

# Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik

Florian Trauner\*

Am 19. Januar 2016 richtete der Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk einen dringlichen Appell an die Mitgliedstaaten: „Wir haben nur zwei Monate, um die Dinge in den Griff zu bekommen, [sonst] droht ein Ende des Schengen-Systems“.<sup>1</sup> Er bezog sich auf die Probleme der Europäischen Union, eine adäquate Antwort auf die Flüchtlingskrise zu finden. Auch der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker rief die Staaten dazu auf, ihre „nationale[n] Egoismen“ endlich zu überwinden. Beschlüsse, wie etwa die Umsiedlungsmaßnahmen für Flüchtlinge oder der Aufbau eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes, müssten rasch umgesetzt werden.<sup>2</sup>

Der Umgang mit der Flüchtlingskrise ist zu einer zentralen – laut der deutschen Kanzlerin Angela Merkel sogar „historischen“<sup>3</sup> – Bewährungsprobe für die Europäische Union geworden. Der Widerstand der osteuropäischen Länder, sich an einer EU-weiten Umsiedlungsaktion für neu ankommende Flüchtlinge zu beteiligen, sowie die Errichtung von neuen Grenzzäunen und -kontrollen verdeutlichten die Schwierigkeiten der Europäischen Union, einen gemeinsamen europäischen Ansatz zu finden.

Dieser Beitrag bettet die aktuellen Versuche der Europäischen Union, ihre Asylpolitik im Kontext der Flüchtlingskrise zu reformieren, in einen längeren Untersuchungszeitraum ein. Er setzt bei der Reaktion der Europäischen Union auf die Probleme in den Asylsystemen Griechenlands und einiger anderer Staaten an, die schon kurz nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise sichtbar wurden. Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf der Frage, wie die Europäische Union versucht hat, mehr Solidarität zwischen EU-Staaten mit hohen Asylantragszahlen und solchen mit niedrigen Zahlen zu erreichen. Der Streit um eine gerechtere Verteilung von Flüchtlingen in Europa entzündete sich vor allem am Dublin-System, das bestimmt, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Südliche EU-Mitgliedstaaten beklagten, dass das Dublin-Prinzip des Ersteinreislands die Verantwortung für die Abwicklung von Asylverfahren zu ihnen verlagere. Nördlicher gelegene Staaten wie Deutschland und Österreich verwiesen auf ihre hohen Asylantragszahlen, um diese Vorwürfe zurückzuweisen.

Der Beitrag argumentiert, dass es die Europäische Union trotz des über Jahre gestiegenen Problemdrucks nicht geschafft hat, einen Paradigmenwechsel in dieser Frage zu vollziehen. Die während der Flüchtlingskrise beschlossenen Maßnahmen – wie der Verteilungsschlüssel für 160.000 Asylsuchende – versuchten, das Dublin-System mit Krisensituationen kompatibel zu machen und nicht seine Grundprinzipien zu ändern.

---

\* Prof. Dr. Florian Trauner, Forschungsprofessor am Institut für europäische Studien, Vrije Universiteit Brussel.

Dieser Beitrag ist eine übersetzte und substanziell weiterentwickelte Fassung des Artikels „Asylum Policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure“, welcher zuerst im Journal of European Integration 3/2016, S. 311-325 erschienen ist. Der Autor bedankt sich für das konstruktive Feedback von Elfriede Regelsberger und Jana Berg sowie die redaktionelle Hilfe von Alexandra Fortacz und Marlene Berg.

1 Die Welt: EU-Ratspräsident Tusk warnt vor Ende des Schengen-Systems, 19.1.2016.

2 Ebenda.

3 Die Welt: „Eine Bewährungsprobe historischen Ausmaßes“, 7.10.2015.

## Die Grundpfeiler der EU-Asylpolitik

Das Dublin-System ist ein Grundpfeiler der EU-Asylpolitik. Das Dublin-Übereinkommen (1990) war ursprünglich als intergouvernementales Abkommen außerhalb des Rechtssystems der Europäischen Union verabschiedet worden. Es wurde erst im Jahr 2003 in das EU-Recht aufgenommen.<sup>4</sup> Das zentrale Prinzip des Dublin-Systems ist, dass nur ein Staat, in der Regel das Ersteinreiseland, für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist.

Aus Sicht der aktuellen Flüchtlingskrise stellt sich die Frage, warum die südlichen EU-Mitgliedstaaten den Dublin-Regeln ursprünglich zugestimmt haben. Laut Jonathan P. Aus akzeptierten sie diese nur zögerlich und verknüpften ihre Zustimmung mit der Zusage von zusätzlicher Unterstützung unter anderem im Bereich der Begrenzung von irregulärer Migration. Die EU-Mitgliedstaaten versuchten etwa, ihre Rückführungspolitik effizienter zu gestalten, indem sie Drittstaaten Sanktionen im Falle fehlender Kooperation bei der Rücknahme von irregulären MigrantenInnen androhten.<sup>5</sup> Bei den Verhandlungen zur Verabschiedung der Regeln für die Speicherung und den Vergleich von Fingerabdrücken von Asylsuchenden (Eurodac-Verordnung) wandten andere Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland und die Niederlande – auch eine Strategie von Zuckerbrot und Peitsche an. Diese implizierte die Androhung einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen gegenüber südlichen EU-Staaten beziehungsweise das Versprechen ihrer dauerhaften Beseitigung. Dies war möglich, da die Verhandlungen für die Eurodac-Verordnung zur gleichen Zeit wie der Wegfall der Schengen-Grenzkontrollen zu Italien erfolgten.<sup>6</sup>

Das Dublin-System basiert auf der Prämisse, dass Asylsuchende in der gesamten Europäischen Union eine vergleichbare Behandlung und ähnliche Bedingungen vorfinden. Die Europäische Union hat daher versucht, die Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten anzugleichen. Ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) sollte in zwei Phasen erstellt werden. In einer ersten Phase (1999-2005) wurden durch eine Reihe von Richtlinien gemeinsame Mindeststandards im Bereich der Aufnahme von Asylsuchenden beziehungsweise deren Verfahren und Versorgung festgelegt. Diese Regeln wurden in der Folge mit dem Ziel überarbeitet, von den gemeinsamen Mindeststandards zu einem tatsächlich harmonisierten EU-Asylsystem zu kommen. Die Verhandlungen über das Gemeinsame Europäische Asylsystem wurden im Juni 2013 abgeschlossen.<sup>7</sup>

4 „Dublin-II-Verordnung“: Verordnung (EG) 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 50 vom 25. Februar 2003, S. 1-10.

