Die Flüchtlingsproblematik in der Europäischen Union – ein Verteilungsschlüssel als Mittel zur gerechten Verteilung von Flüchtlingen?

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von
Analena Hanke
aus Bischofswerda

Meißen, 30.03.2020

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis ... 3
Abkürzungsverzeichnis ... 4
Gender-Hinweis ... 5
1 Einführung ... 6
2 Entwicklung der europäischen Asylpolitik ... 7
2.1 Die Genfer-Flüchtlingskonvention ... 7
2.2 Das Schengener Abkommen ... 8
2.3 Asylrelevante Inhalte der Verträge von Maastricht und Amsterdam ... 9
2.4 Das Tampere-Programm ... 9
2.5 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem ... 10
3 Beginn der steigenden Flüchtlingszahlen in Europa ... 13
3.1 Wanderungsursachen ... 13
3.1.1 Pull-Faktoren ... 14
3.1.2 Push-Faktoren ... 14
3.2 Fluchtrouten nach Europa ... 15
4 Entwicklung und Messung der Ungleichverteilung ... 17
5 Scheitern der Dublin-Verordnung ... 18
6 Regelungen zur Verteilung der Flüchtlinge auf die Europäische Union ... 21
6.1 Einbettung des Verteilmechanismus in die Maßnahmen und Reformbemühungen der Europäischen Union ... 21
6.1.1 Die Europäische Migrationsagenda ... 21
6.1.2 Wiedereinführung von Grenzkontrollen ... 24
6.1.3 Die Vereinbarung EU-Türkei ... 24
6.1.4 Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache ... 26
6.1.5 Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ... 28
6.1.6 Aufstockung der finanziellen Mittel ... 31
6.2 Entwicklung der Umverteilungsmaßnahmen in der Europäischen Union ... 32
6.3 Initiierung eines Verteilungsschlüssels ... 35
6.3.1 Notwendigkeit der Einführung ... 36
6.3.2 Hindernisse bei der Umverteilung ... 37
6.3.2.1 Abwehrhaltungen der Mitgliedstaaten ... 37
6.3.2.2 Diaspora ... 38
6.4 Alternative Gestaltungsvorschläge für einen Verteilungsschlüssel ... 38
6.5 Bewertung und Prognose der Verteilmechanismen ... 41
7 Alternative Maßnahmen zur Lastenteilung und -verringerung der Mitgliedstaaten ... 42
7.1 Bekämpfung von Fluchtursachen und humanitäre Flüchtlingshilfe ... 42

7.2 Schutz der Außen- und Binnengrenzen 43
7.3 Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedstaaten 44
8 Fazit 45
Literaturverzeichnis 48
Rechtsprechungsverzeichnis 55
Rechtsquellenverzeichnis 55
Eidesstattliche Versicherung 57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.2-1: Anzahl der Flüchtlinge 2015 17
Abbildung 3.2-2: Anzahl der Flüchtlinge 2018 17

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
ebd.	ebenda
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
lit.	Buchstabe
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
S.	Seite
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
VO	Verordnung

Gender-Hinweis

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit das generische Maskulinum bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechtsidentitäten sind dabei ebenso von der gewählten männlichen Form umfasst.

1 Einführung

Medien berichten im Herbst 2015 von Flüchtlingsströmen, die sich auf den Weg nach Europa gemacht haben. Die Mitgliedstaaten der EU reagieren unterschiedlich auf die Situation. Die Staatengemeinschaft ist gewillt, bevorstehende Probleme gemeinsam anzugehen. Schnell werden Ungleichverteilungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen ersichtlich. Einige Staaten nehmen mehr, andere Staaten deutlich weniger Asylsuchende auf. Das Dublin-System wird zunehmend in den Medien kritisiert. Ein Verteilungsschlüssel kommt zur Sprache und soll sicherstellen, dass Flüchtlinge in der EU gleichmäßiger und gerechter auf die Mitgliedsstaaten verteilt werden.

Die mediale Aufmerksamkeit, die die hohen Flüchtlingszahlen seit 2015 auf sich ziehen, gaben mir zum Anlass, mich genauer mit diesem Thema auseinandersetzen zu wollen. Da beständig über einen Verteilungsmechanismus diskutiert und eine Einigung auf europäischer Ebene bis heute nicht gefunden wurde, strebe ich an, in Form dieser Bachelorarbeit die bisherigen Verteilungsmaßnahmen der EU zu bewerten und zu ermitteln, ob die Anwendung eines festen Schlüssels zur Lösung der Verteilungsprobleme beiträgt. Dafür untersucht diese Arbeit, ob und unter welchen Bedingungen ein Schlüssel ein gerechtes Mittel zur Verteilung darstellt. Insofern festgestellt wird, dass der Verteilungsschlüssel kein gerechter bzw. genügender Mechanismus ist, werden alternative Maßnahmen beleuchtet, die eine Lastenteilung stattdessen gewährleisten könnten.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, wird zunächst die Entwicklung der europäischen Asylpolitik bis zur Flüchtlingskrise 2015 in ihren Grundzügen dargestellt. Daran anschließend wird untersucht, aus welchen Gründen Flüchtlinge ihre Heimat verlassen und weshalb die EU ein so attraktives Ziel für diese Menschen darstellt. Es wird außerdem dargelegt, auf welchen Routen die Migranten nach Europa kommen und welche besonders häufig für die Einreise in die EU genutzt werden. Nachfolgend wird untersucht, wie sich die Ungleichverteilung der Asylsuchenden entwickeln konnte und wie sie gemessen werden kann. In welchem Zusammenhang das Scheitern der Dublin-Verordnung mit der Ungleichverteilung steht und warum insbesondere diese Regelung zu den Verteilungsproblemen beigetragen hat, wird in dem folgenden Kapitel dargestellt. Anschließend wird sehr umfassend analysiert, mit welchen Maßnahmen die EU versucht, das europäische Asylsystem seit der Flüchtlingskrise zu reformieren und an welchen Stellen Verteilungsmechanismen in die Umgestaltung eingebunden werden. Danach wird beleuchtet, welchen Effekt die Umverteilungsmechanismen zeigten. Anschließend wird kritisch hinterfragt, inwieweit die Einführung eines Verteilungsschlüssels unter Gesichtspunkten der gerechten Verteilung überhaupt notwendig ist und wel-

chen Fehlentwicklungen dadurch zukünftig entgegengewirkt werden könnte. Im Zuge dessen wird dargelegt, welche Hindernisse bei dem Prozess der Einführung bzw. nach dem erfolgreichen Beschluss eines Schlüssels dieser gleichmäßigen Verteilung noch immer entgegenstehen würden. Danach werden alternative Gestaltungsmöglichkeiten eines Verteilungsschlüssels vorgestellt, die frühzeitig die Mängel des Dublin-Systems erkannten und die angesprochenen Hindernisse möglicherweise umgehen könnten. Eine Bewertung der untersuchten Verteilungsmechanismen schließt dieses umfangreiche Kapitel ab. Im Anschluss werden alternative Maßnahmen vorgestellt, die eine Lastenteilung und auch eine Lastenreduzierung in Bezug auf die hohen Zahlen von Asylsuchenden erwirken könnten, bevor in einem Fazit abschließend die Frage beantwortet wird, ob und unter welchen Umständen ein Verteilungsschlüssel ein gerechtes Mittel zur Verteilung von Flüchtlingen ist.

Für die vorliegende Arbeit werden vor allem Monografien und qualitativ hochwertige Internetquellen zur Recherche herangezogen. Auch die Rechtsprechung des EuGH ist ein Bestandteil der Analyse.

2 Entwicklung der europäischen Asylpolitik

Die Entwicklung der europäischen Asylpolitik beinhaltet zahlreiche Meilensteine, die den Weg zum heutigen Asyl- und Flüchtlingsrecht der EU prägten.
Charakteristisch für die europäische Asylpolitik ist die zunehmende Europäisierung und der damit einhergehende Verlust an Entscheidungshoheit und einzelstaatlichen Steuerungsmöglichkeiten. Besonders deutlich wird dies durch das Schengener Abkommen. Der Wegfall von Kontrollen an den Binnengrenzen ging mit der stärkeren Sicherung der Außengrenzen einher. Die Entscheidungen eines Mitgliedstaates konnte nun erhebliche Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten entfalten. Durch den Vertrag von Maastricht wurde die Ausgestaltung einer gemeinsamen Asylpolitik festgeschrieben und anschließend im Vertrag von Amsterdam 1997 dem Gemeinschaftsrecht zugewiesen. Die Gesetzgebungskompetenz hatte den Erlass zahlreicher Rechtsakte auf europäischer Ebene zur Folge. Humanitäre Aspekte, das Vereinheitlichen von Rahmenbedingungen sowie der Umgang mit Asylverfahren und den Herkunftsländern der Asylsuchenden gewannen an Bedeutung.[1]

2.1 Die Genfer-Flüchtlingskonvention

Am 28. Juli 1951 wurde das *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* verabschiedet, welches heute unter dem Begriff der Genfer-Flüchtlingskonvention bekannt

[1] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 46 f.

ist. Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann der Völkerbund eine international gültige Rechtslage zu entwickeln, die dem Schutz von Flüchtlingen dienen sollte. Die Konvention regelt, wer sich als Flüchtling bezeichnen darf und welche Rechte und Pflichten er als solcher hat. Gemäß des Abkommens wird eine Person als Flüchtling definiert, wenn sie „*aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.*“[2]. Auf diese Definition wird sich bei dem Erlass von Maßnahmen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik noch viele Jahre später berufen. Zunächst war die Konvention auf europäische Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg beschränkt. Um den geänderten Bedingungen der weltweiten Flüchtlingsbewegungen Rechnung zu tragen, wurde in einem Protokoll von 1967 der Wirkungsbereich der Genfer-Flüchtlingskonvention zeitlich und geografisch erweitert. Bis heute haben sich 149 Staaten der Konvention bzw. dem Protokoll verpflichtet. Sie bildet die Grundlage für den internationalen Flüchtlingsschutz und weitere Maßnahmen, die im Zuge der Flüchtlings- und Asylpolitik in den folgenden Jahren getroffen wurden.[3]

2.2 Das Schengener Abkommen

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten im luxemburgischen Schengen die Benelux-Staaten sowie Frankreich und Deutschland ein Übereinkommen, welches den schrittweisen Abbau von Personenkontrollen an den Binnengrenzen vorsah. Um das Entstehen von Sicherheitsdefiziten zu vermeiden, wurde als Ausgleich die verstärkte Zusammenarbeit hinsichtlich grenzüberschreitender Kriminalität und der Kontrolle gemeinsamer Außengrenzen vereinbart.[4] Am 19. Juni 1990 folgte das Schengener-Durchführungsübereinkommen, welches ergänzend konkrete Umsetzungen und operative Bestimmungen regelt. Das einheitliche Schengen-Visum wurde auf Grundlage dessen geschaffen und das Schengener-Informationssystem (SIS) entwickelt, um Personen und Sachen grenzüberschreitend zur Fahndung auszuschreiben. Seit 2013 ist SIS II in Betrieb und ermöglicht insbesondere die Eingabe biometrischer Daten.[5]

[2] Art. 1 Abs. A Nr. 2 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.
[3] Vgl. UNHCR Deutschland, Die Genfer Flüchtlingskonvention.
[4] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 50 f.
[5] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 51; vgl. Geiger, EUV AEUV, 2017, S. 435 Rn 3.

Heute wenden 22 der, nach dem Austritt Großbritanniens, verbleibenden 27 Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein das Schengen-Abkommen an.[6]

2.3 Asylrelevante Inhalte der Verträge von Maastricht und Amsterdam

Der am 7. Februar 1992 unterzeichnete und am 1. November 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht verwirklichte die europäische Zusammenarbeit durch das Begründen der Europäischen Union. Die als Säulen bezeichneten Kategorien teilten die neu zugestandenen Befugnisse in drei Bereiche. Für die Entwicklung der europäischen Asylpolitik waren besonders die zweite und dritte Säule relevant. Die zweite Säule widmete sich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Politik solle loyal und solidarisch durch aktive und vorbehaltlose Unterstützung der Mitgliedstaaten ausgestaltet, gemeinsame Werte und Interessen sowie Menschenrechte gewahrt werden. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres war in der dritten Säule festgeschrieben. Hervorzuheben sind hier die angestrebte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung und der Gestaltung einer gemeinsamen Asylpolitik.[7]
Im Vertrag von Amsterdam, welcher am 2. Oktober 1997 unterzeichnet wurde und am 1. Mai 1999 in Kraft trat, wurden insbesondere die Befugnisse der Union erweitert und das Europäische Parlament in seiner Stellung gestärkt. Der Schengener-Besitzstand wurde in EU-Recht überführt, was eine Pflicht zur Anerkennung der Bestimmungen des Schengener Abkommens für Staaten, die der EU zukünftig beitreten würden, bedeutete. Für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wurden Ziele festgelegt und Aufgaben klar definiert. Im Bereich der GASP wurden neue Instrumente entwickelt, beispielsweise entstand das Amt des „Generalsekretärs des Rates mit Zuständigkeit für die GASP“[8].[9]

2.4 Das Tampere-Programm

Das Tampere-Programm wurde bei einem Treffen des Europäischen Rates am 15. und 16. Oktober 1999 als Mehrjahresprogramm ausgearbeitet. Es diente der Schaffung eines *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Das Programm sollte entsprechend das Recht auf Freizügigkeit und die damit verbundene Freiheit in einem Rahmen der Sicherheit und des Rechts gewährleisten, sodass es letztendlich für jeden EU-Bürger zugänglich ist. Um dieses Ziel zu erreichen sollten alle Möglichkeiten, die

[6] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 51.
[7] Vgl. Sokolska, Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2019.
[8] Sokolska, Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2019.
[9] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 51; vgl. Sokolska, Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2019.

der Vertrag von Amsterdam vorsah, genutzt werden. Die Freiheit wurde jedoch nicht als alleiniges Vorrecht der Unionsbürger angesehen. Was diese womöglich als selbstverständlich empfinden, hat eine Sogwirkung auf die Menschen, die nicht ähnlich frei leben wie es die Bürger der EU können. Ihnen eine Einreise in europäisches Gebiet zu verweigern, stände im Widerspruch zu den Grundsätzen der europäischen Union. Aus diesen Gründen sei die Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik notwendig, gleichzeitig müssen konsequente Kontrollen an den Außengrenzen garantieren, illegale Einwanderung zu beenden und diejenigen zu bekämpfen, welche diese organisieren und damit kriminelle Handlungen begehen. Bei der Schaffung eines *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* sollten die Grundsätze der demokratischen Kontrolle und Transparenz wesentliche Faktoren sein.[10]

Dem Tampere-Programm folgten ab 2005 das Haager Programm, 2010 das Stockholmer Programm und 2015 das Post-Stockholmer Programm. Besonders das Haager Programm setzte Schwerpunkte im Bereich der Asylpolitik, indem es u. a. die im Tampere-Programm beschlossene Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems förderte. Weitere Kernpunkte bildeten die Integration von Drittstaatsangehörigen, die Bildung von Partnerschaften mit Staaten außerhalb der EU und die Überwachung der Außengrenzen.[11]

Art. 3 Abs. 2 EUV i. V. m. Titel V. des AEUV halten heute die Zielstellung, einen *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* für die Bürger der EU aufrechtzuerhalten, vertraglich fest.

2.5 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Durch das Tampere- sowie das Haager Programm wurde die Erarbeitung eines GEAS erwirkt. Seit 1999 sind entsprechende Rechtsakte erlassen worden, um die nationalen Asyl- und Flüchtlingspolitiken zu harmonisieren. Sie bieten heute das Fundament für den Flüchtlingsschutz und die Solidarität in der EU und sollen im Folgenden in ihrer während der beginnenden Völkerwanderung 2015 gültigen Fassung genauer vorgestellt werden.[12]

Die *Qualifikationsrichtlinie* wurde 2011 erlassen, novelliert die Richtlinie 2004/83/EG und stützt sich auf Art. 78 Abs. 2 lit. a AEUV. Sie bestimmt, wer aufgrund seiner Flüchtlingseigenschaft als ein solcher anerkannt werden darf und wer aufgrund von drohenden Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsland subsidiären Schutz genießt. Außerdem legt sie fest, welche Rechte dieser internationale Schutz umfasst. Dies sind

[10] Vgl. Europäisches Parlament, Tampere, 1999.
[11] Vgl. Abl. EU 2005, Nr. C53/01; vgl. Geiger, EUV AEUV, 2017, S. 422 Rn 2.
[12] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, GEAS, 2019.

u. a. der Zugang zur Beschäftigung sowie der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen und medizinische Versorgung. Allerdings können diese Rechte je nach Status variieren. Während in einigen Mitgliedstaaten der EU anerkannte Flüchtlinge die gleichen Rechte hinsichtlich des Familiennachzugs haben wie auch subsidiär Schutzberechtigte, dürfen letztere in Deutschland nur im Sonderfall Familienangehörige nachkommen lassen. Ein Anspruch besteht folglich nicht[13]. Ob und auf welche Art eine Person überhaupt in einem Mitgliedstaat der EU internationalen Schutz erhält, ist durch die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, verschieden.[14]

Die *Asylverfahrensrichtlinie* regelt Grundsätze für Asylverfahren, welche in allen Mitgliedstaaten gelten sollen. Sie stützt sich auf Art. 78 Abs. 2 lit. d AEUV und stellt eine Neufassung der Richtlinie 2005/85/EG dar. Während deren Vorschriften häufig zu vage formuliert waren und den Mitgliedstaaten ermöglichten, gewisse Mindeststandards durch national abweichende Regelungen zu umgehen, ist diese neue Richtlinie präziser. Sie soll ein zusammenhängendes System schaffen, welches ermöglicht, effizient und gerecht Asylentscheidungen zu treffen. Die Vorschriften zur Beantragung von Asyl wurden präzisiert, u. a. müssen an den Grenzen gewisse Vorkehrungen sicherstellen, dass jeder, der das möchte, unkompliziert Asyl beantragen kann. Die Dauer eines Asylverfahrens soll sich auf maximal sechs Monate beschränken, Entscheidungsträger besser geschult und Antragsteller frühzeitig unterstützt werden. Für Sonderfälle gibt es ab sofort die Möglichkeit, ein Schnellverfahren oder ein Grenzverfahren unter bestimmten Voraussetzungen einzuleiten. Folteropfer und unbegleitete minderjährige Ausländer können somit ein auf ihre Bedürfnisse angepasstes Verfahren durchlaufen. Des Weiteren wurden die Normen über Rechtsmittel konkretisiert, um kostspielige Verfahren vor dem EuGH in Straßburg in Zukunft zu vermeiden.[15] Wie bereits in der Richtlinie 2005/85/EG besteht weiterhin die Möglichkeit, Asylsuchende an der Grenze zurückzuweisen, insofern sie über einen sicheren Drittstaat einreisen möchten. Ebenso dürfen die Mitgliedstaaten nationale Regelungen treffen oder beibehalten, welche ermöglichen, Asylsuchende aus einem scheinbar sicheren Herkunftsland unkomplizierter abzulehnen.[16]

