische Republik, entspricht der Antrag der Kommission dem Antrag in der Rechtssache C-715/17, Kommission/Polen.

89. Die drei Rechtssachen waren Gegenstand eines umfassenden schriftlichen Verfahrens.

90. Am 15. Mai 2019 fand eine gemeinsame mündliche Verhandlung statt. Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Kommission haben an dieser Verhandlung teilgenommen und mündliche Erklärungen abgegeben.

### **Zulässigkeit**

91. Die drei beklagten Mitgliedstaaten halten die gegen sie eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren für unzulässig. Im Kern werden Argumente aus vier Kategorien vorgetragen: i) Gegenstandslosigkeit der Verfahren, fehlendes Rechtsschutzinteresse und Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Rechtspflege; ii) Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung; iii) Verletzung der Verteidigungsrechte insoweit, als ihnen nicht ausreichend Zeit für ihre Erwiderung im Rahmen des Vorverfahrens eingeräumt worden sei und die Rüge der Kommission ungenau sei; iv) (in der Rechtssache C-719/17, Kommission/Tschechische Republik) Ungenauigkeit des Klagebegehrens (des *petitum*) in der Klageschrift der Kommission.

92. Ich werde daher auf die Argumente aus diesen vier Kategorien eingehen, um zu prüfen, ob die von der Kommission in den vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren erhobenen Klagen zulässig sind.

### ***Gegenstandslosigkeit der Verfahren, fehlendes Rechtsschutzinteresse und Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Rechtspflege***

93. Die drei beklagten Mitgliedstaaten tragen vor, die von der Kommission gegen sie erhobenen Klagen seien wegen Gegenstandslosigkeit der Verfahren unzulässig, da die Verpflichtungen nach Art. 5 Abs. 2 und 4 bis 11 der Beschlüsse 2015/1523 und 2015/1601 endgültig am 17. bzw. am 26. September 2016 erloschen seien.

94. Polen (Rechtssache C-715/17) macht geltend, dass die behauptete Vertragsverletzung in Bezug auf die beiden Umsiedlungsbeschlüsse am 18. bzw. am 27. September 2017 beendet gewesen sei. Zwar bestreitet Polen nicht, dass im Rahmen einer auf Art. 258 AEUV gestützten Klage das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand des Stands des Unionsrechts am Ende der Frist zu beurteilen ist, die die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat für ein Handeln gemäß ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hat<sup>59</sup> (im vorliegenden Fall am 23. August 2017), vertritt aber die Auffassung, der Zweck einer solchen Klage müsse darin bestehen, *die Vertragsverletzung zu beenden*. Die vorliegende Klage sei gegenstandslos, da die Geltungsdauer der Umsiedlungsbeschlüsse geendet habe und die betroffenen Mitgliedstaaten der Nichteinhaltung dieser Beschlüsse nicht mehr abhelfen könnten. Zudem könne das Urteil des Gerichtshofs nur deklaratorische Wirkung haben, da keine Möglichkeit zur Behebung der gerügten Vertragsverletzung bestehe.

95. Ungarn und die Tschechische Republik haben sich in ihren Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung ähnlich geäußert.

<sup>59</sup> Vgl. Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Griechenland (C-61/08, EU:C:2011:340, Rn. 122 und die dort angeführte Rechtsprechung).

96. Nach Ansicht Ungarns (Rechtssache C-718/17) ist der Gebrauch des Vertragsverletzungsverfahrens in dieser Weise unangemessen, missbräuchlich und verstößt gegen den Grundsatz einer geordneten Rechtspflege, da das Verfahren nur zu einer grundsätzlichen Feststellung ohne tatsächliche Rechtswirkungen führen könne. Die Tschechische Republik (Rechtssache C-719/17) fügt hinzu, dass der Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren keine „akademische Debatte“ über die Frage sein dürfe, ob ein Mitgliedstaat in der Vergangenheit gegen das Unionsrecht verstoßen habe oder nicht.

97. Auf derselben Linie tragen die drei beklagten Mitgliedstaaten vor, die Kommission habe kein ausreichendes Rechtsschutzinteresse an der Einleitung dieser Verfahren nachgewiesen, sondern verfolge ein rein politisches Ziel, nämlich die Mitgliedstaaten zu „stigmatisieren“, die den durch die Umsiedlungsbeschlüsse eingeführten Umsiedlungsmechanismus offen in Frage gestellt hätten<sup>60</sup>. Sie machen außerdem geltend, die Kommission habe dadurch den Geist von Art. 258 AEUV missachtet.

98. Ich weise dieses Vorbringen zurück.

99. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs hängt das Verfahren nach Art. 258 AEUV von der objektiven Feststellung des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht ab<sup>61</sup>.

100. Urteile des Gerichtshofs nach dieser Bestimmung sind im Wesentlichen feststellender Natur<sup>62</sup>. Daher dient das Verfahren vor dem Gerichtshof nicht als solches dazu, den behaupteten Verstoß zu *beseitigen*. Der Gerichtshof beschränkt sich auf die Feststellung, dass der Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, oder weist die Klage ab. Ist die Vertragsverletzung festgestellt, so erlässt der Gerichtshof keine Verfügung gegen den betreffenden Mitgliedstaat. Vielmehr ist es gemäß Art. 260 Abs. 1 AEUV Sache des Mitgliedstaats, *gegebenenfalls* geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten.

101. Ebenso ist nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war, so dass der Gerichtshof spätere Veränderungen nicht berücksichtigen kann<sup>63</sup>. Folglich kann die Kommission auch Klage vor dem Gerichtshof erheben, wenn die behauptete Vertragsverletzung praktisch beendet ist<sup>64</sup>.

102. Die Rechtsprechung, auf die sich Polen in seinen schriftlichen Erklärungen beruft, ist hier nicht einschlägig. Die Rechtssache C-365/97, Kommission/Italien<sup>65</sup>, betraf einen Fall, in dem sich das anzuwendende Unionsrecht im Verlauf des Vorverfahrens geändert hatte. Im vorliegenden Fall blieben die Umsiedlungsbeschlüsse jedoch bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist *unverändert*. Der Umstand, dass die *Geltungsdauer* der Beschlüsse *später endete*, hat keine Auswirkungen darauf, dass die drei beklagten Mitgliedstaaten (wie sie selbst einräumen) die Verpflichtungen aus diesen Beschlüssen nicht erfüllt hatten. In der Rechtssache C-177/03, Kommission/Frankreich<sup>66</sup>, änderte sich das in Rede stehende *nationale* Recht zwischen dem Ablauf der Frist in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der Erhebung der Vertragsverletzungsklage, so dass das zu erlassende Urteil „obsolet“ hätte werden können. Der

60 Siehe auch unten, Nrn. 107 bis 110 zu der behaupteten Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

61 Urteil vom 24. April 2007, Kommission/Niederlande (C-523/04, EU:C:2007:244, Rn. 28).

62 Vgl. von Bardeleben, E., Donnat, F., und Siritzky, D., *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, La Documentation française, Paris, 2012, S. 196.

63 Vgl. Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Urteil vom 9. Juli 1970, Kommission/Frankreich (26/69, EU:C:1970:67, Rn. 9 und 10).

65 Urteil vom 9. November 1999, Kommission/Italien (C-365/97, EU:C:1999:544).

66 Urteil vom 9. Dezember 2004, Kommission/Frankreich (C-177/03, EU:C:2004:784).



Gerichtshof hat die Auffassung vertreten, dass es unter solchen Umständen vorzuziehen wäre, wenn die Kommission keine Klage erhebt, sondern eine „neue mit Gründen versehene Stellungnahme abgibt, in der sie die Rügen darlegt, an denen sie angesichts der veränderten Verhältnisse festhalten will“<sup>67</sup>. Diese Rechtsprechung ist selbstredend auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar.

103. Da unstreitig ein Verstoß gegen die sich aus den Umsiedlungsbeschlüssen ergebenden Verpflichtungen vorlag, als die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist (am 23. August 2017) ablief, ist die Kommission berechtigt, eine Klage wegen Verstoßes gegen diese Verpflichtungen zu erheben und beim Gerichtshof die Feststellung zu beantragen, dass eine solche Vertragsverletzung vorgelegen hat. Da die Geltungsdauer der Umsiedlungsbeschlüsse zwischenzeitlich endete, müssen die beklagten Mitgliedstaaten keine spezifischen Maßnahmen ergreifen, um dem Unionsrecht nachzukommen. Dies bedeutet nicht, dass der Rechtsstreit gegenstandslos wäre.

104. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs braucht die Kommission kein Klageinteresse nachzuweisen und auch nicht die Gründe darzulegen, die sie zur Erhebung einer Vertragsverletzungsklage veranlassten<sup>68</sup>. Zutreffend ist, dass der Gerichtshof festgestellt hat, dass bei einem in der Vergangenheit liegenden Verstoß zu prüfen ist, „ob für diese Klage noch ein *ausreichendes* Rechtsschutzinteresse besteht“<sup>69</sup>. Wie die Kommission zu Recht betont, wirft der Streit zwischen der Kommission und den drei beklagten Mitgliedstaaten im vorliegenden Fall grundlegende Fragen auf, vor allem, ob Mitgliedstaaten sich auf Art. 72 AEUV berufen können, um Verpflichtungen, die anderenfalls nach dem Sekundärrecht der Union verbindlich sind, nicht erfüllen zu müssen.

105. Allgemeiner formuliert werfen diese Verfahren berechnete und wichtige Fragen in Bezug auf die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, das Solidaritätsprinzip, die gemeinsame Asylpolitik und die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge auf. Diese Fragen behalten unabhängig davon, ob die Vertragsverletzung in der Vergangenheit liegt, uneingeschränkte Relevanz. Es handelt sich also keinesfalls – wie die Tschechische Republik vorgebracht hat – um eine „akademische“ Debatte. Leider könnte der zukünftige Umgang mit der Massenzuwanderung ähnliche Probleme bereithalten wie die, die zum Erlass der Umsiedlungsbeschlüsse geführt haben. Daher steht meines Erachtens das Interesse der Kommission daran, dass die Vertragsverletzungen festgestellt und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten klargestellt werden, außer Frage<sup>70</sup>.

106. Daher bin ich der Auffassung, dass die von der Kommission in diesen Rechtssachen erhobenen Klagen nicht gegenstandslos sind. Die Kommission verfügt über ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse für die Erhebung der Klagen, und ihr Vorgehen steht nicht im Widerspruch zum Grundsatz der ordnungsgemäßen Rechtspflege.

### ***Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung***

107. Ungarn (Rechtssache C-718/17) macht geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie nur gegen die drei beklagten Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsklagen erhoben habe, obwohl die große Mehrheit der Mitgliedstaaten die in den Umsiedlungsbeschlüssen vorgesehenen Verpflichtungen nicht in vollem Umfang erfüllt hätten, gegen den in Art. 4 Abs. 2 EUV verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen und das ihr nach Art. 258 AEUV eingeräumte Ermessen missbraucht.

67 Urteil vom 9. Dezember 2004, Kommission/Frankreich (C-177/03, EU:C:2004:784, Rn. 21).

68 Urteile vom 3. März 2016, Kommission/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, Rn. 26), und vom 6. Oktober 2009, Kommission/Spanien (C-562/07, EU:C:2009:614, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Urteil vom 9. Juli 1970, Kommission/Frankreich (26/69, EU:C:1970:67, Rn. 10) (Hervorhebung nur hier).

70 Wie der Gerichtshof in seinem von Polen angeführten Urteil vom 15. November 2012, Kommission/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, Rn. 36), festgestellt hat, kann der Kommission aus einer solchen Klarstellung, selbst wenn sie die Rechtslage in der Vergangenheit betrifft, ein *Vorteil* erwachsen.

108. Insbesondere habe die Kommission die Gruppe von Mitgliedstaaten, gegen die Vertragsverletzungsklagen erhoben worden seien, willkürlich und in diskriminierender Weise ausgewählt. Bei einer objektiven Herangehensweise hätte die Kommission entsprechende Klagen gegen *sämtliche* Mitgliedstaaten erheben müssen, die ihren Verpflichtungen nach den Umsiedlungsbeschlüssen nicht *in vollem Umfang* nachgekommen seien, weil diese Mitgliedstaaten sich alle in einer *vergleichbaren* Lage befänden. Mit diesem Argument verfolgt Ungarn daher einen binären Ansatz. Nur zwei Gruppen sollen betrachtet werden: die Staaten, die ihren Verpflichtungen in vollem Umfang nachgekommen sind, und die Staaten, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllt haben, ungeachtet der Frage, wie geringfügig oder schwerwiegend diese Nichterfüllung sein mag<sup>71</sup>. Indem die Kommission die Klagen gegen Polen, Ungarn und die Tschechische Republik richte, versuche sie, diese Mitgliedstaaten als (ich zitiere) „Sündenböcke“ abzustempeln, die für das „Fiasko“ des mit den Umsiedlungsbeschlüssen eingeführten Umsiedlungsmechanismus büßen sollten.

109. Polen (Rechtssache C-715/17) nimmt in Bezug auf diese Fragen eine ähnliche Position wie Ungarn ein.

110. Ich weise dieses Vorbringen zurück.

111. Nach ständiger Rechtsprechung genießt die Kommission im Rahmen der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einen weiten Ermessensspielraum: „[S]o ist es ... Sache der Kommission, zu beurteilen, ob ein Einschreiten gegen einen Mitgliedstaat zweckmäßig ist, die ihrer Ansicht nach verletzten Bestimmungen zu benennen und den Zeitpunkt für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens zu wählen, wobei die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen“<sup>72</sup>.

112. Folglich ist es für die Zulässigkeit der gegen einen Mitgliedstaat erhobenen Vertragsverletzungsklage ohne Bedeutung, dass gegen einen anderen Mitgliedstaat keine derartige Klage erhoben wurde<sup>73</sup>.

113. Der Gerichtshof hat auch klargestellt, dass „ein Mitgliedstaat die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen aus dem [AEUV] ... nicht mit dem Hinweis rechtfertigen kann, andere Mitgliedstaaten kämen ihren Verpflichtungen ebenfalls nicht nach“. In der Unionsrechtsordnung kann die Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten nicht von einer Gegenseitigkeitsvoraussetzung abhängig gemacht werden. Die Art. 258 und 259 AEUV sehen die geeigneten Rechtsbehelfe vor, um Verstößen der Mitgliedstaaten gegen Verpflichtungen aus dem AEUV zu begegnen<sup>74</sup>.