5 Jonathan P. Aus: Logics of Decision-making on Community Asylum Policy. A Case Study of the Evolvment of the Dublin II Regulation, Centre for European Studies: Arena Working Paper 3/2006, S. 23.

6 Jonathan P. Aus: Eurodac: A Solution Looking for a Problem?, in: European Integration online Papers 10/2006, S. 8.

7 Die EU-Asylgesetze, die nach 2005 neu ausgehandelt wurden, waren die „Aufnehmerichtlinie“: Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 31 vom 6. Februar 2003, S. 18-25, und 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 (Neufassung), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 96-119; die „Qualifikationsrichtlinie“: 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 304 vom 30. September 2004, S. 12-23, und

Trotz der Bemühungen der Europäischen Union, die Asylverfahren und -standards zu harmonisieren, nahmen die Ungleichheiten innerhalb des EU-Asylregimes stetig zu. Zum einen hatten einige Länder, die von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen waren, immer mehr Schwierigkeiten, ein funktionierendes Asylsystem aufrechtzuerhalten. Zum anderen wurde die Verteilung der Asylsuchenden innerhalb Europas unausgeglichen. Die Anzahl der Asylanträge stieg vor allem in Deutschland und Schweden an. Wie der nächste Abschnitt zeigt, wies das Asylregime der Europäischen Union daher schon bedeutende Mängel auf, noch bevor die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 begann.<sup>8</sup>

### Die Krise der EU-Asylpolitik in drei Akten

Dieser Abschnitt zeigt, dass das EU-Asylregime spätestens mit dem Start der Finanz- und Wirtschaftskrise mit beträchtlichen Problemen zu kämpfen hatte. Es ist wichtig zu betonen, dass andere AutorInnen die Krise des Asylregimes viel früher ansetzen. Sie beziehen sich hierbei auf die Prozesse der Versicherheitlichung (‘securitisation’), die in der Migrationspolitik stattgefunden haben. Seit den späten 1980er und 1990er Jahren lenkten gesellschaftliche oder politische Akteure die Wahrnehmung von MigrantInnen immer mehr in Richtung ‘Bedrohung des sozialen Zusammenhalts und der öffentlichen Ordnung’.<sup>9</sup> Diese Prozesse sind weiterhin von großer Bedeutung – gerade im Kontext der aktuell als Krise empfundenen Zuwanderung. Sie stehen jedoch nicht im Fokus dieses Beitrags, der sich mit den Dynamiken der Politikgestaltung auf europäischer Ebene beschäftigt.

#### *Erster Akt: Einige EU-Mitgliedstaaten kommen ihren Verpflichtungen im Bereich Asyl nicht mehr nach*

Wie erwähnt, lautet die Prämisse im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, dass ein Asylsuchender überall in Europa eine gleichwertige und faire Behandlung erfährt. Diese Annahme wurde von Nichtregierungsorganisationen kritisch hinterfragt. Sie haben das eu-

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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 337 vom 20. Dezember 2011, S. 9-26; die „Asylverfahrensrichtlinie“: Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 326 vom 13. Dezember 2005, S. 13-34, und 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 (Neufassung), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 60-95; die „Dublin-Verordnung“: Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003, und 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 (Neufassung), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31-59; und die „Eurodac-Verordnung“: Verordnung (EG) 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 316 vom 15. Dezember 2000, S. 1-10, und Verordnung (EU) 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten [...], in: Amtsblatt der EU, Nr. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 1-30.

8 Vgl. auch Petra Bendel: Das Gemeinsame Europäische Asylsystem: Harmonisierung ohne Solidarität und geteilte Verantwortung?, in: Gudrun Biffl/Lydia Rössl (Hrsg.): Migration & Integration 5. Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis, Wien 2015, S. 79-84.

9 Vgl. zum Beispiel Philippe Bourbeau: The Securitization of Migration. A study of movement and order, London 2013; und Jef Huysmans: The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies 5/2000, S. 751-777.

ropäische Asylsystem mit einem ‚Lotteriespiel‘ verglichen, da die Chancen, als Flüchtling anerkannt zu werden, in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind.<sup>10</sup> Auch eine quantitative Analyse von Dimiter Toshkov und Laura de Haan kommt zum Schluss, dass eine gewisse Konvergenz der Anerkennungsquoten nicht die Unterschiede in den Verfahrensweisen und -ergebnissen verdecken kann. Asylsuchende aus quasi allen Herkunftsländern haben in der Europäischen Union unterschiedliche Anerkennungschancen.<sup>11</sup> Eine weitere Studie von Bernd Parusel stellt ebenfalls einen Bedarf für eine weitere Harmonisierung fest, obwohl der Autor schon einen gewissen Harmonisierungsgrad in den nationalen Asylverfahren erkennt.<sup>12</sup>

Die Finanz- und Wirtschaftskrise, mit der die europäischen Staaten infolge des Zusammenbruchs der Investitionsbank Lehman Brothers seit 2008 zu kämpfen hatten, hat es noch schwieriger gemacht, diese Harmonisierung voranzutreiben. Einige Länder mit finanziellen Problemen waren nicht mehr in der Lage, ihren Verpflichtungen im Bereich Asyl nachzukommen. Dies betraf insbesondere Griechenland, welches als Land an der EU-Außengrenze eine wichtige Rolle in der europäischen Asylpolitik innehat.<sup>13</sup> Ab 2011 stellte eine Reihe von Gerichtsurteilen menschenrechtswidrige Zustände im griechischen Asylsystem fest. Am 22. Dezember 2011 urteilte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), dass Großbritannien einen afghanischen Asylsuchenden nicht nach Griechenland zurückschicken darf, obwohl dieser Akt in Einklang mit der Dublin-II-Verordnung steht. In Griechenland würde der Asylsuchende dem Risiko einer „unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung“ ausgesetzt.<sup>14</sup> Ein ähnlich lautendes Urteil hatte zuvor schon der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gegen Belgien und Griechenland gefällt.<sup>15</sup>

Diese Gerichtsurteile führten dazu, dass die EU-Staaten keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland mehr durchführen konnten. Zwar hatte Griechenland ein besonders schlecht funktionierendes Asylsystem, aber Probleme wurden auch in einigen anderen EU-Mitgliedstaaten festgestellt. Im November 2014 kam der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu dem Schluss, dass Dublin-Überstellungen nach Italien für schutzbedürftige Flüchtlinge (wie Familien) nur unter speziellen Bedingungen durchgeführt werden dürfen.<sup>16</sup> Im Jahr 2012 riet der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR<sup>17</sup>) allen EU-Staaten davon ab, die Dublin-Regeln für Ungarn anzuwenden.<sup>18</sup> Eine ähnliche Warnung wurde 2014 für Bulgarien ausgesprochen.<sup>19</sup> In beiden Fällen bean-

10 European Council on Refugees and Exiles: Asylum lottery in the EU in 2010 (basierend auf UNHCR, Global Trends 2010).

11 Dimiter Toshkov/Laura de Haan: The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognition rates, in: Journal of European Public Policy 5/2013, S. 661-683.