Auch die *Aufnahmerichtlinie* gehört zu den Maßnahmen zur Erarbeitung eines GEAS. Sie novelliert die Richtlinie 2003/9/EG und beruft sich auf Art. 78 Abs. 2 lit. f AEUV. Während des Asylverfahrens sollen Asylsuchende einen sicheren Zugang zu Unterkunft und Versorgung erhalten, um in der Vergangenheit aufgetretenen Missständen in

[13] Vgl. Art. 36a Abs. 1 S. 3 AufenthG.
[14] Vgl. RL 2011/95/EU, Abl. EU 2011, Nr. L 337/9; vgl. Grenz, Schiffbruch, 2015, S. 110 ff.
[15] Vgl. RL 2013/32/EU, Abl. EU 2013, Nr. L 180/60; vgl. Europäische Kommission, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, 2014.
[16] Vgl. RL 2013/32/EU, Abl. EU 2013, Nr. L 180/60; vgl. Grenz, Schiffbruch, 2015, S. 113.

einzelnen Mitgliedstaaten der EU bei der Aufnahme zukünftig entgegenzuwirken. Asylsuchende dürfen zwar weiterhin inhaftiert werden, jedoch sollen gemeinsame Vorschriften das uneingeschränkte Einhalten von Grundrechten währenddessen gewährleisten. Die Haftgründe sind in einer Liste aufgeführt und verhindern das willkürliche Inhaftieren von Asylsuchenden. Die Dauer der Inhaftierung wurde auf einen möglichst kurzen Zeitraum beschränkt. Eine unentgeltliche Rechtsberatung kann den Inhaftierten zur Verfügung gestellt werden. Der Zugang zu frischer Luft und die Kontaktaufnahme zu bestimmten Personengruppen muss ebenfalls sichergestellt werden. Es handelt sich bei Inhaftierungen verpflichtend um Einzelfallprüfungen, bei denen besonderen Bedürfnissen von Schutzbedürftigen Rechnung getragen werden muss.[17]

Eine seit Beginn der europäischen Flüchtlingskrise häufig diskutierte Regelung wurde durch die *Dublin-III-Verordnung* geschaffen. Sie ist die Neufassung des am 15. Juni 1990 unterzeichneten Übereinkommens *Dublin-I*, welches 2003 als Verordnung direkt anwendbares EU-Recht wurde. Die Verordnung stützt sich auf Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV[18]. Entsprechend der bereits vorangegangenen Regelungen legt sie fest, dass die Zuständigkeit für die Verwaltung eines Asylantrags bei dem Mitgliedstaat liegt, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist. Jeder Asylantrag muss einmal geprüft werden – kommt es zu einer Ablehnung, besteht nicht die Möglichkeit einer erneuten Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat der EU.[19] Ist die Zuständigkeit nach der Ersteinreise nicht ermittelbar und hält sich der Flüchtling bereits seit fünf Monaten in einem Mitgliedstaat der EU auf, ist dieser auch für das weitere Verfahren zuständig. Lässt sich solch ein Aufenthalt nicht feststellen, ist der aktuelle Verbleib das maßgebliche Kriterium. Wurde Familienangehörigen in einem Vertragsstaat der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen, muss dieser das Verfahren durchführen. Hält ein Vertragsstaat einen anderen für zuständig, muss dieser innerhalb von drei Monaten ein Übernahmegesuch an den entsprechenden Staat richten, was binnen einer Frist von zwei Monaten zu entscheiden ist.[20] Neu ist die Einrichtung eines so genannten Frühwarnsystems sowie die Entwicklung von Krisenbewältigungsmechanismen, die Überlastung nationaler Asylsysteme und aus Druck entstehende Probleme erkennen und beheben sollen. Die Familienzusammenführung wird erleichtert und die Möglichkeit geschaffen, Rechtsmittel gegen eine Übermittlung in das Herkunftsland bzw. eine Überstellungsentscheidung und eine unentgeltliche Rechtsberatung diesbezüglich in Anspruch zu nehmen. Eine Inhaftierung darf ausschließlich bei Fluchtgefahr und auch nur kurzzeitig erfolgen. Insgesamt darf das Dublin-Verfahren

[17] Vgl. RL 2013/33/EU, Abl. EU 2013, Nr. L 180/96; vgl. Europäische Kommission, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, 2014; vgl. Grenz, Schiffbruch, 2015, S. 112 f.
[18] Vgl. VO EU 604/2013, Abl. EU 2013, Nr. L180/31.
[19] Vgl. Grenz, Schiffbruch, 2015, S. 104 f.
[20] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 69.

nicht länger als elf Monate bei der Aufnahme und neun Monate bei der Zurückweisung einer asylsuchenden Person andauern.[21]

Von großer Bedeutung für das Funktionieren dieses Systems ist die Datenbank Eurodac, welche bereits seit 2003 in Betrieb ist. Sie speichert die Fingerabdrücke von allen registrierten Asylsuchenden und ermöglicht somit die Feststellung, ob sich eine Person zuvor schon einmal in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufgehalten und vor Ort einen Asylantrag gestellt hat. Mit der neuen *Eurodac-Verordnung* ist es den nationalen Sicherheitsbehörden und Europol gestattet, die Daten aus Eurodac mit Fingerabdrücken aus strafrechtlichen Untersuchungen zu vergleichen. Enge Voraussetzungen müssen dafür jedoch erfüllt sein. So müssen zunächst alle anderen Strafregisterdatenbanken für die Durchsuchung, die sich nur auf schwere Verbrechen beziehen darf, genutzt werden. An Drittstaaten dürfen keine Eurodac-Daten weitergegeben werden.[22]

3 Beginn der steigenden Flüchtlingszahlen in Europa

2013 begannen Medien sporadisch über die Fluchtversuche übers Mittelmeer und Schleuserkriminalität zu berichten. Später, als die Zustände in einigen italienischen Aufnahmelagern immer besorgniserregender wurden und Behörden in Italien und Brüssel hilflos zu sein schienen, wurden die Berichte immer alarmierender.[23]

2014 wurden etwa 563.000 Asylbewerber in der EU erstmalig registriert, 2015 lag die Zahl bereits bei fast 1,3 Millionen – 35 %, demnach etwa 441.800 entfielen auf Deutschland.[24] Der CDU-Politiker Elmar Brok, welcher als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Europäischen Parlament tätig ist, sprach von einer *echten Völkerwanderung*.[25]

Im Folgenden soll untersucht werden, aus welchen Gründen sich Migranten in diesen Jahren auf den Weg nach Europa gemacht und welche Routen sie für ihre Flucht ausgewählt haben.

3.1 Wanderungsursachen

Um die verschiedenen Wanderungsursachen genauer zu betrachten, soll zunächst zwischen den Anziehungs- und Abstoßungsfaktoren, das heißt den Push- und Pull-Faktoren unterschieden werden. Während die Push-Faktoren Schubkräfte darstellen,

[21] Vgl. VO EU 604/2013, Abl. EU 2013, Nr. L180/31; vgl. Europäische Kommission, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, 2014; vgl. Busse, Schluss mit Lotto, 2013.
[22] Vgl. VO EU 603/2013, Abl. EU 2013, Nr. L 180/1; vgl. Europäische Kommission, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, 2014; vgl. Busse, Schluss mit Lotto, 2013.
[23] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 36 f.
[24] Vgl. Eurostat, Asyl in den EU-Mitgliedstaaten, 2016.
[25] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 37; vgl. o. V., CDU sieht eine „echte Völkerwanderung“ von Libyen nach Europa, 2015.

welche die Menschen aufgrund schlechter, ggf. gefährlicher Lebensbedingungen zur Flucht aus ihren Herkunftsländern veranlassen, haben Pull-Faktoren eine Sogwirkung.

3.1.1 Pull-Faktoren

Pull-Faktoren gewinnen besonders dann an Bedeutung, wenn sich eine Vielzahl von Menschen zum Aufbruch in ferne Gebiete entschließt. Als dies zum Kontrollverlust im Herbst 2015 führte, spielten einige Faktoren eine maßgeblichere Rolle als andere. Zum einen zeigten sich Schwierigkeiten mit dem Schengen-System und dem zu großzügig ausgearbeiteten Asylrecht. Das Drängen auf offene Binnengrenzen und die Verantwortung für den Schutz der Außengrenzen vorrangig den Staaten mit einer solchen Grenze zu überlassen, erwies sich während der hohen Flüchtlingszahlen als problematisch. Juristisch entwickelte sich aus dem eingeschränkten Recht auf Asyl gemäß des veralteten Art. 16 Abs. 2 GG eine eher einladende Norm für Massenzuwanderung. Dies geschah vorrangig aus humanitären Motiven. Bis in die 1960er Jahre galt ein sehr eingeschränktes Verständnis des Art. 16 Abs. 2 GG. Der BGH erklärte in einem Gerichtsverfahren 1959 jedoch, dass bei Art. 16 GG eine weite Auslegung notwendig sei und nahm seinerseits eine konkretisierende Interpretation vor. Das Asylrecht ist anschließend durch die deutsche und europäische Rechtsprechung sowie die staatliche Gesetzgebung ausgeweitet worden. Der ursprünglich auf den Tatbestand der politischen Verfolgung beschränkte Schutz wurde auf den Sachverhalt der Verfolgung ausgeweitet und orientiert sich damit an den Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Entsprechend entwickelte sich in den 1970er und 1980er Jahren ein umfassendes Asylrechtssystem mit komplizierten Rechtsnormen und Verfahrensregelungen, was zunehmend in Anspruch genommen wurde. Die Bedingungen für die Gewährung von Schutz und Leistungen wurden präzisiert, 1992 wurde Art. 16a GG mit dem Konzept der sicheren Drittstaaten eingeführt. Angesichts der Völkerwanderung 2015 trug diese Entwicklung jedoch zu einer erheblichen Hilflosigkeit bei.[26] Die Verbreitung von Bildern der westlichen Lebensweise in sozialen Netzwerken fördert ebenso wie Anwerbemaßnahmen von ausländischen Fachkräften oder die Legalisierung von illegal Eingewanderten die Anziehungskraft zusätzlich. Auch die Möglichkeit, sozialstaatliche Leistungen zu empfangen erhöht die Attraktivität der Zielländer.[27]

3.1.2 Push-Faktoren

Die Push-Faktoren waren in den einzelnen Herkunftsstaaten verschieden. Vor allem aber die Gewalt gegen unschuldige Zivilisten durch militärische Gruppen und Kriegs-

[26] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 43 f., S. 77 f.
[27] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 15 f.

parteien, sowie Tötungen, Angriffe, Folter, Geiselnahmen und sexualisierte Gewalt sind Merkmale für zahlreiche Konflikte weltweit. 2015 kamen die meisten Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan und dem Irak.[28] In Syrien herrscht seit 2011 ein Krieg, der bis Mitte 2015 bereits 230.000 Menschen das Leben gekostet hat. Massive Völker- und Menschenrechtsverstöße kennzeichnen diesen Konflikt. Verschiedene Terrororganisationen, wie z. B. der Islamische Staat, sind an dem Krieg beteiligt. Verschiedene Staaten, u. a. die USA, Russland und die Türkei haben mittlerweile in den Konflikt eingegriffen. Die Türkei ist auch das Land, welches am meisten syrische Flüchtlinge aufgenommen hat, etwa 250.000 lebten 2015 in türkischen Flüchtlingslagern, 1,5 Millionen weitere am Rande von Dörfern und Städten. Den Bewohnern wurde bewusst, dass sie weder in den Lagern noch in ihrem Herkunftsland eine Zukunftsperspektive haben. Diese Hoffnungslosigkeit war einer der wesentlichen Auslöser für die Flucht nach Europa. Die Konflikte in Afghanistan und Irak haben ähnliche Konsequenzen für die Bevölkerung vor Ort: Tötung von Zivilisten, Mangelernährung und unzureichende medizinische Versorgung. Auch humanitäre Hilfsorganisationen haben nur einen eingeschränkten Zugang zu den Krisengebieten.[29]

3.2 Fluchtrouten nach Europa

Es gibt verschiedene Routen, die Migranten die Flucht nach Europa ermöglichen. Die 2015 im Fokus der Öffentlichkeit stehende östliche Mittelmeerroute führt weiter über den Westbalkan. Flüchtlinge nutzen den Seeweg zwischen der Türkei und Griechenland, seltener auch Bulgarien, um nach Europa zu gelangen. Der weitere Weg führt die Migranten über Serbien oder Rumänien nach Ungarn. Auch die Routen über Albanien und Montenegro oder über Mazedonien nach Serbien werden genutzt, um in Ungarn einzureisen. Die meisten Flüchtlinge wandern anschließend weiter nach Österreich und Deutschland. 2015 kamen etwa 885.000 Menschen über die östliche Mittelmeerroute in die EU, 764.000 illegale Grenzübertritte wurden auf der westlichen Balkanroute dokumentiert. Die Migranten kommen vor allem aus Syrien und Afghanistan, 2017 und 2018 auch vermehrt aus dem Irak. Im Jahr 2015 zeigte sich ein Defizit an Aufnahmemöglichkeiten, besonders in den Transitstaaten. Ungarn schloss aufgrund der starken Migrationsbewegungen die Grenze zu Serbien bereits im September 2015. Slowenien, Serbien, Kroatien und Mazedonien folgten sukzessiv. Seitdem weichen Migranten auf die Fluchtrouten über Albanien nach Bosnien Herzegowina aus. Im November 2015 erließen Serbien und Mazedonien Zugangsbeschränkungen, die Flüchtlinge an der Weiterreise entlang der Balkanstaaten hindern sollten. Das EU-Türkei-Abkommen von

[28] Vgl. Eurostat, Asyl in den EU-Mitgliedstaaten, 2016.
[29] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 26 ff.

2016 führte letztendlich dazu, dass die illegale Einwanderung entlang dieser Route abnahm.[30]

Einen weiteren Weg nach Europa bietet die zentrale Mittelmeerroute über Nordafrika nach Malta, überwiegend jedoch nach Italien. Von Januar bis September 2015 nutzten etwa 129.000 Migranten, überwiegend aus Nordafrika und Staaten südlich der Sahara diese Route. Durch die Visa-Pflicht in Algerien und Ägypten und die zunehmenden Risiken auf dieser Strecke nutzen syrische Flüchtlinge diese Route deutlich seltener als beispielsweise in den Jahren vor der Flüchtlingskrise. 2017 war die zentrale Mittelmeerroute die am häufigsten genutzte. Schleusernetzwerke im Sahel und in Libyen ermöglichen eine Überfahrt über das Mittelmeer nach Europa. Erst als die Maßnahmen der EU, mit der libyschen Regierung und der Küstenwache zusammenzuarbeiten im Sommer 2017 begannen Wirkung zu zeigen, nahm die Zahl der Menschen, die die gefährliche Überfahrt wagten, ab.[31]

Die westliche Mittelmeerroute führt über den Seeweg von Nordafrika auf die Iberische Halbinsel bzw. über den Landweg nach Ceuta und Melilla, wobei es sich um spanische Exklaven an der nordafrikanischen Küste handelt. Aufgrund erhöhter Grenzkontrollen war die Bedeutung dieser Route im Jahr 2015 eher gering. Die Bedeutsamkeit nahm 2016 zu, als es zu Aufständen in marokkanischen Rif-Gebieten kam. Die Schmugglernetzwerke agierten flexibel und verschafften sich immer größere Boote, um eine Vielzahl von Menschen über das Mittelmeer nach Europa zu bringen. Die illegalen Grenzüberschreitungen stiegen 2017 auf 23.000 an, und lagen 2018 bereits bei 52.400. Die Migranten kamen vor allem aus Marokko, Algerien, Guinea und Mali.[32]

Die östliche Landroute bezeichnet die Grenzüberschreitung über die Landgrenzen Weißrusslands, Moldawiens, der Ukraine sowie Russlands. Insgesamt umfasst diese Route etwa 6000 Kilometer. Aufgrund der Länge und der kargen Landschaft ist die Kontrolle dieser Strecke eine große Herausforderung. Dennoch sind die Zahlen der Einwanderer, die diese Route nutzen, gering. Die Anzahl der illegalen Grenzüberschreitungen, die 2017 gerade einmal bei 780 lag, steht jedoch eher mit Schmuggel als mit Migration in Verbindung.[33]

[30] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 36 f.; vgl. Marten, Fliehen nach Europa, 2019.
[31] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 38; vgl. Marten, Fliehen nach Europa, 2019.
[32] Ebd.
[33] Vgl. Marten, Fliehen nach Europa, 2019.