114. Sowohl Ungarn als auch Polen haben vorgetragen, sie wollten mit diesen Argumenten nicht die Nichterfüllung eigener unionsrechtlicher Verpflichtungen damit rechtfertigen, dass andere Mitgliedstaaten dieselben Verpflichtungen auch nicht erfüllt hätten. Diese bloßen Erklärungen sind alles andere als überzeugend. Aus dem schriftlichen Vorbringen beider Mitgliedstaaten geht hervor, dass sie sich gerade auf *allgemeine Mängel* bei der Anwendung des Umsiedlungsmechanismus berufen, um die Zulässigkeit der gegen sie eingeleiteten Verfahren in Abrede zu stellen und ihre Weigerung zu rechtfertigen, die Umsiedlungsbeschlüsse umzusetzen. Würden derartige allgemeine Mängel tatsächlich festgestellt, so beträfen sie (hypothetisch betrachtet) die Möglichkeit sämtlicher Mitgliedstaaten, den Umsiedlungsbeschlüssen nachzukommen. Darüber hinaus berufen sich Ungarn und Polen (über ihr Argument, dass eine Ungleichbehandlung vorliege) darauf, dass viele andere Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nach diesen Beschlüssen nicht in vollem Umfang nachgekommen seien.

71 Ungarn bringt noch ein weiteres, technisches Argument vor, das nur seinen Fall betrifft; darauf werde ich unten in Nr. 120 kurz eingehen.

72 Vgl. Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Urteil vom 3. März 2016, Kommission/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, Rn. 25).

74 Vgl. Urteil vom 11. Juli 2018, Kommission/Belgien (C-356/15, EU:C:2018:555, Rn. 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).

115. Hat die Kommission bei der Ausübung ihrer Befugnisse ihr Ermessen missbraucht? Genauer gesagt: Lässt sich vernünftigerweise die Auffassung vertreten, dass die drei beklagten Mitgliedstaaten in einer mit den übrigen Mitgliedstaaten *vergleichbaren* Lage waren und dass die Kommission ihr Ermessen *offenkundig* missbraucht und damit eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zum Nachteil der drei betroffenen Mitgliedstaaten begangen hat?

116. Meines Erachtens ist diese Frage zu verneinen.

117. Wie die Kommission mündlich und schriftlich vorgetragen hat, waren die drei beklagten Mitgliedstaaten die *einzigsten*, die trotz wiederholter Aufforderung seitens der Kommission entweder *gar keine* formelle Umsiedlungszusage nach Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse gemacht hatten (Ungarn) oder für einen Zeitraum von *mindestens einem Jahr* keine Umsiedlungszusage erteilt hatten. Der Zwölfte und der Dreizehnte Fortschrittsbericht über die Umverteilung und Neuansiedlung belegen dies ausführlich.

118. Daraus folgt, dass die drei beklagten Mitgliedstaaten sich in einer Lage befinden, die sich durch die Schwere und Beharrlichkeit der Nichterfüllung von der Lage der anderen Mitgliedstaaten unterscheidet, die zumindest zugesagt haben, eine bestimmte Zahl internationalen Schutz beantragender Personen umzusiedeln, auch wenn (bedauerlicherweise) diese Zusagen in der Praxis nicht systematisch als tatsächliche Umsiedlungen verwirklicht worden sind<sup>75</sup>.

119. Ich bin daher der Ansicht, dass die Kommission den ihr nach Art. 258 AEUV zustehenden Ermessensspielraum nicht überschritten hat, als sie Vertragsverletzungsklagen gegen Polen, Ungarn und die Tschechische Republik, aber nicht gegen andere Mitgliedstaaten erhoben hat, die die in den Umsiedlungsbeschlüssen vorgesehenen Verpflichtungen nicht in vollem Umfang erfüllt haben.

120. Zum Abschluss möchte ich an dieser Stelle ein weiteres Argument erwähnen, das Ungarn in seinem schriftlichen Vorbringen geltend macht. Der Mitgliedstaat trägt vor, es sei fraglich, ob die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Beschluss 2015/1601 tatsächlich verlangt werden könne, solange die Verpflichtungen aus dem Beschluss 2015/1523 nicht vollständig erfüllt worden seien. Da dieses Argument von Ungarn vorgetragen wird, erscheint es mir offensichtlich unerheblich. Ungarn war nur vom Beschluss 2015/1601 betroffen, und die gegen Ungarn erhobene Vertragsverletzungsklage bezieht sich nur auf die ihm nach diesem Beschluss obliegenden Verpflichtungen.

121. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass das auf eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung gestützte Vorbringen zur Zulässigkeit zurückzuweisen ist.

### ***Verletzung der Verteidigungsrechte***

122. Ungarn (Rechtssache C-718/17) macht geltend, die Kommission habe im Rahmen des Vorverfahrens seine Verteidigungsrechte verletzt, indem sie i) ihm nur vier Wochen für die Beantwortung sowohl des Mahnschreibens als auch der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingeräumt habe und ii) die behauptete Vertragsverletzung insoweit nicht klar bezeichnet habe, als sie den Zusammenhang zwischen dem behaupteten Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 und den behaupteten Verstößen gegen Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieses Beschlusses nicht hinreichend dargelegt habe.

<sup>75</sup> So heißt es z. B. im Dreizehnten Fortschrittsbericht Umverteilung und Neuansiedlung, dass Österreich seine erste und letzte formelle Umsiedlungszusage im Mai 2017 erteilt hat. Diese Zusage betraf offenbar 50 Personen aus Italien, von denen 15 tatsächlich in das österreichische Staatsgebiet umgesiedelt wurden (vgl. Dreizehnter Fortschrittsbericht, Anhang 2).

### *Fristen für die Beantwortung der vorgerichtlichen Schreiben der Kommission*

123. Ungarn räumt ein, dass die Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens bei der Bestimmung der Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte unzweifelhaft über ein weites Ermessen verfüge. Gleichwohl habe die Kommission ihr Ermessen in diesem Fall missbraucht. Ungarn macht geltend, die Kommission habe mitten im Sommer „äußerst kurze“ Fristen gesetzt, ohne zu berücksichtigen, dass Ungarn im selben Zeitraum von anderen Vertragsverletzungsverfahren betroffen gewesen sei. Mit dieser Vorgehensweise habe die Kommission es Ungarn unmöglich machen wollen, seine Verteidigungsrechte wahrzunehmen.

124. Ferner trägt Ungarn vor, die Kommission habe sich nicht auf eine Dringlichkeit berufen dürfen, die sie selbst dadurch herbeigeführt habe, dass sie nicht früher gehandelt habe; und die Kommission habe die Fristen nur verkürzt, um sicherzustellen, dass das Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof, das sie ohnehin noch vor Jahresende habe einleiten wollen, zulässig sein würde<sup>76</sup>.

125. Schließlich behauptet Ungarn, die kurzen Fristen seien nicht dadurch zu entschuldigen, dass ihm die behauptete Vertragsverletzung vollständig bekannt gewesen sei.

126. Ich stimme mit der Kommission überein, dass die Verteidigungsrechte Ungarns durch die im Vorverfahren bestimmten kurzen Fristen nicht verletzt worden sind.

127. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass das in Art. 258 AEUV vorgesehene Vorverfahren einem doppelten Zweck dient. Es soll dem betroffenen Mitgliedstaat zum einen Gelegenheit geben, seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und zum anderen, sich gegen die Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen<sup>77</sup>. Der ordnungsgemäße Ablauf dieses Verfahrens ist nicht nur eine vom AEUV vorgeschriebene wesentliche Garantie für den Schutz der Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, sondern auch dafür, dass ein etwaiges Streitiges Verfahren einen eindeutig festgelegten Streitgegenstand hat<sup>78</sup>. Daraus folgt, dass das Vorverfahren (Mahnschreiben, gefolgt von der mit Gründen versehenen Stellungnahme) zum einen den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und dem Mitgliedstaat die Vorbereitung seiner Verteidigung ermöglichen soll, und zum anderen soll es (ganz wichtig) dem betroffenen Mitgliedstaat ermöglichen, die Angelegenheit zu bereinigen, *bevor* der Gerichtshof angerufen wird.

128. Die Kommission muss daher den Mitgliedstaaten eine angemessene Frist einräumen, um auf das Mahnschreiben zu antworten und einer mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen oder um gegebenenfalls ihre Verteidigung vorzubereiten. Ob die festgesetzte Frist angemessen ist, ist dabei unter Berücksichtigung *sämtlicher Umstände* des Einzelfalls zu beurteilen. Sehr kurze Fristen können daher in besonderen Fällen gerechtfertigt sein, insbesondere wenn es *dringend* ist, einer Vertragsverletzung zu begegnen, oder wenn dem betroffenen Mitgliedstaat der Standpunkt der Kommission schon vor dem Beginn des Verfahrens *vollständig bekannt* ist<sup>79</sup>.

129. Ich möchte auch daran erinnern, dass es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Sache der Kommission ist, „den Zeitpunkt für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens [gegen einen Mitgliedstaat] zu wählen, wobei die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen“<sup>80</sup>.

76 In seinen schriftlichen Erklärungen beklagte sich Polen ebenfalls über die kurzen Fristen zur Beantwortung der vorgerichtlichen Schreiben, allerdings ohne eine Verletzung seiner Verteidigungsrechte geltend zu machen. Ich verstehe dieses Vorbringen so, dass Polen damit geltend machen wollte, die Kommission habe Vertragsverletzungen der drei beklagten Mitgliedstaaten feststellen lassen wollen, um sie wegen ihres Widerstands gegen den durch die Umsiedlungsbeschlüsse eingeführten Umsiedlungsmechanismus zu stigmatisieren.

77 Vgl. Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78 Vgl. Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Urteil vom 13. Dezember 2001, Kommission/Frankreich (C-1/00, EU:C:2001:687, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung) (Hervorhebung nur hier).

80 Vgl. Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

130. Was die Dringlichkeit anbelangt, ist anzumerken, dass die Umsiedlungsbeschlüsse angenommen wurden, weil durch die Massenmigration eine besonders kritische und dringliche Lage eingetreten war, was die in diesen Beschlüssen ergriffenen vorläufigen Maßnahmen rechtfertigt.

131. Die Kommission hat erläutert, sie habe einen kooperativen Ansatz verfolgt, der darauf ausgerichtet gewesen sei, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die in den Umsiedlungsbeschlüssen enthaltenen Maßnahmen *freiwillig* umzusetzen. Außerdem habe die Kommission die Zeit berücksichtigen wollen, die jeder Mitgliedstaat benötigen würde, um sich auf das Umsiedlungsverfahren vorzubereiten, das – worauf zu Recht hingewiesen worden sei – komplexe Verwaltungsverfahren umfasse, die eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erforderten.

132. Die Fortschrittsberichte über die Umverteilung und Neuansiedlung der Kommission machten die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen auf ihre Verpflichtungen aufmerksam.

133. Folgerichtig hat die Kommission, gerade weil sie sich dafür entschieden hatte, die Mitgliedstaaten zur freiwilligen Umsetzung der Umsiedlungsbeschlüsse zu ermutigen, Vertragsverletzungsverfahren nicht früher innerhalb des für die Durchführung der Umsiedlungsbeschlüsse vorgesehenen Zeitraums von 24 Monaten eingeleitet. Im Mai 2017 war es dann in der Tat dringlich geworden, die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren zu prüfen. Dieser Umstand war nicht von der Kommission zu vertreten, sondern der anhaltenden Weigerung der drei beklagten Mitgliedstaaten geschuldet, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Der Kommission kann daher nicht vorgeworfen werden, „sich auf eine von ihr selbst herbeigeführte Dringlichkeit zu berufen“, weil sie nicht schon früher das Vorverfahren eingeleitet habe. Aus diesem Grund ist der Verweis Ungarns auf die Rechtssache 293/85, Kommission/Belgien<sup>81</sup>, unerheblich.

134. Ich möchte auch daran erinnern, dass der Gerichtshof in der Rechtssache C-20/09, Kommission/Portugal, festgestellt hat, dass der Kommission kraft ihres Amtes die Aufgabe zufällt, die Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im allgemeinen Interesse zu überwachen und etwaige Verstöße gegen die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen feststellen zu lassen, damit sie abgestellt werden<sup>82</sup>. Daraus folgt, dass die Kommission berechtigt war, sicherzustellen – vorliegend, indem sie im Rahmen des Vorverfahrens angemessene (kurze) Fristen setzte –, dass die drei beklagten Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof für ihre bewusste Entscheidung, die Umsiedlungsbeschlüsse<sup>83</sup> nicht umzusetzen, zur Rechenschaft gezogen werden würden.

135. Die von der Kommission gesetzten kurzen Fristen dürften auch insoweit gerechtfertigt sein, als den drei beklagten Mitgliedstaaten der Standpunkt der Kommission schon vor der formellen Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens vollständig bekannt war<sup>84</sup>. Die Kommission hatte Ungarn in mehreren gesonderten Schreiben und im Rahmen ihrer monatlichen Berichte aufgefordert, seinen Verpflichtungen aus dem Beschluss 2015/1601 nachzukommen, bevor sie das Mahnschreiben abschickte. Der Zwölfte Fortschrittsbericht über die Umverteilung und Neuansiedlung (vom 16. Mai 2017) machte es für alle Mitgliedstaaten glasklar, dass die Kommission für den Fall der fortgesetzten Nichtbeachtung der Beschlüsse beabsichtigte, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten<sup>85</sup>.

81 Urteil vom 2. Februar 1988, Kommission/Belgien (293/85, EU:C:1988:40).

82 Urteil vom 7. April 2011, Kommission/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, Rn. 41).

83 Ich möchte daran erinnern, dass das Verfahren gegen Ungarn nur den Beschluss 2015/1601 betrifft.

84 Siehe auch Nrn. 138 bis 143 der vorliegenden Schlussanträge zur Definition der gerügten Vertragsverletzung.

85 Der Vollständigkeit halber möchte ich anmerken, dass die von den drei beklagten Mitgliedstaaten (in ihren Klagebeantwortungen, Gegenerwiderungen und Streithilfeschriftsätzen) vorgebrachten Argumente jenen gleichen, die sie in ihren Antworten auf die Mahnschreiben und die mit Gründen versehenen Stellungnahmen vorgetragen haben. Dies bestätigt meine Schlussfolgerung, dass trotz der relativ kurzen Fristen für die Beantwortung der vorgerichtlichen Schreiben der Kommission die Verteidigungsrechte der Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt worden sind.

136. Schließlich kann das Argument, die Kommission hätte berücksichtigen müssen, dass das Vorverfahren während der Sommermonate stattgefunden habe, als Ungarn sich auch in anderen Vertragsverletzungsverfahren verteidigt habe, nicht mit Erfolg geltend gemacht werden. Ein Mitgliedstaat muss über die erforderlichen Verwaltungsstrukturen verfügen, um sich zu jeder Zeit des Jahres im Vorverfahren verteidigen zu können, falls dies erforderlich wird. Dies gilt umso mehr im vorliegenden Fall, in dem die Absicht der Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, bereits seit Wochen bekannt war.

137. Ich komme zu dem Ergebnis, dass die von der Kommission im Vorverfahren des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens gesetzten Fristen nicht übermäßig kurz und nicht geeignet waren, die Ausübung der Verteidigungsrechte Ungarns zu beeinträchtigen.

#### *Definition der gerügten Vertragsverletzung*

138. Ungarn wirft der Kommission vor, die gerügte Vertragsverletzung nicht rechtzeitig definiert und insbesondere nicht dargelegt zu haben, weshalb sie neben einem Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 auch einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieses Beschlusses geltend mache.