12 Bernd Parusel: Solidarity and fairness in the Common European Asylum System – failure or progress?, in: Migration Letters 2/2015, S. 124-136.

13 Paul McDonough/Evangelia Tsourdi: The “Other” Greek Crisis: Asylum and EU Solidarity, in: Refugee Survey Quarterly 4/2012, S. 67-100.

14 EuGH verb. Rs. C-411/10 und C-493/10 (*M. E. u.a.*), ECLI:EU:C:2011:610.

15 EGMR Rs. 30696/09 (*M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*). Vgl. auch Violeta Moreno-Lax: Dismantling the Dublin System: *M.S.S. v. Belgium and Greece*, in: European Journal of Migration and Law 1/2012, S. 1-31.

16 EGMR, Rs. Gr 29217/12 (*Tarakhel gegen die Schweiz*).

17 United Nations High Commissioner for Refugees.

18 Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen: Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary, Genf 2012.

19 Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen: Bulgaria as a Country of Asylum. UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria, Genf 2014.

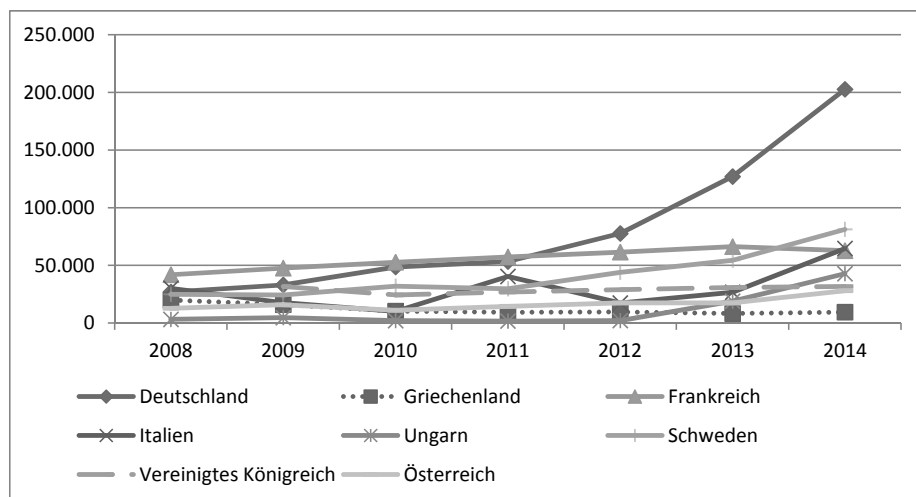
standete der UNHCR die Lage in den Aufnahmeeinrichtungen und die Fairness der Verfahren für bestimmte Asylsuchende.

### *Zweiter Akt: Die Verteilung der Asylsuchenden wird unausgeglichener*

Die Frage, wie Asylsuchende in Europa gerecht und solidarisch verteilt werden können, begleitet die Europäische Union schon seit vielen Jahren.<sup>20</sup> Die Europäische Union sah lange davon ab, Solidarität durch eine physische Umsiedlung von Flüchtlingen in der Union einzufordern. Vielmehr sollte Solidarität durch finanzielle Ausgleichszahlungen erreicht werden. Im Jahr 2004 wurde ein Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF), der EU-Mitgliedstaaten bei Herausforderungen im Asylwesen finanziell unterstützen sollte, eingerichtet.

Diese Maßnahme verhinderte allerdings nicht, dass die Thematik angesichts der knappen budgetären Mittel einiger EU-Mitgliedstaaten und der in den letzten Jahren ansteigenden Flüchtlingszahlen weiter an Brisanz gewann. Die Anzahl der Asylanträge begann tatsächlich schon vor dem Jahr 2015 auseinanderzuklaffen, als die Mehrheit der neu ankommenden Flüchtlinge nach Deutschland und Schweden wollte (siehe Abbildung 1). Seit 2012 wurde der Abstand zwischen Deutschland und den anderen Staaten größer. Im Jahr 2014 wurde schon einer von fünf Asylanträgen in der Europäischen Union in Deutschland gestellt.

**Abbildung 1: Anträge auf Asyl in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten**



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Eurostat-Daten.

Schweden, Ungarn und Österreich hatten 2014 proportional gesehen höhere Asylantragszahlen als etwa Italien und Griechenland. Die hohe Zahl an Asylbewerbern in EU-

20 Vgl. Petra Bendel: But it does move, doesn't it? The debate on the allocation of refugees in Europe from a German point of view, in: Border Crossing: Transnational Working Papers 1503/2015, S. 25-32; und Eiko R. Thielemann/Torun Dewan: The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing, in: West European Politics 2/2006, S. 351-369.

Mitgliedstaaten, die sich *nicht* an den EU-Außengrenzen befinden, führte zu Diskussionen, ob die südlichen Länder an der EU-Außengrenze die Dublin-Regeln befolgen würden. Diesen Staaten wurde vorgeworfen, den neu angekommenen Flüchtlingen keine Fingerabdrücke abzunehmen, wodurch deren Eintrittsort in die Europäische Union nicht nachweisbar wird.<sup>21</sup> Die südlichen Länder hielten diesem Vorwurf entgegen, dass die Flüchtlinge oft selbst alles daransetzten, in den Norden Europas zu kommen. Die bestehenden EU-Regeln und -Vorschriften würden sie von diesem Plan nicht abhalten.