Abbildung 3.2-1: Anzahl der Flüchtlinge 2015

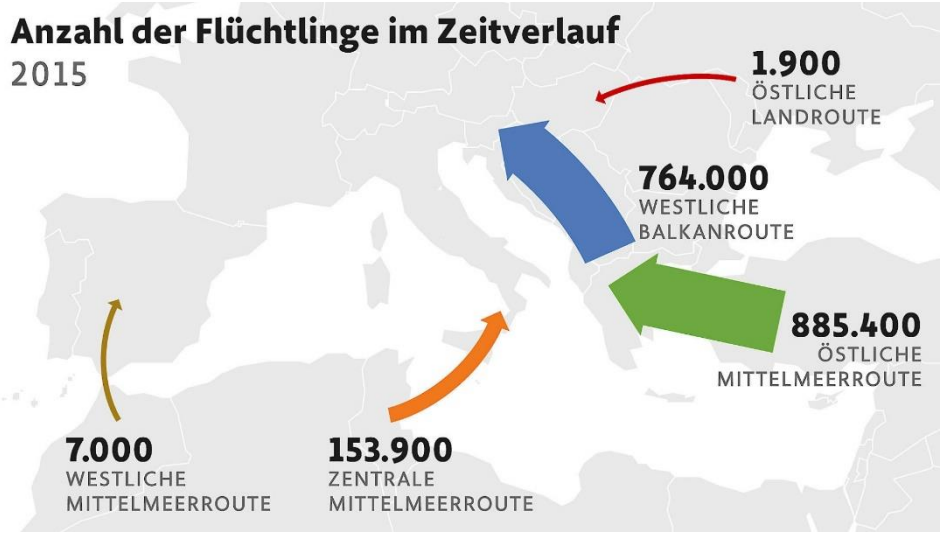

Abbildung 3.2-2: Anzahl der Flüchtlinge 2018

4 Entwicklung und Messung der Ungleichverteilung

Obwohl die Vermutung nahe liegt, die meisten Asylanträge in der EU würden in den Staaten mit einer Außengrenze eingehen, ist es so, dass diese bereits seit den 1990er Jahren am häufigsten in den reichen Staaten, die im Inneren der Union liegen, gestellt und entsprechend bearbeitet werden. 1992 wurden 79 % aller Asylanträge innerhalb der EU in Deutschland eingereicht. Etwa 2,5 Millionen Einwanderer, davon über 90 % aus der ehemaligen Sowjetunion, wanderten zwischen 1990 und 2006 in Deutschland ein. Seit 2011 stieg der Flüchtlingszuzug aus Syrien, Deutschland agierte als größtes Aufnahmeland außerhalb der naheliegenden Regionen.[34] Von den fast 1,3 Millionen Asylanträgen 2015 wurde etwa die Hälfte in Deutschland, Ungarn und Schweden ge-

[34] Vgl. Brenke, Flucht nach Europa, 2015.

stellt. Das Flüchtlingsaufkommen durch die beginnende Völkerwanderung ist vor allem in Finnland, Ungarn und Österreich gestiegen, ein Rückgang war hingegen in Kroatien, Litauen und Slowenien zu verzeichnen.[35]

Ob es sich bei der Verteilung von Asylsuchenden um eine Gleich- oder Ungleichverteilung handelt, kann anhand unterschiedlicher Kriterien gemessen werden. Zum einen kann die absolute Zahl an Asylbewerbern pro Staat oder der relative Wert pro Einwohner ermittelt werden. Zum anderen kann auch die Wirtschaftskraft eines Staates als Kriterium dienen.[36] Schaut man sich die Bevölkerungszahlen der Aufnahmeländer an, hat Schweden mit 8,4 Antragstellern auf eintausend Einwohner den höchsten Wert 2015 erzielt. Neben Schweden haben auch Ungarn, Österreich und Malta deutlich mehr Flüchtlinge aufgenommen, als es bei einer Gleichverteilung notwendig gewesen wäre. Deutlich mehr hätten hingegen von Portugal, der Slowakei, Rumänien und der Tschechischen Republik aufgenommen werden müssen.[37]

Wie sich die Zahl der Flüchtlinge auf einzelne Staaten verteilt, hängt bei der aktuellen Rechtslage auch mit der Auswahl des einzelnen Asylsuchenden zusammen. Dabei gibt es verschiedene Faktoren, die Wahl des Zielstaates beeinflussen. So sind z. B. politische und wirtschaftliche Beständigkeit sowie Existenz von Diaspora, sogenannten Netzwerken, entscheidend. Deutschland ist eine bedeutende Wirtschaftsmacht und eine dominierende Kraft innerhalb der EU. Es steht für Offenheit und Toleranz, auch hinsichtlich der Aufnahmepolitik gegenüber syrischen Flüchtlingen. Verwandte halten sich in Deutschland auf, was ein zentrales Auswahlkriterium für Asylsuchende darstellt und die Integration vereinfachen soll. Weitere Kriterien für die Auswahl des Zielstaates können historische Belange, wie z. B. eine Kolonialvergangenheit, oder vorhandene Sprachkenntnisse sein. Relevant sind auch die geographische Lage, Aufnahmestandards und die empfundene Anerkennungswahrscheinlichkeit. Asylsuchende beziehen in ihre Auswahl auch die Aussicht auf staatliche Unterstützung ein. Problematisch ist, dass auch Gerüchte Wanderungs- und Zielstaatsentscheidungen beeinflussen können. Empirisch unterlegte Aussagen zum Einfluss einzelner Anziehungsfaktoren können bisher jedoch nicht getroffen werden.[38]

5 Scheitern der Dublin-Verordnung

Welcher Mitgliedstaat der EU für die Bearbeitung eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Asylantrags zuständig ist, bestimmt die Dublin-Verordnung. Sie legt zu-

[35] Vgl. Eurostat, Asyl in den EU-Mitgliedstaaten, 2016.
[36] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 23.
[37] Vgl. Brenke, Flucht nach Europa, 2015.
[38] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 43 f.

sätzlich fest, welche Kriterien und Verfahrensregelungen bei der Zuständigkeitsermittlung eingehalten werden müssen. Es soll nicht der Flüchtling selbst entscheiden dürfen, in welchen Mitgliedstaat er Asyl beantragt. Die entwickelten Normen der Staatengemeinschaft sollen die Zuständigkeit für das Asylverfahren regeln und Weiterwanderungen dadurch vermeiden.[39]

Das Dublin-System muss unterdessen jedoch aus mehreren Gründen als gescheitert gelten. Es nimmt an, dass in den Mitgliedstaaten rechtlich vergleichbares Asylrecht gelebt wird und für die Lebensbedingungen der Asylsuchenden einheitliche Mindeststandards gelten. In der Realität jedoch ist das Asylrecht noch immer Sache der Mitgliedstaaten, Asyl wird nach nationalen Bestimmungen gewährt. So hat jeder Mitgliedstaat eigene Schutzstandards. Auch die Versorgung an sich ist in einigen Staaten noch mangelhaft. Dies hängt u. a. mit den Disparitäten in der sozio-ökonomischen Struktur der EU-Länder zusammen, die besonders durch die Osterweiterung der EU und die Finanz- und Wirtschaftskrise gestiegen sind. Einige Staaten haben keinerlei Erfahrung mit größeren Flüchtlingsbewegungen und verfügen nicht über Institutionen, die das Verfahren rechtlich bearbeiten. Gerade in wirtschaftlich schwachen Zeiten fällt es diesen Staaten schwer, die Aufnahme von Flüchtlingen gegenüber der Bevölkerung zu rechtfertigen. Materielle Rechtsangleichungen in Form von Verordnungen und Richtlinien konnten die verschiedenen Asylrechtssysteme nur bedingt harmonisieren. Häufig haben die nationalen Gesetzgeber einen gewissen Spielraum, was die Umsetzung von EU-Richtlinien betrifft und letztendlich zu unterschiedlich rechtlichen Standards führt. In Folge dessen driften die Anerkennungsquoten weit auseinander, auch wenn man sich auf dieselben Herkunftsregionen bezieht. Spezifische Gruppeneigenschaften, wie z. B. das Vorfinden religiöser oder ethnischer Minderheiten aus einem bestimmten Gebiet können die Schutzquote erhöhen. Ein entscheidendes Ziel des GEAS wurde somit bisher nicht erreicht.[40]

Die zusätzliche Verantwortung durch Außengrenzen und die damit verbundene hohe Zahl an Ersteinreisenden veranlasst Staaten dazu, Grenzübertritte möglichst zu vermeiden. Der dadurch wachsende Fokus auf die Grenzsicherung hat inhumane Konsequenzen. Um überhaupt eine Möglichkeit zu haben, den Schengen-Raum zu erreichen, seien Flüchtlinge auf Schleuser angewiesen. Die Bedürfnisse der Asylsuchenden werden außer Acht gelassen.[41]

Die langwierigen Verfahren beinhalten inzwischen zwar Rechtsschutzgarantien, werden jedoch nur noch im Ausnahmefall realisiert.[42] 2015 stellte Deutschland 44.892 Übernahmeersuchen, von denen 29.699 genehmigt, 3.597 jedoch tatsächlich nur über-

[39] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 68 f.
[40] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 72 ff.
[41] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 73 f.
[42] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 75.

stellt wurden. Das entspricht eine Überstellungsquote von 12 %. In den folgenden Jahren verbesserte sich diese Quote kaum, 2016 lag sie bei 14 %, 2017 bei 15 % und 2018 schließlich bei 24 %.[43] Dies lag u. a. an dem Untertauchen betroffener Flüchtlinge nach Ankündigung der geplanten Überstellung[44]. Des Weiteren wurden seit 2011 keine Flüchtlinge mehr nach Griechenland überstellt. Das geht auf eine Entscheidung des Bundesinnenministeriums im Januar 2011[45] und auf das EuGH-Urteil vom 21. November 2011 zurück[46]. Erst 2017 wurden Rückführungen nach Griechenland wieder genehmigt. Die Verhältnisse vor Ort waren bis dahin menschenunwürdig. Seit 2017 lässt Deutschland keine Rückführungen nach Ungarn mehr zu. Grund dafür ist die mangelhafte Behandlung und unzureichende Versorgung der Migranten.[47] Des Weiteren sind verschiedene Staaten der EU ihrer Pflicht, ein Screening-Verfahren mit den ankommenden Flüchtlingen durchzuführen und sie somit in dem Eurodac-System zu registrieren, nicht nachgekommen. Migranten wurde dadurch die Möglichkeit gegeben, die Weiterreise in das persönliche Zielland vorzunehmen. Der Grundsatz, dass nicht der Flüchtling, sondern die Staatengemeinschaft entscheidet, welcher Staat das Asylverfahren vollzieht, wurde somit aufgehoben.[48]

Bereits bei Entwicklung der Dublin-Verordnung hätten mögliche Gefahren bedacht und Strategien entwickelt werden müssen, um potenziellen Problemen entgegenzuwirken. Zum einen haben weder deutsche noch europäische Instanzen damit gerechnet, dass Konflikte außerhalb der EU derartige Flüchtlingsströme nach Europa zur Folge haben könnten. Besonders Deutschland hat nicht bedacht, welche Pull-Effekte von seinem starken Arbeitsmarkt und den attraktiven Asylleistungen ausgehen. Auch die Tatsache, dass Flüchtlinge laut europäischem Asylrecht i. d. R. nicht zurückgewiesen werden dürfen, erhöht den Anreiz, nach Europa zu migrieren. Des Weiteren gingen einige Regierungen, u. a. die deutsche davon aus, dass die EU-Partner mit südlicher Außengrenze den Umgang mit den Flüchtlingsströmen allein bewältigen können und man selbst durch die Dublin-Verordnung geschützt sei. Die finanzielle Unterstützung, der mit den Flüchtlingsmassen überforderten Staaten Italien und Griechenland oder der zahlreichen Flüchtlingslager auf dem europäischen Festland, blieb zunächst aus. Damit einhergehend wurde nicht bedacht, dass in Notlagen nationale Interessen schwerer wiegen können als europäische.[49]

---

[43] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, 2019.
[44] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 76.
[45] Vgl. o. V., Deutschland stoppt Abschiebungen nach Griechenland, 2011.
[46] Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 21.11.2011 (Az. C-411/10 und C-493/10).
[47] Vgl. Kastner, Deutschland schiebt nach Ungarn nicht mehr ab, 2017; vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, 2019.
[48] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 76.
[49] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 71 ff.

6 Regelungen zur Verteilung der Flüchtlinge auf die Europäische Union

Nicht nur durch das Scheitern der Dublin-Verordnung und die zunehmende Ungleichverteilung von Flüchtlingen wurde deutlich, dass die Union Reformbemühungen unternehmen muss, um die Flüchtlingskrise zu bewältigen und um mit zukünftigen Migrationsbewegungen besser umgehen zu können. In dem sich anschließenden Abschnitt wird betrachtet, inwiefern neben dem Verteilmechanismus weitere Maßnahmen zur Reformierung der europäischen Asylpolitik beigetragen haben. Da bis heute ein gerechtes Mittel zur Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU gesucht wird, behandelt ein weiterer Abschnitt unterschiedliche Aspekte, die mit der Initiierung eines Verteilungsschlüssels einhergehen. Abschließend wird untersucht, wie die einzelnen Verteilmechanismen zu bewerten sind.

6.1 Einbettung des Verteilmechanismus in die Maßnahmen und Reformbemühungen der Europäischen Union

Im Folgenden sollen zunächst einzelne Maßnahmen vorgestellt werden, die im Rahmen der Neugestaltung des europäischen Asylrechts vorgeschlagen oder bereits durchgeführt wurden. Für den weiteren Verlauf der Krise und die Ausrichtung der europäischen Asylpolitik waren und sind sie entscheidend. Einzelne der betrachteten Ansätze umfassen dabei bereits den Verteilungsgedanken.

6.1.1 Die Europäische Migrationsagenda

Am 13. Mai 2015 verabschiedet die Europäische Kommission eine Europäische Migrationsagenda, um die Migration zukünftig besser steuern zu können. Maßnahmen in vier Bereichen sollen dazu beitragen, sich gemeinsam den Herausforderungen der Migration zu stellen.[50]

Das erste Maßnahmenpaket präsentiert die Europäische Kommission zwei Wochen nach Vorlage der Agenda. Sie unterbreitet sowohl Anregungen für Sofortmaßnahmen, als auch für langfristige Lösungsansätze. Frank Timmermans, der Erste Vizepräsident der Kommission erklärt, dass die Akzeptanz der Migrationspolitik in der Gesellschaft mit der konsequenten Anwendung des europäischen Asylrechts zusammenhängt. „Wer Schutz nötig hat, soll ihn in Europa erhalten. Wer aber keinen Anspruch auf Schutz hat, sollte rasch in sein Heimatland zurückgeführt werden.“[51] Die zu diesem Zeitpunkt Hohe

[50] Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Migrationsagenda, 2015.
[51] Europäische Kommission, Erste Vorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Migrationsagenda, 2015.

Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, betont, dass vor allem Schutzbedürftigen schnell Schutz gewährt und somit Leben gerettet werden soll. Ein Fokus soll auf die Unterstützung von Herkunfts- und Transitstaaten gelegt werden, um die Aufnahmebedingungen zu verbessern und die Ursachen für Flucht direkt anzugehen. Zu den konkreten Maßnahmen gehören u. a. die Umsiedlung und Neuansiedlung. Um Italien und Griechenland mittels Notumsiedlung von Syrern und Eritreern mit den steigenden Flüchtlingszahlen zu helfen, wird die Notfallklausel des Art. 78 Abs. 3 AEUV aktiviert. Auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels sollen in den folgenden zwei Jahren 40.000 Migranten in andere EU-Mitgliedstaaten übergesiedelt werden. Die Mitgliedstaaten, die Migranten infolgedessen aufnehmen, erhalten eine Notumsiedlungsbeihilfe i. H. v. 6.000 Euro. Bei einem unerwartet hohen Migrationszustrom ist die Kommission gewillt, auch anderen EU-Mitgliedstaaten beizustehen. Auf der Grundlage eines anderen Verteilungsschlüssels sollen 20.000 Menschen, die nach Einschätzungen der UNHCR tatsächlich internationalen Schutz bedürfen, in den nächsten zwei Jahren aufgenommen und in den Mitgliedstaaten der EU neu angesiedelt werden. Mittels 50 Millionen Euro möchte die EU die betroffenen Staaten bei der Neuansiedlung finanziell unterstützen.[52]

Des Weiteren wird ein EU-Aktionsplan gegen die Schlepperkriminalität entwickelt, der für 2015 bis 2020 konkrete Maßnahmen vorsieht. So sollen z. B. Listen mit verdächtigen Schiffen erarbeitet oder mit Internetdienstanbietern und sozialen Medien kooperiert werden, um Inhalte, die Schlepper zu Werbezwecken missbrauchen, ermitteln und entfernen zu können.[53]

Um das Funktionieren des GEAS zu gewährleisten müssen Fingerabdrücke der einreisenden Migranten genommen werden. Wie dabei am besten zu verfahren ist, hat die Kommission in einer Leitlinie dargelegt. Sondereinsatzgruppen, u. a. von Frontex und Europol sollen bei der Registrierung helfen.[54]

Außerdem soll die bestehende Blue-Card-Regelung verbessert werden, um potenziellen Arbeitskräften die Zuwanderung zu erleichtern. Beteiligte wurden aufgefordert, Gestaltungsvorschläge einzureichen.[55]

Ein zweites Vorschlagspaket folgte am 9. September 2015. Neue Maßnahmen widmen sich den Fluchtursachen und entlasten die am stärksten durch die Flüchtlingsproblematik betroffenen Mitgliedstaaten. Es sollen nun 120.000 Menschen von Italien, Griechenland und Ungarn umgesiedelt werden, insofern sie internationalen Schutz eindeutig benötigen. Für die Umsiedlung in Betracht kommen nur Staatsangehörige, welche

[52] Vgl. Europäische Kommission, Erste Vorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Migrationsagenda, 2015.
[53] Ebd.
[54] Ebd.
[55] Ebd.

eine durchschnittliche Anerkennungsquote von mindestens 75 % innerhalb der EU haben. Die Kriterien für den verbindlichen Verteilungsschlüssel sind die Bevölkerungszahl, das BIP, die durchschnittliche Zahl an Asylanträgen und die Arbeitslosenquote. Die ersten beiden Kriterien gehen mit jeweils 40 % in die Gewichtung ein, die letzten beiden mit 10 %, solange 30 % des erreichten Wertes von Bevölkerungszahl und BIP nicht überschritten werden. Befindet sich ein einzelner Mitgliedstaat in einer Notsituation durch unverhältnismäßig starken Flüchtlingszuzug, soll die Kommission einen strukturierten Solidaritätsmechanismus aktivieren und somit eine Notumsiedlung in Gang setzen können. Bei der Prüfung, ob eine Notlage besteht, werden der Anstieg der Asylbewerber sowie die Zahl der gestellten Asylanträge und die Zahl der illegalen Grenzübertritte in den vergangenen sechs Monaten zur Einschätzung herangezogen. Dieser Krisenmechanismus soll das bestehende Dublin-System ergänzen. Sowohl für die Notumsiedlung als auch für den strukturierten Umsiedlungsmechanismus soll die vorübergehende Solidaritätsklausel gelten. Dabei wird Staaten die Möglichkeit eingeräumt, vorübergehend nicht an dem Umsiedlungsbeschluss mitwirken zu müssen, insofern sie dazu objektiv nicht in der Lage sind.[56]