139. Konkret trägt Ungarn vor, es sei nicht in der Lage gewesen, den Zusammenhang zwischen der Nichtbeachtung von Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 (Zusagen hinsichtlich der Zahl der Antragsteller, die umgesiedelt werden konnten) und der Nichtbeachtung von Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieses Beschlusses (spätere Durchführung der Umsiedlung) zu verstehen. Ungarn beklagt, die Kommission habe in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht genau dargelegt, wie diese beiden Verstöße zusammenhängen, und habe somit die behauptete Vertragsverletzung durch Ungarn nicht klar definiert. Dieser Mangel an Klarheit sei noch durch den Umstand verstärkt worden, dass in der mit Gründen versehenen Stellungnahme an Ungarn irrtümlich auf den Beschluss 2015/1523 Bezug genommen worden sei, den Ungarn für irrelevant hält. (Ich vermute, dies ist darauf zurückzuführen, dass zeitgleich die mit Gründen versehenen Stellungnahmen an Polen und die Tschechische Republik erstellt wurden und gegen diese beiden Mitgliedstaaten Verstöße sowohl gegen den Beschluss 2015/1523 als auch gegen den Beschluss 2015/1601 geltend gemacht wurden.)

140. Ich weise darauf hin, dass im letzten Teil sowohl des Mahnschreibens als auch der mit Gründen versehenen Stellungnahme an Ungarn auf Art. 5 Abs. 4 bis 11 des Beschlusses 2015/1601 und auf Art. 5 Abs. 2 dieses Beschlusses Bezug genommen wird. Auf die Gefahr hin, das Offensichtliche festzustellen: Der Zweck der Umsiedlungsbeschlüsse bestand darin, die Umsiedlung von in Italien und Griechenland ankommenden Antragstellern tatsächlich zu ermöglichen. Die Aufnahme einer bestimmten Zahl Antragsteller zuzusagen, war sicherlich unabdingbar, aber es war auch nur der erste Schritt im Umsiedlungsverfahren und kein Selbstzweck. Dies ergibt sich auch überdeutlich aus den Fortschrittsberichten Umverteilung und Neuansiedlung. Daher dürfte das Argument, dass eine Verletzung von Art. 5 Abs. 2 des Beschlusses 2015/1601 *de facto* auch eine Verletzung von Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieses Beschlusses bedeutet, für jeden unvoreingenommenen Leser selbsterklärend gewesen sein<sup>86</sup>.

141. Die drei beklagten Mitgliedstaaten haben sich – insbesondere in der mündlichen Verhandlung – ausdrücklich darauf berufen, dass sie „Rebellen“ seien, die gegen die Umsetzung des Umsiedlungsmechanismus hätten aufstehen und Widerstand leisten wollen. Die Kommission bestreitet diese Darstellung der Ereignisse, die zum vorliegenden Verfahren geführt haben, nicht. Allerdings folgt aus der Haltung, für die sich diese Mitgliedstaaten entschieden haben, eben auch, dass das Vorbringen Ungarns, ihm sei der Umfang des ihm zur Last gelegten Verstoßes gegen den Beschluss 2015/1601 nicht ganz klar gewesen, wenig glaubwürdig erscheint.

<sup>86</sup> Siehe ferner unten, Nrn. 169 bis 171.

142. Letztlich ist es zwar bedauerlich, dass sich in die mit Gründen versehene Stellungnahme an Ungarn sachfremde Bezugnahmen auf den Beschluss 2015/1523 hineingeschlichen haben. Mir erscheint es wahrscheinlich, dass diese Fehler auf das „Kopieren/Einfügen“ von Textbausteinen während der gleichzeitigen Erstellung der drei mit Gründen versehenen Stellungnahmen an Polen, Ungarn und die Tschechische Republik zurückzuführen sind. Ich sehe diese Fehler nicht als so schwerwiegend an, dass sie die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gegen Ungarn erhobenen Vorwürfe unverständlich machen. Ich bin daher der Ansicht, dass Ungarn in der Ausübung seiner Verteidigungsrechte nicht beeinträchtigt wurde.

143. Demzufolge komme ich zu dem Ergebnis, dass das Vorbringen Ungarns in Bezug auf eine Verletzung seiner Verteidigungsrechte insgesamt zurückzuweisen ist.

#### *Fehlende Genauigkeit des Klagebegehrens (petitum) in der Rechtssache C-719/17*

144. Sowohl im Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme an die Tschechische Republik gab die Kommission als Beginn der Zuwiderhandlung den 13. August 2016 an. In ihrer Klage verwies die Kommission darauf, dass die Tschechische Republik nach ihrer Mitteilung vom 13. Mai 2016 keine weiteren Angaben zur Zahl der Antragsteller, die umgesiedelt werden könnten, gemacht habe, obgleich sie verpflichtet gewesen sei, dies mindestens einmal alle drei Monate zu tun. Die Kommission kam folglich zu dem Ergebnis, dass die Tschechische Republik ihre Verpflichtungen seit dem 13. August 2016 nicht mehr erfüllt habe<sup>87</sup>. Allerdings enthalten die Anträge in der Klageschrift kein konkretes Datum für den Beginn der Vertragsverletzung<sup>88</sup>. In einem späteren Verfahrensschriftstück gab die Kommission ebenfalls den 13. August 2016 als Beginn der Vertragsverletzung an.

145. Die Tschechische Republik trägt vor, der Wortlaut der Klageanträge mache es unmöglich, das Ausmaß des ihr zur Last gelegten Verstoßes zu ermitteln<sup>89</sup>. Sie trägt außerdem vor, das schriftliche Vorbringen der Kommission sei mehrdeutig im Hinblick auf die Frage, ob der Verstoß am 13. Mai 2016 oder am 13. August 2016 begonnen habe.

146. Meines Erachtens sind die Einwände der Tschechischen Republik nicht begründet.

147. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss „die Klageschrift den Streitgegenstand, die vorgebrachten Klagegründe und Argumente sowie eine kurze Darstellung dieser Klagegründe enthalten ... Diese Angaben müssen so klar und deutlich sein, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichen. Folglich müssen sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben, und die Anträge der Klageschrift müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht“<sup>90</sup>.

87 In Rn. 21 der Klageschrift erläutert die Kommission den Zusammenhang zwischen diesen beiden Zeitpunkten (13. Mai und 13. August 2016).

88 Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union* (ABL 2018, C 112, S. 19).

89 Die Tschechische Republik hat darauf hingewiesen, dass die Anträge in der Klageschrift im Verfahren gegen Ungarn (Rechtssache C-718/17) auch kein Datum enthielten, an dem der Verstoß begonnen habe. Ungarn hat diesen Punkt in seinem Verteidigungsvorbringen nicht angesprochen. Während Polen und die Tschechische Republik beide in begrenztem Umfang Zusagen gemäß Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse gemacht haben, hat Ungarn seine Verpflichtungen aus dem Beschluss 2015/1601 zu *keinem Zeitpunkt* auch nur teilweise erfüllt. Es war daher nicht notwendig (es sei denn als reine Formalität), ein Datum für den Beginn der Vertragsverletzung durch Ungarn anzugeben.

90 Vgl. Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

148. Meiner Ansicht nach geht aus dem Wortlaut der Klageschrift eindeutig hervor, dass die letzte Mitteilung der Tschechischen Republik gemäß Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse am 13. Mai 2016 erfolgte. Da diese Bestimmung von den Mitgliedstaaten verlangte, die entsprechenden Mitteilungen mindestens alle drei Monate zu machen, ist daraus logisch abzuleiten, dass die Verletzung drei Monate nach diesem Datum begann, also am 13. August 2016. Die Kommission hat im Übrigen genau diesen Zeitpunkt sowohl im Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme angegeben, und sie hat diesen Zeitpunkt in dem weiteren schriftlichen Vorbringen vor dem Gerichtshof bestätigt. Der logische Zusammenhang zwischen dem 13. Mai 2016 und dem 13. August 2016 ist in der Klageschrift der Kommission ausdrücklich angegeben<sup>91</sup>.

149. Natürlich ist es bedauerlich, dass der 13. August 2016 in den Klageanträgen nicht ausdrücklich angegeben ist. Allerdings enthält der Wortlaut der Klageschrift gleichwohl die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die die Klage gestützt wird. Diese Umstände sind zusammenhängend und verständlich dargelegt und stehen zu dem Schriftwechsel im Rahmen des Vorverfahrens nicht in Widerspruch<sup>92</sup>. Unter diesen Umständen besteht ungeachtet der Unvollständigkeit der Klageanträge meiner Ansicht nach nicht wirklich die Gefahr, dass der Gerichtshof *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht.

150. Ich teile auch nicht die Auffassung der Tschechischen Republik, dass das Vorbringen der Kommission zum Beginn der Vertragsverletzung mehrdeutig oder widersprüchlich formuliert sei. Die von der Kommission in ihrem schriftlichen Vorbringen angegebenen Zeitpunkte sind kohärent und können bei einem aufmerksamen und unvoreingenommenen Leser keine Verwirrung hervorrufen.

151. Ich komme zu dem Ergebnis, dass das Vorbringen der Tschechischen Republik (Rechtssache C-719/17) im Hinblick auf die fehlende Genauigkeit der Klageanträge als unbegründet zurückzuweisen ist.

### ***Ergebnis zur Zulässigkeit***

152. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass die gegen die drei beklagten Mitgliedstaaten erhobenen Vertragsverletzungsklagen zulässig sind.

### **Begründetheit**

#### ***Vorbemerkungen***

153. Die umfassende Prüfung des Beschlusses 2015/1601 durch den Gerichtshof im Urteil Slowakei und Ungarn/Rat führte zu dem Ergebnis, dass die Klage auf Nichtigerklärung dieser Maßnahme abgewiesen wurde. Der frühere Beschluss 2015/1523 wurde nicht fristgerecht angefochten. Aus der Prüfung des Beschlusses 2015/1601 durch die Große Kammer folgt zwangsläufig, dass eine auf ähnliche Argumente gestützte Klage gegen den Beschluss 2015/1523 dasselbe Schicksal ereilt hätte.

154. Die Umsiedlungsbeschlüsse müssen folglich als unanfechtbar *intra vires* und gültig angesehen werden. Die drei beklagten Mitgliedstaaten räumen dies im vorliegenden Verfahren auch ein<sup>93</sup>.

91 Und zwar in Rn. 21 und 33 der Klageschrift.

92 Ich möchte nochmals daran erinnern, dass „der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage ... durch das ... Vorverfahren eingegrenzt [wird], so dass die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein muss wie die mit Gründen versehene Stellungnahme“ (vgl. Urteil vom 8. Dezember 2005, Kommission/Luxemburg, C-33/04, EU:C:2005:750, Rn. 36).

93 Siehe unten, Nrn. 172 bis 176.



155. Beide Umsiedlungsbeschlüsse waren vorläufige Maßnahmen gemäß Art. 78 Abs. 3 AEUV. Wie der Gerichtshof im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat ausgeführt hat, „[sind] die Maßnahmen, die auf der Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV erlassen werden können, als Rechtsakte, die keine Gesetzgebungsakte sind, einzustufen ..., weil sie nicht nach einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden“<sup>94</sup>.

156. Art. 288 AEUV bestimmt: „Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.“ In den Umsiedlungsbeschlüssen waren keine Adressaten angegeben. Sie waren in allen ihren Teilen verbindlich und begründeten Rechtspflichten der drei beklagten Mitgliedstaaten.

157. Kommt ein Mitgliedstaat seinen Rechtspflichten nach den Umsiedlungsbeschlüssen nicht nach (oder weigert er sich sogar, sie zu erfüllen), so beeinträchtigt dies zwangsläufig die gesamte Wirksamkeit der durch diese Beschlüsse eingeführten Notfall-Umsiedlungsmaßnahme, mit der dem plötzlichen Zustrom von Migranten begegnet werden sollte. Er überlässt den begünstigten Mitgliedstaaten (Italien und Griechenland) die schwierige Aufgabe, mit der enormen Zahl der internationalen Schutz beantragenden Personen fertig zu werden, die Tag und Nacht in ihren Hoheitsgebieten ankommen. Er erschwert es diesen Mitgliedstaaten und den Unionsorganen bzw. macht es ihnen unmöglich, ihren eigenen Verpflichtungen aus den Umsiedlungsbeschlüssen nachzukommen.

### ***Zur Klage der Kommission***

158. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass eine nach Art. 258 AEUV gegen einen Mitgliedstaat erhobene Klage „eine zusammenhängende und genaue Darstellung der Rügen enthalten muss, damit der Mitgliedstaat und der Gerichtshof die Tragweite des gerügten Verstoßes gegen das [Unions]recht richtig erfassen können, was notwendig ist, damit der betreffende Staat sich sachgerecht verteidigen und der Gerichtshof überprüfen kann, ob die behauptete Vertragsverletzung vorliegt“<sup>95</sup>.

159. Die Kommission hat als behaupteten Verstoß im Wesentlichen die Nichteinhaltung der Zusageverpflichtung gemäß Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse und die daraus folgende Nichtdurchführung von Umsiedlungen nach Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieser Beschlüsse angegeben<sup>96</sup>.

160. Von den drei beklagten Mitgliedstaaten unternehmen Polen und die Tschechische Republik in begrenztem Umfang den Versuch, den von der Kommission vorgetragene Sachverhalt zu bestreiten (oder genauer, ihn zu nuancieren). Ungarn widerspricht dem von der Kommission vorgetragene Sachverhalt im Prinzip nicht.

161. Polen macht beispielsweise geltend, es sei nach den Umsiedlungsbeschlüssen nicht möglich gewesen zu prüfen, ob die potenziellen Umsiedler Verbindungen zu extremistischen oder kriminellen Organisationen gehabt hätten, so dass sie ein Sicherheitsrisiko hätten darstellen können. Polen bezieht sich allgemein auf Vorfälle in anderen Mitgliedstaaten, in denen einige Antragsteller, die als Flüchtlinge anerkannt worden seien, später in Anschläge und Verbrechen verwickelt gewesen seien. Das Fehlen verlässlicher Unterlagen, der Umstand, dass sich die umzusiedelnden Personen im Ausland und nicht

94 In Rn. 66. Weiter unten in den Rn. 70 bis 74 hat der Gerichtshof die Rechtsnatur der gemäß Art. 78 Abs. 3 AEUV erlassenen „vorläufigen Maßnahmen“ untersucht und angemerkt, dass es sich bei Art. 78 Abs. 2 und 3 AEUV um zwei gesonderte Bestimmungen des Unionsprimärrechts handelt, mit denen unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Maßnahmen nach Art. 78 Abs. 3 AEUV sind „vorläufig[e] Maßnahmen, die keine Gesetzgebungsakte sind und mit denen kurzfristig auf eine Notlage reagiert werden soll, in der sich die Mitgliedstaaten befinden“ (Rn. 73). Vgl. auch Nrn. 64 bis 68 der Schlussanträge des Generalanwalts Bot in diesen Rechtssachen (EU:C:2017:618).

