

# Studentenfutter. Nicht leicht Verdauliches von EuGH und Ungarn zur Mini-Umsiedlung von Geflüchteten

 juwiss.de /102-2017/

14.9.2017

Von [STEFAN MARTINI](#)



Die ungarische Regierung pickt sich gern die Rosinen heraus. Mit dieser Begründung **blockte** Kommissionspräsident Juncker in der letzten Woche den Versuch des ungarischen Premiers Viktor Orbáns ab, der EU 440 Millionen Euro für die Grenzsicherung zu entlocken. Daneben weigert sich Orbán beharrlich, aufgrund eines **Ratsbeschlusses** 1.294 Geflüchtete aufzunehmen. Diese Zahl muss man sich auf der Zunge zergehen lassen – salopp formuliert „**Peanuts**“ angesichts der **Dimensionen** der Migration in den letzten zwei Jahren. Wenig überraschend **hat** nun der EuGH die **Nichtigkeitsklage** Ungarns (und der Slowakei) gegen den EU-Umverteilungsbeschluss voll abgewiesen. Obwohl es unbestritten sein dürfte, dass im **Studentenfutter** Cashewnüsse das **Highlight** sind, reichte uns der EuGH vom Kirchberg größtenteils Haselnüsse herab und den Klägern eine Lehrstunde, wie man im Unionsrecht juristisch argumentiert.

## Der behäbig rollende Stein des Anstoßes

Der in Ungarn so genannte „Quotenstreit“ entzündete sich am bereits erwähnten Umverteilungs-**Beschluss** des **Rates** vom 24. September 2015. In diesem Beschluss werden **fast** alle Mitgliedstaaten verpflichtet, anteilig registrierte Geflüchtete, die auf einen Schutzstatus rechnen dürfen und keine Sicherheitsgefahr darstellen, aufzunehmen. Die Kommission brachte die Vorlage auf der Grundlage des dritten Absatzes des **Art. 78 AEUV** in den Rat ein: Danach kann der Rat vorläufige Maßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten erlassen, die sich aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden. Das tat der Rat gegen eine Minderheit von vier osteuropäische Mitgliedstaaten einschließlich Ungarn. Die Ironie will es, dass Ungarn nach der ursprünglichen Vorlage von der Umverteilung von 54.000 Geflüchteten profitiert hätte, dies allerdings ablehnte.

Die Umsetzung des Umverteilungsbeschlusses verläuft schleichend. Nach dem letzten **Fortschrittsbericht** der Kommission sind bis Anfang September gerade einmal 27.695 Personen umverteilt worden. Selbst wenn man nur die relevante Zahl von 66.000 Personen als Zielmarke heranzieht (die **gesamte** Umverteilung sollte eigentlich 160.000 Personen umfassen), ist dies ein Armutszeugnis für die **Solidarität**, die die Migrationspolitik der EU tragen soll und die sich die sog. Herren der Verträge selbst verordnet haben (und dies, obwohl mit guten Gründen auch **andere** Maßnahmen in Betracht hätten gezogen werden können).

Aufgrund der Vorläufigkeit der Maßnahme gilt der Beschluss dem Wortlaut nach auch nur noch bis zum 26. September dieses Jahres – allerdings sind damit die Mitgliedstaaten, die (im Rahmen der Umverteilung) bislang noch keine einzige Person aufgenommen haben (looking at you: Ungarn und Polen, das der Klage beigetreten ist), nicht aus dem Schneider: Alle Personen, die bis dahin für das Programm in Betracht kommen und registriert sind, können selbstverständlich auch **nach** dem 26. September umverteilt werden. Die Vertragsverletzungsverfahren sind **auf den Weg gebracht**. Nach dem Urteil des EuGH können die Neinsager das Geld für **Strafzahlungen** schon beiseitelegen.