Sichere Herkunftsstaaten sollen zukünftig in einer gemeinsamen europäischen Liste festgelegt werden. Die Bearbeitung von Asylanträgen soll dadurch zeitlich verkürzt und Rückführungen schneller realisiert werden. Um auf nationaler Ebene die Rückführung von Asylsuchenden effektiver zu organisieren, hat die Kommission einen Aktionsplan und ein Handbuch herausgegeben. Darin sind Maßnahmen enthalten, die z. B. die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie und Förderung der freiwilligen Rückkehr oder die Verbesserung des Informationsflusses vorantreiben.[57]

Eine Mitteilung der Kommission über die öffentliche Auftragsvergabe im Bereich der Flüchtlingshilfe soll den nationalen Behörden Hinweise geben, wie sie dringenden Bedürfnissen der Flüchtlinge durch Waren und Dienstleistungen schnell und unbürokratisch nachkommen können, ohne dabei Vergabevorschriften zu verletzen.[58]

Des Weiteren sollen die Bemühungen, eine diplomatische Lösung für die Konflikte in Syrien, Libyen und im Irak zu finden, verstärkt werden. Dabei soll sowohl die Hilfe vor Ort als auch in den unterstützenden Nachbarländern garantiert werden. Auch die Bekämpfung der Schleuserkriminalität ist ein elementares Ziel der Union. Mit zahlreichen Drittstaaten wurden Mobilitäts- und Rücknahmeabkommen geschlossen, Migrationsdialoge werden vertieft. Ein Nothilfe-Treuhandfonds i. H. v. 1,8 Milliarden Euro wurde

[56] Vgl. Europäische Kommission, Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt, 2015.
[57] Ebd.
[58] Ebd.

für den Aufbau stabiler Verhältnisse in Afrika und die Bekämpfung von irregulären Fluchtursachen eingerichtet.[59]

6.1.2 Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Der Schengen-Evaluierungsmechanismus sieht vor, dass durch den Besuch eines Sachverständigenteams in einem Mitgliedstaat überprüft werden kann, inwieweit die Bestimmungen des Schengener Abkommens eingehalten werden. Eine solche Überprüfung fand aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen und der dadurch wachsenden Überforderung in Griechenland statt. Der zugehörige Evaluierungsbericht wurde am 2. Februar 2016 von der Kommission angenommen und Vorschläge zur Beseitigung der vorgefundenen Mängel an den Rat weitergeleitet. Die vorübergehende Einführung von Grenzkontrollen für einige Staaten wurde angeregt. Der Rat nahm die Empfehlung am 12. Februar 2016 an und schlug Griechenland weitere Abhilfemaßnahmen vor. Der Staat erzielte infolgedessen zwar Fortschritte, jedoch konnten schwerwiegende Defizite nicht vollständig behoben werden. Folglich übermittelte die Kommission nach drei Monaten eine Empfehlung auf Grundlage des Art. 29 des Schengener Grenzkodex an den Rat: Die befristet eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen von fünf Schengen-Staaten sollten fortgesetzt werden. Am 12. Mai 2016 nahm der Rat diese Empfehlung an. Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen durften weiterhin, für maximal sechs Monate, Grenzkontrollen durchführen. Welche Abschnitte der Binnengrenzen genau kontrolliert werden durften, wurde in dem Durchführungsbeschluss festgelegt. Die Kontrollen mussten verhältnismäßig und erforderlich sein, um ernsthaften Bedrohungen entgegenzuwirken, die mit den Sekundärbewegungen von Migranten verbunden sein könnten.[60] Die Kontrollen an den Binnengrenzen wurden mehrmals um drei weitere Monate verlängert. Am 11. Mai 2017 nahm der Rat einen Durchführungsbeschluss an, der die letztmalige Verlängerung der Kontrollen um höchstens sechs Monate vorsah. Durch polizeiliche Zusammenarbeit wurde die schrittweise Aufhebung der Kontrollen vereinfacht.[61]

6.1.3 Die Vereinbarung EU-Türkei

Am 29. November 2015 trafen sich die Regierungschefs der EU und der Türkei, um über die Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen zu sprechen, die u. a. die steigenden Flüchtlingszahlen mit sich bringen. Konzentriert sollen die Bedrohungen angegangen und überwunden, gleichzeitig jedoch auch der Beitritt der Türkei in die

[59] Ebd.
[60] Vgl. Rat der Europäischen Union, Rat nimmt Empfehlung für die Fortsetzung von Kontrollen an Binnengrenzen an, 2016.
[61] Vgl. Rat der Europäischen Union, Schengen-Raum: Rat empfiehlt Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen um bis zu sechs Monate, 2017.

EU, über den seit 2005 verhandelt wird, vorangebracht werden. Es wurde sich auf regelmäßig stattfindende Gipfeltreffen geeinigt, die Gelegenheit zur Erörterung der Beziehung der beiden Parteien bieten und die Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik stärken sollen. Des Weiteren hat die Kommission für die Türkei eine Flüchtlingsfazilität eingerichtet, um dauerhaft humanitäre Hilfe zu leisten und ihre finanzielle Unterstützung besser koordinieren zu können. 3 Milliarden Euro werden bereitgestellt. Wie sich die Mitgliedstaaten der EU im Februar 2016 einigten, kommen davon etwa 1 Milliarde Euro aus dem Haushalt der EU und 2 Milliarden Euro werden aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Durch die Gelder sollen zunächst unmittelbare Bedürfnisse befriedigt werden, wozu die Versorgung mit Lebensmitteln und der Zugang zu Gesundheitsleistungen und Bildung zählen. Ein am 15. Oktober 2015 beschlossener Aktionsplan wird in Kraft gesetzt. Er dient der gemeinsamen Hilfe von Syrern, die vorübergehend unter Schutz stehen, und der Intensivierung der Migrationssteuerung. Vor allem irreguläre Migration soll eingedämmt werden. Migranten, die internationalen Schutz nicht bedürfen, soll die Einreise in die Türkei und die EU verwehrt bleiben und die Rückkehr in das Herkunftsland zügig absolviert werden. Außerdem wurde die Aufnahme eines Wirtschaftsdialogs und eines Energiedialogs von beiden Seiten begrüßt. Alle Elemente sollen aufmerksam verfolgt und synchron vorangebracht werden.[62]

Am 18. März 2016 trafen sich die Mitglieder des Europäischen Rates und die türkischen Regierungschefs erneut. Einige Fortschritte wurden in den letzten Monaten bereits erzielt. So wurde z. B. der türkische Arbeitsmarkt für unter Schutz stehende Syrer geöffnet und die Sicherheitsmaßnahmen der türkischen Küstenwache und Polizei intensiviert. Am 7. März 2016 hat die Türkei bereits erklärt, nach Griechenland illegal weiter gewanderte und in türkischen Gewässern aufgegriffene Flüchtlinge, die keinen internationalen Schutz bedürfen, zurückzunehmen. Gegen Schleuser soll zukünftig noch stärker vorgegangen werden. Um die irreguläre Migration über die Türkei in die EU tatsächlich zu beenden, wurden zusätzliche Maßnahmen zwischen beiden Parteien vereinbart: Insofern irreguläre Flüchtlinge ab dem 20. März 2016 über die Türkei nach Griechenland einreisen, werden sie dorthin zurückgeführt. EU- und Völkerrecht wird dabei uneingeschränkt gewahrt. Handelt es sich bei einem rückgeführten Migranten um einen Syrer, muss ein anderer Syrer, der sich bis dahin in der Türkei aufgehalten hat, in die EU übergesiedelt werden. Vorrang erhalten jene, welche vorher nicht illegal in die EU eingewandert sind oder einen entsprechenden Versuch unternommen haben. Gemäß einer Vereinbarung vom 20. Juli 2015 stehen noch 18.000 Plätze für Neuan-

[62] Vgl. Europäischer Rat, Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 2015; vgl. Rat der Europäischen Union, Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, 2016.

siedlungen bereit. Eine freiwillige Vereinbarung soll ggf. einen weiteren Neuansiedlungsbedarf bis zu 54.000 Personen decken. Die Türkei wird verhindern, dass illegale Migranten neue See- und Landwege für die Einwanderung in die EU nutzen. Sobald die illegalen Grenzüberquerungen über die Türkei nachhaltig zurückgegangen sind, soll eine freiwillige Aufnahme von Migranten ermöglicht werden. Neben den bereits zugewiesenen 3 Milliarden Euro sollen weitere Mittel für neue Projekte, insbesondere in den Bereichen Lebensmittelversorgung, Gesundheit und Bildung, zur Verfügung gestellt werden. Bis Ende 2018 wird die EU weitere 3 Milliarden Euro für die Fazilität mobilisieren, wenn die vorangegangen Verpflichtungen erfüllt worden sind.[63]

Im aktuellen Jahresbericht vom 12. April 2019 lassen sich solide Ergebnisse bei den unterstützenden Maßnahmen der EU verzeichnen. 84 Projekte wurden seit Einrichtung der Fazilität in Auftrag gegeben, liefern unterdessen greifbare Ergebnisse vor Ort und verbessern somit die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge. Dazu gehören u. a. das *Emergency Social Safety Net (ESSN)*, welches sich den Bedürfnissen besonders Schutzbedürftiger annimmt und die Kosten für Mieten und Nahrungsmittel trägt, und *PICTES*, welches syrischen Kindern die Teilhabe am türkischen Bildungswesen ermöglicht. 1,5 Millionen Flüchtlinge können unterdessen ihren Grundbedarf durch monatliche Transfers decken, 5 Millionen erhielten bereits Beratungen im Bereich der medizinischen Grundversorgung und 470.000 Kinder nahmen und nehmen am Schulunterricht in der Türkei teil. Türkisch-Kurse wurden abgehalten und berufliche Aus- und Weiterbildungen angeboten, um die Flüchtlinge in den türkischen Arbeitsmarkt zu integrieren.[64]

Die Zukunft des Abkommens scheint aufgrund der aktuellen Ereignisse jedoch ungewiss. Am 29. Februar 2020 erklärte der türkische Präsident Erdogan, die versprochene finanzielle Unterstützung der EU nicht erhalten zu habe. Die Staatengemeinschaft habe sich somit nicht an das vereinbarte Abkommen gehalten. Dadurch sah er sich gezwungen, den Flüchtlingen den Weg nach Europa nicht länger zu versperren. Zehntausende Migranten seien bereits auf dem Weg nach Griechenland und Bulgarien.[65] Die EU möchte nun mit der Türkei neu über das Abkommen verhandeln.[66]

6.1.4 Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache

Eine Maßnahme im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda war die Errichtung einer europäischen Grenz- und Küstenwache. Die Außengrenzen der EU sollen durch ein gemeinsames Management besser geschützt und die innere Sicherheit somit ver-

[63] Vgl. Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, 2016.
[64] Vgl. Europäische Kommission, EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, 2019.
[65] Vgl. Tagesschau, Erdogan öffnet die Tore zur EU, 2020.
[66] Vgl. Tagesschau, Neuauflage für den Flüchtlingspakt?, 2020.

bessert werden. Der systematische Abgleich von verschiedenen Datenbanken bei Ein- und Ausreise von Personen soll zusätzlich die Sicherheit im Schengen-Raum verbessern. Das für Migration, Inneres und Bürgerschaft zuständige Kommissionsmitglied Dimitris Avramopoulos erklärte, dass die neue Grenzschutzagentur nicht wie das einstige Frontex auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Die Kompetenzen gehen weit darüber hinaus. Der europäische Grenz- und Küstenschutz setzt sich aus einer Europäischen Agentur, die aus Frontex hervorgegangen ist und den zuständigen Institutionen der Mitgliedstaaten zusammen. Weiterhin wird sie jedoch in der Gemeinsprache als Frontex bezeichnet werden[67]. Ursprünglich sollte die Agentur bis 2020 über 1.000 ständige Mitarbeiter beschäftigen, inzwischen soll dies bis 2021 erreicht werden[68]. Auf 1.500 Experten kann jederzeit zurückgegriffen werden. Außerdem kann die Agentur erstmalig auch eigenständig Ausrüstung erwerben und ggf. auf Reserven der Mitgliedstaaten zurückgreifen. Es wurde eine Zentralstelle für Überwachung und Risikoanalyse eingerichtet, um Flüchtlingsströme in die EU und innerhalb dieser überwachen und Schwachstellenbewertungen durchführen zu können. Treten Mängel im Bereich der Leistungsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten auf oder reichen die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht aus, um Herausforderungen an den Außengrenzen entgegenzutreten, so kann die Agentur die Mitgliedstaaten auffordern, die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer definierten Frist zu ergreifen. Gemeinsame oder Soforteinsätze aus Grenzsicherungszwecken können von Grenzschutz- und Küstenwache-Teams auf Anforderung der Mitgliedstaaten unterstützt werden. Ist ein Mitgliedstaat nicht fähig oder nicht gewillt, erforderliche Maßnahmen einzuleiten, kann die Kommission durch den Erlass eines Durchführungsbeschlusses den Einsatz der Grenzschutz- und Küstenwache-Teams erwirken. Für Einsätze in benachbarten Drittländern erhält die Agentur ein neues Mandat, innerhalb der Agentur wird eine Rückführungsstelle eingerichtet.[69] Am 6. Oktober 2016 nahm die Agentur schließlich ihre Arbeit auf.[70]

Am 12. September 2018 wurde die Überarbeitung des Mandats der Europäischen Grenz- und Küstenwache angeregt, um die Kontrolle der Außengrenzen zukünftig noch besser gewährleisten zu können. Am 1. April 2019 wurde sich über die konkreten Inhalte verständigt, die die aktualisierte Verordnung der Europäischen Grenz- und Küstenwache bestimmen sollen. Bis 2027 soll eine Reserve von Einsatzkräften aufgestellt werden, die bis zu 10.000 Personen umfasst. Die ersten Entsendungen finden ab 1.

[67] Vgl. Europäische Kommission, Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf, 2016.
[68] Vgl. Frontex, Was ist Frontex?.
[69] Vgl. Europäische Kommission, Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas, 2015.
[70] Vgl. Europäische Kommission, Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf, 2016.

Januar 2021 statt. Frontex kann die Mitgliedstaaten zukünftig besser bei Rückführungen unterstützen, indem sie bereits bei den Vorbereitungen als auch nach der Ankunft des Rückgeführten tätig wird. Des Weiteren wird der Tätigkeitsbereich ausgeweitet, wodurch die Agentur nicht mehr auf die Zusammenarbeit mit unmittelbaren Nachbarstaaten beschränkt ist. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, mit Drittstaaten Statusvereinbarungen zu schließen und somit Einsätze in deren Hoheitsgebiet vorzunehmen.[71] Der Rat verabschiedete die neue Verordnung am 8. November 2019.[72]

6.1.5 Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Die mit der Migrationskrise aufgekommenen Probleme innerhalb der EU haben deutlich gemacht, dass die Reform des GEAS notwendig ist, wenn eine EU-einheitliche Lösung angestrebt wird. So liegen dem Rat der EU derzeit sieben Legislativvorschläge vor, die von der Kommission ausgearbeitet worden und das bestehende System reformieren und verbessern sollen.[73]

Durch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Verteilungsmechanismus kündigte die Europäische Kommission bereits im April 2016 an, das GEAS reformieren zu wollen. Es wurde erkannt, dass das Dublin-System in seiner bestehenden Form keine nachhaltige Lastenteilung in der EU gewährleitet. Die sich aufgezeigten strukturellen Defizite sollten durch ein neues Instrumentarium ausgeglichen werden. Bestimmte Mitgliedstaaten sollten nicht länger unverhältnismäßig hohe Verantwortung tragen müssen und irreguläre Migration nicht befördert werden. Zwei Varianten der Ausgestaltung standen dabei zur Diskussion. Die erste Variante sollte das gegenwärtige System um einen Korrekturmechanismus ergänzen. Unter bestimmten Umständen sollte es möglich sein, eine Neubestimmung bei der Zuständigkeit vorzunehmen und auf Grundlage eines Verteilungsschlüssels einen Asylbewerber umzusiedeln. Massive Flüchtlingsströme hätten somit wirksamer bewältigt und die Lasten gerechter verteilt werden können. Es wurde vorgeschlagen, das Verfahren auf der Umverteilungsregelung für Krisenfälle aufzubauen, welches die Kommission 2015 empfohlen hatte. Außerdem wurde darüber nachgedacht, einen Schwellenwert für die Anzahl an Asylbewerbern für jeden Mitgliedstaat zu ermitteln, bei dessen Überschreitung automatisch eine Umverteilung von Asylbewerbern ausgelöst wird. Die zweite Variante sah vor, ganz andere Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit festzulegen. So wäre die Verknüpfung mit dem Ort des Erstantrags bzw. der irregulären Einreise nicht mehr bestimmend gewesen. Ein Verteilungsschlüssel, der die Größe, den Wohlstand und die Aufnahmekapazitäten

[71] Vgl. Rat der Europäischen Union, Europäische Grenz- und Küstenwache: Rat bestätigt Einigung über stärkeres Mandat, 2019.
[72] Vgl. Rat der Europäischen Union, Europäische Grenz- und Küstenwache: Aktualisiere Verordnung vom Rat verabschiedet, 2019.
[73] Vgl. Europäischer Rat, Reform des EU-Asylrechts, 2020.

eines Mitgliedstaates aufgegriffen hätte, wäre stattdessen das maßgebende Kriterium für die Ermittlung der Zuständigkeit gewesen. Familienverhältnissen oder dem Besitz eines Visums oder Aufenthaltstitels hätte Vorrang gegenüber dem Schlüssel eingeräumt werden können. Die Migranten wären folglich bereits bei Stellung eines Schutzantrages einem anderen Mitgliedstaat zugewiesen worden. Der Staat, in dem der Erstantrag gestellt wurde, wäre nur in den Fällen zuständig gewesen, in denen Migranten aus sicheren Herkunftsstaaten eingereist sind. Die Einführung dieses Systems hätte einen fundamentalen Wandel bedeutet.[74] Außerdem hätten die Interessen der Asylsuchenden u. U. Berücksichtigung gefunden, wenn es sich dabei um die Familienzusammenführung handelte. Von den bisherigen Regelungen der Dublin-Verordnung hätte man durch die neuen Zuständigkeitskriterien großen Abstand genommen.