95 Vgl. Urteile vom 22. Oktober 2014, Kommission/Niederlande (C-252/13, EU:C:2014:2312, Rn. 34), vom 16. Januar 2014, Kommission/Spanien (C-67/12, EU:C:2014:5, Rn. 42), und vom 16. Juli 2009, Kommission/Polen (C-165/08, EU:C:2009:473, Rn. 43).

96 Für den genauen Wortlaut des Vorbringens und der Klageanträge in allen drei Vertragsverletzungsverfahren, siehe oben, Nrn. 86 bis 88.

in Polen aufgehalten hätten, die kurze Zeitspanne, die dem Verbindungsbeamten zur Verfügung gestanden habe, und (bei einigen potenziellen Umsiedlern) die fehlende Möglichkeit, vor der Umsiedlung eine Sicherheitsbefragung durchzuführen, hätten es Polen praktisch unmöglich gemacht, gleichzeitig seinen Verpflichtungen nach Art. 72 AEUV nachzukommen und die Umsiedlungsbeschlüsse anzuwenden.

162. Die Tschechische Republik beklagt, dass vielen potenziellen Umsiedlern, die von Griechenland und Italien ausgewählt worden seien, ordnungsgemäße Ausweispapiere gefehlt hätten, und dass die in den Umsiedlungsbeschlüssen vorgesehene Zusammenarbeit mit diesen beiden Mitgliedstaaten unzureichend gewesen sei. Sie gibt folglich Italien und Griechenland die Schuld daran, dass nur eine winzige Zahl der Antragsteller umgesiedelt wurde.

163. Selbst wenn sie nachgewiesen würden, würde keine der von Polen und der Tschechischen Republik vorgetragenen tatsächlichen Umstände die Vorwürfe der Kommission entkräften, dass alle drei beklagten Mitgliedstaaten ihren dreimonatlichen Zusageverpflichtungen nach Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse nicht nachgekommen sind. Anzugeben, wie viele Antragsteller man potenziell in einem bestimmten Zeitraum aufnehmen könnte, ist konzeptionell etwas völlig anderes als die Frage, ob ein berechtigter Grund dafür besteht, einen *konkreten* von Italien oder Griechenland vorgeschlagenen potenziellen Umsiedler nicht aufzunehmen.

164. Dementsprechend könnten die spezifischen Probleme, auf die Polen und die Tschechische Republik hinweisen, zwar erklären, warum im Einzelfall der Umsiedlung eines *konkreten* Antragstellers *trotz* der in den Umsiedlungsbeschlüssen enthaltenen detaillierten Regelungen über die Verbindung und Zusammenarbeit nicht zugestimmt werden konnte. Sie sind jedoch völlig ungeeignet, um die nahezu vollständige Nichterfüllung der sich aus Art. 5 Abs. 4 bis 11 dieser Beschlüsse ergebenden Verpflichtungen (durch alle drei beklagten Mitgliedstaaten) zu rechtfertigen.

165. Ich bin daher der Auffassung, dass die Kommission den Sachverhalt, der ihren Vorwürfen gegen die drei beklagten Mitgliedstaaten zugrunde liegt, hinreichend dargelegt hat.

166. Die Regelungen in den beiden Umsiedlungsbeschlüssen unterscheiden sich im Hinblick auf die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Umsiedlung. So beschränkte sich Art. 4 des Beschlusses 2015/1523 darauf, die insgesamt zu erreichende Zahl an Umsiedlungen (24 000 aus Italien, 16 000 aus Griechenland) festzulegen, ließ aber offen, wie viele Antragsteller jeder Mitgliedstaat aufnehmen sollte. Dagegen enthielt Art. 4 des Beschlusses 2015/1601 in Verbindung mit dessen Anhängen I und II einen präziseren und detaillierten Mechanismus. Art. 4 Abs. 1 gab an, wie die ersten 66 000 der insgesamt 120 000 umzusiedelnden Antragsteller auf die anderen Mitgliedstaaten verteilt werden sollten (Anhang I bezog sich auf 15 600 Umsiedlungen aus Italien, Anhang II auf 50 400 Umsiedlungen aus Griechenland). Art. 4 Abs. 2 legte dann fest, dass die übrigen 54 000 Antragsteller „anteilmäßig ... im Verhältnis zu den Zahlen in den Anhängen I und II“ umzusiedeln seien<sup>97</sup>.

167. Nichtsdestoweniger verlangt Art. 5 Abs. 2 der Umsiedlungsbeschlüsse eindeutig, dass mindestens alle drei Monate Zusagen gemacht werden, während in Art. 5 Abs. 4 bis 11 die Verpflichtung vorgesehen ist, (unter Beachtung der dort festgelegten Verfahren) Umsiedlungen zuzustimmen, sofern nicht besondere Ausnahmen wie etwa Art. 5 Abs. 7 im Hinblick auf Personen, die eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen, anzuwenden sind.

<sup>97</sup> Zu den Auswirkungen von Art. 4 Abs. 3a des Beschlusses 2015/1601, der durch den Beschluss 2015/1754 eingefügt wurde, siehe Fn. 42.

168. Ungeachtet der den Mitgliedstaaten in den beiden Umsiedlungsbeschlüssen eingeräumten (unterschiedlichen) Handlungsspielräume, auf die ich hingewiesen habe, zögere ich nicht mit der Schlussfolgerung, dass die Zusage, 100 Antragsteller (Polen)<sup>98</sup> oder 50 Antragsteller (Tschechische Republik)<sup>99</sup> aufzunehmen oder überhaupt gar keine Zusage zu machen (Ungarn)<sup>100</sup> unmöglich als Beachtung der Verpflichtungen aus den Umsiedlungsbeschlüssen angesehen werden kann, weder den Buchstaben noch dem Geist nach.

169. Was ist zum weiteren Vorwurf der Kommission zu sagen, die drei beklagten Mitgliedstaaten hätten auch ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 4 bis 11 der Umsiedlungsbeschlüsse verletzt?

170. Meiner Ansicht nach macht die Kommission logisch folgerichtig geltend, dass ein Mitgliedstaat, wenn er es unterlässt, die Zahlen der Antragsteller anzugeben, zu deren Aufnahme er bereit ist, es damit zwangsläufig auch unterlässt, Umsiedlungen auf der Grundlage dieser Zusagen zuzustimmen, und demzufolge auch gegen die sich aus Art. 5 Abs. 4 bis 11 der Umsiedlungsbeschlüsse ergebenden weiteren Verpflichtungen verstößt. Zudem behaupten die drei beklagten Mitgliedstaaten auch nicht ernsthaft das Gegenteil; das zeigt der Umstand, dass alle drei entweder so gut wie keine (Polen und die Tschechische Republik) oder überhaupt keine Umsiedler (Ungarn) aufgenommen haben.

171. Ich komme zu dem Ergebnis, dass die Kommission ihre Argumente in der nach Art. 258 AEUV erforderlichen Weise dargelegt hat. Es stellt sich daher die Frage, ob die von den drei beklagten Mitgliedstaaten geltend gemachten Punkte im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens ein rechtlich relevantes Verteidigungsvorbringen darstellen können. An diesem Punkt geht die Darlegungslast für das Verteidigungsvorbringen zwangsläufig auf die betroffenen Mitgliedstaaten über.

### ***Vorbringen der Parteien***

172. Polen macht geltend, den Umsiedlungsbeschlüssen nachzukommen, hätte ihm unmöglich gemacht, seine Verantwortung nach Art. 72 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 EUV im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit wahrzunehmen, die in seiner ausschließlichen Zuständigkeit verblieben<sup>101</sup>. Als Bestimmung des Primärrechts habe Art. 72 AEUV Vorrang vor den Umsiedlungsbeschlüssen und garantiere den Mitgliedstaaten die uneingeschränkte Kontrolle über ihre nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung. Bei dieser Bestimmung handele es sich nicht bloß um einen bei der Rechtmäßigkeit des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfenden Punkt, sondern um eine Kollisionsnorm, die der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten den Vorrang einräume. Es sei Sache des Mitgliedstaats zu beurteilen, ob in einem konkreten Fall eine solche Kollision vorliege. Ein Mitgliedstaat könne sich daher auf Art. 72 AEUV stützen, um dem Vorbringen entgegenzutreten, dass die Umsiedlungsbeschlüsse ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würden oder er sich solidarisch verhalten müsse – es gebe keine Verpflichtung, die nationale Sicherheit dadurch zu gefährden, dass anderen Mitgliedstaaten Solidarität entgegengebracht werde. Das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat könne einem Mitgliedstaat nicht sein unveräußerliches Recht nehmen (und tue das auch nicht), sich auf Art. 72 AEUV zu berufen, um sich über andere vorgebliche Verpflichtungen hinwegzusetzen, die im Rahmen von Maßnahmen des Sekundärrechts nach Teil III Titel V des AEU-Vertrags erlassen worden seien. Aus diesem Grund mache Polen ausdrücklich *nicht* die Einrede der Rechtswidrigkeit gemäß Art. 277 AEUV geltend.

98 Siehe oben, Nr. 70.

99 Siehe oben, Nr. 72.

100 Siehe oben, Nr. 71.

101 Polen führt hier das Urteil vom 9. Dezember 1997, Kommission/Frankreich (C-265/95, EU:C:1997:595, Rn. 33), an.

173. Ungarn beruft sich ebenfalls darauf, dass Art. 72 AEUV ihm das Recht gebe, einen auf Art. 78 Abs. 3 AEUV gestützten Beschluss unangewendet zu lassen, wenn es der Ansicht sei, dass dieser Beschluss für seine innere Sicherheit keine ausreichende Gewähr biete. Ungarn macht geltend, der Umstand, dass die potenziellen Umsiedler gemäß dem Beschluss 2015/1601 Personen mit Staatsangehörigkeiten sein sollten, bei denen 75 % oder mehr der Anträge auf internationalen Schutz erfolgreich seien (Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses 2015/1601), beschränke seine Möglichkeiten, einen Ausschluss des Schutzstatus (als Flüchtling oder Person mit subsidiärem Schutzstatus) mit Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung zu rechtfertigen. Der Umstand, dass das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1601 bestätige, sei unerheblich. Die Frage ist hier also eine andere, die gesondert zu betrachten ist: Kann sich ein Mitgliedstaat auf Art. 72 AEUV berufen, um Umsiedlungen gemäß dem Beschluss 2015/1601 auszuschließen oder zu begrenzen, wenn er Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen dieser Umsiedlungen auf die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung im eigenen Hoheitsgebiet hat?

174. Die Tschechische Republik macht im Wesentlichen geltend, dass der durch die Umsiedlungsbeschlüsse eingeführte Umsiedlungsmechanismus nicht funktioniert habe und dass sie andere, wirksamere Maßnahmen ergriffen habe, um bei der Bekämpfung der Migrationskrise zu helfen. Konkret habe sie die Drittländer, aus denen die meisten Auswanderer gekommen seien, in erheblichem Umfang unterstützt und zum Schutz der Außengrenzen der Union eine erhebliche Zahl an Polizeikräften abgeordnet.

175. Die Kommission stützt sich im Wesentlichen auf das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat, die Notwendigkeit, für die praktische Wirksamkeit der Umsiedlungsbeschlüsse zu sorgen, und den Grundsatz der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Sie besteht darauf, dass in den Umsiedlungsbeschlüssen geeignete Mechanismen enthalten gewesen seien, die es den Umsiedlungsmitgliedstaaten<sup>102</sup> ermöglicht hätten, in Bezug auf konkrete einzelne Antragsteller die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung in ihrem Hoheitsgebiet zu ergreifen.

176. Zum Zweck der nachfolgenden Prüfung möchte ich die Argumente der drei beklagten Mitgliedstaaten wie folgt gliedern: i) Der Umstand, dass im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1601 bestätigt worden sei, sei unerheblich (Polen und Ungarn); ii) die Mitgliedstaaten seien aufgrund der ihnen nach Art. 72 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 EUV verbliebenen Befugnisse berechtigt gewesen, die Umsiedlungsbeschlüsse (auch wenn diese gültig gewesen seien) unangewendet zu lassen (Polen und Ungarn); und iii) mit den Umsiedlungsbeschlüssen sei ein System geschaffen worden, das nicht funktioniert habe (Tschechische Republik).

*i) Der Umstand, dass im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1601 bestätigt worden sei, sei unerheblich*

177. In ihren Antworten auf die Mahnschreiben und die mit Gründen versehenen Stellungnahmen beriefen sich Polen und Ungarn auf die Ungültigkeit der Umsiedlungsbeschlüsse. Diese Argumente wurden zeitlich vor dem Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat, in dem der Gerichtshof die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1601 bestätigt hat, vorgebracht. Jede weitere Anfechtung der Gültigkeit der Umsiedlungsbeschlüsse nach Art. 263 AEUV wäre zum jetzigen Zeitpunkt verspätet.

<sup>102</sup> Als „Umsiedlungsmitgliedstaat“ wird im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat der Mitgliedstaat bezeichnet, in den die Umsiedlung aus einem Mitgliedstaat an den Außengrenzen stattfinden sollte. Vgl. z. B. Rn. 290.

178. Auf der Grundlage des schriftlichen Vorbringens hat der Gerichtshof die Parteien aufgefordert, in der mündlichen Verhandlung auf die Frage einzugehen, ob ein Mitgliedstaat im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV die Nichtanwendung eines Rechtsakts der Union rechtfertigen könne, wenn die Gültigkeit dieses Rechtsakts mit einer Klage (im vorliegenden Fall die von der Slowakischen Republik und Ungarn erhobenen Klagen, auf die hin das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat erging) angefochten worden sei und dies nicht zu einer automatischen Aussetzung des Rechtsakts gemäß Art. 278 AEUV geführt und der Gerichtshof eine solche Aussetzung auch nicht beschlossen habe. Der Gerichtshof hat auch gefragt, ob ein Mitgliedstaat im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV die Nichtanwendung eines Rechtsakts der Union rechtfertigen könne, ohne sich gemäß Art. 277 AEUV auf dessen Rechtswidrigkeit zu berufen, und ob die Umsiedlungsbeschlüsse als Rechtsakte mit allgemeiner Geltung im Sinne von Art. 277 AEUV anzusehen seien.

179. In der mündlichen Verhandlung erklärten die drei beklagten Mitgliedstaaten ausdrücklich, dass sie die Gültigkeit der Umsiedlungsbeschlüsse *nicht* bestritten *und auch keine* inzidente Rechtswidrigkeitseinrede nach Art. 277 AEUV erhoben. Ungarn überließ es dem Gerichtshof, sein Verteidigungsvorbringen auf der Grundlage dieses Artikels zu würdigen, falls der Gerichtshof dies wünsche.

180. Mir scheint, dass im Licht der mündlichen Verhandlung die im Zusammenhang mit Art. 277 AEUV aufgeworfenen Fragen nicht länger „aktuell“ sind. Auch wenn es interessant wäre, die Grenzen dieses Artikels auszuloten, werde ich davon Abstand nehmen. Dieses Thema sollte anlässlich eines anderen Falls und zu einem anderen Zeitpunkt behandelt werden.