### *Dritter Akt: Die europäische ‚Flüchtlingskrise‘ des Jahres 2015*

Das EU-Asylregime wies daher schon einige Schwächen auf, noch bevor sich die ‚Flüchtlingskrise‘ im Jahr 2015 entwickelte. Die ersten Monate dieses Jahres waren geprägt von einer Reihe von Tragödien mit Flüchtlingsbooten im Mittelmeer. Im April starben bei einem einzigen Unglück im Mittelmeer geschätzt 800 Menschen. Laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ertranken 3.692 Menschen bei ihrer Überfahrt im Mittelmeer während des Jahres 2015.<sup>22</sup>

Gleichzeitig stieg die Zahl der nach Europa kommenden MigrantInnen stark an. Die meisten erreichten die Europäische Union auf dem Seeweg von der Türkei nach Griechenland und zogen in der Folge durch die Balkanländer nach Norden. 200.000 Flüchtlinge durchquerten Österreich alleine im September 2015.<sup>23</sup> 1,1 Millionen Flüchtlinge wurden 2015 in Deutschland registriert – ein Höchststand in der Nachkriegsgeschichte.<sup>24</sup>

Die ungleiche Verteilung der Flüchtlinge, die sich schon vor dem Jahr 2015 abzeichnete, verstärkte sich weiter. Die meisten Asylanträge (in absoluten Zahlen) wurden in Deutschland, Ungarn, Schweden und Österreich gestellt. Proportional zur Bevölkerungszahl war es Schweden, das am meisten Flüchtlinge aufnahm (1.575 pro 100.000 Einwohner; Zahlen bis Oktober 2015).<sup>25</sup> Andere Länder verzeichneten nur einen moderaten Anstieg von Asylsuchenden. Während Deutschland auf 520 neue Anträge pro 100.000 Einwohner kam, lag diese Zahl im Vereinigten Königreich bei nur 42.<sup>26</sup>

Die Flüchtlingskrise kann in verschiedene Phasen eingeteilt werden. Die Zahl der Flüchtlinge auf der Westbalkanroute stieg ab Ende Juni 2015 stark an. Die dortigen Staaten waren dieser Situation nicht gewachsen. So berichtete Mazedonien an die EU-Grenzschutzagentur Frontex, dass es bei 60 Prozent aller MigrantInnen nicht wisse, aus welchem Land sie kommen.<sup>27</sup> *En masse* Migration – das heißt Gruppen von 500 bis 1.000 MigrantInnen, die gemeinsam reisen – wurde üblich. Die Grenzschutzbehörden waren angesichts solch großer Gruppen überfordert. Der Versuch, Kontrollen an der mazedonisch-griechischen Grenze wieder strikter durchzuführen, eskalierte in Gewalttaten Ende August 2015.<sup>28</sup> Als die Behörden der Westbalkanstaaten sahen, dass sie die Flüchtlinge nicht oder nur unter hohen Risiken am Grenzübertritt hindern konnten, änderten sie ihre Strategie. Sie erlaubten beziehungsweise organisierten deren Weiterreise Richtung Norden. Die

21 Vgl. zum Beispiel Berliner Morgenpost: Österreich will Hilfe für Athen an Asylfrage knüpfen, 21.7.2015.

22 Internationale Organisation für Migration (IOM): Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015, Pressemitteilung, 22.12.2015.

23 Gudrun Springer: 200.000 Menschen auf der Flucht passierten im September Österreich, in: Der Standard, 7.10.2015.

24 Die Welt: 1,1 Millionen Flüchtlinge kamen 2015 nach Deutschland, 6.1.2016.

25 BBC News: Migrant Crisis: Migration to Europe explained in graphics, 28.1.2016.

26 Ebenda.

27 Frontex: Western Balkans Quarterly, WB Q3 2015, Warschau 2015, S. 10.

28 Ebenda.

ungarisch-serbische Grenze wurde zu einem neuen Nadelöhr. Im August durchbrachen hunderte Flüchtlinge einen ungarisch-serbischen Grenzübergang und marschierten auf der Autobahn Richtung Budapest.<sup>29</sup> Auch auf der griechischen Insel Lesbos kam es zu Auseinandersetzungen zwischen Flüchtlingen und Sicherheitskräften.

Angesichts der immer angespannteren Situation erklärte die deutsche Regierung Anfang September, dass sie die Dublin-Regeln für syrische Flüchtlinge nicht mehr anwenden würde. Angela Merkels Ausspruch „Wir schaffen das!“ wurde ein Symbol für die Bereitschaft der deutschen Regierung, eine Vorreiterrolle in der Flüchtlingskrise zu übernehmen. Innerhalb Deutschlands war diese Politik nicht unumstritten. Vor allem Politiker der in Berlin mitregierenden CSU kritisierten, dass die deutsche Regierung eine „Politik der offenen Tür“ fördere.<sup>30</sup> Nachdem im September hunderttausende Flüchtlinge ankamen, führte Deutschland wieder Grenzkontrollen zu Österreich. Im November wurden die Ausnahmen hinsichtlich der Anwendung der Dublin-Regeln zurückgenommen. Dies bedeutete, dass die deutschen Behörden wieder versuchten, auch syrische Asylsuchende in ihr Ersteintrittsland in der Europäischen Union zurückzuschicken. Die Aufnahme der vielen Flüchtlinge löste nicht nur politische Spannungen innerhalb Deutschlands aus – auch das Suchen einer gemeinsamen europäischen Lösung stellte sich als schwierig heraus.

### Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik

Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik gewann schon lange vor der aktuellen Flüchtlingskrise an Schärfe. Die Gerichtsurteile, die im Jahr 2011 Dublin-Überstellungen nach Griechenland untersagten, lösten eine Debatte aus, ob die Europäische Union am Dublin-Prinzip der Verantwortung des Ersteintrittslands festhalten kann und soll. Die Urteile fielen mit der Revision der EU-Asylgesetzgebung zusammen. Die EU-Asylgesetze, in denen vor 2005 gemeinsame Mindeststandards festgelegt wurden, sollten umgestaltet und weiter harmonisiert werden.