Des Weiteren wurde vorgeschlagen, die Bearbeitung von Asylanträgen in den Zuständigkeitsbereich der EU zu verlagern und z. B. die EASO als erstinstanzliche Behörde mit dieser Aufgabe zu betrauen. Eine Rechtsbehelfsinstanz hätte auf EU-Ebene eingerichtet werden müssen. Der Entscheidungsprozess wäre somit vereinheitlicht und zentralisiert worden.[75] Diese Vorschläge wurden jedoch bis heute nicht bzw. nur eingeschränkt weiterverfolgt.

Die aktuellen Verhandlungen bezüglich der Dublin-Verordnung sehen die Einführung eines Korrekturmechanismus vor, durch den zukünftig die Verantwortlichkeiten gerechter unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollen. Sollte das Asylbewerberaufkommen in einem Staat unverhältnismäßig hoch sein, nämlich auf das Anderthalbfache eines auf Grundlage der Staatsgröße und des relativen Wohlstandes ermittelten Schwellenwertes ansteigen, werden neue Asylbewerber auf andere Mitgliedstaaten verteilt. Kann ein EU-Staat vorübergehend nicht an der Umverteilung teilnehmen, muss er einen Solidarbetrag i. H. v. 250.000 Euro pro Person an den Staat zahlen, der stattdessen die Migranten aufnimmt. Der sogenannte Fairnessmechanismus berücksichtigt außerdem das Engagement einzelner Länder im Bereich der Neuansiedlung von schutzbedürftigen Migranten aus Drittstaaten. Fristen, die mit Umverteilungsersuchen und der Umverteilungsdurchführung zusammenhängen, werden verkürzt und die Möglichkeit der Zuständigkeitsübertragung aufgehoben. Für die Asylbewerber wird es klarer formulierte Rechtspflichten geben, bei dessen Nichteinhaltung Konsequenzen drohen. Des Weiteren wird der Begriff des Familienangehörigen erweitert und die Position der minderjährigen Flüchtlinge, die unbegleitet in die EU einreisen, gestärkt.[76]

---

[74] Vgl. Europäische Kommission, Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, 2016.
[75] Ebd.
[76] Vgl. Europäische Kommission, Dublin-Reform: Kommission legt Vorschläge zu gerechteren Verteilung von Flüchtlingen vor, 2016.

Damit im Zusammenhang steht die Novellierung der Eurodac-Verordnung. Die Datenbank soll zukünftig mehr Daten enthalten. So können z. B. Gesichtsbilder und alphanumerische Daten gespeichert und später zum Abgleich genutzt werden. Außerdem soll der Anwendungsbereich erweitert werden: Der Reformierungsvorschlag sieht vor, dass Daten von Drittstaatsangehörigen gespeichert werden dürfen, die keinen Asylantrag gestellt haben, sich jedoch trotzdem in der EU aufhalten. Im Falle einer Rückführung soll aus Identifizierungszwecken auf diese Daten zugegriffen werden können. Der Zugang für Strafverfolgungsbehörden soll darüber hinaus vereinfacht werden.[77]
Die Umwandlung des bestehenden Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) in eine EU-Asylagentur soll den Mitgliedstaaten operative und auch technische Unterstützung leisten sowie die EU-einheitliche Prüfung von Schutzanträgen sichern. Die Asylverfahrens- und die Anerkennungsrichtlinie sollen jeweils durch eine Verordnung ersetzt werden. Sich im Moment noch voneinander unterscheidende Verfahren sollen somit durch ein einheitliches, einfacheres Verfahren ersetzt und für alle Mitgliedstaaten gleiche Kriterien bestimmt werden, unter denen eine Person als schutzbedürftig anzusehen ist. Durch die Reformierung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen sollen die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in jedem Mitgliedstaat zukünftig höheren Standards unterliegen. Spätestens neun Monate nach der Antragstellung sollen Asylbewerber eine Arbeit aufnehmen dürfen. Minderjährige sollen das Recht auf Bildung zugesprochen bekommen. Weiterhin sieht der Vorschlag vor, die Sekundärmigration durch geografische Beschränkungen zu verringern. So sollen Asylsuchende nur in dem Mitgliedstaat Zugang zu den Aufnahmebedingungen erhalten, der für die Bearbeitung des Asylantrages zuständig ist. Die Mitgliedstaaten dürfen entsprechend der vorgeschlagenen Richtlinie den Aufenthaltsort des Antragstellers auf ein bestimmtes Gebiet eingrenzen.[78] Die geplante Reformierung der Rückführungsrichtlinie hat vor allem die Beschleunigung der Verfahren und die Erhöhung der Rückführungsquote zum Ziel. Sekundärmigration soll verhindert und Personen dazu verpflichtet werden, nach Aussprache einer Rückkehrentscheidung mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Drittstaatsangehörige sollen inhaftiert werden dürfen, wenn diese eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen. Es soll außerdem eine Verpflichtung geben, die die Aufstellung eines Programmes zur freiwilligen Rückkehr in den einzelnen Mitgliedstaaten vorsieht.[79] Schließlich soll auch ein EU-Neuansiedlungsrahmen entwickelt werden. Er soll beständig angewendet werden und u. a. Drittstaaten unterstützen, die zahlreiche Flüchtlinge aufgenommen haben. Das Risiko der irregulären Einreisen soll

[77] Vgl. Europäischer Rat, Reform des EU-Asylrechts, 2020; vgl. Rat der Europäischen Union, Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Rat bereit für Verhandlungen über Eurodac, 2016.
[78] Vgl. Europäischer Rat, Reform des EU-Asylrechts, 2020.
[79] Vgl. Rat der Europäischen Union, Migrationspolitik: Rat einigt sich auf partielle Verhandlungsposition zur Rückführungsrichtlinie, 2019.

reduziert und gemeinsame Vorschriften geschaffen werden, um Migranten aus humanitären Gründen aufnehmen zu können. Entsprechend des aktuellen Vorschlags würde der Rat einen Zweijahresplan der Kommission annehmen, der die maximale Zahl der aufzunehmenden Personen und den Anteil der Mitgliedstaaten, auf jene sich diese Gesamtzahl verteilt, enthält.[80]

Die einzelnen Legislativvorschläge der Kommission befinden sich in unterschiedlichen Bearbeitungsstadien. Einige werden noch vom Rat der EU beraten, für andere wurden die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament bereits aufgenommen. Die fachlichen Beratungen einzelner Vorschläge sind bereits abgeschlossen, jedoch wird mit der Annahme gewartet, bis die Verhandlungen über die weiteren Inhalte des GEAS-Pakets zu einem Ergebnis geführt haben.[81]

6.1.6 Aufstockung der finanziellen Mittel

Im neuen EU-Haushalt für 2021 bis 2027 sollen flexiblere Finanzierungsmittel verankert werden, um den Herausforderungen im Bereich Migration und Grenzmanagement besser entgegentreten zu können. Der Haushaltsrahmen umfasst 34,9 Milliarden Euro und ist damit etwa dreimal so groß wie der aktuelle Finanzplan für die Jahre 2014 bis 2020. Um die EU-Außengrenzen wirksam zu sichern und somit einen Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen wiederherzustellen, sollen insgesamt 21,3 Milliarden Euro bereitgestellt und ein neuer Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) mit 9,3 Milliarden Euro ausgestattet werden. Der Fonds soll für den Einsatz der Europäischen Grenz- und Küstenwache, systematische Kontrollen und die Einführung eines Ein- und Ausreisesystems genutzt werden. Auch Such- und Rettungsmaßnahmen auf offenem Meer sollen über den Fonds finanziert werden. Die Weiterentwicklung der europäischen Visumpolitik soll dadurch ebenfalls sichergestellt werden. Der erneuerte Asyl- und Migrationsfonds (AMF) soll gemäß dem Vorschlag der Kommission mit 10,4 Milliarden Euro ausgestattet werden und wird sowohl die nationalen Asylsysteme unterstützen als auch das GEAS in seiner Weiterentwicklung stärken. Ebenso soll die Integration, die Bekämpfung irregulärer Migration und der Rückführungsprozess durch den Fonds unterstützt werden. Des Weiteren wird gemäß eines Legislativvorschlags der Aufbau der Europäischen Asylagentur mit 900 Millionen Euro gewährleistet werden.[82]

Über den EU-Haushalt für 2021 bis 2027 wurde jedoch bis heute noch nicht beschlossen. Die Mitgliedstaaten konnten hinsichtlich der Gesamthöhe und der Finanzierung

[80] Vgl. Europäischer Rat, Reform des EU-Asylrechts, 2020.
[81] Ebd.
[82] Vgl. Europäische Kommission, EU-Haushalt: Kommission schlägt mehr Mittel für sicherere Grenzen und für Migrationssteuerung vor, 2018.

des Haushalts keine Einigung erzielen. Auch nach dem Sondergipfel des Europäischen Rates am 20. und 21. Februar 2020 sind die einzelnen Interessen und Anliegen noch immer nicht in Einklang gebracht.[83] Besonders problematisch ist der Austritt Großbritanniens, dem bis dahin zweitgrößten Nettozahler, aus der EU. Der Brexit hinterlässt eine finanzielle Lücke von 60 bis 75 Milliarden Euro in den Jahren 2021 bis 2027. Die Gesamtausgaben sollen jedoch steigen, um moderne Aufgaben wie Grenzschutz und Migrationspolitik, aber auch Klimaschutz zu finanzieren. Die großen Nettoempfänger wie Litauen, Griechenland, Polen und Ungarn sind nicht bereit, Kürzungen in den Bereichen der Kohäsions- und Agrarpolitik hinzunehmen, und in die anderen Aufgaben zu investieren. Kleinere Nettozahler wie Schweden, Dänemark, Niederlande und Österreich wollen ebenfalls verhindern, dass der EU-Haushalt wächst. Sie fürchten, dass ihre Nettozahlungen im Zuge dessen stark anwachsen müssten.[84]

6.2 Entwicklung der Umverteilungsmaßnahmen in der Europäischen Union

Mit anhaltendem Anstieg der Flüchtlingszahlen und der zunehmenden Ungleichverteilung der Migranten wurde seitens der EU über Umverteilungsmaßnahmen nachgedacht, die in den vorherigen Abschnitten bereits thematisiert wurden und deren Entwicklung nun aufgezeigt werden soll. In den, aus der Europäischen Migrationsagenda hervorgegangenen Ratsbeschlüssen verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der EU, insgesamt 160.000 Migranten aus den durch die Außengrenze stark belasteten Staaten bis September 2017 umzuverteilen. Bis März 2016 wurden weniger als 1.000 Personen tatsächlich umgesiedelt und 4.555 Vertriebene in elf Staaten der EU neu angesiedelt.[85] Die Fortschritte, die in den folgenden Monaten erzielt wurden, beschränkten sich auf den Bereich der Neuansiedlungen, was u. a. mit dem EU-Türkei-Abkommen, insbesondere der 1:1-Regelung zusammenhängt.[86] Bis zum 16. Juni 2016 wurden insgesamt 7.272 Migranten aus der Türkei, dem Libanon und Jordanien in der EU angesiedelt. Die Zahl der umverteilten Personen lag am 14. Juni 2016 bei 2.280. Die, wenn auch nur geringfügig erzielten Fortschritte, gingen auf die verstärkten Bemühungen jener Mitgliedstaaten zurück, die sich bereits in den letzten Monaten aktiv an den Umverteilungen beteiligt haben. Die beiden Gesamtzahlen lagen jedoch noch immer weit hinter den Zielsetzungen der EU.[87] Bis zum 2. März 2017 stieg die Zahl der Umverteilungen auf 13.546, die Zahl der Neuansiedlungen auf 14.422. Noch immer kommen

[83] Vgl. Europäischer Rat, Sondertagung des Europäischen Rates, 2020.
[84] Vgl. Riegert, Haushaltsgipfel der EU: Auftakt zum großen Feilschen, 2020.
[85] Vgl. Europäische Kommission, Umverteilung und Neuansiedlung: EU-Kommission sieht Mitgliedstaaten in der Pflicht, 16.03.2016.
[86] Vgl. Europäische Kommission, Umverteilung und Neuansiedlung: EU-Kommission sieht Mitgliedstaaten in der Pflicht, 12.04.2016.
[87] Vgl. Europäische Kommission, Umverteilung und Neuansiedlung: an verstärkten Bemühungen festhalten, 2016.

zahlreiche Migranten nach Europa, weshalb eine intensive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unerlässlich ist.[88] Der Fortschrittsbericht vom 26. Juli 2017 zeigte verhältnismäßig positive Entwicklungen: Die Gesamtzahl der Umverteilungen lag nun bei 24.676 und die der Neuansiedlungen bei 17.179, womit nahezu drei Viertel der vereinbarten Neuansiedlungen durchgeführt wurden.[89]
Die anfänglichen Schwierigkeiten im Bereich der Neuansiedlungen lagen u. a. bei den unterschiedlichen Auswahlkriterien und Verfahrensdauern. Die Aufnahmekapazitäten waren zunehmend ausgeschöpft und Drittstaaten verzögerten die Ausreisen durch das nicht rechtzeitige Erteilen von Ausreisegenehmigungen. Die nur langsam ansteigenden Zahlen der Umverteilungen sind auf den fehlenden politischen Willen und die damit verbundenen wenigen Aufnahmezusagen und langen Antwortzeiten einiger Mitgliedstaaten zurückzuführen. Griechenland und Italien wurde anfangs nahegelegt, die Sicherheitsüberprüfungen besser zu systematisieren und die Informationen für die potenziellen Aufnahmestaaten qualitativ überzeugender bereitzustellen.[90] Bereits der Fortschrittsbericht vom 2. März 2017 belegt jedoch, dass mittlerweile alle operativen Voraussetzungen in den beiden Staaten erfüllt wurden, um erfolgreich Umverteilungen zu realisieren.[91]

Am 6. September 2017 hatte der EuGH die Klagen von Ungarn und der Slowakei gegen die durch Ratsbeschluss vereinbarte Umverteilung von 120.000 Flüchtlingen abgewiesen[92]. Dieses Urteil wurde als Möglichkeit angesehen, geschlossen Rechtstreue und Solidarität zu zeigen und künftig gemeinsam den Verpflichtungen nachzukommen.[93] Während die Slowakei das Urteil akzeptierte, drohte Ungarn, sich weiterhin nicht an der Umverteilung zu beteiligen. Damit erschütterte der Staat das Rechtssystem der EU, welches auf der freiwilligen Befolgung der Urteile des EuGHs beruht. Im Falle einer Nichtbefolgung besitzt der EuGH kaum Mittel, um seine Urteile durchzusetzen. Sollte Ungarn dem Urteil nicht Folge leisten, so müssen laut Alexander Graf Lambsdorff, dem Vizepräsident des EU-Parlaments, Geldstrafen verhängt werden. Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, EU-Fördergelder an das Befolgen von EuGH-Urteilen und das Einhalten von europäischen Werten zu binden.[94]

---

[88] Vgl. Europäische Kommission, Migration: Empfehlung zu Rückkehrverfahren und neue Zahlen zur Umverteilung von Flüchtlingen, 2017.
[89] Vgl. Europäische Kommission, Rekord bei der Umverteilung von Asylbewerbern aus Italien und Griechenland im Juni, 2017.
[90] Vgl. Europäische Kommission, Umverteilung und Neuansiedlung: EU-Kommission sieht Mitgliedstaaten in der Pflicht, 16.03.2016.
[91] Vgl. Europäische Kommission, Migration: Empfehlung zu Rückkehrverfahren und neue Zahlen zur Umverteilung von Flüchtlingen, 2017.
[92] Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 06.09.2017 (Az. C 643/15 und C 647/15)
[93] Vgl. Europäische Kommission, Kommission begrüßt EuGH-Urteil zur Umverteilung von Flüchtlingen, 2017.
[94] Vgl. Becker, Ungarn rüttelt an Europas Fundament, 2017.