181. Das Argument Polens und Ungarns in den vorliegenden Verfahren ist, dass das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat für ihr Verteidigungsvorbringen hier *unerheblich* sei.

182. Um diese Behauptung zu bewerten, ist zu untersuchen, welche Feststellungen in diesem Urteil zu Art. 72 AEUV und zu der Frage getroffen worden sind, inwieweit der Beschluss 2015/1601 die Befugnis der Mitgliedstaaten berücksichtigt hat, ihre Zuständigkeit für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung in ihrem Hoheitsgebiet wahrzunehmen. Das geht am geschicktesten im Kontext der Erörterung des auf Art. 72 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 EUV gestützten Verteidigungsvorbringens von Polen und Ungarn. Darauf werde ich nun eingehen.

*ii) Die Mitgliedstaaten seien aufgrund der ihnen nach Art. 72 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 EUV verbliebenen Befugnisse berechtigt gewesen, die Umsiedlungsbeschlüsse (auch wenn diese gültig gewesen seien) unangewendet zu lassen*

183. Mit den schriftlichen Fragen, die der Gerichtshof den Parteien vor der mündlichen Verhandlung übermittelt hat, hat er der Diskussion über dieses Argument den Boden bereitet, indem er die Kommission gefragt hat, ob die Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „innere Sicherheit“ genauso auszulegen seien wie vergleichbare, im Zusammenhang mit den Grundfreiheiten anzuwendende Begriffe, die in Bestimmungen wie Art. 346 AEUV verwendet würden.

184. Die Kommission trägt vor, Art. 346 AEUV betreffe die besonderen Fragen der Erteilung von Auskünften und des Handels mit Waffen, und der dort verwendete Begriff der Sicherheit sei im Rahmen der vorliegenden Verfahren unerheblich.

185. Der Gerichtshof hat die Kommission auch gefragt, ob sich ein Mitgliedstaat auf Art. 72 AEUV berufen könne, um die Nichtanwendung eines nach Teil III Titel V des AEU-Vertrags erlassenen Rechtsakts der Union zu rechtfertigen, wenn der betreffende Rechtsakt keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der „öffentlichen Ordnung“ und der „inneren Sicherheit“ enthalte, und außerdem, ob es möglich sei, Art. 72 AEUV in einem größeren Zusammenhang geltend zu machen.

186. Die Kommission trägt vor, Art. 72 AEUV stelle einen Rechtsgrundsatz dar, der stets zu beachten sei, wenn der Unionsgesetzgeber handle. Beachte der Gesetzgeber ihn nicht, so dürfe ein Mitgliedstaat gegen den erlassenen Rechtsakt der Union nach Maßgabe der Bestimmungen der Verträge über die Verfahren vor dem Gerichtshof rechtlich vorgehen.

187. Außerdem macht die Kommission geltend, Art. 72 AEUV unterliege in ähnlicher Weise den in Bezug auf die Freizügigkeit im Binnenmarkt anzuwendenden Beschränkungen der Art. 36, Art. 45 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 1 AEUV. Während diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten durchaus ermöglichten, Beschränkungen der Freizügigkeit vorzusehen, unterlägen solche Beschränkungen einer Kontrolle durch die Unionsorgane, namentlich durch den Gerichtshof.

188. Vor diesem Hintergrund möchte ich nun auf die aufgeworfenen Fragen eingehen.

– *Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 72 AEUV*

189. Meines Wissens hat der Gerichtshof Art. 72 AEUV bislang dreimal geprüft.

190. Erstens hat der Gerichtshof in der Rechtssache Adil<sup>103</sup> die zutreffende Auslegung von Art. 21 Buchst. a des Schengener Grenzkodex<sup>104</sup> im Kontext von Art. 72 AEUV erörtert. Er hat ausgeführt: „Art. 21 Buchst. a [des Schengener Grenzkodex] [bestimmt], dass die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nicht die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des nationalen Rechts berührt, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat; dies gilt auch in Grenzgebieten. Nach dieser Bestimmung [des Schengener Grenzkodex] darf die Ausübung der polizeilichen Befugnisse insbesondere nicht der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen gleichgestellt werden, wenn die polizeilichen Maßnahmen keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen, in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet, und auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden“<sup>105</sup>.

191. Der Gerichtshof ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die in jenem Fall streitgegenständlichen Mobilien Sicherheitskontrollen keine nach Art. 20 des Schengener Grenzkodex verbotenen „Grenzübertrittskontrollen“ sind, sondern Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats, die unter Art. 21 dieses Kodex fallen<sup>106</sup>. Weiter unten im selben Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass „sowohl durch Art. 21 Buchst. a bis d [des Schengener Grenzkodex] als auch durch den Wortlaut von Art. 72 AEUV bestätigt [wird], dass die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit nicht berührt hat“<sup>107</sup>.

192. Später hat der Gerichtshof im Urteil A<sup>108</sup> seine Feststellungen aus dem Urteil Adil im Wesentlichen bestätigt (dieses Mal im Hinblick auf ein vergleichbares System mobiler Sicherheitskontrollen, das in Deutschland betrieben wurde).

103 Urteil vom 19. Juli 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508).

104 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2006, L 105, S. 1).

105 Urteil vom 19. Juli 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, Rn. 53 und 54).

106 Urteil vom 19. Juli 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, Rn. 56).

107 Urteil vom 19. Juli 2012, Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, Rn. 66).

108 Urteil vom 21. Juni 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483).

193. Schließlich hat der Gerichtshof im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat das Argument Polens geprüft, dass „der angefochtene Beschluss gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, da er es den Mitgliedstaaten nicht erlaube, ihre Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit gemäß Art. 72 AEUV wirksam wahrzunehmen“<sup>109</sup>.

194. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass es im 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2015/1601 ausdrücklich heißt, dass „der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung während des gesamten Umsiedlungsverfahrens bis zum Abschluss der Überstellung des Antragstellers Rechnung getragen werden sollte“ und dass Art. 5 Abs. 7 den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht vorbehält, die Umsiedlung eines Antragstellers abzulehnen, wenn auch nur in Fällen, in denen berechnete Gründe dafür vorliegen, dass der Antragsteller als Gefahr für ihre nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung betrachtet wird. Falls dieser Mechanismus „ineffizient [ist], da er die Mitgliedstaaten verpflichte[t], zahlreiche Personen binnen kurzer Zeit zu überprüfen ..., [sind] derartige praktische Schwierigkeiten diesem Mechanismus [nicht] inhärent ..., und sie sind gegebenenfalls im Geist der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens der Behörden der durch die Umsiedlung begünstigten Mitgliedstaaten und der Behörden der Umsiedlungsmitgliedstaaten, der im Rahmen der Umsetzung des in Art. 5 des [Beschlusses 2015/1601] vorgesehenen Umsiedlungsverfahrens vorherrschen muss, zu lösen“<sup>110</sup>.

195. Bis zu einem gewissen Grad lässt das Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat daher das Vorbringen der drei beklagten Mitgliedstaaten in den vorliegenden Verfahren voraussetzen. Allerdings muss ich, da die Berufung auf die nach Art. 72 AEUV vorbehaltene Zuständigkeit das Kernstück ihres Verteidigungsvorbringens bildet, auf dieses Argument im Folgenden näher eingehen.

– *Die Begriffe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit*

196. Mit dem Begriff der *öffentlichen Ordnung* hat sich der Gerichtshof im Urteil N.<sup>111</sup> befasst und festgestellt, dass „der Begriff ‚öffentliche Ordnung‘ jedenfalls voraussetzt, dass außer der Störung der sozialen Ordnung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.

197. Schon zuvor, im Urteil Zh. und O.<sup>112</sup>, hatte der Gerichtshof festgestellt, dass in Bezug auf die Grundrechte von Drittstaatsangehörigen Begriffe wie *Sicherheit* „nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Kontrolle durch die Organe der Union bestimmt werden [können]“.

198. Ich werde diese beiden Zitate als Ausgangspunkt der folgenden Prüfung verwenden.

199. Allgemein gesagt scheint mir, dass die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Grundfreiheiten – insbesondere zur Freizügigkeit – eine solide Grundlage bildet, um sich den Begriffen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in den vorliegenden Verfahren anzunähern. Ich möchte darauf hinweisen, dass der Besitzstand der Union im Asylbereich – vor allem die

109 So ist Polens Argument in Rn. 306 jenes Urteils festgehalten worden.

110 Rn. 309 des Urteils Slowakische Republik und Ungarn/Rat.

111 Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 65).

112 Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 48).

Dublin-III-Verordnung<sup>113</sup> und die Anerkennungsrichtlinie<sup>114</sup> – diese Frage aus dem Blickwinkel des *einzelnen Antragstellers* behandelt. Wie der Gerichtshof schon früh im Urteil Bouchereau ausgeführt hat, ist das *persönliche Verhalten des Betroffenen* zu würdigen, um festzustellen, ob eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung des betreffenden Mitgliedstaats besteht<sup>115</sup>.

200. Ich stimme der Kommission zu, dass Art. 346 AEUV eine spezifische Vertragsbestimmung ist, die eine spezifische Situation regelt. Daher denke ich nicht, dass diese Vorschrift im Rahmen des vorliegenden Verfahrens etwas zur Lösung beitragen kann.

201. Allerdings möchte ich auch daran erinnern, dass der Zweck von Art. 78 Abs. 3 AEUV *ganz konkret* darin besteht, dem Rat den Erlass vorläufiger Maßnahmen zu ermöglichen, um einem Mitgliedstaat zu helfen, der sich „aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage [befindet]“. Soweit durch die schiere Zahl der Personen, die in einen Mitgliedstaat gelangen, eine Notlage entstehen kann (und dieser Begriff umfasst meiner Ansicht nach auch eine Situation, in der eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit besteht), stellt Art. 78 Abs. 3 AEUV die erforderliche Rechtsgrundlage für den Erlass angemessener Maßnahmen dar, die sowohl die internationalen Verpflichtungen nach dem Genfer Abkommen als auch *sämtliche einschlägigen Grundsätze des Unionsrechts* beachten. Zu diesen Grundsätzen gehören sowohl die Solidarität als auch die Rechtsstaatlichkeit, auf die ich am Ende der vorliegenden Schlussanträge zurückkommen werde.

– *Die Funktion von Art. 72 AEUV*

202. Art. 72 AEUV gehört zu Titel V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) Kapitel 1 („Allgemeine Bestimmungen“) des AEU-Vertrags. Indem er die Befugnisse und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit ausdrücklich anerkennt, dient Art. 72 AEUV ganz offensichtlich dazu, den Unionsgesetzgeber daran zu erinnern, in allen nach Titel V erlassenen Maßnahmen des Sekundärrechts in geeigneter Weise dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten diese Zuständigkeiten wahrnehmen können. Käme der Unionsgesetzgeber dieser Verpflichtung beim Abfassen einer Regelung nicht nach, so böte Art. 72 AEUV den Mitgliedstaaten eine eindeutige Grundlage für eine Nichtigkeitsklage (insoweit teile ich den Standpunkt der Kommission). Ein solches Versäumnis liegt hier jedoch nicht vor.

203. Eine unmittelbare Antwort auf das zentrale Argument Polens und Ungarns findet sich in zwei Schlüsselbestimmungen der Umsiedlungsbeschlüsse selbst. In Art. 5 Abs. 4 letzter Satz dieser Beschlüsse war vorgesehen, dass „[d]er Umsiedlungsmitgliedstaat ... nur dann entscheiden [kann], der Umsiedlung eines Antragstellers nicht zuzustimmen, wenn berechtigte Gründe nach Absatz 7 vorliegen“. In Art. 5 Abs. 7 war bestimmt: „Die Mitgliedstaaten behalten nur dann das Recht, die Umsiedlung eines Antragstellers abzulehnen, wenn berechtigte Gründe dafür vorliegen, dass der Antragsteller als Gefahr für ihre nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung betrachtet wird oder wenn schwerwiegende Gründe für die Anwendung der Ausnahmen gemäß den Artikeln 12 und 17 der [Anerkennungsrichtlinie] vorliegen.“

<sup>113</sup> Vgl. Nr. 4 meiner Schlussanträge in der Rechtssache AS und Jafari (C-490/16 und C-646/16, EU:C:2017:443).

<sup>114</sup> Siehe oben, Nr. 19.

<sup>115</sup> Vgl. (*passim*) Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172) (ein Fall, in dem es um die Auslegung der Art. 2 und 3 der Richtlinie 64/221/EWG ging). Vgl. aktuell im selben Kontext der Freizügigkeit der Personen Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77, im Folgenden: Unionsbürgerrichtlinie).



204. Am Rande sei ergänzt, dass es sowohl im 26. Erwägungsgrund des Beschlusses 2015/1523 als auch im 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2015/1601 heißt, dass „[d]er nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung ... während des gesamten Umsiedlungsverfahrens bis zum Abschluss der Überstellung des Antragstellers Rechnung getragen werden [sollte]“ und dass „ein Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten unterrichten [sollte], wenn er berechnigte Gründe zu der Annahme hat, dass ein Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt“. Dadurch zeigt der potenzielle Umsiedlungsmitgliedstaat seine Solidarität mit den anderen Mitgliedstaaten, die – genau wie er selbst – dafür verantwortlich sind, die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu gewährleisten.

205. Zusammengenommen zeigen diese beiden wesentlichen Absätze der Umsiedlungsbeschlüsse, dass dem Umsiedlungsmitgliedstaat *ausdrücklich* das Recht vorbehalten blieb, die Umsiedlung *eines konkreten Antragstellers* abzulehnen, wenn i) berechnigte Gründe zu der Annahme bestanden, dass ein Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellte, oder wenn ii) schwerwiegende Gründe für die Annahme bestanden, dass diese Person rechtmäßig von dem beantragten internationalen Schutz ausgeschlossen sein könnte.

206. Soweit der Umsiedlungsmitgliedstaat also begründete Zweifel daran hatte, ob er der Umsiedlung von Antragsteller X zustimmen sollte, boten ihm die Umsiedlungsbeschlüsse eine klare, offensichtliche und rechtmäßige Grundlage dafür, die Umsiedlung dieses konkreten Antragstellers abzulehnen.

207. Bei strenger Betrachtung der in den vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren aufgeworfenen Fragen könnte dies als ausreichend angesehen werden, um das Hauptargument der drei beklagten Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung ihres Verhaltens zu entkräften. Es war ihnen nämlich durchaus möglich, die Sicherheit und das Wohlergehen ihrer Bürger zu erhalten, indem sie (auf der Grundlage der Umsiedlungsbeschlüsse selbst) die Umsiedlung von Antragsteller X ablehnten und damit die „Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ wahrnahmen (Art. 72 AEUV).