#### *Das Festhalten am Status quo*

Die interinstitutionellen Verhandlungen über die zweite Generation des EU-Asylrechts gestalteten sich schwierig. Das Europäische Parlament, das bis 2005 nur eine konsultative Rolle eingenommen hatte, ist jetzt ein dem Rat gleichwertiger Akteur und kann bei Rechtsaktentwürfen im Asylbereich mitentscheiden. Gemeinsam mit der Europäischen Kommission trat das Europäische Parlament für mehr Harmonisierung und anfänglich auch für liberalere EU-Asylregeln ein. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten war jedoch gegen substanzielle Änderungen in der EU-Asylgesetzgebung.<sup>31</sup> Dies betraf auch und insbesondere die Verhandlungen über die Dublin-III-Verordnung. Die Europäische Kommission hatte sich dafür ausgesprochen, im Falle einer Überlastung eines zuständigen Mitgliedstaates die Überstellung von Asylsuchenden auszusetzen. Das Europäische Parlament unterstützte die Forderung, aber die Mehrheit der EU-InnenministerInnen wies sie ab. In den Verhandlungen einigten sich der Rat und das Parlament nur auf einen zusätzlichen Frühwarnmechanismus, der auf die Überlastung nationaler Asylsysteme hinweisen sollte. Auch

29 Vgl. tagesschau.de: Flüchtlinge marschieren Richtung Budapest, 8.9.2015.

30 Vgl. Die Welt: Seehofer führt Merkel wegen Asylpolitik vor, 20.11.2015.

31 Vgl. Ariadna Ripoll Servent/Florian Trauner: Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after ‘communitarization’, in: Journal of European Public Policy 8/2014, S. 1142-1162.



sollten mehr Vorsorgekapazitäten für Asylkrisen entwickelt werden.<sup>32</sup> Eine Abkehr vom Erstlandprinzip der Dublin-Verordnungen – damals schon von vielen Nichtregierungsorganisationen und einigen südlichen EU-Mitgliedstaaten gefordert – wurde zu diesem Zeitpunkt von den meisten EU-InnenministerInnen abgelehnt.

Während die Europäische Union die Grundpfeiler ihrer Asylgesetzgebung beibehielt, weitete sie ihre Unterstützung für die südlichen Länder aus. Diese Maßnahmen können in folgende Kategorien unterteilt werden: (1) mehr finanzielle Unterstützung; (2) mehr operationelle Unterstützung durch die EU-Grenzschutzagentur Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO); (3) erste (freiwillige) Umverteilungsmaßnahmen von Asylsuchenden innerhalb Europas.<sup>33</sup> Diese Maßnahmen verfolgten nicht das Ziel, einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik einzuleiten. Das Gegenteil traf zu. Durch diese zusätzliche Unterstützung sollten die damals schon überforderten südlichen Mitgliedstaaten wieder in die Lage versetzt werden, die ihnen zugedachte Rolle im bestehenden EU-Asylsystem zu erfüllen.

*Zusätzliche finanzielle Unterstützung:* Im Jahr 2013 erhielt Griechenland 82,7 Millionen Euro vom Europäischen Flüchtlingsfonds, dem Europäischen Außengrenzenfonds und dem Europäischen Rückkehrfonds.<sup>34</sup> Diese drei Fonds sind Teil des 5,8 Milliarden Euro umfassenden „EU-Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013“. Die einzelnen Fonds wurden anschließend durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds ersetzt, für den ein Budget von 3,1 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014 bis 2020 zur Verfügung steht. In diesem mehrjährigen Rahmenprogramm sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens je 20 Prozent für Maßnahmen in den Bereichen der legalen Zuwanderung und Asyl zu verwenden.<sup>35</sup> Griechenland und andere von der Wirtschaftskrise betroffene Länder hatten jedoch Probleme, die finanzielle Hilfe voll in Anspruch zu nehmen: Ihnen bereiteten die Anforderungen des Fonds an eine nationale Kofinanzierung Schwierigkeiten.<sup>36</sup>

*Mehr operationelle Unterstützung:* Die EU-Grenzschutzagentur Frontex und das EASO wurden verstärkt für die Unterstützung von Ländern an der EU-Außengrenze herangezogen. Diese Aufgaben erfolgten im Rahmen ihres bestehenden Mandats. Das EASO hat die Aufgabe, den EU-Mitgliedstaaten bei der Implementierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu helfen. Frontex soll gemeinsam mit den Mitgliedstaaten für einen besseren Schutz der EU-Außengrenzen sorgen. Der erste Einsatz eines Frontex-Sofortenteams für Grenzsicherungszwecke (Rapid Border Intervention Team, RABIT) fand in der griechisch-türkischen Grenzregion um Evros im Zeitraum von November 2010 bis

32 Art. 22 und 23 Verordnung Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats.

33 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA): Coping with a fundamental rights emergency. The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner, Wien 2011.

34 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Fünfter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2013), COM(2014) 288, S. 6.

35 Art. 15 Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 150 vom 20. Mai 2014, S. 168-194.

36 Europäisches Parlament: Report on the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 574/2007/EC with a view to increasing the co-financing rate of the External Borders Fund for certain Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, A7-0433/2012, S. 6.



März 2011 statt. Die EU-Mitgliedstaaten entsandten 175 Spezialisten, um die griechischen Behörden mit Technik und Knowhow zu unterstützen. Griechenland war auch das erste Land, das für die ‚Notfallhilfe‘ des EASO infrage kam. Sogenannte Asyl-Unterstützungsteams versuchten, vor Ort ihren griechischen Kollegen zu helfen und die Funktionsweise des dortigen Asylsystems zu verbessern. Mitte 2014 leistete das Unterstützungsbüro für Asylfragen vier Mitgliedsländern – Bulgarien, Italien, Griechenland und Zypern – Hilfe.<sup>37</sup>

Die bedeutendste Frontex-Operation der letzten Jahre war die Operation „Triton“. Sie löste im November 2014 die italienische Operation „Mare Nostrum“ ab. Mare Nostrum wurde als Reaktion auf die Tragödie von Lampedusa im November 2014, bei der mehr als 360 MigrantInnen auf ihrem Weg nach Europa ertranken, ins Leben gerufen. Italien hatte sich für eine gemeinsame EU-Operation starkgemacht, da es die Kosten von Mare Nostrum alleine getragen hatte (9 Millionen Euro pro Monat). Die EU-Operation war allerdings weniger ehrgeizig in ihren Zielsetzungen. Ihre Aktivitäten konzentrierten sich vorrangig auf die nördliche Grenzregion des Mittelmeeres. Im Gegensatz zu Mare Nostrum legte die Operation Triton keinen Schwerpunkt auf die (proaktive) Seenotrettung von MigrantInnen im Mittelmeer. Ihr Budget war ursprünglich auch deutlich geringer (2,9 Millionen Euro pro Monat). Die Staats- und RegierungschefInnen der EU-Mitgliedstaaten änderten dies jedoch Anfang 2015. Aufgrund der steigenden Anzahl an MigrantInnen, die beim Versuch, nach Europa zu gelangen, ertranken, verdreifachten sie das Budget der Operation Triton.<sup>38</sup>