Die meisten Mitgliedstaaten gaben unterdessen aktive Zusagen, Umverteilungen vorzunehmen. Einen Verstoß gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen leisteten sich jedoch weiterhin Ungarn, sowie Österreich und Polen, indem sie sich nicht an der Verteilung beteiligten. Österreich hatte jedoch formell eine Zusage zur Umverteilung von Asylbewerbern aus Italien erteilt. Die Tschechische Republik hatte lediglich zu Beginn der Regelung Umverteilungen vorgenommen, sich unterdessen jedoch seit bereits einem Jahr nicht mehr an die Vereinbarung gehalten.[95] Da Ungarn, Polen und die Tschechische Republik auch nach Aufforderungen der Kommission sowohl gegen ihre Zusicherungen u. a. gegenüber Griechenland und Italien als auch gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen verstießen, leitete die Kommission am 14. Juni 2017 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die drei Staaten ein. Konkret sollen sie sich nicht an die Vereinbarung gehalten haben, verfügbare Umsiedlungsplätze alle drei Monate zuzusagen. Während Ungarn seit Beginn der Regelung nicht tätig geworden ist, hat Polen seit Dezember 2015 keine Umsiedlungen mehr vorgenommen bzw. zugesagt. Die Tschechische Republik nahm seit August 2016 keine Umsiedlungen mehr vor und sagte diese seit mehr als einem Jahre auch nicht mehr zu.[96] Auf die Aufforderungsschreiben vom 15. Juni 2017 folgte eine begründete Stellungnahme der Kommission mit der Aufforderung, sich binnen einer Frist von einem Monat zu der Stellungnahme zu äußern und Maßnahmen mitzuteilen, die ergriffen werden, um EU-Recht künftig einzuhalten. Die Antwortschreiben der drei Staaten auf die zunächst zugestellten Aufforderungsschreiben waren nicht zufriedenstellend, da die vorgebrachten Argumente nicht rechtfertigen, die Zusage für verfügbare Plätze zu verweigern. Die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens wurde somit eingeleitet.[97] Ein Gutachten für den EuGH wurde bereits von Eleanor Sharpston, einer EuGH-Generalanwältin, ausgearbeitet. Es wirft den drei Staaten vor, mangelnde Solidarität gegenüber den anderen Mitgliedstaaten gezeigt zu haben. Ein Urteil wird in den kommenden Monaten erwartet.[98]

Im Juli 2019 rief die Kommission im Rahmen eines weiteren Vertragsverletzungsverfahrens gegen Ungarn den EuGH an. Das sogenannte Stopp-Soros-Gesetzespaket verstößt gegen die Richtlinie über Aufnahmebedingungen sowie die Asylverfahrensrichtlinie und ist auch mit dem AEUV und der Charta der Grundrechte der EU unvereinbar. Unterstützungsleistungen für Asylbewerber werden durch das Gesetz unter Strafe gestellt. Wird eine Person nach dieser Vorschrift angeklagt, ist es ihr nicht länger gestattet, sich in den Transitzonen an der ungarischen Grenze aufzuhalten. Des Weite-

[95] Vgl. Europäische Kommission, Umverteilung von Flüchtlingen: EU-Kommission fordert Mitgliedstaaten eindringlich zur Einhaltung ihrer Zusagen auf, 2017.
[96] Vgl. Europäische Kommission, Umsiedlung: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen ein, 2017.
[97] Vgl. Europäische Kommission, Umverteilung: Kommission leitet nächste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen ein, 2017.
[98] Vgl. o. V., Scharfe Attacke gegen Ungarn, Polen und Tschechien, 2019.

ren wurden neue Gründe eingeführt, weshalb ein Asylantrag als unzulässig anzusehen ist. Das Recht auf Asyl wurde dadurch auf Menschen beschränkt, die über einen Drittstaat, in dem sie verfolgt werden, nach Ungarn einreisen. Auch hier gab es noch keine Entscheidung durch den EuGH.[99]

Die vielen Migranten, die über das Mittelmeer nach Europa kommen und die damit verbundenen Unglücke auf See, die zahlreiche Menschenleben forderten, gaben Anlass, innerhalb der EU zumindest über eine Regelung zur Verteilung der aus dem Mittelmeer geretteten Flüchtlinge zu diskutieren. Schiffen mit geretteten Migranten wurde an den Häfen von Italien und Malta die Einfahrt verwehrt, da diese Staaten befürchteten, allein die Verantwortung für die Flüchtlinge tragen zu müssen. Verhandlungen über eine Übergangsregelung in Helsinki und Paris im Sommer 2019 verliefen erfolglos. Ein von Deutschland und Frankreich initiierter Zusammenschluss von Mitgliedstaaten sollte verhindern, dass weiterhin Rettungsschiffe mit Flüchtlingen an Bord auf See verharren müssen. Die Flüchtlinge sollten nach ihrer Ankunft auf die Staaten, die sich der Initiative angeschlossen hatten, verteilt, und Italien und Malta somit entlastet werden. Widerstand gegen diesen vorübergehenden Verteilmechanismus wurde von Staaten wie Ungarn und Polen geleistet.[100] Erst am 23. September 2019 einigten sich Italien, Malta, Deutschland und Frankreich auf eine Übergangslösung, die klare Verfahrensvorgaben und Fristen enthält. Auf einem Innenministertreffen im Oktober 2019 sollte die Regelung den anderen Mitgliedstaaten vorgestellt werden, um anschließend die genaue Höhe der Verteilungsquoten zu bestimmen, die von Zahl, der sich an der Regelung beteiligenden Staaten, abhängt.[101] Einige Mitgliedstaaten zeigten sich zwar aufgeschlossen, auf einen festen Verteilmechanismus für die aus dem zentralen Mittelmeer geretteten Flüchtlinge konnte sich jedoch erneut, und somit bis heute, nicht geeinigt werden.[102]

6.3 Initiierung eines Verteilungsschlüssels

Da sich das Dublin-System im Rahmen der Flüchtlingskrise als ineffizient erwiesen hat, werden seit 2015 durch die EU-Organe Alternativen diskutiert, welche die Verantwortlichkeiten gleichmäßig und gerechter auf die Mitgliedstaaten der EU verteilen. Die im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda angewendeten Umsiedlungs- und Neuansiedlungsmechanismen waren die ersten Versuche der EU, die ungleich auf die Mitgliedstaaten verteilten Flüchtlingsmassen umzusiedeln. Jedoch traten, wie eben untersucht, bereits bei der beschlossenen Verteilung für die insgesamt 160.000 Migranten

[99] Vgl. Europäische Kommission, Kommission verklagt Ungarn wegen Asylpolitik vor dem EuGH, 2018; vgl. o. V., EU-Kommission verklagt Ungarn wegen Asylgesetzen, 2019.
[100] Vgl. o. V., Keine Einigung bei der Verteilung von Flüchtlingen, 2019.
[101] Vgl. o. V., Vier EU-Staaten einigen sich bei Seenotrettung, 2019.
[102] Vgl. o. V., Seehofers Übergangslösung für Seenotrettung kommt kaum voran, 2019.

Hindernisse auf. Besonders osteuropäische Staaten leisten Widerstand, wenn sie durch die Zuteilung von Asylsuchenden Verantwortung übernehmen sollen.[103] In den folgenden Abschnitten soll untersucht werden, welche Argumente für und gegen die Einführung eines Verteilungsschlüssels sprechen und wie genau dieser ausgestaltet sein könnte, um für alle Beteiligten möglichst gerecht zu sein. Des Weiteren wir dargelegt, aus welchen Gründen Staaten sich gegen die Einführung von festen Quoten aussprechen und welchen Einfluss Entwicklungen, die seit 2015 vorangeschritten sind, auf die Einführung eines Verteilungsschlüssels - fünf Jahre nach Beginn der so genannten Völkerwanderung in Europa - haben.

6.3.1 Notwendigkeit der Einführung

Ob die Einführung eines Verteilungsschlüssels für den Umgang mit Flüchtlingsströmen in die EU bzw. innerhalb dieser als notwendig erachtet wird, soll auch die Frage der gerechten Verteilung einbeziehen. Schafft es ein Verteilungsschlüssel nicht, eine nahezu Gleichverteilung von Flüchtlingen unter Beachtung der nationalen Gegebenheiten zu gewährleisten, so kann er auch nicht als notwendig erachtet werden. Dabei ist wichtig, dass die verschiedenen Interessen, der an dem Prozess beteiligten Parteien, berücksichtigt werden. Was von der Mehrheit der Mitgliedstaaten und somit von der EU als gerecht empfunden wird, muss nicht zwangsläufig den Interessen der Flüchtlinge entsprechen. Anhand der bereits untersuchten Inhalte, kann jedoch festgehalten werden, welche Problematiken, die mit der Ungleichverteilung einhergehen, durch die Einführung eines Verteilungsschlüssels bewältigt werden könnten und welche nicht.

So besteht die Möglichkeit, durch einen festen Schlüssel das Dublin-System zu reformieren oder sogar zu ersetzen. Mit den Flüchtlingszahlen überforderte Staaten, die nicht die rechtlichen Standards einhalten und notwendige Versorgungsleistungen erbringen können, könnten auf Dauer entlastet werden. Des Weiteren könnte eine Lösung entwickelt werden, die nicht das Mitwirken von Drittstaaten erfordert. Die aktuellen Ereignisse an der griechisch-türkischen Grenze lassen befürchten, dass das EU-Türkei Abkommen nicht auf Dauer von beiden Seiten eingehalten wird.

Andererseits würden die von einzelnen Mitgliedstaaten ausgehenden Pull-Faktoren nicht an Relevanz verlieren. Wird das Asylrecht der EU-Mitgliedstaaten also nicht ausreichend harmonisiert, bleiben einzelne EU-Staaten weiterhin für die Einwanderung attraktiver als andere. Die unterschiedlichen, nationalen Asylsysteme, die wie in Kapitel 5 aufgeführt zu dem Scheitern der Dublin-Verordnung beigetragen haben, sollten aus einem weiteren Grund vereinheitlicht werden: Für Flüchtlinge wäre es nicht gerecht,

[103] Vgl. Becker, EU-Kommission schlägt neues Asylsystem vor, 2016.

wenn ihre Chancen auf Asyl und damit verbundene Integrationsmöglichkeiten von einer Quotenregelung abhängig wären.

6.3.2 Hindernisse bei der Umverteilung

Verschiedene Tatsachen behindern die Verhandlungen um einen festen Verteilungsschlüssel. Im Folgenden werden Hindernisse aufgezeigt, die zum einen den Einführungsprozess verzögern, und zum anderen die anschließende Durchsetzung eines Verteilungsschlüssels erschweren könnten.

6.3.2.1 Abwehrhaltungen der Mitgliedstaaten

Bereits die 2015 eingereichten Umverteilungspläne von 40.000 Migranten aus Griechenland und Italien stießen bei einigen Mitgliedstaaten der EU auf Ablehnung. Dabei sollte der dabei angewendete Verteilungsschlüssel nur als Vorgänger für einen dauerhaften Verteilmechanismus dienen.[104] Die Gründe für die Abwehrhaltungen einzelner EU-Staaten sind vielfältig und liegen häufig in der Historie. Etwa ein halbes Jahrhundert wurden in Estland, Lettland und Litauen gezielt Russen durch die Sowjetunion angesiedelt, um die nationale Identität aufzuweichen. In Polen, Tschechien und der Slowakei hingegen sind die Erinnerungen an den Holocaust verhaltensbestimmend. Nachdem man nach Ende des Zweiten Weltkrieges die deutsche Bevölkerung vertrieben hatte ist man nun nicht bereit, die erwünschte Homogenität der Gesellschaft durch Quotenregelungen der EU aufzuweichen. Das nationale Bewusstsein der Slowenen und Kroaten hatte in den Balkankriegen in den 1990er Jahren eine zentrale Rolle gespielt. Die seitdem noch immer bestehenden Spannungen zwischen einzelnen Volksgruppen durch Zuwanderung womöglich zu verschärfen, ließ die Regierungen dieser Staaten Kritik an den geplanten Verteilmechanismen üben. Römisch-katholisch sowie orthodox-ostkirchlich geprägte Mitgliedstaaten, wie z. B. Kroatien, Slowenien und Ungarn, hatten lange Zeit gegen Unterdrückung, ausgeübt durch muslimische Türken, kämpfen müssen.[105] Heute sind mittel- und osteuropäische Staaten meist Abwanderungsländer. Der Anteil ausländischer Bürger ist hier eher gering, liegt in einigen Staaten sogar unter einem Prozent. Die Staaten sind häufig tief gespalten und befinden sich in einer Phase der Selbstfindung. Nationalkonservative stehen liberalen Modernisierern gegenüber.[106]

Gleichzeitig haben einige westeuropäische Staaten wie Frankreich, England und die Niederlande über viele Jahre hinweg eine komplizierte Migrationsgeschichte entwickelt, die von anfänglicher Hilfsbereitschaft zu einer zunehmenden Ablehnung führte. In zahl-

[104] Vgl. Jean-Claude Juncker, „Das ist nicht das Europa, in dem ich leben will“, 2015.
[105] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 130 f.
[106] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 81 f.

reichen Staaten Westeuropas haben sich neben gut integrierten Flüchtlingen Parallelgesellschaften gebildet. Auch diese Regierungen müssen mittlerweile mit erstarkenden populistischen Parteien umgehen, die die Abwehrhaltung von Teilen der Gesellschaft gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen widerspiegeln.[107]
Für die EU ist es in Anbetracht dieser Tatsachen schwierig, ein Umverteilungssystem einzuführen, wenn es von einem Teil der EU-Bevölkerung nicht mitgetragen, geschweige befürwortet wird.

6.3.2.2 Diaspora

Ein weiteres Hindernis für die dauerhafte Umverteilung von Flüchtlingen in der EU, bildet die durch die Völkerwanderung weiter gewachsene Diaspora. Sie galt bereits vor Beginn der stark steigenden Flüchtlingszahlen als bedeutender Pull-Faktor. Sie wird auch in Zukunft weiter steigen, da die bereits große Diaspora Signale an die Verwandten und Bekannten in den Flüchtlingslagern und in den Herkunftsländern sendet. Es wird das Gefühl vermittelt, dass das ferne Zielland persönliche Freiheit, Sicherheit und Arbeit bietet. Jedoch vermittelt die vorherrschende Diaspora gleichzeitig, die eigene Sprache, Religion und Werte im Einwanderungsland beibehalten und pflegen zu können. Die scheinbar befriedigenden Verhältnisse vor Ort fördern schließlich den Nachzug weiterer Migranten in genau den Staat, in dem sich bereits Angehörige oder Landsleute aufhalten. Die Diaspora gibt häufig erst den Anreiz, die gefährliche Wanderung anzutreten und die Heimat zu verlassen. Inwieweit die vermittelten Informationen zutreffen und ob die Lebensbedingungen vor Ort tatsächlich zufriedenstellend sind, wird durch die Hoffnung auf ein Leben in Sicherheit und Freiheit nicht hinterfragt.[108] In Folge dessen wandern Menschen nicht nur weiterhin nach Europa, die Ungleichverteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU bleibt bestehen und wird verstärkt. Die persönlichen Vorstellungen der Flüchtlinge, in welches Land sie einwandern wollen, würden von einem Umverteilungsmechanismus ggf. nicht ausreichend beachtet werden. In Folge dessen müsse auch mit Widerstand seitens der Flüchtlinge, gegen die Zuweisung in einen EU-Mitgliedstaat, gerechnet werden.

6.4 Alternative Gestaltungsvorschläge für einen Verteilungsschlüssel

Bereits 2012 wurde von Daniel Thym, Carolin Beverungen und Sigrid Gies untersucht, was geschehen würde, sollte man den innerstaatlichen Verteilungsschlüssel Deutschlands, der auch als Königsteiner Schlüssel bekannt ist, auch auf europäischer Ebene anwenden. Jedes Jahr wird nach diesem Schlüssel eine Quote ermittelt, die landes-

[107] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 132 ff.
[108] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 180 ff.

spezifisch auf dem Steueraufkommen und der Bevölkerungszahl aufbaut. Das Steueraufkommen geht dabei mit zwei Drittel, die Bevölkerungszahl mit einem Drittel in die Berechnung ein. Überträgt man diesen Schlüssel auf die EU, muss ein Äquivalent für das Steueraufkommen gefunden werden, da eine solche Größe in den einzelnen EU-Staaten auf keine vergleichbare Weise existiert. In dem Modell von Thym wird das Bruttoinlandsprodukt verwendet und geht mit zwei Drittel Gewichtung in die Berechnung ein. Im nächsten Schritt werden die ermittelten Schlüssel ins Verhältnis zum Gesamtaufkommen an Asylanträgen gesetzt.[109]
Die Untersuchung sollte Denkanstöße liefern und zunächst dafür sorgen, Zusammenhänge zu erkennen und anschließend über Lösungsvorschläge nachzudenken. Humanitäre Aspekte wurden in die Überlegungen ebenso wenig einbezogen wie die Familienzusammenführung. Dennoch wurde ersichtlich, dass Schwierigkeiten in einzelnen Mitgliedstaaten weniger mit der geographischen Lage und der hohen Zahl an Asylanträgen zusammenhängen, sondern vor allem mit der fehlenden Bereitschaft, freiwillig ein leistungsfähiges Asylsystem aufzubauen. Die Untersuchung zeigte außerdem, und somit noch vor Beginn der Flüchtlingskrise, dass das Dublin-Modell nicht allein ausreicht, um eine Aufgabenteilung vorzunehmen. Ergänzende Maßnahmen hätten getroffen werden müssen.[110]

Ein von Jesús Fernández-Huertas Moraga und Hillel Rapoport ausgearbeiteter Entwurf sieht hingegen ein marktbasiertes Quotensystem zur Verteilung von Flüchtlingen vor. Dieses soll sowohl die Präferenzen der Mitgliedstaaten als auch der Asylsuchenden berücksichtigen. Ähnlich wie bei der einmaligen Verteilung von 160.000 Migranten, sollen sich die Quoten an der Bevölkerungszahl, der Wirtschaftskraft und dem Wohlstand eines Staates orientieren und somit unterschiedliche Aufnahmekapazitäten berechnet werden. Marktbasiert ist das System deshalb, weil eine Art Handel zwischen den Aufnahmestaaten und den Einwanderern mit Aufenthaltstitel stattfinden soll. Die Migranten sollen in einem Ranking alle Aufnahmeländer auflisten, die für sie in Frage kommen. Stehen Länder von dieser Liste über dem Ersteintrittsland, kann die Person einem dieser höher eingestuften Länder zugewiesen werden, insofern freie Plätze vorhanden sind. Eine Zuteilung in einen Staat, der von der Person niedriger eingestuft wurde und somit weniger präferiert wird, ist nicht möglich. Die Mitgliedstaaten erstellen ihrerseits ebenfalls ein Ranking, welches individuell präferierte Merkmale enthält. Diese Präferenzen können sich z. B. auf Sprachkenntnisse, Berufsausbildung und Nationalität der Asylbewerber beziehen. Visa-Angebote sollen anschließend an die Migranten gerichtet und das attraktivste ausgewählt bzw. anhand des erstellten Rankings zuge-

[109] Vgl. Thym, Ein „Königsteiner Schlüssel“ für die EU-Flüchtlingspolitik, 2013.
[110] Ebd.

ordnet und nicht angenommene Angebote schließlich an die nächstpräferierten Personen weitergegeben werden. Dieses System lässt es allerdings zu, dass einzelne Staaten ihre Quoten nicht erfüllen können. Deshalb soll eine Ausgleichszahlung geleistet werden, die durch einen fehlenden ökonomischen Anreiz verhindern soll, dass Mitgliedstaaten ihre Asylsysteme besonders unattraktiv für Asylbewerber gestalten. Durch die Untererfüllung können also keine Kosten gespart werden. Ein Sanktionsmechanismus, der über die diese Ausgleichzahlung hinausgeht, könnte zusätzlich einen Anreiz schaffen, dass Länder sich mit den Inhalten ihrer nationalen Asylsysteme auseinandersetzen und nach den Gründen für die Unattraktivität gegenüber Migranten suchen. Des Weiteren sieht dieses System die Möglichkeit vor, die zugeteilten Quoten untereinander zu handeln. Gegen Zahlung kann ein Staat somit seine Aufnahmeverantwortlichkeit und möglicherweise auch seine tatsächlichen Kosten reduzieren, während ein anderer Staat auf wirtschaftliche und demografische Entwicklungen durch die Übernahme der dem Profil entsprechenden Personen reagieren und ebenfalls einen fiskalischen Nutzen aus der Übernahme ziehen kann, wenn die die tatsächlich anfallenden Kosten durch ein effektives Verwaltungs- und Sozialsystem niedriger sind als die geleistete Zahlung. Der UNHCR oder das EASO könnten die Verwaltung der Präferenzlisten von Ländern und Asylsuchenden übernehmen und die Zuteilungen durchführen.[111]

Die Vorteile dieses Quotensystems liegen in der sich aufteilenden Verantwortung und dem abklingenden Anreiz, nationale Asylsysteme unattraktiv für Flüchtlinge zu gestalten. Außerdem haben Asylsuchenden einen maßgeblichen Einfluss auf ihren Verbleib, was einen positiven Effekt auf die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft haben kann. Die Aufnahmestaaten selbst würden die ihnen zugeteilte Verantwortung weniger als Last empfinden. Um die Asylbewerber zugeteilt zu bekommen, die die Staaten entsprechend ihrer angegebenen Präferenzen haben möchten, müssen sie sich attraktiv zeigen, womit ein Umdenken angestoßen wird.[112]

Alle Probleme, die mit der Verteilung von Migranten zusammenhängen, können jedoch auch durch dieses System nicht gelöst werden. Es wird weiterhin ein Anreiz für Sekundärmigration bestehen, da die Lebensverhältnisse und die wirtschaftliche Lage von Staaten nie identisch und somit gleich attraktiv sein werden. Außerdem macht dieser Lösungsvorschlag keine Angaben zu der Berücksichtigung nationalstaatlicher Interessen und der eingeschränkten Mobilitätsrechte von Asylsuchenden.[113] Der organisatorische Aufwand wäre bei diesem System außerdem sehr hoch.

