

Der Vertrag von Lissabon und die europäische Asyl- und Migrationspolitik

Stefan Keßler, Brüssel*

Nach dem zustimmenden Votum der irischen Wählerinnen und Wähler zum Vertrag von Lissabon hat auch Polens Staatschef Lech Kaczyński seine Unterschrift unter den Vertrag gesetzt. Damit steht nur noch die Zustimmung der Tschechischen Republik aus, deren Verfassungsgericht derzeit über eine Klage gegen den Vertrag berät und deren Staatspräsident Vaclav Klaus dem ganzen Projekt bekanntlich skeptisch gegenübersteht. Gleichwohl wird der tschechische Europaminister Stefan Füle mit der Aussage zitiert, seine Regierung glaube, »dass wir bis zum Ende des Jahres ratifiziert haben«.¹ Die deutsche Ratifikationsurkunde ist bereits Ende September 2009 hinterlegt worden.²

Vor diesem Hintergrund erscheint die Erwartung, dass der Vertrag von Lissabon Anfang oder im Laufe des Jahres 2010 in Kraft treten kann, nicht unbegründet zu sein. Daher ist es angezeigt, erste Überlegungen über die Auswirkungen des Vertrages auf die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten anzustellen. Dem soll dieser kurze Text dienen. Dabei wird auf eine Darstellung des gesamten Vertragsinhaltes und seiner Vorgeschichte verzichtet.³ Es sei lediglich in Erinnerung gerufen, dass der Lissaboner Reformvertrag nicht an Stelle bestehender Europäischer Verträge tritt, sondern diese weitreichend ändert. Auch in Zukunft werden wir es daher mit mehreren Abkommen zu tun haben, vor allem dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem an Stelle des alten EG-Vertrages tretenden Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Kompetenzen der Union

Nach Artikel 77 ff. AEUV gehören Asyl- und Einwanderungspolitik zum »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, dessen Errichtung Aufgabe der Europäischen Union ist und in dessen Kontext sie sich die Zuständigkeit mit den Mitgliedsstaaten teilt (Art. 4 Abs. 2 Bst. j AEUV). War die Kompetenz der Union in diesem Bereich schon früher durch verschiedene Rechtsakte – teilweise – begründet, so werden diese Grundlagen nun zusammengefasst und um den Bereich der Integrationsförderung ergänzt (siehe Art. 79 Abs. 4 AEUV).

Die »geteilte Zuständigkeit« bedeutet nach Art. 3 Abs. 2 AEUV, dass der Union in diesen Bereichen die vorrangige Gesetzgebungskompetenz zukommt. Die einzelnen Mitgliedsstaaten sollen hier nur aktiv werden, wenn und soweit die Union keine Handlungen unternimmt. Die Union ist allerdings nicht unumschränkt handlungsbefugt, sondern muss das vorrangige Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) beachten, so dass sie nur dort aktiv werden darf, wo ein übergreifender Handlungsbedarf besteht, und im Übrigen den Mitgliedsstaaten die Initiative überlassen soll.⁴

In der Regel Mitentscheidung durch das Europäische Parlament

Durch den Lissaboner Vertrag wird die Stellung des Europäischen Parlaments aufgewertet, vor allem indem es in der Regel gleichrangig mit dem Rat der Europäischen Union – also dem Entscheidungsgremium der Regierungsvertreter – am Rechtssetzungsprozess beteiligt ist (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV). Das gilt auch in Bezug auf Asyl- und Einwanderungspolitik, also für Bereiche, die früher als Bestandteile der sog. »Dritten Säule« nur eine Anhörung des Parlaments, nicht aber eine Mitentscheidung kannten. Im sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entscheidet das Parlament über einen Vorschlag der Kommission und übermittelt seinen Beschluss (»Standpunkt«) dem Rat. Dieser stimmt entweder der Auffassung des Parlaments zu (dann gilt der Rechtsakt als erlassen) oder er übermittelt dem Parlament eine abweichende Meinung. Schließt sich das Parlament dieser abweichenden Meinung an, wird der Rechtsakt in dieser Fassung wirksam. Anderenfalls muss in einem Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat ein Kompromiss herbeigeführt werden.