*Erste Versuche einer Umverteilung innerhalb Europas:* Die Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb Europas wurde schon Jahre vor der Flüchtlingskrise von 2015 andiskutiert. Bereits im Jahr 2010 erstellte die Kommission eine Studie zur Prüfung der Durchführbarkeit von Verteilungsmaßnahmen innerhalb Europas.<sup>39</sup> Während das Europäische Parlament sich hinter die Kommissionspläne stellte, fand ein rechtlich bindender Verteilungsschlüssel für Asylsuchende zu diesem Zeitpunkt keine Mehrheit im Ministerrat. Die Europäische Union schaffte es nur, sich auf ein freiwilliges Pilotprojekt für Malta (EUREMA) zu einigen. Der Umfang dieses Projekts war bescheiden. In der ersten Phase (2011) wurden 227 Asylsuchende von Malta in andere Mitgliedsländer umgesiedelt. In der zweiten Phase (2012) stieg diese Zahl leicht auf insgesamt 356 Asylsuchende, die von Malta in 16 andere EU-Mitgliedstaaten oder assoziierte Staaten wie Norwegen gebracht wurden.<sup>40</sup>

### *Das Festhalten am Dublin-System*

Vor der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 war die Europäische Union unter Führung der nördlichen Mitgliedstaaten daher bedacht, den Status quo beziehungsweise die Grundpfeiler des bestehenden EU-Asylregimes zu erhalten. Die Staaten, denen verschiedene Gerichtsurteile ein schlecht funktionierendes nationales Asylsystem beschieden hatten, sollten durch besondere Unterstützung wieder in die Lage versetzt werden, EU-Standards einzuhalten und beim Dublin-System mitzumachen.

37 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen: Latest Asylum Trends in Europe, Pressemitteilung, 7.7.2014, PR 09/2014.

38 Europäischer Rat: Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement, 23.4.2015, Dok. 204/15.

39 Europäische Kommission: Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection, Final report 2010, J LX/2009/ERFX/PR/1005.

40 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen: EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, Valetta 2012.

Dieser Ansatz geriet immer mehr ins Wanken, als sich die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 zuspitzte. Wie oben ausgeführt, wurden die Dublin-Regeln von immer mehr EU-Mitgliedstaaten nicht angewandt beziehungsweise ausgesetzt. Die Europäische Kommission versuchte, wieder Kontrolle über die Lage zu erlangen, indem sie im Mai 2015 eine Reihe von Vorschlägen unter dem Titel „Europäische Agenda für Migration“ vorstellte.<sup>41</sup> Das Maßnahmenpaket wurde im September und Dezember 2015 angepasst beziehungsweise erweitert. Die Agenda enthielt eine Reihe von wenig strittigen Maßnahmen (wie mehr finanzielle Unterstützung für Afrika, um die Ursachen irregulärer Migration zu bekämpfen) und einige äußerst kontroverse Punkte. Im Dezember 2015 schlug die Kommission etwa den Aufbau eines europäischen Grenz- und Küstenschutzes vor, der auch tätig werden kann, selbst wenn ein Mitgliedstaat diesen nicht anfordert oder dessen Einsatz ablehnt. Dies würde potenziell einen weitreichenden Einschnitt in die nationalstaatliche Souveränität von Ländern an der EU-Außengrenze wie Griechenland und Polen bedeuten.

Eine besondere Kontroverse entbrannte um den Vorschlag eines verbindlichen Verteilungsschlüssels von insgesamt 160.000 Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union. Laut Kommissionsvorschlag sollte diese Anzahl von Flüchtlingen, die sich in Italien, Griechenland und Ungarn aufhielten, umgesiedelt werden. Betroffen sollen nur Flüchtlinge mit einer durchschnittlichen Anerkennungsquote von über 75 Prozent sein. Syrer, Iraker und Eritreer waren Ende 2015 die drei Nationalitäten, die laut Eurostat-Daten eine so hohe Anerkennungsquote hatten. Falls ein Mitgliedstaat aus triftigen Gründen die seiner Regierung zugeteilten Flüchtlinge nicht aufnehmen kann, soll er einen Beitrag von 0,002 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts leisten. Die Umsiedlungsaktionen sollen mit 780 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt unterstützt werden.<sup>42</sup>

Deutschland und andere nördliche EU-Mitgliedstaaten unterstützten diesen Kommissionsvorschlag. Sie hofften, dass das unkontrollierte Durchwinken von MigrantInnen auf deren Weg Richtung Nordeuropa damit ein Ende nehmen würde. Der Plan der Kommission beinhaltete auch die Einrichtung von sogenannten Hotspots an den EU-Außengrenzen. An diese Brennpunkte sollen „Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung“ entsandt werden.<sup>43</sup> Konkret sollen das EASO, Frontex und Europol vor Ort den südlichen Mitgliedstaaten „beihilflich“ sein, neu ankommende MigrantInnen zu registrieren und deren Fingerabdrücke abzunehmen. Im Kern beinhaltet der Vorschlag für einen europäischen Verteilungsschlüssel daher ein *Quidproquo*: Die Staaten an der EU-Außengrenze werden durch die Umverteilung im Flüchtlingssektor entlastet; im Gegenzug wird ihnen der Spielraum für eine laxer Handhabung ihrer Pflichten hinsichtlich der Registrierung von MigrantInnen eingeschränkt.

Gegen die Vorschläge der Kommission regte sich Widerspruch, im Speziellen in Osteuropa. Die ungarische Regierung von Viktor Orbán lehnte es ab, in das Umverteilungskonzept der Kommission inkludiert zu werden. Ungarn setzte auf nationale Maßnahmen, um die Flüchtlinge von der Einreise in das eigene Land abzuhalten und den Flüchtlingsstrom auf Nachbarländer umzulenken. Auch die Regierungen von Rumänien, Tschechien und

41 Europäische Kommission: Migration besser bewältigen – die Europäische Agenda für Migration, Pressemitteilung, 13.5.2015, IP/15/4956.