---

[111] Vgl. Klarmann, Staat sucht Asylbewerber, 2015; vgl. Rapoport, Tradable Refugee-admission Quotas, 2014.
[112] Ebd.
[113] Ebd.

6.5 Bewertung und Prognose der Verteilmechanismen

Einen dauerhaften Verteilungsschlüssel zu erarbeiten, scheint ein Schritt in Richtung gleichmäßigerer Verteilung von Flüchtlingen zu sein. In Abschnitt 6.3.1 wurde bereits erläutert, welche positiven Effekte damit erwirkt werden könnten. Das Dublin-System könnte reformiert und effektiver gestaltet, die Lasten auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Die Entwicklungen in der EU seit Beginn der Flüchtlingskrise haben jedoch gezeigt, wie weit die Interessen der Mitgliedstaaten bei Verteilungsdebatten auseinander gehen. Aus diesem Grund konnte bis heute keine Lösung für einen dauerhaften Verteilmechanismus gefunden werden. Selbst die Umsetzung der Vereinbarung zur Verteilung von insgesamt 160.000 Migranten kam nur sehr schleppend voran. Besonders osteuropäische Staaten leisten großen Widerstand. Der politische Wille, Verantwortung für die in die EU eingereisten Flüchtlinge zu übernehmen, fehlt. Nicht zuletzt die Vertragsverletzungsverfahren, die gegen einige Mitgliedstaaten eingeleitet wurden, machen deutlich, wie wichtig es der europäischen Ebene ist, eine gemeinsame Lösung, für die sich u. a. auch Staaten wie Deutschland und Frankreich mehrfach aussprachen, zu finden. Die Untersuchungen belegen, dass mit der Einführung eines Verteilungsschlüssels auch die Harmonisierung der nationalen Asylsysteme einhergehen muss. Nur wenn die Anreize, in einen anderen Mitgliedstaat der EU weiterzureisen, möglichst gering sind, werden Migranten die Zuteilung entsprechend einer Quote akzeptieren. Ein Anreiz, der jedoch auch durch die Harmonisierung von Rechtsvorschriften nicht beseitigt werden kann, ist die Diaspora. Sie bildet einen einflussreichen Pull-Faktor und begünstigt nicht nur die Zuwanderung in die EU, sondern auch das Fortschreiten der Ungleichverteilung. Eine europäische Lösung, die noch immer weit entfernt ist, sollte diese Interessen der Asylsuchenden ebenso einbeziehen wie die der Mitgliedstaaten. Daher befürworte ich das Modell von Jesús Fernández-Huertas Moraga und Hillel Rapoport, welches unter Abschnitt 6.4 vorgestellt wurde. Sollte weiterhin in der EU angestrebt werden, einen Verteilungsschlüssel zu entwickeln, wäre das marktbasierte Quotenmodell von Moraga und Rapoport eines, welches die Interessen der Mitgliedstaaten und der Flüchtlinge miteinander vereinbaren würde. Indem Migranten ihre Wünsche bezüglich des Aufnahmestaates mitteilen dürfen, wird die Diaspora in dieses Modell bewusst einbezogen. Besonders ansprechend ist das Umdenken, welches durch dieses Modell von den Mitgliedstaaten gefordert wird. Um jene Migranten aufnehmen zu dürfen, die den eigenen Präferenzen entsprechen, muss das nationale Asylsystem attraktiv für Flüchtlinge gestaltet werden. Bei diesem Modell ist gleichwohl eine Angleichung der nationalen Asylsysteme durch Maßnahmen der EU unerlässlich, um einen gewissen Standard hinsichtlich der Versorgung und des Schutzes der Asylsuchenden zu erreichen. Wie genau dieses System ausgestaltet sein

könnte, müssten die Mitgliedstaaten beraten. Ein gerechterer Schlüssel, als jener der EU, der sich an der Bevölkerungszahl, dem BIP, der durchschnittlichen Zahl von Asylanträgen und der Arbeitslosenquote bemisst, und die Anliegen der Flüchtlinge weitestgehend außen vorlässt, würde dadurch hervorgebracht werden. Aufgrund der bisherigen Entwicklungen scheint eine Einigung auf einen dauerhaften Verteilungsmechanismus jedoch undenkbar. Alternative Maßnahmen sollten daher diskutiert werden, um die Verteilungsprobleme anderweitig lösen zu können.

7 Alternative Maßnahmen zur Lastenteilung und -verringerung der Mitgliedstaaten

Da die tatsächliche Einführung eines Schlüssels noch nicht absehbar ist, werden im Folgenden alternative Maßnahmen vorgestellt, die sowohl einzeln als auch gemeinsam einen Lösungsansatz bieten könnten, um die Lasten durch die Aufnahme von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten zu verteilen bzw. insgesamt zu verringern.

7.1 Bekämpfung von Fluchtursachen und humanitäre Flüchtlingshilfe

Die Gründe für wirtschaftliche Migration, Flucht und Vertreibung sind nur schwer fassbar und unterscheiden sich von Krise zu Krise. Eine eindeutige Lösung gibt es meist nicht.[114] Dennoch gibt es Möglichkeiten, Migranten direkt vor Ort zu helfen und humanitäre Unterstützung zu leisten. So könnte man über die Einführung von sogenannten Resettlement-Programmen nachdenken, die außerhalb der EU schon vielfach durchgeführt worden sind. Dabei werden entweder dauerhaft oder zeitlich begrenzt Familien aus Flüchtlingslagern oder den Krisengebieten selbst aufgenommen. In Extremsituationen könnten Kontingente freiwillig übernommen werden. Die Vorteile von Kontingentlösungen liegen darin, dass die Staaten, welche die Last anschließend tragen, den rechtlichen Rahmen für die Aufnahme selbst gestalten. Die Leistungen sind somit besser steuerbar. Parallel könnte die Hilfe für Flüchtlingslager in Ländern, die nicht zur EU gehören, aufgestockt, Maßnahmen, wie die sichere Unterbringung, Gesundheitsfürsorge, Schulbildung und Arbeitsbeschaffung ausgeweitet werden. Unter Leitung der EU wäre außerdem die Errichtung von Flüchtlingslagern in Nordafrika und im Nahen Osten denkbar.[115] Zusätzlich können sich Mitgliedstaaten an Friedensmissionen beteiligen und humanitäre Organisationen finanziell unterstützen. Ebenso wichtig ist jedoch auch

[114] Vgl. Grenz, Schiffbruch, 2015, S. 160 f.
[115] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 224 ff.

das Unterlassen bestimmter Handlungen. So sollte keine Waffen in Kriegsgebiete geliefert und die Beteiligung an militärischen Interventionen unterlassen werden.[116]

7.2 Schutz der Außen- und Binnengrenzen

Aus Sicht vieler Bürger, haben Grenzen eine unentbehrliche Schutzfunktion. Daher ist es nicht nur in Anbetracht der Tatsache, dass weiterhin zahlreiche Menschen in die EU einwandern wollen, wichtig, die Außengrenzen der EU zu schützen. Dazu könnte gehören, illegale Masseneinwanderung über das Mittelmeer als unerwünscht zu charakterisieren und die Überwachung der Grenzen durch eigene Kräfte zu verstärken, anstatt sich auf Vereinbarungen mit Herkunfts- und Transitstaaten zu berufen.[117] Besonders schwierig zu bewerten sind in diesem Zuge die Rettungsmaßnahmen europäischer Streitkräfte auf dem Mittelmeer. Die zwar aus zutiefst humanitären Beweggründen erfolgenden Rettungsaktionen fördern die kriminellen Menschentransportsysteme von Schleppern aus Nordafrika. Weil sich die organisierte Kriminalität auf das Geschehen im Mittelmeer eingestellt hat, ertrinken hunderte Menschen während der Überfahrt. Würde man das Handeln der europäischen Streitkräfte im Mittelmeer überdenken, könnte die Wanderung über das Mittelmeer drastisch reduziert und die Zahl der Schleuser und der Todesopfer verringert werden.[118]
Es sollte darüber nachgedacht werden, weitere Abwehr- und Zwangsmaßnahmen zu ergreifen und die Grenzschutzeinrichtung finanziell zu unterstützen. Dazu könnten Beiträge von den Mitgliedstaaten verlangt werden. Die Staaten mit einer Außengrenze sollten sich dann bei massenhafter illegaler Einwanderung auf kurzfristig verfügbare personelle und finanzielle Hilfen verlassen können.[119] Durch den beschlossenen Ausbau der europäischen Grenz- und Küstenwache könnten diese Maßnahmen in Zukunft tatsächlich umgesetzt werden.
Zusätzlich sollte über Sanktionsmöglichkeiten nachgedacht werden, die gegenüber Mitgliedstaaten ohne Zeitverzug eingesetzt werden könnten, sollten diese an den vereinbarten Maßnahmen nicht mitwirken.[120]

Durch die Flüchtlingskrise musste die EU feststellen, dass der offene Binnenraum der EU durch die Sogwirkung Deutschlands und anderer zentral gelegener Staaten destabilisiert wurde. Die zwischenzeitlich eingeführten Grenzkontrollen in einigen Mitgliedstaaten, die in Krisenfällig notwendig und gemäß EU-Recht auch zulässig sind, spiegelten dies wider. Dennoch sind die Kontrollen an den Binnengrenzen mit den Werten von Schengen nur schwer vereinbar. Sollte es sich bei der Völkerwanderung um ein

[116] Vgl. Luft, Die Flüchtlingskrise, 2017, S. 120.
[117] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 236.
[118] Vgl. Furger, Die europäische Politik begünstigt das Sterben im Mittelmeer, 2016.
[119] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 238.
[120] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 239.

Problem handeln, welches mehrere Jahrzehnte andauern wird, sollte möglicherweise über die Rückkehr zu einem System nachgedacht werden, welches Kontrollen an den Landesgrenzen grundsätzlich vorsieht. Hans-Peter Schwarz stellte Überlegungen an, wie ein neuer Grenzkodex für den Schengen-Raum ausgestaltet sein könnte: Die Reisefreiheit der EU-Bürger und der grenzüberschreitende Güterverkehr müsse unbedingt beibehalten, Bürger aus Drittstaaten hingegen sollten an den Grenzen kontrolliert werden. Die ehemaligen Zollanlagen würden entsprechend reaktiviert und auf entsprechende Fahrspuren erweitert, Polizei- und Zollbeamte wieder unmittelbar an den Grenzen stationiert werden. Der grenzüberschreitende Verkehr hat durch Schengen maßgeblich zugenommen, wodurch der Kontrollbedarf heute höher liegen würde als vor der Einführung des Schengen-Raums. Für Umbauten und die Aufstockung des Personals müssten entsprechend hohe Geldsummen aufgewendet werden. Die Aufrechterhaltung von Schengen, zumindest in seinen Grundzügen, und eine erneute, nur schwer steuerbare Völkerwanderung, würden diesen Mehraufwand jedoch rechtfertigen. Der neue Schengen-Raum wäre somit womöglich etwas stabiler und der Binnenmarkt bliebe weiterhin, wenn auch etwas eingeschränkter, bestehen.[121]

7.3 Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedstaaten

Das Ausländerrecht gehört in den Bereich *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* und unterliegt gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV der geteilten Zuständigkeit. Während die EU die notwendigen Vorschriften erlässt, sind die Mitgliedstaaten für die Umsetzung dieser Regelungen verantwortlich. Aufgrund dessen, dass die Zuständigkeitsverteilung sich in der Flüchtlingskrise nicht bewährt hat, könnte man die Überlegung anstellen, elementare Hoheitsrechte vollständig oder teilweise an die Mitgliedstaaten zurückzuführen. Dies könnte zu einer Neujustierung der politischen Verantwortung führen. Auch budgetäre und moralische Aspekte lägen im Kompetenzbereich der Länder. So, wie auch in außereuropäischen Ländern der demokratisch agierende und kontrollierte Staat bestimmt, wen er aufnimmt und wie er die Inhalte der Genfer Flüchtlingskonvention auslegt und umsetzt, würden auch in der EU nicht mehr übergeordnete Gremien über das Flüchtlingsrecht der Mitgliedstaaten entscheiden. Die Steuerungskapazitäten der Länder würden sich erhöhen und dem Wunsch, nach mehr Demokratie in der Flüchtlingsfrage, könnte entsprochen werden. Allerdings wäre seitens der EU eine Rückübertragung sicher nicht erwünscht und auch realistisch aufgrund zahlreicher Barrieren in den Verträgen nur schwer umsetzbar. Sollte es aus irgendeinem Grund dennoch dazu kommen, könnte die EU als Ganzes weitreichendere Aufgaben im Bereich des Grenzschutzes erhalten und gleichzeitig könnten die Mitgliedstaaten ihr Aus-

[121] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 241 ff.

länderrecht wieder eigenständiger gestalten. Ungeachtet dessen sollte die EU in einem solchen Fall Rahmenvorschriften erlassen, um einen humanitären Umgang mit Flüchtlingen durch die Mitgliedstaaten zu erzeugen. Die Gegenwehr einiger Mitgliedstaaten könnte nachlassen, da nicht mehr ferne Instanzen entscheiden, sondern eigenverantwortlich gehandelt werden kann. Den Ländern stände es frei, Quoten zu entwickeln, nach denen sie Flüchtlinge aus Lagern fernab der EU aufnehmen. Es bestände auch die Möglichkeit, unter europäischer Verantwortung und mit den Zustimmungen der Regierungen vor Ort, Flüchtlingslager in Afrika zu errichten.
Auf die Integration der Flüchtlinge hätte die Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedstaaten möglicherweise positive Auswirkungen, da für diesen langwierigen Prozess ein ausgeglichenes gesellschaftliches Klima nützlich ist. Außerdem sollte sich die Zahl der Hilfsbedürftigen auf ein gewisses, konstant verwendetes Maß begrenzen, um erfolgreich die eingereisten Flüchtlinge zu integrieren.[122]

8 Fazit

Anhand der untersuchten Inhalte soll nun die Frage, ob und inwiefern ein Verteilungsschlüssel ein gerechtes Mittel zur Verteilung von Flüchtlingen ist, abschließend beantwortet werden.

Es ist festzuhalten, dass ein Schlüssel eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen in der EU gewährleisten und somit zur Lösung von Verteilungsproblemen beitragen kann. Dafür müssen jedoch zwingende Voraussetzungen gegeben sein. Ein Verteilungsschlüssel kann nur erfolgreich angewendet werden, wenn die Staaten, auf welche die Flüchtlinge verteilt werden, nahezu gleiche Aufnahmebedingungen und Asylsysteme vorweisen. Die Versorgung mit Lebensmitteln sowie Gesundheits- und Sozialleistungen zählt ebenso dazu wie Bildungsmöglichkeiten und das Aufzeigen einer Berufsperspektive. Um dies zu erwirken, muss die EU Harmonisierungsmaßnahmen vornehmen. Durch die Reformierung des GEAS werden bereits wichtige Schritte in diese Richtung gemacht. Der Anreiz, in ein bestimmtes Land der EU einzuwandern, wird somit verringert. Es ist jedoch nicht möglich, vollkommen gleiche Lebensverhältnisse und wirtschaftliche Standards in den Mitgliedstaaten der EU zu etablieren. Somit wird immer ein gewisser Anreiz bestehen, in die politisch und wirtschaftlich beständigen Staaten einzuwandern, deren Gesellschaft u. U. auch offen und tolerant gegenüber Migranten ist.
Aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Anreize zur Weiterwanderung innerhalb der EU beseitigt werden können, ist es notwendig, die Interessen der Flüchtlinge in die Vertei-

[122] Vgl. Schwarz, Die neue Völkerwanderung nach Europa, 2017, S. 227 ff.

lungsentscheidung einzubeziehen. Das Quotenmodell von Jesús Fernández-Huertas Moraga und Hillel Rapoport bietet hierfür einen geeigneten Ansatz. Sollte die EU in der Zukunft also tatsächlich die nationalen Asylsysteme weitestgehend harmonisieren und sich auf die Einführung eines Verteilungsschlüssels einigen können, sollte er diesem Ansatz entsprechend ausgestaltet sein. Die Interessen aller Beteiligten würden bedacht und anerkannt werden, wodurch ein möglichst gerechtes System entsteht. Das Hindernis der Diaspora würde zusätzlich in das Verteilungssystem eingebunden werden, welches daraufhin besser von der europäischen Ebene gesteuert werden kann. Die bisherigen Reformierungsgedanken der EU bezüglich der Dublin-Verordnung zeigen positive Ansätze. So soll der Nachteil eines Mitgliedstaates, der durch dessen Lage an einer Außengrenze der EU entsteht, nicht mehr derart schwerwiegend ausfallen. Durch das Berücksichtigen schon aufgenommener Flüchtlinge, würde auch die Verantwortung, die einige Mitgliedstaaten bereits übernommen haben, anerkannt werden. Dennoch gehen die Reformvorschläge nicht weit genug. Das Einbinden eines marktbasierten Quotenmodells, in dem die Interessen von Mitgliedstaaten und Flüchtlingen miteinander vereint werden, wäre eine gerechtere und langfristig zielführendere Lösung. Eventuell wäre ein solches Modell für einige EU-Staaten sogar ein Anstoß darüber nachzudenken, sich nicht doch für einen festen Verteilungsschlüssel auszusprechen und in Folge dessen genau die Flüchtlinge aufzunehmen, die den nationalen Anforderungen entsprechen.