208. Aus Gründen der Fairness den drei betroffenen Mitgliedstaaten gegenüber möchte ich es dabei aber nicht bewenden lassen. Der Querverweis auf die Anerkennungsrichtlinie in Art. 5 Abs. 7 der Umsiedlungsbeschlüsse schlägt eine praktische Brücke zu den grundlegenden Fragen, um die es hier geht. Die den Mitgliedstaaten gemäß Art. 72 AEUV verbliebenen Befugnisse müssen im Kontext des umfangreichen und einheitlichen Sekundärrechts über das Verfahren bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz und die materiellen Entscheidungskriterien (des Besitzstands der Union im Asylbereich) betrachtet werden. Kann sich vor diesem Hintergrund ein Mitgliedstaat auf Art. 72 AEUV (in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 EUV, wie Ungarn vorträgt) berufen, um eine gültige Maßnahme des Unionsrechts nach Art. 78 Abs. 3 AEUV<sup>116</sup>, mit der er nicht einverstanden ist, einfach *unangewendet zu lassen*?

209. Um diese Frage zu beantworten, lasse ich bewusst mögliche verfahrensrechtliche Aspekte (z. B. im Zusammenhang mit den Fristen für eine unmittelbare Anfechtung oder den Kriterien für die inzidente Rechtswidrigkeitseinrede) beiseite, um mich auf die grundlegende Frage dieses Rechtsstreits zu konzentrieren.

210. Die internationalen Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten nach dem Genfer Abkommen sind auf Unionsebene durch ein fein strukturiertes Geflecht an Richtlinien über das Verfahren und die materielle Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, insbesondere durch die Anerkennungsrichtlinie, die Verfahrensrichtlinie und die Aufnahmerichtlinie, geregelt. Die

<sup>116</sup> Denn die Gültigkeit des Beschlusses 2015/1601 ist schließlich im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat von der Großen Kammer bestätigt worden.

Rechtsgrundlage dieser Rechtsakte bildet Art. 78 Abs. 2 AEUV in Titel V Kapitel 2 („Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“) dieses Vertrags. Wir befinden uns daher hier mitten in einem Bereich, der sowohl im AEUV selbst als auch im Sekundärrecht der Union, das auf dem Primärrecht der Union beruht, geregelt ist.

211. Unter diesen Umständen müssen die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen ihnen die Verträge eine Zuständigkeit, Pflicht oder Verpflichtung vorbehalten, ihre Befugnisse in einer Weise ausüben, die zu den einschlägigen Grundsätzen des Unionsrechts nicht in Widerspruch steht.

212. Art. 72 AEUV ist daher – entgegen dem, was Polen und Ungarn geltend machen – keine *Kollisionsnorm*, die der Zuständigkeit des Mitgliedstaats Vorrang vor Maßnahmen des Unionsgesetzgebers oder -entscheidungsträgers einräumt; er ist vielmehr eine *Koexistenznorm*. Die Zuständigkeit für das Handeln in dem konkreten Bereich verbleibt bei dem Mitgliedstaat (sie wurde nicht auf die Europäische Union übertragen). Dessen ungeachtet dürfen seine Handlungen nicht gegen die allgemeinen Grundsätze verstoßen, denen sich der Mitgliedstaat verpflichtet hat, als er ein Mitgliedstaat wurde, und auch nicht gegen einschlägige Bestimmungen in den Verträgen oder im Sekundärrecht.

213. Zwei Beispiele sollten genügen, um diese Hypothese zu belegen.

214. Im Zuge der Ereignisse, die in die „Factortame“-Verfahren<sup>117</sup> mündeten, erließ das Vereinigte Königreich den Merchant Shipping Act 1988 (Seehandelsgesetz von 1988). Mit diesem Gesetz des Britischen Parlaments wurden radikale Änderungen am britischen Schiffsregister vorgenommen, nach denen Fischereifahrzeuge im Eigentum spanischer Staatsangehöriger nicht mehr in dieses Register eingetragen werden und unter dem britischen Seeschifffahrtszeichen fahren<sup>118</sup> und dementsprechend auch nicht mehr im Rahmen der Fischfangquoten des Vereinigten Königreichs fischen durften<sup>119</sup>. Dabei berief sich das Vereinigte Königreich (das später vor dem Gerichtshof von Belgien und Griechenland unterstützt wurde) auf die nach dem Völkerrecht bestehende Befugnis eines jeden Staates, nach eigenem Ermessen zu bestimmen, unter welchen Bedingungen ein Schiff berechtigt sein soll, unter seiner Flagge zu fahren<sup>120</sup>.

117 Über die aus diesen Verfahren hervorgegangenen Vorabentscheidungsersuchen entschied der Gerichtshof durch die Urteile vom 19. Juni 1990, Factortame u. a. (C-213/89, EU:C:1990:257) (Verfahren der einstweiligen Anordnung), vom 25. Juli 1991, Factortame u. a. (C-221/89, EU:C:1991:320) (Hauptsacheverfahren), und vom 5. März 1996, Brasserie du Pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79) (Schadensersatzanspruch). Insbesondere lohnt sich die Lektüre der sorgfältig ausgearbeiteten Schlussanträge des Generalanwalts Mischo in der Rechtssache Factortame u. a. (C-221/89, nicht veröffentlicht, EU:C:1991:113). Die Kommission leitete auch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich ein (Urteil vom 4. Oktober 1991, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-246/89, EU:C:1991:375), und stellte parallel dazu einen (erfolgreichen) Antrag auf einstweilige Anordnung (Urteil vom 10. Oktober 1989, Kommission/Vereinigtes Königreich, 246/89 R, EU:C:1989:368).

118 Mit den Worten eines (altmodischen) Seemanns: Technisch gesehen „fährt“ ein Schiff „unter einer Flagge“, statt diese zu führen. Allerdings wird in den offiziellen englischen Übersetzungen in der Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs das Verb „führen“ („to fly“) verwendet, also werde ich es bei direkten Zitaten so beibehalten.

119 Die Verfahren betrafen 95 Schiffe, die bis dahin gemäß dem Merchant Shipping Act 1894 (Seehandelsgesetz von 1894) im britischen Schiffsregister eingetragen waren. 53 dieser Schiffe waren ursprünglich in Spanien eingetragen und führten die spanische Flagge, wurden dann aber zu verschiedenen Zeitpunkten ab 1980 im britischen Schiffsregister eingetragen. Die übrigen 42 Schiffe waren immer schon im Vereinigten Königreich eingetragen, wurden aber zu verschiedenen Zeitpunkten von spanischen Gesellschaften erworben. Bei einer Gesellschaft, der Rawlings Trawling – deren Bezeichnung als „Beifang“ durch den (damaligen) Kronanwalt Nicholas Forwood in der mündlichen Verhandlung des Verfahrens der einstweiligen Anordnung (Rechtssache C-213/89) Berühmtheit erlangte – handelte es sich gar nicht um eine spanische Gesellschaft, aber sie wurde irgendwie in das ganze juristische Durcheinander verwickelt. Vgl. ferner Urteil vom 25. Juli 1991, Factortame u. a. (C-221/89, EU:C:1991:320, Rn. 3 bis 10).

120 Die Mitgliedstaaten beriefen sich auf Art. 5 Abs. 1 des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 über die Hohe See (*United Nations Treaty Series*, Bd. 450, S. 11): „Jeder Staat legt die Bedingungen fest, unter denen er Schiffen seine Nationalität gewährt, sie registriert und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen. Schiffe besitzen die Nationalität des Staates, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Zwischen dem Staat und dem Schiff muss eine echte Verbindung bestehen; insbesondere muss der Staat über die seine Flagge führenden Schiffe seine Hoheitsgewalt und seine Kontrolle in technischen, sozialen und Verwaltungsangelegenheiten tatsächlich ausüben.“

215. Die erste Frage des High Court lautete schlicht: „Beeinflusst das [Unions]recht die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat gesetzlich vorschreibt, welche Schiffe in diesem Staat registriert werden dürfen, die Flagge dieses Staates führen dürfen und dessen Staatszugehörigkeit besitzen dürfen?“

216. Bei der Beantwortung dieser Frage hat der Gerichtshof ausdrücklich festgestellt, dass „die Befugnis zur Festlegung der Voraussetzungen für die Registrierung von Schiffen beim gegenwärtigen Stand des [Unions]rechts den Mitgliedstaaten zusteht“<sup>121</sup>, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... die ihnen verbliebenen Befugnisse jedoch unter Wahrung des [Unions]rechts ausüben [müssen]“<sup>122</sup>. Das Vorbringen des Vereinigten Königreichs im Hinblick auf das Völkerrecht „könnte nur von Bedeutung sein, wenn die Anforderungen, denen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung der ihnen verbliebenen Befugnis im Bereich der Schiffsregistrierung nach dem [Unions]recht unterliegen, dem Völkerrecht widersprüchlich“<sup>123</sup>. Es ist eindeutig, dass der Gerichtshof *nicht* vom Vorliegen eines solchen Widerspruchs ausging, denn im unmittelbar folgenden Absatz des Urteils hat er weiter ausgeführt: „Auf die erste Frage ist deshalb zu antworten, dass es beim gegenwärtigen Stand des [Unions]rechts Sache der Mitgliedstaaten ist, im Einklang mit den allgemeinen Bestimmungen des Völkerrechts die Voraussetzungen festzulegen, unter denen ein Schiff in ihre Register eingetragen und diesem Schiff das Recht zur Führung ihrer Flagge eingeräumt wird, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Befugnis jedoch das [Unions]recht *wahren* müssen“<sup>124</sup>.

217. Der Gerichtshof hat sodann entschieden, dass die im Merchant Shipping Act 1988 enthaltenen Anforderungen an die Staatsangehörigkeit mit den Bestimmungen der Verträge über die Niederlassungsfreiheit und den freien Kapitalverkehr sowie mit dem allgemeinen Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit nicht vereinbar sind.

218. In der jüngeren Vergangenheit hat sich der Gerichtshof mit einer Reihe von Fällen befasst, in denen es um die Ausübung der (unbestrittenen) Befugnis der Mitgliedstaaten ging, Gesetze im Zusammenhang mit direkten Steuern zu erlassen – einem auf Unionsebene nicht harmonisierten Gebiet. Hin und wieder bewirken jedoch die nationalen Vorschriften eine Benachteiligung der in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Steuerpflichtigen. Es ist nicht erforderlich, genauer auf die fachlichen Details dieser Rechtssachen einzugehen. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass den Mitgliedstaaten zwar die Befugnis zur Erhebung direkter Steuern zusteht, diese Befugnis jedoch unter Wahrung des Unionsrechts auszuüben ist<sup>125</sup>.

219. Meines Erachtens sind die Mitgliedstaaten in einer Situation wie der, um die es in den vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren geht, ebenfalls dazu verpflichtet, ihre Zuständigkeit nach Art. 72 AEUV für die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ *in einer Weise wahrzunehmen, die andere einschlägige Bestimmungen des Unionsrechts beachtet*. Solche Bestimmungen sind zum einen die Umsiedlungsbeschlüsse selbst (die, wie wir bereits gesehen haben, den Mitgliedstaaten eine angemessene Rechtsgrundlage für erforderliche Maßnahmen in einem *konkreten Einzelfall* boten), und zum anderen ist es der gesamte unionsrechtliche Rahmen der Bestimmungen über die Bearbeitung der individuellen Anträge auf internationalen Schutz und über die materiell-rechtlichen Entscheidungen des Mitgliedstaats über solche Anträge.

121 Urteil vom 25. Juli 1991, Factortame u. a. (C-221/89, EU:C:1991:320, Rn. 13). Der Gerichtshof hatte bereits im Urteil vom 19. Januar 1988, Pesca Valentinia/Minister for Fisheries and Forestry (223/86, EU:C:1988:14, Rn. 13), entschieden, dass die Verordnung des Rates zur Festlegung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft es dem nationalen Recht überließ, die in dieser Verordnung verwendeten Ausdrücke „die Flagge eines Mitgliedstaats zu führen“ oder „registriert“ zu definieren.

122 Urteil vom 25. Juli 1991, Factortame u. a. (C-221/89, EU:C:1991:320, Rn. 14 und die dort angeführte Rechtsprechung).

123 Urteil vom 25. Juli 1991, Factortame u. a. (C-221/89, EU:C:1991:320, Rn. 16).

124 Urteil vom 25. Juli 1991, Factortame u. a. (C-221/89, EU:C:1991:320, Rn. 17 und erster Absatz des Tenors) (Hervorhebung nur hier).

125 Vgl. Urteile vom 26. Mai 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, Rn. 43), und vom 23. Februar 2016, Kommission/Ungarn (C-179/14, EU:C:2016:108, Rn. 171 und die dort angeführte Rechtsprechung).

220. Dementsprechend spiegeln die Art. 12 und 17 der *Anerkennungsrichtlinie* das Genfer Abkommen wider und enthalten genaue Regelungen zu den Gründen, aus denen das Recht eines Antragstellers auf Anerkennung als Flüchtling oder auf subsidiären Schutz *ausgeschlossen* werden kann. Diese Bestimmungen werden durch die Art. 14 und 19 dieser Richtlinie<sup>126</sup> verstärkt, nach denen die Mitgliedstaaten berechtigt sind, den Schutzstatus der fraglichen Person zu beenden, wenn diese eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem sie sich aufhält. Nach der *Verfahrensrichtlinie* kann das Prüfungsverfahren an der Grenze oder in Transitzonen durchgeführt werden, wenn es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des Mitgliedstaats darstellt (Art. 31 Abs. 8 Buchst. j)<sup>127</sup>, und selbst unbegleitete Minderjährige können auf derselben Grundlage strengeren Verfahrensmodalitäten unterworfen werden (Art. 25 Abs. 6 Buchst. a Ziff. iii und Buchst. b Ziff. iii)<sup>128</sup>. Die *Aufnahmerichtlinie* ermöglicht den Mitgliedstaaten, u. a. aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der öffentlichen Ordnung einen Beschluss über den Aufenthaltsort des Antragstellers zu fassen (was eine Ausnahme von der ihm normalerweise zustehenden Freizügigkeit bedeutet) (Art. 7 Abs. 2)<sup>129</sup>. Ein Antragsteller kann in Haft genommen werden, wenn der Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung dies erfordern (Art. 8 Abs. 3 Buchst. e)<sup>130</sup>. Und die *Rückführungsrichtlinie* gibt dem Mitgliedstaat die Befugnis, einem abgelehnten Antragsteller keine Frist zur freiwilligen Ausreise einzuräumen, ihn in Haft zu nehmen und ein verlängertes Einreiseverbot zu verhängen, wenn solche (einschneidenden) Maßnahmen aus Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sind (vgl. Art. 7 Abs. 4, Art. 8 Abs. 4, Art. 11 Abs. 2 und Art. 15).

221. Kurz gesagt, bietet das Sekundärrecht der Union innerhalb des Besitzstands der Union im Asylbereich einen angemessenen rechtlichen Rahmen, in dem den berechtigten Bedenken eines Mitgliedstaats im Hinblick auf die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung und den Schutz der Allgemeinheit *in Bezug auf eine konkrete internationalen Schutz beantragende Person* Rechnung getragen werden kann. Vor diesem Hintergrund bleibt kein Raum für das Argument, dass Art. 72 AEUV Mitgliedstaaten einen *Freibrief* gibt, eine gültige Maßnahme des Sekundärrechts der Union, mit der sie nicht zu 100 Prozent einverstanden sind, unangewendet zu lassen.