42 Europäische Kommission: Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt, Pressemitteilung, 9.9.2015, IP/15/5596.

43 Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda, COM(2015) 490, S. 5.

der Slowakei missbilligten den Plan der Kommission. Spitzenpolitiker aus diesen Ländern waren offen in ihrer Ablehnung von MigrantInnen mit muslimischem Hintergrund.<sup>44</sup> Die anderen EU-Mitgliedsländer überstimmten jedoch die Einwände dieser vier osteuropäischen Länder und der Rat beschloss im September 2015 einen Plan für die Umsiedlung von 160.000 Personen aus Italien und Griechenland.

### *Kommt der Paradigmenwechsel nach 2015?*

Die Entscheidungsfindungsprozesse während der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 zeigen, wie schwer sich die Europäische Union tat, die Grundpfeiler ihrer bestehenden Politik zu ändern. Die Interessen der verschiedenen EU-Akteure waren sehr unterschiedlich. Während wenige Mitgliedstaaten die Mehrzahl der neuen Flüchtlinge aufnahmen, hatten andere fast unveränderte Asylantragszahlen. Hinzu kam, dass die Regierungen einiger osteuropäischer Länder das Migrationsthema für populistische Mobilisierungsmaßnahmen nutzten. Das Fehlen eines Konsenses hemmte den Rat „Justiz und Inneres“. Die EU-InnenministerInnen legen normalerweise viel Wert auf Ausgleich und Konsens.<sup>45</sup> Das Überstimmen von vier osteuropäischen Ländern ist daher ein außergewöhnlicher Akt. Er unterstreicht, wie umstritten die EU-Entscheidungsprozesse zu Migrationsthemen geworden sind.

Stellt der europäische Verteilungsschlüssel für Kriegsflüchtlinge in Kombination mit dem Hotspot-Konzept eine Abkehr vom Dublin-System dar? Dies ist nicht der Fall. Die Kommission versuchte mit diesen Reformvorschlägen vielmehr, das Dublin-System mit Krisensituationen kompatibel zu machen.

„[Der] Vorschlag zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen [führt] ein Verfahren ein [...], nach dem in Krisensituationen für einen befristeten Zeitraum bestimmt wird, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständig ist, die in einem in einer Krisensituation befindlichen Mitgliedstaat gestellt wurden. Auf diese Weise soll eine gerechtere Verteilung der Antragsteller zwischen den in solchen Situationen befindlichen Mitgliedstaaten sichergestellt und *das Funktionieren des Dublin-Systems auch in Krisenzeiten ermöglicht werden*.“<sup>46</sup>

Der Problemdruck ist jedoch auch nach dieser Reform nicht geringer geworden. Die osteuropäischen Länder weigern sich weiterhin mit verschiedenen juristischen und politischen Mitteln gegen die Umsiedlung von Flüchtlingen. Der Premierminister der Slowakei, Robert Fico, klagte gegen die Quotenregelung, wonach sein Land 802 MigrantInnen aufnehmen sollte, beim EuGH.<sup>47</sup> Ungarn schloss sich der Klage an. Diese beiden Staaten waren nicht die einzigen, die wenig Kooperationsbereitschaft zeigten. Laut Zahlen der Europäischen Kommission vom 10. Februar 2016 wurden nur 218 Flüchtlinge aus Grie-

44 Tony Barber: Stefan Löfven rebukes eastern Europe over refugee crisis, in: Financial Times, 3.11.2015.

45 Vgl. die Studie von Rebecca Adler-Nissen: Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs, in: Journal of European Public Policy 1/2009, S. 62-80.

46 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der 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, COM(2015) 450, eigene Hervorhebung.

47 Vgl. Spiegel Online: Wegen Kölner Übergriffen: Slowakei lehnt muslimische Flüchtlinge ab, 7.1.2016.

chenland und 279 aus Italien umgesiedelt.<sup>48</sup> Auch kam die Einrichtung der Hotspots in Griechenland und Italien ‚nur langsam voran‘. Anfang Februar 2016 gab es in Griechenland nur eine funktionierende Registrierungsstelle (auf der Insel Lesbos). In Italien waren von den sechs vorgesehenen Hotspots zwei voll funktionsfähig und ein dritter teilweise.<sup>49</sup> Die Europäische Union sah sich damit zusehends einem zweifachen Risiko einer Überforderung ausgesetzt:

*Das Risiko einer Überforderung der südlichen Mitgliedstaaten:* Nur Flüchtlinge aus Ländern mit einer durchschnittlichen Anerkennungsrate von 75 Prozent fallen unter den EU-Verteilungsschlüssel. Dies sind de facto nur Menschen aus Kriegsgebieten. Die bestehenden EU-Regeln sehen weiterhin vor, dass die anderen MigrantInnen in ihrem Ersteintrittsort der Europäischen Union bleiben. In diesen Ländern (normalerweise jene an den EU-Außengrenzen) sollen sie sich aufhalten, bis klar ist, ob ihnen tatsächlich internationaler Schutz zusteht – oder eben nicht. Die Europäische Union setzt hohe Erwartungen in eine effizientere Rückführungspolitik und eine schnelle Abschiebung von irregulären MigrantInnen. Allerdings sind dies Forderungen, die schon seit Anfang der 2000er Jahre an die Europäische Union herangetragen werden. Sie wurden aufgrund der fehlenden Kooperation von Herkunftsländern beziehungsweise aus anderen Gründen jedoch nur sehr begrenzt umgesetzt.<sup>50</sup> Das Festhalten am Dublin-System birgt daher das Risiko, dass die südlichen EU-Mitgliedstaaten mit der Zahl der MigrantInnen überfordert werden, die nicht als Flüchtlinge gelten und nicht in ihre Heimatländer zurückgebracht werden können. Hinzu kommt, dass die zögerliche Umsetzung des EU-Umsiedlungsprogramms auch die Zahl der tatsächlichen Flüchtlinge in Griechenland erhöht hat.