Aufgrund der Entwicklungen in den vergangenen Jahren ist es im Moment jedoch nahezu undenkbar, dass sich die Mitgliedstaaten überhaupt auf einen dauerhaften Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge einigen können. Die eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH unterstreichen zwar, wie unerlässlich das Erwirken einer europäischen Lösung für die EU ist, der Widerstand der Mitgliedstaaten ist dennoch groß. Aktuell verschärfen auch die Neuverhandlungen über das EU-Türkei-Abkommen sowie die finanziellen Auswirkungen des Brexit auf die EU die Verhandlungen. Sowohl für die Initiierung eines Verteilungsschlüssels als auch für weitere Maßnahmen der europäischen Migrationspolitik müssen finanzielle Mittel aufgestockt werden. Es fehlt also nicht nur am politischen Willen. Einige Staaten zeigen sich besorgt, die Reformierung des europäischen Asylrechts finanziell nicht bewältigen zu können.
Aus eben diesem Grund ist es wichtig, weitere Maßnahmen zu ergreifen, die die Lasten nicht nur auf die Mitgliedstaaten verteilen, sondern sie auch im Gesamten verringern. Wenn weniger Flüchtlinge die EU erreichen, sind die Kosten, die insgesamt aufgewendet werden müssen auch geringer. Somit ist es schlüssig, humanitäre Flüchtlingshilfe zu leisten und die Außengrenzen der EU ausreichend zu sichern.

Erst wenn sich die Probleme erneut zuspitzen sollten und keine europäische Lösung für die Flüchtlingsproblematik im Gesamten gefunden wird, sollte über Maßnahmen, wie die Rückkehr zu Kontrollen an den Binnengrenzen und die Rückgabe des Asylrechts an die Mitgliedstaaten, nachgedacht werden.

Literaturverzeichnis

Becker, Markus: *Flüchtlingskrise. EU-Kommission schlägt neues Asylsystem vor.* Der Spiegel. 06.04.2016, verfügbar unter: https://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-eu-kommission-schlaegt-neues-asylsystem-vor-a-1085714.html [Zugriff am 04.03.2020]

Becker, Markus: *Widerstand gegen EuGH-Urteil. Ungarn rüttelt an Europas Fundament.* Der Spiegel. 06.09.2017, verfügbar unter: https://www.spiegel.de/politik/ausland/ungarn-lehnt-eugh-urteil-ab-juristen-sehen-eu-recht-in-gefahr-a-1166403.html [Zugriff am 11.03.2020]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS).* 2019, verfügbar unter: https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/EuropaeischerKontext/GEAS/geas-node.html [Zugriff am 07.02.2020]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration.* 2019, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=14 [Zugriff am 19.02.2020]

Busse, Nikolas: *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem. Schluss mit Lotto.* Frankfurter Allgemeine Zeitung. 12.06.2013, verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/das-gemeinsame-europaeische-asylsystem-schluss-mit-lotto-12218373.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 [Zugriff am 10.02.2020]

Brenke, Karl: *Flucht nach Europa. Flüchtlinge sind sehr ungleich auf die EU-Länder verteilt – auch bezogen auf die Wirtschaftskraft und Einwohnerzahl.* DIW-Wochenbericht Nr. 39.2015. 2015, verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.514171.de/15-39.pdf [Zugriff am 15.02.2020]

Europäische Kommission: *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem.* 2014, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf [Zugriff am 07.02.2020]

Europäische Kommission: *Die Europäische Migrationsagenda.* 13.05.2015, verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240 [Zugriff am 22.02.2020]

Europäische Kommission: *Dublin-Reform: Kommission legt Vorschläge zu gerechteren Verteilung von Flüchtlingen vor.* 04.05.2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/dublin-reform-kommission-legt-vorschl%C3%A4ge-zu-gerechteren-verteilung-von-fl%C3%BCchtlingen-vor_de [Zugriff am 12.03.2020]

Europäische Kommission: *Ein europäischer Grenz- und Küstenschutz für die Außengrenzen Europas.* 15.12.2015, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_6327 [Zugriff am 27.02.2020]

Europäische Kommission: *EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Dritter Jahresbericht: weitere wichtige und konkrete Unterstützung für Flüchtlinge und deren Aufnahmegesellschaften.* 12.04.2019, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_2091 [Zugriff am 26.02.2020]

Europäische Kommission: *EU-Haushalt: Kommission schlägt erheblich mehr Mittel für sicherere Grenzen und für Migrationssteuerung vor.* 12.06.2018, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_4106 [Zugriff am 03.03.2020]

Europäische Kommission: *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf.* 06.10.2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/europ%C3%A4ische-agentur-f%C3%BCr-die-grenz-und-k%C3%BCstenwache-nimmt-ihre-arbeit-auf_de?newsletter_id=188&utm_source=representations_newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=EU-Aktuell&utm_content=Europ%C3%A4ische%20Agentur%20f%C3%BCr%20die%20Grenz-%20und%20K%C3%BCstenwache%20nimmt%20ihre%20Arbeit%20auf&lang=de [Zugriff am 28.02.2020]

Europäische Kommission: *Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt.* 09.09.2015, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_5596 [Zugriff am 23.02.2020]

Europäische Kommission: *Kommission begrüßt EuGH-Urteil zur Umverteilung von Flüchtlingen.* 06.09.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20170906-eugh-urteil_de [Zugriff am 11.03.2020]

Europäische Kommission: *Kommission verklagt Ungarn wegen Asylpolitik vor dem EuGH.* 19.07.2018, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20180719-kommission-verklagt-ungarn-wegen-asylpolitik_de [Zugriff am 11.03.2020]

Europäische Kommission: *Migration: Empfehlung zu Rückkehrverfahren und neue Zahlen zur Umverteilung von Flüchtlingen.* 02.03.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/migration-empfehlung-zu-r%C3%BCckkehrverfahren-und-neue-zahlen-zur-umverteilung-von-fl%C3%BCchtlingen_de [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa.* COM(2016) 197 final. 06.04.2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-197-DE-F1-1.PDF [Zugriff am 12.03.2020]

Europäische Kommission: *Rekord bei der Umverteilung von Asylbewerbern aus Italien und Griechenland im Juni.* 26.07.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/rekord-bei-der-umverteilung-von-asylbewerbern-aus-italien-und-griechenland-im-juni_de [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Umsiedlung: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen ein.* 14.06.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_1607 [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Umverteilung: Kommission leitet nächste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen ein.* 26.07.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_2103 [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Umverteilung und Neuansiedlung: an verstärkten Bemühungen festhalten.* 15.06.2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_2178 [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Umverteilung und Neuansiedlung: EU-Kommission sieht Mitgliedstaaten in der Pflicht.* 12.04.2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_1343 [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Umverteilung und Neuansiedlung: EU-Kommission sieht Mitgliedstaaten in der Pflicht.* 16.03.2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_829 [Zugriff am 10.03.2020]

Europäische Kommission: *Umverteilung von Flüchtlingen: EU-Kommission fordert Mitgliedstaaten eindringlich zur Einhaltung ihrer Zusagen auf.* 16.05.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/umverteilung-von-fl%C3%BCchtlingen-eu-kommission-fordert-mitgliedstaaten-eindringlich-zur-einhaltung_de [Zugriff am 10.03.2020]

Europäisches Parlament: *Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999.* 1999, verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [Zugriff am 06.02.2020]

Europäischer Rat: *Erklärung EU-Türkei, 18 März 2016.* 18.03.2016, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ [Zugriff am 26.02.2020]

Europäischer Rat: *Sondertagung des Europäischen Rates, 20./21. Februar 2020.* 28.02.2020, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/02/20-21/ [Zugriff am 03.03.2020]

Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union: *Reform des EU-Asylrechts.* 10.02.2020, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ceas-reform/ [Zugriff am 02.03.2020]

Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union: *Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29.11.2015 – Erklärung EU-Türkei.* 29.11.2015, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/ [Zugriff am 25.02.2020]

Eurostat: *Asyl in den EU-Mitgliedstaaten. Rekordzahl von über 1,2 Millionen registrierten erstmaligen Asylbewerbern im Jahr 2015.* Pressemitteilung 44/2016 vom 4. März 2016, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203837/3-04032016-AP-DE.pdf/9fcd72ad-c249-4f85-8c6d-e9fc2614af1b [Zugriff am 15.02.2020]

Frontex: *Was ist Frontex?* verfügbar unter: https://frontex.europa.eu/de/ [Zugriff am 28.02.2020]

Furger, Michael: *Die europäische Politik begünstigt das Sterben im Mittelmeer.* Neue Zürcher Zeitung. 05.06.2016, verfügbar unter: https://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/fluechtlingskrise-in-europa-kein-durchkommen-nach-europa-ld.86927?reduced=true [Zugriff am 18.03.2020]

Geiger, Rudolf; Khan, Daniel-Erasmus; Kotzur, Markus: *EUV. AEUV. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Kommentar.* 6., überarbeitete Auflage, München, C. H. Beck oHG, 2017

Grenz, Wolfgang; Lehmann, Julian; Keßler, Stefan: *Schiffbruch. Das Versagen der europäischen Flüchtlingspolitik.* München, Knaur Verlag, 2015

Juncker, Jean-Claude: *„Das ist nicht das Europa, in dem ich leben will“.* Welt. 23.08.2015, verfügbar unter: https://www.welt.de/debatte/kommentare/article145516663/Das-ist-nicht-das-Europa-in-dem-ich-leben-will.html [Zugriff am 04.03.2020]

Kastner, Bernd: *Dublin-Regel. Deutschland schiebt nach Ungarn nicht mehr ab.* Süddeutsche Zeitung. 29.08.2017, verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/politik/dublin-regel-deutschland-schiebt-nach-ungarn-nicht-mehr-ab-1.3644816 [Zugriff am 19.02.2020]

Klarmann, Tobias: *Politische Theorie: Asylrecht. Staat sucht Asylbewerber.* Katapult. 07.04.2015, verfügbar unter: https://archive.ph/20150407132341/http://katapult-magazin.de/de/artikel/artikel/fulltext/staat-sucht-asylbewerber/ [Zugriff am 16.03.2020]

Luft, Stefan: *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen.* 2., durchgesehene und aktualisierte Auflage, München, C. H. Beck oHG, 2017

Marten, Swaantje; Volkenborn, Larissa: *Fliehen nach Europa.* Frankfurter Allgemeine Zeitung. 04.02.2019, verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/migration-flucht-der-fluechtlinge-nach-europa-16018868.html [Zugriff am 12.02.2020]

O. V.: *CDU sieht eine „echte Völkerwanderung“ von Libyen nach Europa.* Deutsche Wirtschaftsnachrichten. 20.04.2015, verfügbar unter: https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/124278 [Zugriff am 15.02.2020]

O. V.: *Flüchtlingspolitik. EU-Kommission verklagt Ungarn wegen Asylgesetzen.* Zeit online. 25.07.2019, verfügbar unter: https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/fluechtlingspolitik-eu-kommission-eugh-ungarn-fluechtlingshilfe-kriminalisierung [Zugriff am 11.03.2020]

O. V.: *Innenministerium. Deutschland stoppt Abschiebungen nach Griechenland.* Zeit online. 19.01.2011, verfügbar unter: https://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/asyl-abschiebung-griechenland [Zugriff am 07.03.2020]

O. V.: *Ministerkonferenz in Luxemburg, Seehofers Übergangslösung für Seenotrettung kommt kaum voran.* Zeit online. 08.10.2019, verfügbar unter: https://www.zeit.de/news/2019-10/08/seehofer-sucht-verbuendete-fuer-loesung-zur-seenotrettung [Zugriff am 13.03.2020]

O. V.: *Mittelmeer. Vier EU-Staaten einigen sich bei Seenotrettung.* Zeit online. 23.09.2019, verfügbar unter: https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-09/mittelmeer-malta-verkuendet-einigung-bei-seenotrettung [Zugriff am 13.03.2020]

O. V.: *Scharfe Attacke gegen Ungarn, Polen und Tschechien.* Der Spiegel. 31.10.2019, verfügbar unter: https://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-ungarn-polen-und-tschechien-brachen-laut-gutachten-eu-recht-a-1294281.html [Zugriff am 11.03.2020]

O. V.: *Seenotrettung in der EU. Keine Einigung bei der Verteilung von Flüchtlingen.* Zeit online. 18.07.2019, verfügbar unter: https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/seenotrettung-eu-innenminister-fluechtlingsverteilung [Zugriff am 13.03.2020]

Rapoport, Hillel; Fernández-Huertas Moraga, Jesús: *Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy.* 2014, verfügbar unter: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf [Zugriff am 16.03.2020]

Rat der Europäischen Union: *Europäische Grenz- und Küstenwache: Aktualisierte Verordnung vom Rat verabschiedet.* 08.11.2019, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/ [Zugriff am 28.02.2020]

Rat der Europäischen Union: *Europäische Grenz- und Küstenwache: Rat bestätigt Einigung über stärkeres Mandat.* 01.04.2019, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/ [Zugriff am 28.02.2020]

Rat der Europäischen Union: *Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Mitgliedstaaten einigen sich über Einzelheiten der Finanzierung.* 03.02.2016, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/ [Zugriff am 26.02.2020]

Rat der Europäischen Union: *Migrationspolitik: Rat einigt sich auf partielle Verhandlungsposition zur Rückführungsrichtlinie.* 07.06.2019, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/07/migration-policy-council-agrees-partial-negotiating-position-on-return-directive/ [Zugriff am 02.03.2020]

Rat der Europäischen Union: *Rat nimmt Empfehlung für die Fortsetzung von Kontrollen an Binnengrenzen an.* 12.05.2016, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/05/12/internal-border-controls/ [Zugriff am 24.02.2020]

Rat der Europäischen Union: *Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: rat bereit für Verhandlungen über Eurodac.* 09.09.2016, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/12/09/asylum-system/ [Zugriff am 02.03.2020]

Rat der Europäischen Union: *Schengen-Raum: Rat empfiehlt Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen um bis zu sechs Monate.* 11.05.2017, verfügbar unter: https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/05/11/schengen-area-six-month-prolongation-internal-border-controls/ [Zugriff am 24.02.2020]

Riegert, Bernd: *EU-Haushaltsgipfel. Haushaltsgipfel der EU: Auftakt zum großen Feilschen.* Deutsche Welle. 19.02.2020, verfügbar unter: https://www.dw.com/de/haushaltsgipfel-der-eu-auftakt-zum-gro%C3%9Fenfeilschen/a-52420742 [Zugriff am 20.03.2020]

Schwarz, Hans-Peter: *Die neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheit.* 2. Auflage, München, Deutsche Verlags-Anstalt, 2017

Sokolska, Ina: *Die Verträge von Maastricht und Amsterdam.* 2019, verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/3/die-vertrage-von-maastricht-und-amsterdam [Zugriff am: 05.02.2020]

Tagesschau: *Syrien-Konflikt. Erdogan öffnet die Tore zur EU.* 29.02.2020, verfügbar unter: https://www.tagesschau.de/ausland/tuerkei-griechenland-119.html [Zugriff am 04.03.2020]

Tagesschau: *EU und Türkei. Neuauflage für den Flüchtlingspakt?* 10.03.2020, verfügbar unter: https://www.tagesschau.de/ausland/eu-tuerkei-fluechtlingsabkommen-111.html [Zugriff am 13.03.2020]

Thym, Daniel; Beverungen, Carolin; Gies, Sigrid: *Ein „Königsteiner Schlüssel" für die EU-Flüchtlingspolitik.* 11.10.2013, verfügbar unter: https://verfassungsblog.de/koenigsteiner-schluessel-fuer-eu-fluechtlingspolitik/ [Zugriff am 16.03.2020]

UNHCR Deutschland: *Die Genfer Flüchtlingskonvention.* verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention [Zugriff am 08.02.2020]

Rechtsprechungsverzeichnis

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 06.09.2017 (Az. C 643/15 und C 647/15)

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 21.11.2011 (Az. C-411/10 und C-493/10)

Rechtsquellenverzeichnis

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, verkündet mit Gesetz vom 01.09.1953 (BGBl. II S. 559), in Kraft getreten am 22.04.1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25.04.1954 (BGBl. II S. 619)

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1131)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)

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. EU 2013 Nr. L 180/96

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. EU 2013 Nr. L 180/60

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. EU 2011 Nr. L 337/9

Verordnung EU 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Abl. EU 2016 Nr. L 77/1

Verordnung EU 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, Abl. EU 2013 Nr. L 180/31

Verordnung EU 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 (EU) Nr. 604/2013 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 und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols 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. EU 2013 Nr. L 180/1

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl. C 202 vom 7. 6. 2016 S. 47, ber. ABl. C 400 vom 28. 10. 2016 S. 1)

Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl. C 202 vom 7. 6. 2016 S. 13)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 30.03.2020 Unterschrift