## Die Knackpunkte des Urteils

Sehr knackig ist das aktuelle Urteil des EuGH nicht – es ist vielmehr ellenlang (347 Randnummern) und arbeitet sich pflichtbewusst und mit einem ausgeprägten **Sinn für Pragmatismus** an den zahlreichen und teilweise kleinlichen Klagepunkten ab. Bezeichnend für die recht trockene Entscheidung ist es, dass das anwesend

abwesende [Recht auf Asyl](#) nur im Vorübergehen – und dann auch noch in gewisser Weise funktionalisiert – gestreift wird (Rn. 343). Auch musste der EuGH insgesamt nicht besonders originell sein – er konnte im Wesentlichen die naheliegenden [Argumente des Generalanwalts Bot](#) übernehmen.

Dies gilt vor allem für die materiellen Angriffe gegen den Umverteilungsbeschluss, die für die Öffentlichkeit im Vordergrund stehen dürften (ab Rn. 206). Der EuGH betont bei der Prüfung der hier einschlägigen Prüfung der [Verhältnismäßigkeit](#) in Übereinstimmung mit ständiger Rechtsprechung das weite Ermessen des Rates, das diesem bei der Behandlung der komplexen Problematik, gerade in einem Notfall wie diesem, zukommt. Dementsprechend beschränkt sich der Gerichtshof darauf, die Überschreitung äußerster Ermessensgrenzen zu überprüfen (ebenso für die Vorläufigkeit der Maßnahme, die ohne Inkaufnahme der Implosion von Art. 78 Abs. 3 AEUV auch nicht von langfristigen Effekten abhängig gemacht werden kann, Rn. 85ff.). Angesichts der damaligen Notlage erkennt der EuGH z.B. keine eindeutig milderen Maßnahmen wie eine unverbindliche oder numerisch kleinere Umverteilung oder stärkere finanzielle Unterstützung. Auch weist der EuGH das Argument zurück, dass man nachher immer klüger ist – die Effektivität der Maßnahme muss aus einer ex-ante-Perspektive beurteilt werden. Ein klares und wichtiges Signal sendet der EuGH, wenn er schäbige Versuche (Polens) zurückweist, die Verteilung von Geflüchteten von der kulturellen Nähe des Aufnahmestaates abhängig zu machen: die Verwirklichung solcher Überlegungen würde nicht nur eine solidarische Umverteilung unmöglich machen; sie wäre auch eindeutig rechtswidrig („clearly“, Rn. 305), weil [diskriminierend](#).

Nicht annähernd *fancy*, aber weitaus vertrackter sind die formellen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Umverteilungsbeschlusses, die die Abgrenzung der unionalen Handlungsformen betreffen (zum „Lassen wir noch durchgehen“ der informalen Änderungen des Beschlusssentwurfs s. Rn. 151ff.). Die klägerische Argumentation geht von Erwägungsgrund 23 des angegriffenen Beschlusses aus, dem gemäß die Umverteilung eine vorübergehende Aussetzung vor allem der Regel der [Dublin-III-Verordnung](#) zur Folge hat, die den Staat des illegalen Grenzübertritts für die Prüfung des Schutzstatus für zuständig erklärt (Art. 13 Abs. 1). Da die Verordnung gem. Art. 78 Abs. 2 AEUV nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ([Art. 294 AEUV](#)) verabschiedet wurde, müssen dessen Anforderungen – so die Kläger – ebenso für eine Aussetzung gelten. Rechtsaktcharakter von konkreter Verordnung und konkretem Beschluss müssten sich entsprechen. Wären die Kläger damit durchgedrungen, hätte der Umverteilungsbeschluss vor Gericht keine Chance gehabt, da er gerade als Nicht-Gesetzgebungsakt erlassen wurde und dementsprechend zentrale Verfahrensschritte des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht vollzogen hat – wie z.B. die Öffentlichkeit der Ratssitzung oder die Konsultation der nationalen Parlamente.