*Das Risiko einer Überforderung der nördlichen Mitgliedstaaten:* Bis Anfang 2016 haben die Versuche der deutschen Regierung und der Europäischen Kommission, einen gesamteuropäischen Ansatz als Antwort auf die Flüchtlingskrise zu orchestrieren, nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht. Immer mehr nördlich gelegene EU-Mitgliedstaaten setzten auf nationale Ansätze wie die Errichtung von Grenzzäunen, verstärkte Grenzkontrollen und, wie im Falle Österreichs, die Verabschiedung von ‚Obergrenzen‘ für Asylsuchende. Ab Mitte Februar 2016 schlossen Österreich und andere Staaten an der Westbalkanroute dann ihre Grenzen für Flüchtlinge aus Griechenland. Auch das EU-Türkei-Abkommen, in dem sich die Türkei verpflichtet, illegal in die Europäische Union eingereiste MigrantInnen wieder zurückzunehmen, hat dazu geführt, dass im Frühjahr 2016 weniger Flüchtlinge bis in den Norden Europas gelangten. Es lässt sich noch nicht absehen, ob dies ein für die nördlichen Mitgliedstaaten dauerhafter Zustand bleiben wird. Angesichts einer zusehends kritischeren Öffentlichkeit befürchten die Regierungen von Deutschland, Schweden und Österreich, dass Flüchtlingszahlen ähnlich denen des Jahres 2015 ihre Länder überfordern würden.

## Fazit und Ausblick – trotz Überforderung (noch) kein Paradigmenwechsel

Dieser Artikel hat gezeigt, dass die Europäische Union spätestens seit dem Auftreten der Wirtschafts- und Finanzkrise zwei Arten von Problemen zu bewältigen hatte: Zum

48 Europäische Kommission: Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Kommission berichtet über die Fortschritte in Griechenland, in Italien und auf dem Westbalkan, Pressemitteilung, 10.2.2016, IP/16/269.

49 Ebenda.

50 Florian Trauner/Imke Kruse: EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool?, in: European Journal of Migration and Law 4/2008, S. 411-438.

einen hatten einige EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Griechenland, immer mehr Mühe, ein funktionierendes Asylsystem aufrechtzuerhalten. Zum anderen wurde die Verteilung der Asylsuchenden innerhalb Europas immer unausgewogener – im Jahr 2014 zum Beispiel nahmen nur fünf Staaten 72 Prozent aller Asylsuchenden auf (Deutschland, Schweden, Italien, Frankreich und Ungarn).<sup>51</sup> Diese ungleiche Verteilung wurde während der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 noch ausgeprägter, da die meisten neu ankommenden Flüchtlinge nach Deutschland, Schweden oder Österreich wollten.

Die Europäische Union versuchte, diese Probleme innerhalb der bestehenden Systemlogik zu bewältigen. Mehr operationelle und finanzielle Unterstützung sollte es Griechenland und anderen EU-Ländern an den Außengrenzen wieder ermöglichen, die ihnen zugeordnete Rolle im EU-Asylregime zu erfüllen. Ein zusätzlicher EU-Verteilungsschlüssel für Kriegsflüchtlinge sollte das Dublin-System für Krisensituationen wappnen – es aber nicht ersetzen. Diese Maßnahmen, die von den betroffenen Mitgliedstaaten nur zögerlich umgesetzt wurden, führten nicht zu einer gerechteren Verteilung der Flüchtlinge in Europa. Es waren nationale Alleingänge, wie die von Österreich orchestrierte Schließung der Balkanroute und das EU-Türkei-Abkommen, die die Flüchtlingszahlen im Norden Europas senkten und den Problemdruck wieder stärker in den Süden der Europäischen Union beziehungsweise in die europäische Nachbarschaft verlagerten.

Die unausgewogene Verteilung der Asylanträge und Flüchtlinge in Europa ist daher eine Problematik, die im Kern zwischen einigen nördlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten ausgetragen wird. Es ist daher wenig verwunderlich, dass mehr und mehr diskutiert wird, wie die von den Flüchtlingsströmen bisher weniger betroffenen Mitgliedstaaten stärker in die Pflicht genommen werden können.

Im Mai 2016 kündigte die Europäische Kommission an, das EU-Asylsystem weitergehend reformieren zu wollen.<sup>52</sup> Hinsichtlich der Dublin-Verordnung stellte die Kommission zwei Varianten zur Diskussion: Zum einen könnte das bestehende System beibehalten werden, wenn es durch ein zusätzliches Korrekturverfahren komplementiert wird. So ein Verfahren könnte aus der im September 2015 beschlossenen Umverteilungsregelung für Krisenfälle hervorgehen. Zum anderen könnte das System auf einen neuen permanenten Verteilungsschlüssel innerhalb Europas umgestellt werden. Dies würde auf einen „fundamentalen Wandel“<sup>53</sup> des jetzigen Systems hinauslaufen. Die Kommission überlegt auch, längerfristig die „Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen von der nationalen auf die EU-Ebene zu verlagern, beispielsweise durch Umwandlung des EASO zu einer erstinstanzlichen Behörde für die Bescheidung von Asylanträgen mit Zweigstellen in allen Mitgliedstaaten, und Einrichtung einer Rechtsbehelfsinstanz auf EU-Ebene“.<sup>54</sup>

Die Reformvorschläge der Kommission bedeuten eine Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses im Asylwesen. Im Kern würde das EU-Asylsystem ähnlicher dem eines föderalen Staates wie Deutschland werden. Angesichts der steigenden Europaskepsis in den Mitgliedstaaten ist dieser qualitativ neue Reformansatz nicht unumstritten. Die Pläne der Kommission haben daher den sofortigen Widerstand von einigen Mitgliedstaaten

51 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240, S. 13.

52 Europäische Kommission: Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016) 197.

53 Ebenda, S. 9.

54 Ebenda.

hervorgerufen, im Speziellen aus Osteuropa. Der ungarische Außenminister qualifizierte den Kommissionsvorschlag als „Erpressung“.<sup>55</sup> Auch andere Länder, die im Moment noch von den Dublin-Prinzipien profitieren, sind gegen eine weiterreichende Reform. Der britische Premierminister David Cameron hat wiederholt betont, dass Großbritannien mit dem bestehenden System zufrieden sei und die Abschaffung des Dublin-Prinzips des Ersteintrittslands ablehne.<sup>56</sup> Die Frage, ob die Europäische Union einen Paradigmenwechsel in ihrer Asylpolitik post-2015 erreichen wird, bleibt offen.

---

55 Vgl. Gabriela Baczyńska: EU proposes scheme to share out asylum seekers, in: Reuters.com, 4.5.2016.

56 Vgl. Jennifer Rankin/Nicholas Watt: UK lobbies against plan to scrap EU's Dublin regulations, in: TheGuardian.com, 20.1.2016.