Das Verfahren macht Blockaden und politische Tauschgeschäfte weiterhin nicht unmöglich. Aber es macht auch die gezielte und dauerhafte Kontaktaufnahme mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments dringlich. Nicht nur die üblichen Brüsseler Lobbyisten, sondern auch die Kolleginnen und Kollegen in den Mitgliedsstaaten sollten bei ihrer Lobbyarbeit die jeweiligen Europaabgeordneten aus ihrem Land mit einbeziehen.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass schon durch den Vertrag,⁵ mehr aber noch durch die deutschen »Begleitgesetze« zum Lissaboner Vertrag⁶ auf Grund der Vorgaben durch das Bundesverfassungsgericht auch die Beteiligungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat an den Entscheidungen auf europäischer Ebene ausgeweitet worden sind, so dass hier gleichfalls Einflussmöglichkeiten bestehen.

* Der Verfasser ist Senior Policy and Advocacy Officer beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst Europa in Brüssel. Die hier vertretenen Ansichten sind seine eigenen. Sach- und Erkenntnisstand ist vom 15. Oktober 2009.

¹ Financial Times Deutschland, 3.10.2009.

² Nachdem das entsprechende Vertragsgesetz bereits 2008 verkündet wurde (BGBl. II 2008, 1038) und nach Verabschiedung der Gesetze über die Beteiligungskompetenzen von Bundestag und Bundesrat (siehe BGBl. I 2009, 3022 ff.).

³ Siehe hierzu etwa Auswärtiges Amt - AS-RK 2007 -, Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007; Eckhard Pache und Franziska Rösch, Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, S. 473; Rolf Schwartmann, Vorworte zu ders. (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon. EU-Vertrag, Vertrag über die Arbeitsweise der EU – Konsolidierte Fassungen –, 2. überarb. Auflage, Heidelberg 2009 (Textbuch Deutsches Recht).

⁴ Zu Einzelheiten siehe auch das den Europäischen Verträgen beigefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

⁵ Siehe das den Europäischen Verträgen beigefügte Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

⁶ BGBl. I 2009, S. 3022 ff.

Dreifacher Grundrechtsbestand

Die Charta der Grundrechte (GRCh)⁷ wird zwar nicht im Wortlaut in die Europäischen Verträge übernommen, gilt aber nach Art. 6 Abs. 1 EUV als mit den Verträgen gleichrangiger Bestandteil europäischen Primärrechts und stellt damit eine nicht unerhebliche Argumentationsgrundlage dar. Schon jetzt bildet sie den aktuellen Stand des Menschenrechtsschutzes in der EU einschließlich der in den Mitgliedsstaaten bestehenden Verfassungstraditionen und damit eine Art »Acquis« ab. Sie ist deshalb zur Auslegung europäischen Rechts heranzuziehen.⁸

Die Grundrechtecharta schreibt ausdrücklich die Gewährleistung des Asylrechts »nach Maßgabe« der Genfer Flüchtlingskonvention, des New Yorker Protokolls »sowie nach Maßgabe« der Europäischen Verträge vor (Art. 18 GRCh).⁹ Für die Flüchtlingsarbeit bedeutsam ist auch, dass Art. 19 Abs. 2 GRCh die Regelung aus der UN-Folterverbotkonvention übernimmt und ein Ausweisungs- und Abschiebungsverbot bei drohender Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung postuliert. Auch andere Schutzbestimmungen der GRCh können im Einzelfall von Interesse sein, etwa der in Art. 7 GRCh niedergelegte Anspruch auf Schutz des Privat- und Familienlebens.

Dies ist im Zusammenhang zu sehen mit dem durch Art. 6 Abs. 2 und 3 EUV geforderten Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Damit ist die Union an die Bestimmungen dieser Konvention in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gebunden, auch an den Abschiebungsschutz aus dem Folterverbot in Art. 3 EMRK.

Der Grundrechtsbestand der Europäischen Union besteht somit künftig aus drei Elementen:¹⁰

- Rechte aus der Grundrechtecharta
- die in der Rechtsprechung des EuGH aus der EMRK und den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten abgeleiteten Unionsgrundrechte
- sowie – nach erfolgtem Beitritt der EU zur EMRK – die sich direkt aus der EMRK ergebenden Rechte und Freiheiten.

Ein Beispiel für die Auswirkungen auf die politische Arbeit: Beim Protest gegen die pauschale Zurückweisung von Schutzsuchenden etwa im Kontext von Frontex-koordinierten Operationen wird man sich gegenüber der Europäischen Union auf

- das Asylrecht aus Art. 18 GRCh
- das Abschiebungsverbot aus Art. 19 GRCh
- sowie den Abschiebungsschutz aus dem in Art. 3 EMRK niedergelegten Folterverbot berufen können.