222. In diesem Zusammenhang hilft auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) im Fall N. gegen Finnland (38885/02)<sup>131</sup> Polen in seiner Argumentation nicht weiter. Der EGMR hat festgestellt, dass „[d]ie Vertragsstaaten aufgrund gefestigten Völkerrechts und nach Maßgabe der Verträge einschließlich ihrer Verpflichtungen aus der Konvention das Recht haben, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Fremden zu steuern“. Dies ist unstrittig. Aber die *Art und Weise*, in der ein Mitgliedstaat dieses Recht ausübt, muss sich im Rahmen der Verpflichtungen halten, die er nach dem Völkerrecht freiwillig übernommen hat, als er der Europäischen Union beigetreten ist, insbesondere der Pflicht, seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

223. Wie ich dargelegt habe, stellt das Unionsrecht selbst den Mitgliedstaaten ein breites Spektrum an Mitteln zur Verfügung, um ihre berechtigten Interessen im Hinblick auf die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in Bezug auf *einen konkreten Antragsteller* im Rahmen ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen zu schützen. Das Unionsrecht gestattet Mitgliedstaaten allerdings nicht, aus eigenem Gutdünken gegen diese Verpflichtungen zu verstoßen und gewissermaßen ein Schild mit der Aufschrift „chasse gardée“ (grob übersetzt: „Privatbesitz – Betreten verboten“) aufzustellen.

126 Ich weise insbesondere auf Art. 14 Abs. 4 Buchst. a und b (siehe oben, Nr. 23) und Art. 19 Abs. 3 Buchst. a (siehe oben, Nr. 25) hin.

127 Siehe oben, Nr. 30.

128 Siehe oben, Nr. 29.

129 Siehe oben, Nr. 32.

130 Siehe oben, Nr. 33.

131 Urteil vom 26. Juli 2005 (CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, § 158).

– Art. 4 Abs. 2 EUV

224. Polen und Ungarn haben beide darauf hingewiesen, dass Art. 4 Abs. 2 EUV sich auf die „jeweilige nationale Identität“ beziehe und bestimme: „[Die Union] achtet ... die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“ Sie versuchen in unterschiedlichem Maße, aus dieser Bestimmung in Verbindung mit Art. 72 AEUV das Recht herzuleiten, die Umsiedlungsbeschlüsse unangewendet zu lassen, um den sozialen und kulturellen Zusammenhalt zu gewährleisten und um potenzielle ethnische und religiöse Konflikte zu vermeiden.

225. Dieses Vorbringen lässt sich rasch abhandeln.

226. Im Urteil Kommission/Luxemburg<sup>132</sup> hatte sich der Gerichtshof mit einem ähnlichen Vorbringen im Hinblick auf ein Staatsangehörigkeitserfordernis für das Notaramt zu befassen. Luxemburg machte u. a. geltend, dieses Erfordernis sei durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, bei der Ausübung des Notarats die Verwendung der luxemburgischen Sprache zu gewährleisten. Der Gerichtshof wies dieses Vorbringen zurück und führte aus: „Zwar stellt der Schutz der nationalen Identität der Mitgliedstaaten ein legitimes Ziel dar, das von der Unionsrechtsordnung geachtet wird – wie dies im Übrigen Art. 4 Abs. 2 EUV anerkennt –, doch kann das vom Großherzogtum geltend gemachte Interesse durch andere Mittel als den allgemeinen Ausschluss der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten sachgerecht gewahrt werden“.

227. Aus demselben Grund lässt sich die schlichte Weigerung, überhaupt Antragsteller nach den Umsiedlungsbeschlüssen aufzunehmen, nicht durch Art. 4 Abs. 2 EUV rechtfertigen. Das berechtigte Interesse der Mitgliedstaaten daran, den sozialen und kulturellen Zusammenhalt aufrechtzuerhalten, kann durch andere und weniger einschneidende Maßnahmen als eine einseitige und vollständige Weigerung, ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, wirksam gewahrt werden.

*iii) Schaffung eines nicht funktionierenden Systems mit den Umsiedlungsbeschlüssen*

228. Polen und Ungarn haben die Sicherheitsrisiken betont, die damit verbunden sind, die Anträge auf internationalen Schutz einer Vielzahl von Antragstellern zu bearbeiten, von denen einige tatsächlich Verbindungen zum internationalen Terrorismus haben können. In diesem Zusammenhang verweist Polen auf die von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (im Folgenden: Frontex) erstellte jährliche Risikoanalyse für das Jahr 2016, in der es hieß: „Die Sicherstellung der Rettung, Sicherheit, Registrierung und Identifizierung von tausenden schutzbedürftigen Personen ist eine sehr belastende Aufgabe, mit der ein gewisses Maß an Risiko und Schutzbedürftigkeit an den Außengrenzen einhergeht“<sup>133</sup>.

229. Die Tschechische Republik beruft sich auf dasselbe Argument. Sie trägt vor, Griechenland und Italien hätten Antragsteller für die Umsiedlung bestimmt, die keine Ausweisdokumente besessen hätten. Die Tschechische Republik wäre nicht in der Lage gewesen, das Risiko zu beurteilen, das solche Personen ohne Ausweisdokumente für die nationale Sicherheit darstellen könnten. Es wäre daher sinnlos gewesen, der Kommission eine Zahl Antragsteller anzugeben, zu deren Aufnahme die Tschechische Republik bereit gewesen wäre. Der mit den Umsiedlungsbeschlüssen eingeführte Mechanismus hätte „nicht funktioniert“.

132 Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Luxemburg (C-51/08, EU:C:2011:336, Rn. 124).

133 Jährliche Risikoanalyse 2016, Frontex, 2016, ISBN 978-92-95205-47-5, S. 5.

230. Ich weise das Vorbringen zurück, dass das mit der Bearbeitung der Anträge einer Vielzahl von Antragstellern verbundene Risiko die drei beklagten Mitgliedstaaten von ihrer rechtlichen Verpflichtung entbunden habe, sich an dem von den Umsiedlungsbeschlüssen eingeführten Mechanismus zu beteiligen.

231. In den Erwägungsgründen dieser Beschlüsse wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „ein Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten unterrichten [sollte], wenn er berechtigte Gründe zu der Annahme hat, dass ein Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt“<sup>134</sup>. Die Bestimmungen des verfügbaren Teils wiederum sahen konkrete Verpflichtungen der griechischen und italienischen Behörden bei der Bestimmung und Behandlung der für eine Umsiedlung in Betracht kommenden Antragsteller vor<sup>135</sup>.

232. Darüber hinaus behielt Art. 5 Abs. 7 der Umsiedlungsbeschlüsse den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht vor, die Umsiedlung eines *konkreten* Antragstellers abzulehnen, wenn „berechtigte Gründe dafür vorliegen, dass der Antragsteller als Gefahr für ihre nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung betrachtet wird, oder wenn schwerwiegende Gründe für die Anwendung der Ausnahmen gemäß den Artikeln 12 und 17 der [Anerkennungsrichtlinie] vorliegen“.

233. Im Urteil Slowakische Republik und Ungarn/Rat hat der Gerichtshof konkret ausgeführt, dass praktische Schwierigkeiten „im Geist der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens der Behörden der durch die Umsiedlung begünstigten Mitgliedstaaten und der Behörden der Umsiedlungsmitgliedstaaten, der im Rahmen der Umsetzung des in Art. 5 des [Beschlusses 2015/1601] vorgesehenen Umsiedlungsverfahrens vorherrschen muss, zu lösen [sind]“<sup>136</sup>.

234. Diese Feststellung dürfte das hier in Rede stehende Vorbringen vollständig entkräften. Das anwendbare Recht (die Umsiedlungsbeschlüsse) sah einen geeigneten Mechanismus vor, um den komplexen Fragen und logistischen Herausforderungen der Umsiedlung einer sehr großen Zahl internationalen Schutz beantragender Personen aus den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen in andere Mitgliedstaaten zu begegnen. Bei vernünftiger Betrachtungsweise kann man daher nicht sagen, die Beschlüsse selbst hätten „nicht funktioniert“. In einer klaren Notlage lag es in der Verantwortung *sowohl* der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen *als auch* des potenziellen Umsiedlungsmitgliedstaats, für ein ausreichendes Funktionieren dieses Mechanismus zu sorgen, um eine hinreichend große Zahl Umsiedlungen zu ermöglichen und so den unerträglichen Druck auf die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu verringern. Darum geht es bei Solidarität.

235. Der guten Ordnung halber möchte ich ergänzen, dass sich aus einigen der Berichte über die Umsetzung der Umsiedlungsbeschlüsse ergibt, dass andere Mitgliedstaaten, die Schwierigkeiten mit ihren Umsiedlungsverpflichtungen hatten, wie z. B. Österreich und Schweden, gemäß Art. 4 Abs. 5 und 6 der Beschlüsse *eine zeitweilige Aussetzung ihrer Verpflichtungen nach diesen Beschlüssen beantragten, die ihnen auch gewährt wurde*<sup>137</sup>. Hätten sich die drei beklagten Mitgliedstaaten

134 Vgl. den 26. Erwägungsgrund des Beschlusses 2015/1523 und den 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2015/1601.

135 Vgl. insbesondere Art. 5 Abs. 4, 5 und 9 der Beschlüsse. Darüber hinaus sah Art. 5 Abs. 8 vor, dass Verbindungsbeamte bestellt werden könnten, um das Umsiedlungsverfahren zu erleichtern.

136 Rn. 309. Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens gehört mittlerweile zu den Fundamenten des Unionsrechts und bildet die Grundlage eines erheblichen Teils der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Vgl. Gutachten 2/13 (Beitritt der Europäischen Union zur EMRK) vom 18. Dezember 2014 (EU:C:2014:2454, Rn. 191). Der Gerichtshof hat außerdem klargestellt, dass gegenseitiges Vertrauen nicht mit blindem Vertrauen gleichzusetzen ist, vgl. Urteil vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 78 bis 82).

137 Vgl. Durchführungsbeschluss (EU) 2016/408 des Rates vom 10. März 2016 über die zeitweilige Aussetzung der Umsiedlung von 30 % der Antragsteller, die Österreich auf der Grundlage des Beschlusses 2015/1601 zugewiesen wurden (ABl. 2016, L 74, S. 36) und Beschluss (EU) 2016/946 des Rates vom 9. Juni 2016 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Schweden gemäß Artikel 9 des Beschlusses 2015/1523 und Artikel 9 des Beschlusses 2015/1601 (ABl. 2016, L 157, S. 23).

tatsächlich mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert gesehen, dann hätten sie – anstatt einseitig zu beschließen, dass die Einhaltung der Umsiedlungsbeschlüsse nicht erforderlich ist – eindeutig diesen Weg wählen müssen, um im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität zu handeln. Ich werde am Ende meiner Schlussanträge auf diesen Punkt zurückkommen.

236. Ergänzend möchte ich die verschiedenen Behauptungen der drei beklagten Mitgliedstaaten erwähnen, sie hätten sich darum bemüht, Griechenland und Italien in anderer Weise als durch die Umsiedlung zu unterstützen. Dieses Argument ist schlicht unbeachtlich. Die Umsiedlungsbeschlüsse enthalten keine Rechtsgrundlage für eine Ersetzung der Zusageverpflichtung und der daraus folgenden Umsiedlungspflichten durch andere Maßnahmen.

237. Ich weise daher das Vorbringen zurück, dass den Mitgliedstaaten, weil der Umsiedlungsmechanismus (angeblich) nicht funktioniert habe, das Recht zugestanden habe, die Einhaltung der Zusageverpflichtung und der mit den Umsiedlungsbeschlüssen begründeten Umsiedlungsverpflichtungen einseitig auszusetzen.

### **Abschließende Bemerkungen**

238. Über die speziellen Fragen hinaus, die ich bis hierhin behandelt habe (insbesondere zur Tragweite und Auslegung von Art. 72 AEUV) werfen die vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren grundlegende Fragen zur Unionsrechtsordnung und zu den Mitgliedstaaten obliegenden Pflichten auf. In diesen abschließenden Bemerkungen möchte ich daher auf drei wichtige Bausteine dieser Rechtsordnung eingehen: die Rechtsstaatlichkeit, die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und den Grundsatz der Solidarität.

### ***Zur Rechtsstaatlichkeit***

239. In der Präambel des EU-Vertrags wird betont, dass die Rechtsstaatlichkeit ein „universelle[r] Wert“ ist, der zum „kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas“ gehört<sup>138</sup> – ein Wert, zu dessen Achtung die Mitgliedstaaten sich bekennen<sup>139</sup>. Art. 2 EUV verleiht dem materielle Wirkung, indem er bestimmt: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der ... Rechtsstaatlichkeit ... Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten ... gemeinsam“.

240. In seinem Grundsatzurteil *Les Verts/Parlament* hat der Gerichtshof erstmals den Grundsatz aufgestellt, dass die (damalige) EWG „eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“<sup>140</sup>.

241. Die Rechtsstaatlichkeit hat viele wichtige Teilkomponenten wie die Achtung eines angemessenen Gleichgewichts innerhalb der Gewaltenteilung<sup>141</sup> und die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Judikative durch die Unkündbarkeit während der Amtszeit<sup>142</sup>. Auf einer tieferen Ebene bedeutet die Achtung der Rechtsstaatlichkeit die Einhaltung der eigenen rechtlichen Verpflichtungen. Solche Verpflichtungen nicht zu beachten, weil sie in einem konkreten Fall unerwünscht oder unpopulär

138 Zweite Begründungserwägung.

139 Vierte Begründungserwägung.

140 Urteil vom 23. April 1986, *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23).

141 Ein bemerkenswertes Beispiel aus meinem Herkunftsmitgliedstaat ist das Urteil des UK Supreme Court in *R (Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

142 Vgl. Urteil vom 24. Juni 2019, *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichtshofs)* (C-619/18, EU:C:2019:531).

sind, stellt einen ersten gefährlichen Schritt in Richtung eines Zusammenbruchs der dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit unterliegenden geordneten Gesellschaft dar, deren Annehmlichkeiten und Sicherheit wir als Bürger genießen. Besonders ärgerlich ist es, wenn ein Mitgliedstaat ein so schlechtes Beispiel abgibt.

### ***Zur Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit***

242. Art. 4 Abs. 3 EUV lautet:

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

243. Im Urteil Achmea hat die Große Kammer sehr deutlich gemacht, was das bedeutet: „Das Unionsrecht beruht somit auf der grundlegenden Prämisse, dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt – und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen –, auf die sich, wie es in Art. 2 EUV heißt, die Union gründet. Diese Prämisse impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden. In eben diesem Zusammenhang *obliegt es den Mitgliedstaaten nach dem in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet insbesondere für die Anwendung und Wahrung des Unionsrechts zu sorgen* und zu diesem Zweck alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art *zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Unionsorgane ergeben*, zu ergreifen.“<sup>143</sup>

244. Der Gerichtshof hat auch deutlich gemacht, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat Zweifel an der Gültigkeit eines Unionsrechtsakts hat oder glaubt, plausible Gründe für Handlungen zu haben, die diesem Rechtsakt zuwiderlaufen, den Mitgliedstaat nicht von seiner Pflicht zur Achtung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit entbindet<sup>144</sup>.