Der EuGH kann sich in einem ersten Schritt ganz auf die Systematik der Verträge zurückziehen und im Sinne der Rechtssicherheit davon ausgehen, dass es ein eindeutiges Entweder-Oder geben (Art. 289 Abs. 3 AEUV) und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich angeordnet werden muss (Art. 294 Abs. 1 AEUV). Art. 78 Abs. 2 AEUV (Dublin-III) tut dies; Art. 78 Abs. 3 (Umverteilung) tut dies gerade nicht.

Der zweite Schritt ist prekärer und bislang umstritten (s. [Thym](#), in: GHN, Art. 78 Rn. 48): der EuGH lässt einen Beschluss, der – obwohl materielle Rechtsnorm – kein EU-Gesetzgebungsakt ist, eine Verordnung, die ordentlicher Gesetzgebungsakt ist, temporär (d.h. nur begrenzt) ändern. Angesichts der abgestuften demokratischen Injektionen der beiden Beschlussverfahren ist dies nicht unproblematisch. Allerdings wäre – so der EuGH – andernfalls eine effektive Reaktion auf Notlagen nicht möglich. Die Möglichkeit zur zeitweiligen Aussetzung von Gesetzgebungsakten kann sich nicht nur auf den Zweck von Art. 78 Abs. 3 AEUV stützen (so der EuGH und nun auch [Peers](#)), einen breiten Maßnahmenfächer zur Verfügung zu stellen, sondern auch auf [Art. 288 AEUV](#), der zwischen den sekundärrechtlichen Handlungsformen (hier Beschluss und Verordnung) keine eindeutige Normenhierarchie aufstellt und nicht nach Einschlägigkeit des Legislativverfahrens die Rechtsformen verdoppelt. Das Unionsrecht begnügt sich mit Zweckmäßigkeit – übersichtlich ist das Verhältnis der Handlungsformen nicht.

## Zum Nachtisch eine bittere Nuss

Eine enttäuschte Reaktion einer [Regierung](#), die [Verschwörungstheorien](#) nachhängt und auf nationalen Traditionen [beharrt](#), lag zwar nahe. Der ungarische Außenminister wusste aber die Erwartungen zu übertreffen und legte eine [kraftmeierische Rhetorik](#) an den Tag: Das Urteil vergewaltigt das Recht und die europäischen

Werte; Ungarn werde weiter gegen Umverteilung kämpfen; über die Nationen dürfe keine höhere Macht gestellt werden (zur slowakischen Reaktion [hier](#)). Der Außenminister spielt damit – [scheinheilig](#) und [gefährlich](#) – auf der Klaviatur des [umgreifenden](#) Kontrainternationalismus, der die Nation – trotz oder wegen ihrer Einspannung in globale Kooperation – von bösen äußeren Mächten bedroht sieht.

Die ungarische Regierung [gräbt](#) am Sockel der Europäischen Union, wenn es die Regeln nicht akzeptiert, auf die bzw. auf deren Ermittlungsverfahren sie sich mit ihren europäischen Partnern verständigt hat. Zur Wahrheit gehört freilich gleichermaßen, dass die Krisenbewältigungsmaßnahmen der EU an der Akzeptanz des Unionsrechts genagt haben und dass (nicht nur) für die ungarische Regierung die Argumentationslinie des Bundesverfassungsgerichts nach dem Schutz einer unsichtbaren Verfassungsidentität zum Greifen und Aninterpretieren nah ist. Und schließlich übernimmt (nicht nur) die ungarische Regierung [quasi-hegelianisch](#) die Funktion einer innereuropäischen Opposition gegen die Migrationspolitik der EU, die auf krude Weise sogar zu deren demokratischen Legitimation beitragen könnte. Trotzdem, trotzdem bleibt – um die Bilderwelt dieses Beitrags voll auszuschöpfen – der Nussknacker das falsche Mittel, wenn man die Tüte aufreißen kann.