Erweiterte Rechtsschutzmöglichkeit beim Europäischen Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) wird künftig zuständig sein für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns von Organen der Union auf allen Tätigkeitsfeldern.¹¹ Die früheren Einschränkungen im Bereich innenpolitischer Fragen fallen weg, damit ist der Gerichtshof auch dafür zuständig, die Vereinbarkeit von Rechtsakten und Handlungen der Kommission, des Parlamentes und des Rates sowie aller weiteren EU-Institutionen – einschließlich der Grenzschutzagentur Frontex – mit europäischem Rahmenrecht zu überprüfen. Der Gerichtshof überprüft auch die Vereinbarkeit mit der Grundrechtecharta.¹²

Zugleich fallen die früheren Einschränkungen beim Individualklagerecht fort. Nunmehr kann sich jede natürliche oder juristische Person beim Gerichtshof gegen an sie gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen von Unionsorganen wehren oder gegen Rechtsakte mit Verordnungsscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.¹³ Zumindest denkbar wäre also die Klage eines Flüchtlings zum Beispiel gegen die Dublin-II-Verordnung. Er könnte darin etwa die Auffassung vertreten, die Regelung in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 Dublin-II-VO, wonach im Regelfall ein Rechtsmittel gegen eine Überstellungsentscheidung keine aufschiebende Wirkung hat, verstoße gegen Art. 3, 13 EMRK.¹⁴ Gegen die Überstellungsentscheidung an sich – zum Beispiel nach Griechenland – kann er jedoch keine Klage zum EuGH erheben, da es sich hier um eine nationale Entscheidung handelt.

⁷ In der Fassung vom 12. Dezember 2007, BGBl. II 2008, S. 1165.

⁸ Siehe dazu auch EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006 in der Rechtssache C-540/03 – Europäisches Parlament ./ Rat der Europäischen Union –, Rz. 38: »Was die Charta anbelangt, so wurde sie am 7. Dezember 2000 in Nizza vom Parlament, dem Rat und der Kommission feierlich proklamiert. Auch wenn es sich dabei nicht um ein bindendes Rechtsinstrument handelt, wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber doch ihre Bedeutung anerkennen, indem er in der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie ausgeführt hat, dass diese nicht nur die in Art. 8 EMRK, sondern auch die in der Charta anerkannten Grundsätze beachtet. Im Übrigen wird mit der Charta, wie sich aus ihrer Präambel ergibt, in erster Linie das Ziel verfolgt, »die Rechte [zu bekräftigen], die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der [EMRK], aus den von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs [...] und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben.«

⁹ Nach Ansicht des VG Frankfurt a. M. ist Art. 18 GRCh schon jetzt »elementarer und zwingend zu berücksichtigender Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union« und hat Auswirkungen auch auf Entscheidungen über die Ausübung des Selbsteintrittsrechts nach der Dublin-II-VO: VG Frankfurt a. M., Urteil vom 8.7.2009 - 7 K 4376/07.F.A.(3) -, InfAusLR 2009, 406 (408).

¹⁰ Siehe dazu auch Pache/Rösch (Fn. 3), S. 475.

¹¹ Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EUV; Art. 263 Unterabsatz 1 AEUV.

¹² Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh i. V. m. Art. 263 Unterabsatz 1 AEUV.

¹³ Art. 293 Unterabsatz 4 AEUV.

¹⁴ Siehe zu diesem Problem etwa HK-AusLR/Müller, § 34 a AsylVfG, Rn. 4.

Fazit

Das Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages wird viele Probleme nicht lösen, schon gar nicht im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik. In der konkreten Einzelfallarbeit dürfte vor allem von Bedeutung sein, dass der Grundrechtsschutz durch die Europäische Union erweitert worden ist, was neue mögliche Argumente vor den nationalen Gerichten liefert. Denn dann können Entscheidungen von Bundesamt oder Ausländerbehörden nicht nur mit dem Argument angegriffen werden, sie verletzen Rechte aus dem Grundgesetz oder der Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern es kann auch angeführt werden, Ansprüche aus der Grundrechtecharta in Verbindung mit der Genfer Flüchtlingskonvention würden verletzt.

Besonders aber für die *politische* Arbeit in diesem Bereich liefert der Vertrag einige neue Ansätze mit der stärkeren Rechtsstellung des Europäischen Parlaments und der nationalen Volksvertretungen, die es zu nutzen gilt – nicht nur durch die Lobbyisten in Brüssel, sondern auch und gerade durch die Aktiven in den einzelnen europäischen Ländern. Wenn dieser Beitrag Anstöße dafür gegeben hat, den Flüchtlingsschutz auf europäischer und nationaler Ebene gemeinsam zu sehen, dann ist sein Zweck erfüllt.