245. Darüber hinaus darf nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit jeder Mitgliedstaat *berechtigterweise* von den anderen Mitgliedstaaten erwarten, dass sie ihren Verpflichtungen mit der gebotenen Sorgfalt nachkommen<sup>145</sup>. Das ist hier jedoch ganz offenkundig nicht geschehen.

<sup>143</sup> Urteil vom 6. März 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung) (Hervorhebung nur hier). Vgl. ähnlich Urteil vom 14. September 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, Rn. 47).

<sup>144</sup> Vgl. das lange und umfassend begründete Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland (C-620/16, EU:C:2019:256, und insbesondere das Ergebnis in Rn. 98 bis 100).

<sup>145</sup> Vgl. z. B. Urteile vom 6. Februar 2018, Altun u. a. (C-359/16, EU:C:2018:63, Rn. 42), und vom 3. März 2016, Kommission/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, Rn. 37).



## Zur Solidarität

246. Die Gründerväter des „europäischen Projekts“ – Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer – waren Staatsmänner aus Ländern, die (als Angreifer und Opfer, Sieger und Besiegte gleichermaßen) noch kurz zuvor von einem sechs Jahre währenden zerstörerischen und verheerenden Krieg betroffen waren. Ohne ihre ursprüngliche Vision und ihre geistige Offenheit hätte es die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und (sechs Jahre später) die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom nie gegeben.

247. In der berühmten Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 heißt es: „Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung. Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“<sup>146</sup> Diese Aussage klingt in der dritten Begründungserwägung des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag, Vorläufer des EWG-Vertrags, dessen direkte Nachfolger der aktuelle EUV und AEUV sind) erneut an, in dem es ausdrücklich heißt: „In dem Bewusstsein, dass Europa nur durch konkrete Leistungen, die zunächst eine tatsächliche Verbundenheit schaffen, und durch die Errichtung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung aufgebaut werden kann“<sup>147</sup>.

248. Art. 2 EUV erinnert uns weiterhin daran, dass die Europäische Union auf gemeinsame Werte gegründet ist und dass „[d]iese Werte ... allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam [sind], die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, *Solidarität* und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“ (Hervorhebung nur hier).

249. Über die Jahre hat der Gerichtshof diese Aufforderung zur Solidarität wieder aufgegriffen. Schon im Jahr 1983 hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit Stahlquoten festgestellt: „Die Rechtsfigur des Notstands kann auf dem spezifischen Gebiet des in Artikel 58 EGKS-Vertrag vorgesehenen Quotensystems nicht anerkannt werden. Dieses System beruht auf der *Solidarität* sämtlicher Stahlunternehmen der Gemeinschaft in der *Krise* und bezweckt eine *gerechte Verteilung* der aus unvermeidlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten resultierenden Opfer“<sup>148</sup>. Diese Worte könnten *mutatis mutandis* ohne Weiteres auf den vorliegenden Kontext übertragen werden.

250. Etwas später hatte der Gerichtshof im Zusammenhang mit den aufwändigen Regelungen über den Absatz von Zuckerüberschüssen<sup>149</sup> im Urteil *Eridania zuccherifici nazionali* u. a.<sup>150</sup> darüber zu entscheiden, ob eine Quotenregelung rechtswidrig war, die – finanziell gesehen – die italienischen Erzeuger vorgeblich stärker belastete als die Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten. Die Kommission verteidigte das System und machte geltend, dass die Festsetzung von Quoten auf der Grundlage der tatsächlichen Erzeugung der Unternehmen mit dem Grundsatz der Solidarität der Erzeuger vereinbar sei. Der Gerichtshof hat befunden, dass „der Rat berechtigt [war], die festgesetzten Quoten auf die einzelnen Unternehmen auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Erzeugung aufzuteilen. Eine solche Verteilung der Lasten ... entspricht ... dem Grundsatz der Solidarität der Erzeuger, da die Erzeugung ein berechtigtes Kriterium für die Beurteilung sowohl der Wirtschaftskraft der Erzeuger als auch der Vorteile, die sie aus dem System ziehen, darstellt“<sup>151</sup>.

146 Der vollständige Text dieser Erklärung ist auf der folgenden Internetseite abrufbar: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de).

147 CELEX:11951K.

148 Urteil vom 14. Dezember 1983, *Klößner-Werke/Kommission* (263/82, EU:C:1983:373, Rn. 17) (Hervorhebung nur hier). Auch die Rn. 18 bis 20 dieses Urteils sind lesenswert.

149 Seit ich im Jahr 2006 an den Gerichtshof kam, hatte ich das zweifelhafte Vergnügen, einige Aspekte dieser Regelungen in verschiedenen Schlussanträgen zu untersuchen, und neugierige Leser, die mehr über die Funktionsweise des Zuckermarkts erfahren möchten, verweise ich auf diese Texte. Vgl. z. B. meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen *Zuckerfabrik Jülich* (C-5/06 und C-23/06 bis C-36/06, EU:C:2007:346) und *Zuckerfabrik Jülich* u. a. (C-113/10, C-147/10 und C-234/10, EU:C:2011:701).

150 Urteil vom 22. Januar 1986, *Eridania zuccherifici nazionali* u. a. (250/84, EU:C:1986:22).

151 Urteil vom 22. Januar 1986, *Eridania zuccherifici nazionali* u. a. (250/84, EU:C:1986:22, Rn. 20).

251. Mit dieser Feststellung hat der Gerichtshof deutlich gemacht, dass der Grundsatz der Solidarität manchmal zwangsläufig bedeutet, eine Verteilung der Lasten zu akzeptieren.

252. In jüngerer Zeit hat der Gerichtshof im Urteil *Grzelczyk*<sup>152</sup> die Unionsbürgerschaft in Verbindung mit der Solidarität als Grundlage der Verpflichtung Belgiens herangezogen, Herrn Grzelczyk im letzten Studienjahr Zugang zu denselben Leistungen (dem *Minimex*) zu gewähren wie seinen belgischen Mitstudenten. Im Urteil *Bidar*<sup>153</sup> hat sich der Gerichtshof auf dieses Urteil bezogen und festgestellt, dass ein Mitgliedstaat zwar berechtigt ist, „einen gewissen Grad an Integration“ in dem Aufnahmemitgliedstaat zu verlangen, bevor er finanzielle Solidarität zeigt, aber keine zusätzlichen Bedingungen festlegen darf, die es Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten unmöglich machen, Studentendarlehen zu erhalten, selbst wenn sie die Anforderungen im Zusammenhang mit ihrem Aufenthalt *erfüllen*.

253. Solidarität ist das Lebenselixier des Europäischen Projekts. Durch ihre Beteiligung an diesem Projekt und ihre Unionsbürgerschaft haben die Mitgliedstaaten und ihre Staatsangehörigen sowohl Verpflichtungen als auch Vorteile, sowohl Pflichten als auch Rechte. Zum europäischen „Demos“ zu gehören, bedeutet nicht bloß, die Verträge und das abgeleitete Recht im Hinblick darauf durchzusehen, was man alles beanspruchen kann. Es bedeutet auch, gemeinschaftlich Verantwortung zu übernehmen und (ja) gemeinsame Belastungen zur Förderung des Gemeinwohls mitzutragen.

254. Sich an die „Hausregeln“ zu halten und seine Rolle solidarisch mit seinen Miteuropäern angemessen zu spielen, kann man nicht auf eine pfennigfuchserische Kosten-Nutzen-Analyse stützen, nach dem Motto (wie aus der Rhetorik der Brexit-Befürworter geläufig): „Wieviel genau kostet mich die EU pro Woche und was genau kriege ich persönlich wieder heraus?“ Ein derartiger Egoismus ist ein Verrat an der Vision der Gründerväter von einem Europa in Frieden und Wohlstand. Er steht in krassem Widerspruch dazu, ein loyaler Mitgliedstaat und als Einzelner der gemeinsamen Unionsbürgerschaft würdig zu sein. Wenn das europäische Projekt gedeihen und sich weiterentwickeln soll, müssen wir alle es besser machen.

255. Zum Schluss möchte ich eine alte Geschichte aus der jüdischen Überlieferung erwähnen, die größere Verbreitung verdient. Eine Gruppe von Männern reist zusammen in einem Boot. Plötzlich holt einer einen Bohrer heraus und beginnt, unter sich ein Loch in den Bootsrumpf zu bohren. Seine Gefährten beschwerten sich bei ihm. „Warum tust du das?“ rufen sie. „Worüber beschwert ihr euch?“ fragt er. „Bohre ich das Loch denn nicht unter meinem eigenen Sitz?“ „Schon“, antworten sie, „aber das Wasser wird eindringen und das Boot für uns alle fluten“<sup>154</sup>.

## Kosten

256. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission in allen drei Vertragsverletzungsverfahren beantragt hat, den beklagten Mitgliedstaaten die Kosten aufzuerlegen, und alle drei Mitgliedstaaten mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, haben Polen, Ungarn und die Tschechische Republik neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Kommission zu tragen.

257. Gemäß Artikel 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

<sup>152</sup> Urteil vom 20. September 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458). Vgl. die ausführliche und sorgfältige Prüfung in Rn. 31 bis 46 und den konkreten Verweis auf „eine bestimmte finanzielle Solidarität der Angehörigen dieses Staates mit denen der anderen Mitgliedstaaten“ in Rn. 44.

<sup>153</sup> Urteil vom 15. März 2005, *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169). Vgl. insbesondere Rn. 56 bis 63.

<sup>154</sup> Aus den Lehren des Rabbi Shimon bar Yochai („Rashbi“: 2. Jh. n. Chr.), angeführt in Midrash, *Vayikra Rabbah* 4:6. Vgl. die Internetseite [https://www.sefaria.org/Vayikra\\_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en](https://www.sefaria.org/Vayikra_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en). Ich habe die Übersetzung zur besseren Lesbarkeit etwas angepasst.

## Ergebnis

258. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor:

### *Rechtssache C-715/17, Kommission/Polen*

1. Festzustellen, dass die Republik Polen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 des Beschlusses (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland und Art. 5 des Beschlusses (EU) 2015/1601 vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland verstoßen hat, dass sie nicht gemäß Art. 5 Abs. 2 dieser Beschlüsse in bestimmten Zeitabständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der Antragsteller, die schnell in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden konnten, angeben und alle sonstigen einschlägigen Informationen übermittelt hat.

Dementsprechend hat die Umsiedlung von Antragstellern gemäß Art. 4 des Beschlusses 2015/1523 und Art. 4 des Beschlusses 2015/1601 nicht im Einklang mit dem in Art. 5 dieser Beschlüsse vorgesehenen Umsiedlungsverfahren stattgefunden. Der Verstoß gegen Art. 5 hat insbesondere Italien und Griechenland daran gehindert, konkrete Antragsteller zu bestimmen, die gemäß Art. 5 Abs. 3 nach Polen umgesiedelt werden könnten, und über die Umsiedlung solcher Antragsteller gemäß Art. 5 Abs. 4 zu entscheiden, was einen Verstoß gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit darstellt.

Folglich hat Polen auch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 bis 11 des Beschlusses 2015/1523 und des Beschlusses 2015/1601 verstoßen, namentlich gegen die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 10 dieser Beschlüsse, das Umsiedlungsverfahren so rasch wie möglich abzuschließen.

2. Der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.
3. Festzustellen, dass die Tschechische Republik und Ungarn ihre eigenen Kosten zu tragen haben.

### *Rechtssache C-718/17, Kommission/Ungarn*

1. Festzustellen, dass Ungarn dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 des Beschlusses 2015/1601 verstoßen hat, dass es nicht gemäß Art. 5 Abs. 2 dieses Beschlusses in bestimmten Zeitabständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der Antragsteller, die schnell in sein Hoheitsgebiet umgesiedelt werden konnten, angeben und alle sonstigen einschlägigen Informationen übermittelt hat.

Dementsprechend hat die Umsiedlung von Antragstellern gemäß Art. 4 des Beschlusses 2015/1601 nicht im Einklang mit dem in Art. 5 dieses Beschlusses vorgesehenen Umsiedlungsverfahren stattgefunden. Der Verstoß gegen Art. 5 hat insbesondere Italien und Griechenland daran gehindert, konkrete Antragsteller zu bestimmen, die gemäß Art. 5 Abs. 3 nach Ungarn umgesiedelt werden könnten, und über die Umsiedlung solcher Antragsteller gemäß Art. 5 Abs. 4 zu entscheiden, was einen Verstoß gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit darstellt.

Folglich hat Ungarn auch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 bis 11 des Beschlusses 2015/1601 verstoßen, namentlich gegen die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 10 dieses Beschlusses, das Umsiedlungsverfahren so rasch wie möglich abzuschließen.

2. Ungarn die Kosten aufzuerlegen.
3. Festzustellen, dass die Tschechische Republik und Polen ihre eigenen Kosten zu tragen haben.

***Rechtssache C-719/17, Kommission/Tschechische Republik***

1. Festzustellen, dass die Tschechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 des Beschlusses 2015/1523 und des Beschlusses 2015/1601 verstoßen hat, dass sie nicht gemäß Art. 5 Abs. 2 dieser Beschlüsse in bestimmten Zeitabständen, zumindest aber alle drei Monate, die Zahl der Antragsteller, die schnell in ihr Hoheitsgebiet umgesiedelt werden konnten, angeben und alle sonstigen einschlägigen Informationen übermittelt hat.

Dementsprechend hat die Umsiedlung von Antragstellern gemäß Art. 4 des Beschlusses 2015/1523 und Art. 4 des Beschlusses 2015/1601 nicht im Einklang mit dem in Art. 5 dieser Beschlüsse vorgesehenen Umsiedlungsverfahren stattgefunden. Der Verstoß gegen Art. 5 hat insbesondere Italien und Griechenland daran gehindert, konkrete Antragsteller zu bestimmen, die gemäß Art. 5 Abs. 3 in die Tschechische Republik umgesiedelt werden könnten, und über die Umsiedlung solcher Antragsteller gemäß Art. 5 Abs. 4 zu entscheiden, was einen Verstoß gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit darstellt.

Folglich hat die Tschechische Republik auch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 5 bis 11 des Beschlusses 2015/1523 und des Beschlusses 2015/1601 verstoßen, namentlich gegen die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 10 dieser Beschlüsse, das Umsiedlungsverfahren so rasch wie möglich abzuschließen.

2. Der Tschechischen Republik die Kosten aufzuerlegen.
3. Festzustellen, dass Ungarn und Polen ihre eigenen Kosten zu tragen haben.